

afirma: «Tampoco el principio "quien contamina paga" acogido implícitamente en este apartado, al prescribirse la obligación general de reparar el daño causado, parece plenamente satisfactorio desde el punto de vista ecológico. El carácter irreversible de numerosas agresiones al medio ambiente hace que sus efectos sean en la práctica irreparables. Aunque se estima que la obligación de reparar los daños puede tener un eficaz efecto preventivo, al incidir de forma disuasoria en la actitud de posibles sujetos contaminadores (56). Con todo, no pueden menospreciarse las repercusiones de orden práctico que en nuestro sistema jurídico puede llevar aparejado el reconocimiento del principio general de la reparación del daño causado» (57).

E) Concordancias con otras normas constitucionales.

La función finalista del artículo 45, concretamente de su apartado primero y segundo, adquiere importancia al estudiar las concordancias de este precepto con otras normas constitucionales.

Es indudable que existe una correlación entre lo enunciado en este artículo y el 9.2, que asigna a los poderes públicos la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad y la igualdad y la facilitación a todos los ciudadanos para participar en la vida política, económica, cultural y social.

Igualmente, existe una conexión con el derecho a la vida y a la integridad física protegidos en el artículo 15, cuando son amenazadas por los atentados más graves contra las aguas; la misma que existe con algún precepto de contenido social, como el 43 sobre protección de la salud de las personas, cuya tutela requiere de condiciones idóneas en el ambiente en que viven.

Más lejana es la relación existente entre el derecho a la calidad de vida, en nuestro caso como derecho a unas aguas no contaminadas, y los valores de la «dignidad de la persona» y «el libre desarrollo de la personalidad» consagrado en el artículo 10.1

Una serie de preceptos constitucionales de contenido económico tienden a disciplinar el aprovechamiento material de bienes como el agua para evitar su utilización antisocial y garantizar la satisfacción de las necesidades materiales, que pueden tener cierta vinculación con el artículo 45. A ello se dirigen, entre otros, los siguientes artículos: el 33.2. que prescribe la función social de la propiedad (58); el 128. en el que se proclama la función social de todas las formas de riqueza y prevé la intervención pública en el aprovechamiento de los recursos esenciales, como el agua; el 130. en el que se postula un desarrollo de los diversos sectores económicos como la agricultura, la ganadería, la pesca..., en todos los cuales es vital el agua; y el 131.1. que consagra el principio de la planificación «para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución», lo que puede evitar el despilfarro del agua o permitir su traslase para desarrollar una zona.

Como cauce imprescindible para hacer efectivas todas estas exigencias se reconoce constitucionalmente en el artículo 129.1 la participación de los interesados «en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general».

«El apartado 1 del artículo 129 de la Constitución contiene un mandato a la ley - que regula determinadas formas de participación- que por su carácter no parece muy propio del Título VII, «Economía y Hacienda». Por el contrario, se trata de una norma que afecta a la configuración y desarrollo de las tareas de un sector de la Administración pública, cualquiera que sea su naturaleza, cual es el de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general. Por ello choca su emplazamiento en el Título comentado; más adecuado hubiera sido su emplazamiento en el Título IV, «Del Gobierno y la Administración», en la parte correspondiente a esta última.» (59).

Este apartado que es la respuesta al principio constitucional proclamado en el artículo 9.2 -que impone a los poderes públicos la obligación de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social-, especifica que la ley establecerá las formas de participación de los interesados, pues el grado de participación puede ser variable. Así pues, la Constitución se inhibe, realizando la oportuna remisión, a la ley (60).

Según este autor (61), «el precepto estudiado configura como protagonistas del proceso participativo a lo

que llama interesados... En el marco del Estado contemporáneo, interesados son todos los ciudadanos. Al interés al que alude la norma constitucional es al interés difuso y colectivo, no tanto al interés concreto y singularizado. Ahora bien, la participación en estudio debe llevarse a cabo a través de cauces organizados. No parece que a tal efecto se utilicen los partidos políticos, organizaciones de alcance representativo más general. En suma, no cabe duda de que, con el objeto de que la participación pueda conducir a los más eficaces resultados, los nuevos cauces que abre el apartado 1 del artículo 129, habrán de fomentar mucho el asociacionismo privado en los campos a los que aquél se refiere. Por tales cauces habrán de transitar igualmente los sindicatos y las organizaciones empresariales.*

Dentro del marco de las formas de participación de los interesados está implicada todo tipo de Administración pública (estatal, local, institucional o autonómica). Pero se considera necesario que sean organismos públicos cuya actividad afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general. Directamente, ya que cualquier organismo público tiene como última meta la promoción de una u otra finalidad, o ambas. En ellas se encuentran las materias relativas a la protección del medio ambiente, incluyendo, como natural la de la calidad de las aguas (62).

2. El Código Penal.

A) Consideraciones generales.

La Ley Organica de 25 de junio de 1983, de Reforma parcial y urgente del Código Penal, introduce por primera vez en nuestro Ordenamiento los delitos contra el medio ambiente (63), dando cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 3º del artículo 45 de la Constitución, que exige una protección penal del ambiente. El nuevo artículo 347 bis (64) y la reforma del epígrafe de la sección segunda del capítulo II, del título V, del Libro II del Código Penal, suponen una innovación que más que por la regulación, en cierto modo tímida y parcial -ya que se limita al tema de los vertidos y las emisiones- es muy positiva en cuanto reconoce el ilícito ambiental y le da un tratamiento independiente del civil y del administrativo. Con ello, abre numerosas posibilidades para el futuro al permitir atraer a su ámbito regulaciones hoy dispersas, e incluso hace posible el ampliar esa base creando nuevos tipos de infracciones.

Una vez examinado el precepto constitucional mencionado y los restantes, se aprecia que pocos preceptos de la Constitución prevén expresamente la necesidad de proteger penalmente alguna situación o bien, siendo uno de estos casos excepcionales el artículo 45, en su apartado 3º (65).

Como afirma RODRIGUEZ RAMOS (66), «al establecer la Constitución este mandato expreso de protección penal del medio ambiente, además de vincular a los poderes ejecutivos y judicial para que tengan en cuenta este principio rector como "inspirador" de la práctica y actuación de tales poderes, afecta también al legislativo, demandándole una protección penal suficiente del medio ambiente».

Por tanto, el Poder legislativo ha tenido que pronunciarse sobre esta cuestión, modificando el epígrafe correspondiente del Código Penal e incluyendo en el mismo el artículo antes expuesto, si bien cabían otras posibilidades, como alguna que se contemplaba ya en el Proyecto de Código Penal de 1980 (67).

Ahora bien, de qué tenía que proteger el legislativo el medio ambiente. Pues, tanto de la explotación irracional y abusiva de los recursos naturales que lo componen, como, al mismo tiempo, del uso degradante e igualmente irracional de sectores del medio ambiente (aguas, aire, suelos) como lugar de inmisión de residuos sólidos, líquidos y gaseosos, en definitiva, de su contaminación al recibir residuos de cualquier tipo (68).

Siouiendo al autor citado anteriormente, ante la ausencia de novedades o actualizaciones de las leyes

especiales relativas a estos ambitos, cabe sospechar que la proteccion penal del ambiente ha sido parcial e insuficiente en cuanto que sólo ha hecho referencia a los problemas de contaminacion, lo que a nosotros no nos afecta desde una doble vertiente, por un lado, el problema estudiado es precisamente de contaminacion y, de otro, porque ha sido promulgada legislacion especial en la materia que nos interesa, como es la Ley de Aguas.

A pesar de ello, no deja de tener razón cuando afirma que «si se comprobara que la proteccion penal del medio ambiente propiciada por el nuevo artículo 347 bis del Código Penal fuera incompleta y, por tanto, insuficiente, se podría plantear la inconstitucionalidad por omisión de la reciente actividad legislativa que, según su Exposición de Motivos, cree haber ofrecido el suficiente "auxilio coercitivo de la ley penal"» (69), lo cual ocurre en otros sectores ambientales, y concretamente en lo que respecta a la explotación irracional de los recursos naturales, si bien, en algunos casos, están protegidos penalmente en leyes especiales anteriores a la Constitución.

En cuanto a la utilidad del artículo 347 bis del Código Penal (70) hay que resaltar que no existe apenas jurisprudencia sobre casos en los que se haya producido sentencia a raíz de una denuncia basada en tal artículo, después de cinco años largos de vigencia.

Hasta ahora, son muchas las denuncias que se han presentado en base a este articulo (71), pero casi ninguna ha tenido como resultado una condena, si exceptuamos una sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona en la que se condenaba a un industrial catalán con una fuerte multa por realizar vertidos tóxicos en un rio de las inmediaciones (72).

b) Analisis del articulo 147 bis.

El nuevo precepto del Código Penal cuenta con tres tipos penales: uno básico, contenido en su párrafo primero, y dos cualificados o agravados, descritos en los párrafos siguientes. El cuarto y último párrafo recoge una peculiar medida de seguridad.

a) Tipo básico.

Analizando el tipo básico, la conducta típica está compuesta por un comportamiento o manifestación de voluntad contaminadora, ya que habla de "el que, ...provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en... las aguas terrestres...*", entendiéndose por tales lo que en cada caso definan como emisión o vertido ilícito la Ley y reglamentos sobre aguas -por hacer alusión a que la conducta tiene que realizarse "contraviniendo las Leyes y Reglamentos protectores del medio ambiente"-, siempre y cuando causen u ocasionen alguno de los peligros descritos en el propio párrafo primero, es decir, "que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles". Comportamiento que puede también denominarse contaminación o polución, según la intensidad, si bien sólo tendrá trascendencia penal cuando supere los niveles permitidos y

alcance los prohibidos por esas leyes y reglamentos ambientales.

Pero, ¿qué se entiende por provocar o realizar directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase en las aguas terrestres?

Según el Diccionario de la Real Academia (73), el verbo «provocar» tiene distintos significados, pero en el contexto en que lo ha empleado el legislador en este artículo su sentido es el de «facilitar, ayudar», «mover o incitar» a algo (74). «Realizar», en cambio, quiere decir «efectuar, hacer real y efectiva una cosa». Según la Enciclopedia Larousse (75), el primer término significa «incitar o desafiar a alguien a que haga alguna cosa», o bien «ocasionar, causar, mover a algo». El segundo, «hacer real, efectivo, algo», «ejecutar, llevar a cabo una acción».

«Pues bien, el precepto indica claramente que pueden ser sujeto activo de las emisiones o vertidos tanto el que los efectúa como el que incita o induce (ordena, manda, indica) a otro que los realice o, incluso, al que ponga los medios para que tal emisión o vertido se produzca por sí solo, sin intervención inmediata del actuante o de otro ser humano en el momento mismo de realizarse (76).

En cuanto a la palabra «emisión», que significa

«acción y efecto de emitir», o lo que es lo mismo, «arrojar, despedir». realmente, no tiene mucha aplicación en nuestra esfera y si acaso se emplea, es cuando se habla de contaminación atmosférica, por lo que sin duda ha sido recordada en el texto de este artículo. Por lo que se refiere al término «vertido», ya expusimos en su momento cuál era su significado e, incluso, dimos una definición de lo que entendíamos por tal, por lo que no merece la pena detenerse ahora en ello, pero si queremos dejar constancia de que en el caso de las aguas terrestres; en cualquier caso, para encontrar el verdadero alcance del término «vertido» habrá que acudir a las específicas regulaciones administrativas.

Tales acciones, a efectos de tipicidad o encaje de ellas en el contenido del artículo, pueden ser «directas», es decir, que incidan de inmediato en las aguas, e «indirectas», cuando tal incidencia se produzca con mediación de tiempo, espacio o reacción física o química.

Por lo que respecta a la remisión expresa a «las Leyes y Reglamentos protectores del medio ambiente», dicha remisión convierte este precepto en un tipo penal en blanco, modalidad legislativa que ha merecido críticas por lo que puede tener de contraria al principio de legalidad y, más concretamente, a la reserva de ley orgánica para las leyes penales a partir del artículo 81 de la Constitución; pero que, por una parte, es el único recurso existente para

proteger el medio ambiente desde leyes penales, precisamente si se quiere hacer con certeza y seguridad jurídica, y, por otra, es coherente con el carácter de Derecho penal administrativo que corresponde a éste y otros sectores del Ordenamiento penal, en los cuales se protegen ciertos bienes jurídicos a través del reforzamiento de la normativa y de las autoridades y funcionarios administrativos, pues, no en balde, la ley penal tiene en estos ámbitos un papel prevalentemente secundario, auxiliar e indirecto.

Para colmo de esta problemática, las Comunidades Autónomas tienen competencia (77) para dictar «normas adicionales de protección» del medio ambiente, que también marcarán los límites de lo lícito y lo ilícito en cuanto a la contaminación en cada Comunidad Autónoma: posible diversidad de vigencia material de la ley penal en distintas Comunidades Autónomas que no tiene nada de extraño, dada la también diversidad de necesidades de protección de cada uno de los recursos naturales y de sus conjuntos, en los distintos espacios geográficos -pues precisamente en las cuestiones ambientales se suele admitir la «diferencia locacional» (78)-; además, la protección del medio ambiente a nivel de gestión administrativa es una competencia asumible en exclusiva por las Comunidades Autónomas (79), siendo, por tanto, las autoridades y funcionarios autonómicos los que requieren la concurrencia de sobreprotección penal para su actuación, en cumplimiento del

mandato constitucional del artículo 45.3.

En cuanto a la nota de «protectores del medio ambiente» que han de ostentar, en cada caso, las leyes y reglamentos al aplicar el artículo 347 bis del Código Penal, no plantea ningún problema en lo relativo a la extensión del concepto «medio ambiente», pues el tema de la contaminación de las aguas continentales está incluido en él, como materia propia del Derecho ambiental, por lo que se estará a lo que determinen la Ley de Aguas y los reglamentos que más adelante expondremos.

Sin perjuicio de reconocer como más deseable la no necesidad de concurrencia de peligros concretos en la tipificación del delito ecológico, por razones de eficacia en la protección penal del ambiente -aunque hubiere sido más claramente protector del medio ambiente este precepto si se hubiera configurado como de peligro abstracto- el legislador español ha preferido construirlo de peligro concreto, pues las emisiones o vertidos tienen que poner «en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles».

Cuestión discutible es establecer si las consecuencias de la contaminación tienen que considerarse como un factor a añadir al dolo del autor de la conducta

descrita en el artículo, o si es una simple condición objetiva de punibilidad que no tiene por qué estar condicionada a la inteligencia y voluntad del autor. La respuesta a esta cuestión no es unánime, y dependerá de la posición acusatoria o defensora que se adopte ante ella. En el primer supuesto, se tenderá a considerarla como condición objetiva de punibilidad para así hacer incidir el concurso de delitos. Desde una actitud defensora, se incluiría en el dolo del sujeto activo para así dificultar la probanza de la concurrencia de los riesgos y, al mismo tiempo, someter éstos al reconocimiento y aceptación del autor.

Desde el aspecto objetivo del tipo, se requerirá la presencia de un peligro grave para la salud de las personas o de una posibilidad de perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, los bosques, espacios naturales o plantaciones útiles, todo lo cual puede ocurrir si se contaminan las aguas. La descripción en "numerus clausus", aunque alternativo, es tan caprichosa como reiterativa, pues los bosques suelen ser espacios naturales o plantaciones útiles y las condiciones de la vida animal están en relación de dependencia en el ecosistema que incluye el agua, aire, suelos y flora; pero, en tanto no se mejore la actual versión del delito ecológico, habrá que probar que ha acaecido alguno de los peligros descritos para que sea típica la conducta contaminadora. En los supuestos en que se materialice el riesgo y se produzca el daño

previsto, paradójicamente, no habrá delito ecológico, sino el de daños, lesiones, homicidio, o estragos que corresponda, como veremos al analizar el concurso de delitos.

En cuanto a la penalidad, la pena fijada para la figura básica del párrafo primero del artículo 347 bis, que comentamos, es la conjunta: privativa de libertad y pecuniaria, de arresto mayor y multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas. Naturalmente, ante la posibilidad de que existan atenuantes o agravantes, la graduación de la pena privativa de libertad -y su posible suspensión en su fase ejecutiva- y de la pecuniaria se ajustará a las previsiones generales que el Código establece (80).

La inexistencia de elementos subjetivos del injusto en este precepto, así como la presencia de la cláusula general de reconversión de los delitos dolosos en culposos, artículo 565 del Código Penal, abogan por la admisión de culpa grave y menos grave -imprudencia temeraria y simple con infracción de reglamentos- en este delito. La dificultad que pudiera resultar de la levedad de las penas, en relación con los párrafos cuarto y último del citado artículo 565, es subsanable, pues la pena inferior en grado a arresto mayor y a esta multa puede ser la de multa de 30.000 a 300.000 pesetas y la de otra multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas, y la inferior en dos grados, para los supuestos de

imprudencia simple con infracción de reglamentos, también con dos multas, una de 30.000 a 49.999 pesetas y otra inferior a 30.000 (81). En las modalidades agravadas de los siguientes párrafos del artículo 347 bis, como veremos, se simplifica aun más este problema penalógico al ser superior la pena de la versión dolosa.

b) Tipos agravados.

Ya vimos que el artículo 347 bis recogía en sus párrafos segundo y tercero dos figuras agravadas que pasamos a examinar.

El párrafo segundo, genéricamente, trata de la agravación por incumplimiento de las obligaciones administrativas, pero desde una perspectiva práctica este párrafo no debería ser una figura agravada, sino más bien un complemento del tipo básico al que está referido, cubriendo la deficiencia que el mismo presenta, consistente en ser de peligro concreto, como ya se dijo. Si es claro que la protección penal de las aguas continentales sólo puede realizarse mediante un reforzamiento de la normativa y de la gestión administrativa ambiental, los comportamientos incluidos en este párrafo deberán ser una conducta adicional a la de contaminación, suficiente para convertir tales soluciones en injustos penales, dejando de ser meros injustos administrativos. Sin embargo, no ha sido así como

el Código configura la tipología protectora, por lo que estos actos solo podrán tenerse en cuenta como agravaciones en régimen alternativo.

Las acciones consideradas en este párrafo -aunque alteremos el orden de formulación según la gravedad de los hechos, que luego reciben el mismo tratamiento, por el de la correlación de hechos que pueden presentarse, que entendemos más lógico- son la clandestinidad, entendida como el funcionamiento sin haber pedido u obtenido la debida autorización, aprobación o licencia que se prevén en las distintas normas sobre aguas; la aportación de información falsa sobre aspectos de la industria, que puedan afectar a calidad de las aguas; el obstruccionismo a la actividad inspectora de la Administración o, por último, la desobediencia a ordenes expresas de la Administración, relativas a suspensión de actividades o a la corrección de las mismas por razones de contaminación.

En todos estos supuestos, el artículo que comentamos prevalecerá sobre otros tipos penales con los que pudieren concurrir en concurso de normas, como ocurre con las falsedades documentales del artículo 303, el delito y la falta de desobediencia (82), en razón a su especialidad en el ámbito de la materia que estudiamos; sin embargo, si puede plantear un concurso de delitos con otros del Código, que se resolverá conforme a lo previsto en el artículo 71,

con las salvedades que veremos más adelante.

Por otro lado, es criticable que la contemplación se reduzca a las industrias, aunque sean las más contaminantes, pues otras actividades no industriales como las agrícolas, ganaderas, de evacuación de aguas residuales urbanas, etc., aquí estudiadas, pueden ser y de hecho son tan lesivas y peligrosas como aquellas.

El párrafo tercero, hace una agravación en atención a los «factos anteriormente descritos» que puedan provocar un riesgo de especial deterioro en un doble efecto: irreversible o catastrófico. Si «deterioro» significa estropicio, menoscabo o puesta en inferior condición una cosa, el calificativo de «irreversible» le añade la imposibilidad de volver al estado o condición que tuvo antes y el de «catastrófico» lo configura como un suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas, pero si normalmente se entienden por catástrofe las inundaciones, maremotos, terremotos, erupciones volcánicas y otros fenómenos meteorológicos análogos, incluso la guerra y las epidemias, difícilmente puede alcanzarse que quiere decir ese adjetivo, por lo que una vez más se produce una inseguridad jurídica ante la falta de concreción del texto legal, pero lo fundamental es que habla de riesgo y no de daños producidos, con lo cual será más difícil aun estimar cuando se producen esos riesgos.

La elevación en grado de la penalidad del tipo básico en los supuestos agravados de los dos párrafos antes comentados, la convertirán en la pena conjunta de prisión menor y multa de 1.000.001 a 1.500.000 de pesetas (83).

Según RODRIGUEZ RAMOS, «una cuestión que surge relativa a ambos tipos cualificados es si la segunda agravación sólo operará sobre la base del párrafo primero o, en su caso, tendrá como punto de referencia y partida el tipo agravado del párrafo segundo; con otras palabras, si son o no acumulables ambas agravaciones» (84). Mientras que el párrafo segundo parece claramente que se refiere al anterior, suponiendo una agravación penal respecto a las conductas que en él se recogen; el párrafo tercero, en cambio, al plasmar en su texto la expresión «actos anteriormente descritos», no deja en claro si se refiere a los actos reseñados en el párrafo primero o en el segundo, por lo cual hay que entender que serán los descritos en ambos párrafos, en cuyo caso la pena resultante de la doble agravación o agravación acumulada debería ser la de prisión mayor y multa de 1.500.001 a 2.250.000 pesetas (85).

c) Medida de seguridad.

El último párrafo de este artículo hace referencia a una medida de seguridad facultativa del Tribunal, ya que

indica que «podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento», en cualquiera de los casos previstos a lo largo del artículo.

Parece excesivamente escueta tal medida, tanto por reducirse a establecimientos sin incluir actividades en general, como por prever sólo el cierre o, en su caso, la intervención administrativa, pues junto al cierre podrían figurar otras medidas como la expropiación, aunque sea inadecuada en la mayoría de los casos, o, en determinados supuestos, la conversión en empresa pública o cooperativa, por ejemplo.

C) Concurso de delitos y de normas.

Son numerosos los problemas concursales que plantea el nuevo artículo 347 bis del Código Penal con otros tipos penales o normas del mismo, con las llamadas leyes penales especiales (86) -pues una ley administrativa especial sancionadora puede contener ilícitos y sanciones penales-, y, sobre todo, con las infracciones y sanciones administrativas, que es lo que a nosotros más puede importar, puesto que una acción ilícita o se castiga como delito o falta imponiéndole la correspondiente pena o multa, o se castiga como infracción administrativa con la pertinente sanción, pero nunca las dos a un tiempo.

a) En el Código Penal.

Existen diversos preceptos del Código Penal cuya concurrencia con el presente artículo 347 bis, en el sentido en que lo estamos analizando, hacen posible la aparición de concursos de normas o de delitos, en régimen de concurso real o ideal, para cuya resolución habrán de tenerse en cuenta las reglas generales del Código (87).

Por una parte, están los concursos con los delitos y faltas descriptivos de conductas potencialmente contaminadoras del agua que pueden afectar a la salud (88), a la vida (89), que constituyan desobediencia (90), que

produzcan daños y estragos (91); y, en fin, con los posibles delitos y faltas consistentes en acaecimiento de resultados derivados de la contaminación (92).

b) En relación con las leyes especiales penales.

Como ya se dijo, existen diversas leyes especiales que contienen ilícitos y sanciones penales con las que pueden entrar en concurso los tipos o normas del Código Penal (93).

Aunque en opinión de RODRIGUEZ RAMOS, «la configuración de este delito ecológico como de peligro lo invalida como aplicable en aquellos supuestos en que acaezca el daño temido, lo que significa un inconstitucional no reconocimiento de la autónoma protección del medio ambiente» (94).

Por tener estas leyes especiales naturaleza casi siempre administrativa, en ellas se contemplan además sanciones administrativas con las que puede producirse un concurso: cuestión ésta que analizamos detenidamente en el apartado siguiente.

c) Las infracciones y sanciones administrativas.

Efectivamente, los concursos también pueden

plantearse con las infracciones y sanciones administrativas contenidas en leyes especiales, no sólo con las disposiciones penales; especialmente, tras el reconocimiento del principio "non bis in idem" sancionador respecto a hechos que puedan merecer castigo penal y administrativo (95).

La presencia de una pluralidad de sanciones ha determinado que se apunte hacia los tipos penales en blanco (96). esto es, la remisión de la Ley penal a disposiciones administrativas que concreten su alcance, como estructura más acorde con la peculiaridad del sistema sancionador del medio ambiente. Esta solución está justificada, entre otros motivos, por la existencia de diversos órganos con competencias legislativas capaces de producir normas administrativas que agrupadas conformen cuerpos de normas sancionadoras de distinto alcance, vigentes en los distintos territorios autonómicos, siempre sobre la base del tipo penal en blanco (97).

De otro lado, el carácter plural de los intereses ambientales ha inducido también a reclamar para su tutela el tipo penal abierto, en el que las disposiciones sancionadoras se limitarían a describir genéricamente las conductas ilícitas dejando en manos del Juez su determinación concreta. Se señala que en presencia de intereses difusos en la colectividad, como son los de los

ciudadanos que tratan de defender a las aguas de su deterioro, la función sancionadora debe confiarse a un poder también difundido en la colectividad, como es el judicial.

El asunto tiene su particular importancia pues el carácter de tipo penal en blanco que posee el artículo 347 bis, como ya se enunció, hace que muchas normas administrativas entren en juego, la mayoría de las cuales preveen sus propias infracciones y sanciones, apareciendo entonces el problema concursal.

Surge, en consecuencia, la cuestión de fijar los criterios que han de mantenerse para delimitar los supuestos de ilícito penal y de ilícito administrativo. Cabe preguntarse cuándo implicará un ilícito penal la infracción de lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Constitución y cuándo un ilícito administrativo?

Ante todo se impone una matización previa, aunque obvia: la sanción penal o, en su caso, administrativa no se refieren a las acciones u omisiones que se manifiesten con motivo del desarrollo normativo del indicado precepto constitucional. No tiene sentido en el contexto de nuestra Constitución asociar la idea de una sanción penal o administrativa a las acciones que impliquen la aprobación de una disposición inconstitucional por violación del referido artículo 45.2, y ello, entre otras, por la sencilla razón de

que el único órgano encargado de enjuiciar la inconstitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, no está facultado para imponer tales sanciones. La frase en los términos que la ley fija es suficientemente aclaratoria en este aspecto, aunque no en otros como veremos seguidamente.

Entrando propiamente en la cuestión ha de recordarse que la ilicitud ha de ser entendida como concepto único, si bien su utilización en las diversas ramas jurídicas obliga a destacar aspectos peculiares que podrán valorar o individualizar la institución (98).

La ciencia penal se ha ocupado en numerosas ocasiones de distinguir el ilícito penal del ilícito administrativo. Mas puede decirse que todos los intentos doctrinales, para distinguir cualitativamente lo ilícito penal y lo ilícito administrativo, han fracasado porque estos ilícitos no se diferencian ontológicamente por su contenido, sino únicamente por la naturaleza de la sanción predispuesta para cada uno de ellos. Un ilícito es penal si el ordenamiento jurídico le asocia como consecuencia una pena criminal, y es administrativo si le lleva aparejada una sanción administrativa (99) o, como dice el profesor GAFFURI RALLA: para saber si una infracción es penal o administrativa habrá que acudir al punto de vista jurídico formal, es decir, al tipo de órgano a cuyo conocimiento se

halla atribuido: será delito si la pena se impone en virtud del "ius puniendi" que corresponde a los órganos del Poder judicial (100) y la infracción será administrativa si su imposición está atribuida a la Administración.

En el primer caso, son los Tribunales de Justicia ordinarios especializados en lo penal los que pueden imponer penas o multas una vez enjuiciados los actos constitutivos de delito o falta; en el segundo, son órganos administrativos los que sancionan las conductas que estén contenidas en normas sancionadoras administrativas como infracciones, conforme a la potestad sancionadora que le contiene dicha norma, que debe ser una ley, tal y como se desprende del artículo 25.1 de la Constitución y establece el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias al fijar que las exigencias del principio de legalidad conllevan el que no se pueda imponer una sanción sin que ella y la correspondiente infracción estén previstas en una Ley, por lo que el principio de legalidad se traduce en una reserva absoluta de ley (S.T.C. de 7 de mayo de 1981, al reiterar la doctrina de otra de 10 de marzo del mismo año y que luego recoge las de 3 de octubre de 1981, 27 de mayo y 8 de marzo de 1984 y, fundamentalmente, la de 23 de febrero de 1984, que más adelante comentaremos).

Lo que no podemos aceptar es la solución simplista, según la cual el ilícito administrativo y el ilícito penal

se distinguen atendiendo a la naturaleza de las sanciones correspondientes y a los órganos encargados de su imposición. Más rigurosa es la tesis que intenta una diferenciación sustancial definiendo el ilícito administrativo como la acción constituida por hechos que entrañan un peligro de perturbación del orden público y reservando para el ilícito penal las conductas que entrañan un perjuicio de los intereses fundamentales del individuo y de la sociedad.

En el supuesto que se contempla las sanciones penales habrán de referirse a los atentados al medio ambiente que entrañen un peligro real o potencial para la Humanidad o la Naturaleza. Las sanciones administrativas deberán reservarse para las acciones que impliquen un mero desconocimiento o incumplimiento de lo dispuesto por la autoridad competente en materia de medio ambiente (101).

De otro lado, como afirma PEREZ LUÑO (102) "en lo referente a la estructura técnica del aparato sancionador debe partirse del carácter auxiliar que la sanción penal cumple respecto a las sanciones civiles o administrativas".

Por contra -al margen de llamar la atención sobre la inexistencia de una ley reguladora de potestad sancionadora de la Administración, que va siendo muy necesaria- la práctica común es no castigar ningún hecho por sanción

administrativa que haya sido objeto de sanción penal, y en cuanto al supuesto inverso, que el Juez penal tenga en cuenta -en la parcela de discrecionalidad de que goza a la hora de determinar la pena- la sanción administrativa impuesta y cumplida por el acusado, con el fin de reducir la pena en una compensación racional, entendemos no es posible pues procesalmente el proceso penal debe prevalecer sobre el procedimiento administrativo sancionador. Ahora bien, al mismo tiempo debería existir una normativa que asegure una perfecta colaboración y coordinación entre autoridades judiciales y administrativas dedicadas a temas ambientales, sobre todo en relación con la imposición y mantenimiento de medidas cautelares.

Del mismo modo que no pueden confundirse las sanciones penales con las que pueden imponer otros Tribunales, como los contencioso-administrativos, por razón de infracciones del ordenamiento ambiental en los supuestos en que las autoridades administrativas carezcan de potestades para imponer este tipo de sanciones, o teniendo-as, revisen las sanciones que hayan impuesto (103).

En cuanto a la articulación de las sanciones por incumplimiento de las normas (104) sobre medio ambiente y de las disposiciones de la autoridad responsable del mismo, éste comporta en todos los ordenamientos, como hemos apuntado, la imposición de sanciones administrativas o

penales, acogiendo esta distinción la Constitución respecto a la estructura interna de nuestro aparato sancionador.

Las primeras pueden consistir en multas, suspensiones de actividades e incluso la clausura definitiva de las correspondientes instalaciones. Las sanciones penales, bien sean pecuniarias o privativas de libertad, se apoyan directamente en preceptos de leyes punitivas que sancionan conductas contrarias a la salud, al medio ambiente, o hasta la tranquilidad pública. En nuestro Ordenamiento jurídico, hasta el momento, estas sanciones están reguladas en el Código Penal y diversas leyes especiales. Sin embargo, el artículo 45.3 de la Constitución parece que prevé la promulgación de una ley específica sobre sanciones penales o administrativas por infracciones del ordenamiento ambiental, al remitir a "los términos que la ley fije" cuando se trata del establecimiento de las respectivas sanciones; o bien, de esta expresión cabe inferir que la Constitución remite al Código Penal la regulación de las sanciones penales y a las leyes administrativas las de este carácter.

Ante la insuficiencia de este planteamiento normativo parece que la solución más oportuna sería la de incluir en la proyectada Ley General de Medio Ambiente la articulación sistemática de las sanciones penales y administrativas (105). Idea más acertada que la de

elaboración de una Ley penal especial para los delitos ambientales. la inclusión de un capítulo o título penal en las distintas leyes sectoriales, o la inclusión de un título en el Proyecto de Código Penal exclusivamente dedicado a estos preceptos. La necesidad de un tratamiento unitario de todo lo referente a la temática medioambiental, y la propia coherencia sistemática del aparato sancionador aconsejan mantener en un único texto legal los diversos instrumentos punitivos, así lo entendemos.

Por tanto, estas posibles soluciones técnicas deben contemplarse como elementos de concreción y adaptación de los preceptos de la futura Ley General del Medio Ambiente a los intereses concretos que debe proteger. Ahora bien, en ningún caso pueden implicar una remisión global al poder ejecutivo o al judicial de la determinación de los límites de lo punible lo que entrañaría un atentado al principio de la legalidad penal consagrado en el artículo 25.1 de la propia Constitución (106).

En consecuencia, el principio de legalidad, exige, para no violar la reserva de ley, el que el legislador penal no deje en manos del Poder ejecutivo o del judicial la decisión sobre los límites de la criminalidad (107).

3. Régimen jurídico en la nueva Ley de Aguas.

A) Antecedentes.

Son numerosísimas las disposiciones dictadas a lo largo de la Historia en aras a la regulación de las aguas, hasta la promulgación de la primera Ley de Aguas, de 3 de agosto de 1866 y la posterior de 1879, de las cuales no nos vamos a ocupar en este punto por exceder aquí de la finalidad de este trabajo (108).

A pesar de que nuestra Ley de Aguas, de 12 de junio de 1979 (109) ha sido considerada por la generalidad de los estudiosos como ejemplar en muchos aspectos (110), también se reconoce por los mismos que la elogian que no pudo anticiparse a los problemas que han traído consigo los avances técnicos y el mismo progreso humano (111): consumo incontrolado que origina la escasez de un bien tan necesario para la vida como es el agua y desarrollo que motiva su contaminación.

PEREZ PEREZ recordaba, en su momento, que "la legislación de aguas está demostrando su incapacidad para responder a los objetivos sociales y económicos demandados por una sociedad en desarrollo como la nuestra y propugnados por la Constitución. Todos parecen estar de acuerdo en que para la solución definitiva de los problemas del agua es

necesaria una nueva Ley de Aguas* (112).

En el Congreso citado se puso de relieve el evidente fracaso legislativo sobre la materia de contaminación del agua en España, motivado por la gran dispersión de normas, la falta de medios humanos y económicos y de un grado mínimo de sensibilización ante los problemas que se están suscitando. Hasta que no se concentren en un sólo texto las normas sobre contaminación de las aguas y exista una clarificación sobre competencias administrativas al respecto, estos problemas de contaminación serán de solución muy difícil, con el perjuicio que supone que la escasa cantidad de agua que tenemos, se contamine.

También se destacó, que lo más práctico y realista era reformar (113) el Derecho de aguas (114) a partir de los principios recogidos en los artículos 45 y 33 de la Constitución, de forma que fuese posible una utilización racional de los recursos hídricos apoyándose en la solidaridad colectiva que la propia Constitución invoca. Ello dio lugar a que se elaborara un Proyecto de Ley de Aguas, que también ha sido objeto de debate y estudio (115), y que, como todos sabemos, ha visto la luz al ser aprobado por las Cortes dicho Proyecto y promulgarse la nueva Ley de Aguas.

B) Regimen actual (116).

Así pues, entre las disposiciones dictadas más recientemente, que tienen una importancia ambiental decisiva para las aguas, hay que citar la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (117), en sustitución de la ya centenaria Ley de 1879.

a) Aspectos generales.

La nueva normativa contiene, entre otros aspectos, numerosas referencias al medio ambiente, al señalar su protección y la restauración de la Naturaleza como uno de los principios generales de la propia Ley (art. 13). Asimismo, se cita la protección de la calidad del agua como objetivo de la planificación hidrológica, haciendo referencia en su articulado tanto a los aspectos de economización de su empleo y racionalización de sus usos desde el punto de vista medioambiental, como a los contenidos de dicha planificación y a las garantías de restitución del medio que se deberá exigir en las autorizaciones que puedan tener incidencia ecológica desfavorable.

El objeto de esta Ley es «la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio» delimitadas en el marco del

artículo 149 de la Constitución (118).

De otro lado, en el Título II, que trata de la administración pública del agua, dentro de los principios generales recogidos en el capítulo primero, el artículo 13 determina que el ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se someterá a los principios de unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios (119), casi todo ello en línea con el artículo 107 de la Constitución, pero mayor trascendencia tiene la exigencia de compatibilidad de la gestión pública del agua con el territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la Naturaleza.

Son aspectos esenciales de la Ley, entre otros:

- + La permanente titularidad de los residuos a efectos de responsabilidad, que perteneciendo al productor, éste le puede transferir a un gestor autorizado.
- + El requerimiento de autorización ambiental para la instalación de industrias productoras de este tipo de residuos, así como para la gestión, por parte de la empresa autorizada.
- + La formulación por la Administración del Estado, de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas, de un Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos para

todo el territorio nacional.

+ La elaboración de unos reglamentos de desarrollo de la Ley, ya vigente alguno de ellos, de carácter básico en determinadas materias como el establecimiento de las condiciones mínimas para la autorización de la instalación de las industrias productoras de residuos y de las operaciones de gestión de los mismos.

+ La determinación de la responsabilidad, y de las infracciones y sanciones correspondientes.

b) Planificación hidrológica.

Según MARTINEZ USEROS, «los procesos auténticamente planificadores se integran hoy día en una concepción del mundo de indudable trascendencia renovadora o de impulsión que trata de desarrollar el proceso obtenido por el conocimiento que se tiene y con los que se ha de poseer: la planificación hidrológica en concreto exigirá complementar las tareas encaminadas al aumento de las disponibilidades hídricas con la creación de más y mejores medios de aprovechamiento y regulación, perfeccionamiento de usos para reducir consumos, pérdidas y contaminaciones, reutilización de los recursos y corrección de desequilibrios zonales, todo ello unido a la necesaria coordinación en la explotación de las aguas superficiales y subterráneas» (120).

En el Título III, relativo a la planificación

hidrológica (121). el artículo 38.1 explicita que dicha planificación tendrá por objetivos generales, aparte de satisfacer las necesidades de agua e incrementar las disponibilidades del recurso, proteger su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente, de ahí que los planes hidrológicos de cuenca deberán comprender obligatoriamente, entre otros datos, según el artículo 40:

«e) Las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales».

«g) Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados».

«i) Las directrices para recarga y protección de acuíferos».

Añade, aun más, el artículo 41.2 cuando dice: «Podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas, o tramos de cuencas, acuíferos o masas de aguas por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los Planes Hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección»; indicando el apartado 3º que las previsiones efectuadas en los mencionados Planes deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación

urbanística del territorio (122).

Curiosamente, disponiéndose esto para los planes hidrológicos de cuenca, el Plan Hidrológico Nacional, tal y como se desprende del artículo 43 de la Ley de Aguas, no tiene porqué contener alguna consideración al medio ambiente incluida la protección o preocupación por la calidad de las aguas, lo cual resulta un poco chocante, teniendo en cuenta que el Plan Hidrológico Nacional deberá ser aprobado por ley y entre su contenido figurarán las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca, en los que si hay alusiones a los aspectos ambientales del agua.

Si se parte de la hipótesis de que el Plan Hidrológico Nacional no contemple aspectos relativos a la protección y calidad de las aguas se puede llegar al absurdo, en último término, de que, en base al apartado 3º del artículo 47, los planes hidrológicos de cuenca no tengan que ser adaptados al Nacional, una vez aprobado, ante la ausencia de previsiones en éste, con lo cual pueden apartarse totalmente o regular al margen de él. Si se tiene en cuenta la trascendencia e importancia de la calidad del agua, parece un tanto frívolo el que la Ley de Aguas omita, entre el contenido mínimo del Plan Hidrológico Nacional, una referencia, si quiera escueta o breve, a tal extremo.

c) Utilización de las aguas.

En el título IV. que lleva por rótulo «De la utilización del dominio público hidráulico» (123) se contienen algunas ideas interesantes relativas a las servidumbres legales, a los usos comunes y privativos, a las autorizaciones y concesiones, etc. que pasamos a analizar.

En el caso de aguas que corren naturalmente de los predios superiores a los inferiores, y fuesen «sobrantes de otros aprovechamientos, o se hubiese alterado de modo artificial su calidad espontánea, el dueño del predio inferior podrá oponerse a su recepción, con derecho a exigir resarcimiento de daños y perjuicios, de no existir la correspondiente servidumbre» (art. 45.2).

Por otra parte, los Organismos de cuenca, que se contemplan en la Ley de Aguas -a los que luego haremos referencia al hablar de la organización-, podrán imponer la servidumbre forzosa de acueducto, si la evacuación del recurso lo exigiera, con arreglo a lo dispuesto en el Código civil y en el Reglamento de aquella Ley (art. 46.1).

En el artículo 48.1 se establece la posibilidad que tienen todos de usar las aguas superficiales, sin necesidad de autorización administrativa, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos

domésticos, así como para abreviar el ganado, pero estos usos habrán de llevarse a cabo de forma que no se produzca una alteración de la calidad de las aguas (o de su caudal, art. 48.2).

En cambio, si requerirán autorización administrativa previa, los siguientes usos comunes especiales (art. 49):

+ La navegación y flotación.

+ El establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos.

+ Cualquier otro uso, no incluido en el artículo anterior, que no excluya la utilización del recurso por terceros.

Asimismo, con respecto a las aguas subterráneas, los Organismos de cuenca podrán determinar perímetros de protección del acuífero en los que será necesaria autorización del mencionado Organismo para la realización, entre otras, de actividades e instalaciones que puedan afectarlo (art. 54.3). perímetros que serán establecidos reglamentariamente (art. 54.4).

Con respecto a los aprovechamientos mineros previstos en la legislación de minas, los titulares de los mismos, mediante la correspondiente concesión (124), podrán utilizar las aguas que capten con motivo de las explotaciones, dedicándolas a finalidades exclusivamente

mineras (art. 55.1). Si existieran aguas sobrantes, el titular las pondrá a disposición del Organismo de cuenca, que determinará el destino de las mismas o las condiciones en que deba realizarse el desague, atendiendo especialmente a su calidad (art. 55.2).

En circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos, o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales, el Gobierno mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, oído el Organismo de cuenca, podrá adoptar para la superación de dichas situaciones, las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión (art. 56).

Cuando se trate de la utilización o aprovechamiento por los particulares de cauces o bienes situados en ellos, se requerirá la previa concesión o autorización administrativa (art. 59.1). En el otorgamiento de éstas, para aprovechamientos de aridos, pastos y vegetación arbórea o arbustiva, establecimiento de puentes o pasarelas, embarcaderos e instalaciones para baños públicos, se considerará la posible incidencia ecológica desfavorable, debiendo exigirse las adecuadas garantías para la restitución del medio (art. 59.2). Del mismo modo, las autorizaciones para navegación recreativa en embalses se

condicionarán atendiendo a los usos previstos para las aguas almacenadas, protegiendo su calidad... (art. 70).

Dentro de las facultades y obligaciones que tienen las comunidades de usuarios (125) destaca el que vendrán obligadas a realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio hidráulico, pudiendo el Organismo de cuenca competente suspender la utilización del agua hasta que aquéllas se realicen (art. 75.3) (126).

Por último, «la protección, utilización y explotación de los recursos pesqueros en aguas continentales, así como la repoblación acuícola y piscícola, se regulará por la legislación general de Medio Ambiente y, en su caso, por su legislación específica» (art. 48.3) (127).

De la mayor importancia es el principio que se establece en el artículo 48.4. al decir que: «La Ley no ampara el abuso del derecho en la utilización de las aguas, ni el desperdicio o mal uso de las mismas, cualquiera que fuese el título que se alegare».

d) Protección de las aguas.

De manera destacada, el Título V -que trata de la

protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales (128) - desarrolla la necesidad de medidas preventivas y, de manera más específica, la exigencia de una evaluación de impacto ambiental cuando las autorizaciones y concesiones pudieran implicar riesgos para el medio ambiente.

Dentro de las normas generales, que se contienen en el capítulo I, el artículo 64 fija cuáles son los objetivos de la protección del dominio público hidráulico contra su deterioro. Entre esos objetivos se destaca, en primer lugar, el «conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas», lo que implica una actuación de mantenimiento, pero al mismo tiempo, una decidida intervención de cara a la consecución de esa calidad cuando no exista o se haya perdido anteriormente. También, «impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo, capaces de contaminar las aguas subterráneas», aspecto que se había olvidado hasta ahora en la legislación, a pesar de su importancia, sobre todo en casos como los de almacenamiento de residuos radiactivos en minas abandonadas o en pozos, especialmente diseñados y construidos para ello. Por último, «evitar cualquier otra actuación que pueda ser causa de su degradación», fórmula abierta que permite englobar toda acción contaminadora, pero que al hacer referencia a la degradación, incluye las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho dominio.

La policía de las aguas superficiales y subterráneas y de sus cauces (129) y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección se ejercerá por la Administración hidráulica competente (art. 56).

A fin de proteger adecuadamente la calidad del agua, el Gobierno podrá establecer alrededor de los lechos de lagos, lagunas y embalses, definidos en el artículo 9 de la Ley, un área en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen (130).

Alrededor de los embalses superficiales, el Organismo de cuenca podrá prever en sus proyectos las zonas de servicio necesarias para su explotación. Pero, en todo caso, las márgenes de los lagos, lagunas y embalses quedarán sujetas a las zonas de servidumbre y policía fijadas para las corrientes de agua (art. 58).

De gran importancia es el artículo 62 en donde se prohíbe con carácter general, clara y rotundamente:

- a) Efectuar vertidos directos o indirectos que contaminen las aguas.
- b) Acumular residuos sólidos, escombros o sustancias, cualquiera que sea su naturaleza y el lugar en que se depositen, que constituyan o puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su

entorno.

c) Efectuar acciones sobre el medio físico o biológico afecto al agua, que constituyan o puedan constituir una degradación del mismo.

d) El ejercicio de actividades dentro de los perímetros de protección, fijados en los Planes Hidrológicos, cuando pudiera constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico.

En el artículo 12, a propósito del dominio público de los acuíferos subterráneos, se establece la posibilidad de que el propietario del fundo pueda realizar cualquier obra que no tenga por finalidad la extracción o aprovechamiento del agua, ni perturbe su régimen, ni deteriore su calidad (171).

Como también es importante que en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, será preceptiva la presentación de una evaluación de sus efectos (art. 90), cuestión que veremos en el apartado siguiente.

En el capítulo II relativo a los vertidos, se establece, con carácter general, que toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular, el vertido de

aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales requiere autorización administrativa, tema que desglosaremos en el capítulo III de esta segunda parte del trabajo (132).

De gran importancia, por su novedad, es lo dispuesto en el artículo 84: «Las Entidades públicas, Corporaciones o particulares que tengan necesidad de verter agua o productos residuales, podrán constituirse en comunidad para llevar a cabo el estudio, construcción, explotación y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que les permitan efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las mejores condiciones técnicas y económicas, considerando la necesaria protección del entorno natural». Incluso, llegado el caso, «el Organismo de cuenca podrá imponer justificadamente la constitución de esta clase de comunidades de usuarios», lo cual, si se plantea adecuadamente, puede significar una revolución en cuanto a la adopción de medidas preventivas de la contaminación de las aguas (133).

En fin, son muchas las consideraciones que podrían nacerse en este momento sobre la contaminación de las aguas y sobre los vertidos, pero preferimos dejarlo para más adelante, analizándolo en sus correspondientes epígrafes, por lo que quedamos emplazados hasta entonces. Si acaso, comentar una cuestión altamente importante, aunque se separe

un tanto de la línea que hemos seguido, y es la que sigue a continuación.

e) Organización institucional del agua.

Existía una intensa preocupación (174) por las contradicciones y discriminaciones en que se podía incurrir si son las diferentes Comunidades Autónomas las que, por medio de sus respectivos Estatutos, regulan la ordenación de los recursos hidráulicos en las cuencas que nacen y desembocan dentro de su propio territorio, frente a la situación de otras cuencas -la mayoría- en las que, por discurrir por más de un territorio regional, su ordenación queda bajo la competencia exclusiva del Estado; esta circunstancia imposibilitaría la elaboración de una verdadera política hidráulica nacional y podría degenerar en un enfrentamiento de regiones con el Estado o entre sí.

Este enfrentamiento se ha producido al presentarse diversos recursos de inconstitucionalidad (175), que han sido acumulados, contra determinados preceptos de la Ley de Aguas y otras disposiciones.

El Pleno del Tribunal Constitucional, en una compleja sentencia (176) de fecha 29 de noviembre de 1988, estimó parcialmente los recursos de inconstitucionalidad planteados, delimitando las competencias entre el Estado y

las Comunidades Autónomas sobre la gestión de los recursos hidráulicos que transcurren dentro o fuera de sus respectivos territorios.

El Tribunal realiza un análisis detallado de los títulos competenciales que corresponden al Estado y a las Autonomías en la planificación hidrológica, especificando en qué sentido pueden considerarse inconstitucionales una serie de artículos de la Ley de Aguas o de su reglamento de desarrollo, y como debe interpretarse su aplicación, o la forma en la que han de colaborar ambos entes en la planificación de los aprovechamientos hidráulicos.

Particularmente, en ella se aclara la interpretación que cabe darse a la Ley y los reglamentos que la desarrollan, al fallar el conflicto de competencias planteado por el Gobierno vasco contra el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, la Orden de 27 de diciembre del 1965, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales, y el Real Decreto 650/1967, de 8 de mayo, que define los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

En la Sentencia se establece que corresponde en exclusiva al legislador estatal excluir genéricamente del tráfico jurídico privado las aguas continentales para

integrarlas en el dominio público del Estado*.

Por otro lado, indica que las competencias de las Comunidades Autónomas, y en concreto las del País Vasco, no están condicionadas por el límite territorial, en relación con los acuíferos o masas de aguas subterráneas no renovables que carecen de relación con el conjunto de la cuenca intercomunitaria. Sobre estas aguas subterráneas intracomunitarias, el País Vasco y Galicia, según el Tribunal, tienen competencias no sólo ejecutivas, sino también legislativas.

La Sentencia declara también inconstitucional a la figura del Delegado del Gobierno en la Administración Hidráulica de las Comunidades Autónomas, así como la facultad de éste de impugnar los actos y acuerdos de aquellas.

4. Otras disposiciones.

Dada la gran dispersión normativa existente, en la que se encuentra una multiplicidad de disposiciones de muy diverso signo que, de alguna manera, hacen referencia a la contaminación de las aguas, nosotros vamos a tratar únicamente de aquellas que derivan de la nueva Ley de Aguas o que versan específicamente sobre aquél aspecto de las aguas.

No obstante, el resto de las disposiciones ha sido analizado en otros epígrafes -especialmente el referido a los antecedentes normativos sobre vertidos-, o en los capítulos siguientes por la materia de que tratan, y todas ellas se encuentran recogidas en el apéndice legislativo de disposiciones consultadas (137).

En primer lugar, e incluso un día antes de la aprobación de la Ley de Aguas, se dicta el Real Decreto 1801/1985, de 1 de agosto, por el que se asumen las funciones de las Comisarias de Aguas por parte de las Confederaciones Hidrográficas y se modifica la estructura orgánica de estas, que desarrollaremos en el punto correspondiente del capítulo que sigue.

Como complemento a la disposición derogatoria de la Ley, se dicta el Real Decreto 2477/1985, de 27 de diciembre.

por el que se aprueba la tabla de vigencias de las disposiciones afectadas a que se refiere el apartado 3 de la disposición derogatoria de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

En el articulado de este Real Decreto, se contienen las fases escalonadas en el tiempo, inclusive por cumplirse la condición de entrada en vigor de los reglamentos de la Ley, en la que quedarán derogadas distintas disposiciones recogidas en los apartados del anexo. Así, por haberse recesado el 1 de enero de 1986, han quedado derogadas (art. 1) las normas relacionadas en el apartado primero, entre las que nos interesan: el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900, que aprueba el Reglamento sobre Enturbiamiento de Aguas Públicas; el de 5 de marzo de 1924, relativo a la organización de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas; la Orden de 4 de septiembre de 1959, sobre reglamentación del vertido de aguas residuales; la de 23 de marzo de 1960, sobre vertido de aguas residuales; la de 9 de agosto de 1960, que dicta normas en relación con la alteración de las condiciones biológicas, físicas o químicas de las masas continentales, de sus cauces o riberas; la de 9 de octubre de 1962, que dicta normas complementarias al Reglamento de vertidos de aguas residuales; y el Decreto 2029/1971, de 23 de diciembre, sobre medidas contra la contaminación de los ríos quipuzcoanos.

Por haberse aprobado, como veremos seguidamente, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII, se han derogado (art. 2) las disposiciones contenidas en el apartado segundo del anexo, entre las que nos afectan el Decreto de 14 de noviembre de 1958, que aprueba el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces y el 1375/1970, de 25 de mayo, que modifica el anterior.

También por haber entrado en vigor el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley quedan derogadas las disposiciones contenidas en el apartado tercero del anexo (art. 3) de entre las que a nosotros importa la derogación del Real Decreto 3029/1979, de 7 de diciembre, por el que se regulaba la realización de estudios previos para la planificación hidrológica.

No obstante la promulgación de la Ley de Aguas y de su desarrollo reglamentario, en virtud del artículo 4, quedan subsistentes las disposiciones relacionadas en el apartado cuarto, que no tienen ninguna incidencia en nuestro estudio por referirse a aprovechamientos hidroeléctricos, ordenación del salto del Duero, aprovechamiento y explotación del Tajo-Segura, etc., al tiempo que son sólo cinco las que quedan vigentes. A pesar de ello, siguen vigentes algunas disposiciones referidas a las aguas o de

aplicación a las mismas, que no se contienen en este apartado del anexo y sí en el apéndice legislativo de este trabajo.

Dado el carácter de necesidad y urgencia y que la Ley de Aguas no resulta lo suficientemente explícita en alguno de sus conceptos para permitir su aplicación directa, se dicta el Real Decreto 849/1985, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en estrecha conexión con la misma y que viene a concretar y ampliar su contenido.

Particularmente nos interesa del mismo los títulos relativos a la utilización y protección del dominio público hidráulico, incluidos los regímenes de policía y económico-financiero del mismo.

Respecto a la utilización de las aguas, destacar las autorizaciones necesarias en caso de usos comunes especiales -encontrándose las normas generales de las mismas en los arts. 51 a 53- como, por ejemplo, para la navegación y flotación (art. 55 a 68), para el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos (art. 69), autorizaciones de otro tipo (art. 70 a 77) y en zona de policía (art. 78 a 82), cuyas actividades no pueden implicar un deterioro de la

calidad de las aguas. También es precisa la concesión en caso de usos privativos, no adquiridos por disposición legal (arts. 87 y ss).

Interesante es el capítulo tercero de este título dedicado a desarrollar el contenido de las autorizaciones y concesiones, analizando la concesión de aguas en general (art. 97 a 103), fijando las normas generales de procedimiento (arts. 104 a 119), las normas complementarias (arts. 119 a 121) y, posteriormente, incluso, algunas especialidades en la tramitación de otras concesiones (arts. 129 a 139), así como la novación (arts. 140 a 142), modificación (arts. 143 a 155), la revisión (arts. 156 a 160) y la extinción de las mismas (arts. 161 a 170).

Naturalmente el título más importante para nosotros de este Reglamento es el III, que se ocupa de la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales. En él se establecen una serie de normas generales (arts. 230 a 239), en línea con los preceptos correspondientes de la Ley de Aguas, ya citados, al tiempo que se establecen unas zonas de protección (arts. 242 y 244), todo ello con bastante repetición de aquéllas, para después entrar en el análisis de los vertidos (arts. 245 a 271), materia que, entre otras, se desarrollarán más adelante.

En cuanto a los regimenes de policia y económicofinanciero, como ya dijimos al comentar la Ley de Aguas, los trataremos en capítulos posteriores.

Por último, entre los diversos anexos del Reglamento, conviene destacar el anexo al título III, donde se contienen sendas relaciones de sustancias contaminantes siguiendo el sistema de doble lista existente en la legislación europea.

En definitiva, como se dijo en su momento, «una vez adaptada a la C.E.E. la Ley de Aguas, se está redactando ahora el Reglamento de la misma en el que se recogerán los usos del agua de conformidad con lo dispuesto en la C.E.E.» (178).

Simplemente mencionar el Real Decreto 2619/1986, de 24 de diciembre, por el que se aprueban medidas referentes a acuíferos subterráneos al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas, que contempla, en vista de las circunstancias de sequías e extraordinarias, sobre explotación grave de acuíferos y similares estados de necesidad, de urgencia o situaciones anómalas o excepcionales, la explotación abusiva del recurso, pero no contiene estrictamente referencias a la contaminación de las aguas.

Ante la nueva situación jurídica creada tras la

promulgación de la Ley de Aguas y el Reglamento antes mencionado, se hacía necesario adaptar a ella aquellas autorizaciones de vertidos concedidas con arreglo a la normativa precedente, legalizar, en la medida de lo posible, aquellos vertidos que no fueron autorizados y desarrollar, para todos ellos, la normativa correspondiente a la exacción del canon de vertido que contempla la legislación vigente. Para ello se aprueba la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales.

La presente disposición dicta las normas que han de aplicar las Confederaciones Hidrográficas con la mayor urgencia, por cuanto la identificación de todos los puntos de vertido, la iniciación de los trámites para su legalización y control y la recaudación del canon de vertido previsto en la citada legislación son actividades prioritarias y decisivas para conseguir la adecuada protección de las aguas continentales, ya que es evidente que muchas veces la solución técnica de la depuración implica plazos largos para su ejecución o puesta en marcha -ya se reconocía así en el art. 93.2 de la Ley-, por lo que se prevé el otorgamiento de plazos para la progresiva adecuación de los vertidos a los límites que fijan su correspondiente autorización, lo cual, en suma, supone el establecimiento de programas de descontaminación gradual.

De esta disposición se desprende: la obligación de declarar los vertidos directos a cauces públicos por sus causantes, antes del 31 de enero de 1997, incluso cuando eliminen sus aguas residuales mediante su extensión sobre el suelo o inyección en el subsuelo, procediendo a regularizar su situación administrativa, aun en el caso de que hubiesen obtenido previa y expresamente una autorización para efectuar el vertido de los organismos dependientes del M.O.F.U. con arreglo a la normativa anterior (139); y que el principio "quien contamina, paga" se impone, ya que se establecen los trámites para iniciar la recaudación del canon de vertido. También, según alguna información, la "posibilidad de imponer multas de hasta 50 millones, hasta ahora multas de 10.000 pesetas, aplicables a metalúrgicas, papeleras, químicas y textiles" (140).

Cronológicamente, se promulga el Real Decreto 650/1991, de 8 de mayo, por el que se definen, con carácter reglamentario, los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los Planes Hidrológicos en cumplimiento de lo establecido en los artículos 20.1 y 25.2 de la Ley, que por su contenido comentaremos, en cuanto al primer aspecto, en su lugar oportuno en el capítulo siguiente, señalando ahora únicamente que en el se reflejan el ámbito territorial de los planes hidrológicos en cada Confederación Hidrográfica, al tiempo que se señala, en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley, que

Las Comunidades Autónomas dispondrán de un plazo de tres meses, desde la publicación de este Real Decreto, para ejercitar su opción de incorporación a las Juntas de gobierno de los correspondientes Organismos de cuenca que se exponen.

También existe la Orden de 15 de julio de 1987, por la que se regulan las Empresas colaboradoras de los Organismos de cuenca en materia de control de vertidos de aguas residuales.

De conformidad con el artículo 257 del Reglamento, el M.O.P.U. establece, a través de esta disposición, las condiciones requeridas para que una empresa pueda actuar, en colaboración con los Organismos de cuenca, en las tareas de análisis y control de los vertidos de aguas residuales, creando, con este fin, un registro especial, en el que deberán figurar las que hayan obtenido el título de idoneidad para tales funciones.

La diversidad de tareas que pueden asumir por encargo de las Confederaciones Hidrográficas aconseja definir tres grupos para su clasificación, exigiendo para cada uno de ellos una capacidad técnica diferente.

Igualmente, en esta disposición se determinan los requisitos generales para la selección de estas empresas y

el consiguiente otorgamiento del título de idoneidad, las actividades que podrán realizarse bajo este régimen de colaboración, así como la garantía en el desempeño de las mismas, el acceso al Registro especial, el sistema de adjudicación de los contratos de colaboración y el control de inspección que ha de efectuarse sobre tales empresas, para comprobar que las condiciones que determinaron su idoneidad y su inclusión en el Registro siguen perdurando.

De igual modo hay que comentar la Orden de 12 de noviembre de 1987, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales.

En virtud del artículo 254 del Reglamento, se dicta esta Orden con la finalidad de regular los vertidos y la calidad de las aguas receptoras en relación con aquellas sustancias que por sus especiales características fueron incluidas en las listas I y II del anexo de dicho Reglamento. De otro lado, la adhesión de España a la C.E.E. implica la necesidad de incorporar al Derecho español la Directiva 75/454/C.E.E., relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad y las sucesivas.

En consecuencia, esta Orden define, en su anexo I,

las sustancias de la Relación I del anejo al título III del Reglamento a las que son de aplicación las normas de emisión y objetivos de calidad que se incluyen en los anejos sucesivos y que constituyen la normativa aplicable a los vertidos: de mercurio en aguas residuales procedentes de instalaciones industriales del sector de electrolisis de cloruros alcalinos que utilizan catodos de mercurio (anejo II); de mercurio en aguas residuales procedentes de instalaciones industriales de sectores diferentes del anterior (anejo III); de cadmio (anejo IV); de hexaclorociclohexano (anejo V); de tetracloruro de carbono (anejo VI); de D.D.T. (anejo VII); y de pentaclorofenol (anejo VIII). Dado el carácter técnico del presente texto entendemos no requiere mayor comentario.

Quedando pendientes de desarrollo los títulos II y III de la Ley de Aguas que permitiría la constitución de los Organismos de cuenca previstos en la Ley, así como la del Consejo Nacional del Agua y, consecuentemente, la elaboración de los Planes Hidrológicos en los cuales, se deberá tener en cuenta aquella normativa de la C.E.E., relativa a los objetivos de calidad para las aguas continentales que figuran en las Directivas 75/440/C.E.E., 76/160/C.E.E., 78/695/C.E.E. y 79/923/C.E.E., se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica que desarrolla los mencionados títulos, por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, que

~~SECRET~~

brevemente comentamos en cuanto a la planificación hidrológica, por contener en su capítulo primero una serie de principios generales en línea con los ya recogidos en la Ley de Aguas y por utilizarse en su parte de organización repetidamente después.

Respecto de la planificación, que tendrá por objetivos generales conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales (arts. 38.1 de la Ley y 70 del Pto.) se establece que la misma se realizará mediante los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional, pudiendo ser los primeros intra o intercomunitarios, según el caso estando dividido su ámbito territorial en unidades que se denominarán sucesivamente zonas, subzonas y áreas, cuya división se hará atendiendo, entre otros, a criterios medioambientales, de calidad u otros que se estimen convenientes (arts. 38.2 de la Ley y 71 del Pto.).

En su contenido obligatoriamente deberán figurar las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales, así como los perímetros de protección y las medidas para la

conservación y recuperación del recurso y entorno afectados". incluyendo las "directrices para recarga y protección de acuíferos" (arts. 40 de la Ley y 72 apartados e), g), e 1) del Fto.).

En las características básicas de la calidad de las aguas, superficiales y subterráneas, se incluirán tanto la situación al reoactarse el plan como los objetivos de calidad que deban alcanzarse en cada río o tramo de río, que se definirán en función de los usos previstos para las aguas y deberán cumplir al menos las condiciones que, de acuerdo con las Directivas de la C.E.E. mencionadas, se establecen en los anexos de este Reglamento (art. 79): anexos que se refieren, respectivamente, a la calidad exigida a las aguas superficiales que sean destinadas a la producción de agua potable, a las aguas dulces superficiales para ser aptas para el baño, a las aguas continentales cuando requieran protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces y a las aguas cuando requieran protección o mejora para la cría de moluscos, y que dado su carácter técnico no insistimos en ello.

En el Plan se deberán establecer los procedimientos y líneas de actuación necesarias para conseguir la adecuación de la calidad de las aguas a los objetivos de calidad de las mismas. Por otro lado, las características básicas de la ordenación de los vertidos de aguas residuales

incluirán las normas de tipo general precisas para que puedan alcanzarse dichos objetivos, que se referirán a la programación de la lucha contra la contaminación en los diferentes tramos o sectores de la cuenca. Al mismo tiempo deberán preverse programas de actuación para eliminar de las aguas continentales la contaminación producida por aquellas sustancias que por su toxicidad, persistencia o bioacumulación, figuran en las relaciones I y II del anexo al título III del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (art. 8).

Asimismo, el Plan fijará los perímetros de protección a que se refiere el artículo 29 de la Ley, en los que se prohibirá las actividades que pudieran constituir un peligro de contaminación o degradación de dominio público hidráulico y en los que son de aplicación las normas establecidas en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico para las zonas de policía. También se incorporarán al Plan los perímetros de protección a que se refieren los artículos 172 y 173 de este último Reglamento (art. 22).

De idéntica forma podrán ser declaradas de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de aguas por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los Planes Hidrológicos recordarán la clasificación de dichas zonas y

las condiciones específicas para su protección (arts. 41.2 de la ley y 90.1 del Rto.). En este sentido los Planes Hidrológicos, una vez remitida por los organismo competentes la relación de zonas protegidas, recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones para su protección, bien de forma expresa, bien remitiéndose de manera concreta a los preceptos vigentes de la legislación ambiental que les sea aplicable.

En cuanto al contenido del Plan Hidrológico Nacional, en el artículo 92 se hace una simple referencia a la protección del medio ambiente y la naturaleza, que no se contenía en la Ley, como ya dijimos en su momento, al hablar de la coordinación de los diferentes Planes considerando las diversas planificaciones sectoriales de carácter general.

Posteriormente, trata de la elaboración, aprobación y revisión de los Planes (arts. 95 a 114), efectos de los mismos (arts. 115 a 120), sin detenernos más en este Reglamento.

También se han dictado algunas disposiciones complementarias a las anteriores como el real Decreto 734/1986, de 1 de julio, por el que se establecen normas de calidad de las aguas de baño; la Orden de 15 de diciembre de 1988, relativa a los métodos y frecuencias de análisis o de inspección de las aguas continentales que requieran

protección o mejora para el desarrollo de la vida piscícola; y el Real Decreto 28/1969, de 17 de enero, por el que se establecen normas sobre calidad exigida a las aguas para la cría de moluscos.

Un texto, aun vigente, que tradicionalmente se ha venido aplicando con mejor o peor fortuna para proteger la calidad de las aguas es el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 1961 (141). Es de aplicación, con carácter general, este Reglamento y la Orden de 15 de marzo de 1963 que aprueba la Instrucción que dicta normas complementarias para su aplicación, en cuanto a Ordenanzas, licencias, calificación de actividades, medidas correctoras, emplazamientos, inspecciones, sanciones, registro, etc.

Debido a su cualidad de servir a modo de cajón de sastre para resolver muchos problemas en los que están presentes fenómenos de contaminación se ha empleado en las aguas, por ejemplo, cuando establece las condiciones químicas y bioquímicas que han de reunir, como mínimo, las aguas la depuradas, antes de su vertido (142).

No obstante la relativa utilidad de esta legislación, existen razones de peso que indican su inconveniencia, siendo la principal su desfase, unida a la profunda transformación del marco jurídico de entonces hasta

el actual (piénsese en el surgir de las Comunidades Autónomas) y la constatación de la realidad social actual en materia de medio ambiente, por lo que no nos detenemos (143).

Por otra parte, cobra esencial importancia, ante la carencia anterior de normativa al respecto, la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, cuya finalidad esencial es establecer, con carácter precisamente de ley básica, los criterios necesarios para una gestión racional y segura de los residuos tóxicos y peligrosos, en sus distintas fases de producción, recogida, almacenamiento, transporte, recuperación y eliminación, de este tipo de residuos. Pretende, asimismo, entre sus objetivos la adaptación jurídica española en la materia a las directrices de la Comunidad Europea.

Esta Ley, que armoniza nuestra legislación con la comunitaria en materia de residuos tóxicos y peligrosos y singularmente con la Directiva 76/319/CEE, tiene como principios básicos la prevención de los posibles riesgos para la salud del hombre, recursos naturales y medio ambiente, y la promoción de la reutilización de sus recursos. Ello ha de comportar la transformación de los residuos en inocuos, evitando la transferencia de la contaminación de las aguas como medio receptor, y el desarrollo de tecnologías que permitan el mejor

aprovechamiento de los residuos.

En el articulado se establece una relación de 30 sustancias consideradas peligrosas, y que las medidas de control afectaran no solo a estos productos, sino tambien a los recipientes que los hayan contenido.

Las novedades fundamentales de la Ley se centran en que los residuos tendran siempre un titular, que sera el productor o el gestor de los mismos, lo que permite concretar las responsabilidades a la hora de determinar las infracciones y sanciones que pueden llegar hasta multas de 100 millones de pesetas y la suspensión temporal o definitiva de la entidad infractora.

Debe reseñarse que esta Ley se ve complementada por el Reglamento, aprobado por Real Decreto 833/1988, de 29 de julio, para su ejecución.

Tambien hay que señalar, por su carácter general, el Real Decreto Legislativo 1302/1985, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

Las evaluaciones de impacto ambiental (144) constituyen una técnica generalizada en todos los países industrializados, recomendada de forma especial por los Organismos internacionales y singularmente por el

F.N.U.M.A., U.C.D.E. y C.E.E. que, reiteradamente, a través de los programas de acción, les han reconocido como el instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, hasta el extremo de dotarla, en el último de los citados, de una regulación específica, como es la Directiva 85/377/CEE, que veremos después.

Esta técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, se ha venido manifestando como la forma más eficaz para evitar los atentados a la Naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

Las evaluaciones de impacto ambiental han estado reguladas en España de modo fragmentario. Así el Reglamento de actividades clasificadas, de 30 de noviembre de 1961, en su artículo 20, regulaba sus repercusiones para la sanidad ambiental y proponía sistemas de corrección. La Orden del Ministerio de Industria de 19 de octubre de 1976, para proyectos de nuevas industrias potencialmente contaminadoras de la atmósfera y ampliación de las existentes, incluía un

estudio de los mismos al objeto de enjuiciar las medidas correctoras previstas y evaluar el impacto ambiental. Finalmente, la Ley de Aguas, de 2 de agosto de 1985, impone con carácter preceptivo que en la tramitación de las concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y a la vez impliquen riesgos para el medio ambiente, sea necesaria la presentación de una evaluación de sus efectos.

Segun establece el artículo 1 de este Real Decreto Legislativo: «Los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad,.... deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental...», siempre que estén comprendidas en el anexo del mismo y en la forma prevista en esa disposición, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica.

Dichos proyectos, segun el artículo 2, deberán incluir un estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, los siguientes datos:

a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización de las y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia y energía resultantes.

b) Evaluación de los efectos previsibles directos e

indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico.

c) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos significativos. Posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas en el proyecto.

d) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

e) Programa de vigilancia ambiental.

«Si un proyecto de los sometidos obligatoriamente a trámite de evaluación de impacto ambiental comenzara a ejecutarse sin el cumplimiento de este requisito será suspendido, a requerimiento del órgano ambiental competente, sin perjuicio de la responsabilidad que hubiere lugar» (art. 9.1).

A los efectos de esta disposición, se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto (art. 5). es decir, se amplía bastante esa competencia ambiental, incluso a órganos de la Administración no

estrictamente ambientales; correspondiendo a los órganos competentes por razón de la materia el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto, sin perjuicio de que el órgano ambiental pueda recabar información de aquellos al respecto, así como efectuar las comprobaciones necesarias en orden a verificar el cumplimiento del condicionado (art. 7).

Asimismo, podrá acordarse la suspensión cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: La ocultación de datos, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación -lo que ya se recoge en el Código Penal-, o bien, el incumplimiento o transgresión de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto (art. 9.2).

Cuando la ejecución de los proyectos produjera una alteración de la realidad física, su titular deberá proceder a la restitución de la misma en la forma que disponga la Administración. A tal efecto, esta podrá imponer multas coercitivas sucesivas de hasta 50.000 pesetas cada una, siendo posible la ejecución subsidiaria por la propia Administración, a cargo de aquel (art. 10.1). En cualquier caso, el titular del proyecto deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados (art. 10.2).

Este Real Decreto Legislativo no será de aplicación

a los proyectos relacionados con la defensa nacional y a los aprobados específicamente por una ley del Estado, ni a los supuestos excepcionales en los que el Consejo de Ministros, mediante acuerdo motivado, pueda excluir a un proyecto determinado del trámite de evaluación de impacto (Disposiciones adicionales primera y segunda). En este último caso, el acuerdo del Gobierno se hará público y contendrá las previsiones que en cada supuesto estime necesarias en orden a minimizar el impacto ambiental del proyecto.

Por fin, hay que advertir que, en función de la Disposición final primera, este Real Decreto Legislativo no era de aplicación a los proyectos mencionados hasta que transcurrieran dos años desde su entrada en vigor.

Y, por último, comentaremos el Real Decreto 1111/1-85, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1-85, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

Todas las grandes obras públicas deberán presentar una evaluación sobre el impacto ambiental que pueden provocar, según se desprende del Reglamento. En el estudio de impacto el titular del proyecto ha de referirse, entre otras cosas, a las características del mismo, al examen de

posibles alternativas, al inventario de las principales particularidades ecológicas del entorno, en nuestro caso de las aguas, a la valoración de los impactos previsibles en ellas y a la propuesta de medidas correctoras.

Este estudio será evaluado por el órgano administrativo correspondiente de medio ambiente que determinará si es conveniente o no realizar el proyecto y las condiciones en que debe llevarse a cabo.

La evaluación se realizará en obras como las refinerías de petróleo, instalaciones de gasificación, centrales térmicas y nucleares, instalaciones para el almacenamiento o eliminación de residuos radiactivos, plantas siderúrgicas, plantas de extracción y tratamiento de amianto, instalaciones químicas integradas, grandes presas, extracciones mineras a cielo abierto, etc.

Un texto normativo, del mayor interés, aún no vigente y de decisiva importancia para la protección del medio ambiente en su conjunto, es la futura Ley General del Medio Ambiente, que actualmente se encuentra en fase de anteproyecto, no apreciándose ningún gesto que indique su inminente aprobación por el Gobierno para su remisión a las Cortes Generales como Proyecto de ley.

Son ya algunos los países que cuentan con una Ley

general del Medio Ambiente: Estados Unidos y más recientemente, Venezuela, Colombia, Puerto Rico y Portugal; pero existen países con leyes generales contra la contaminación del medio ambiente, como Suiza y Suecia o México; y países con leyes sectoriales de protección, como Alemania, Francia, Italia, Austria y nuestro país.

La solución legal en España hasta ahora ha sido el tipo que se denominaría sectorial, pero se está preparando esta nueva vía y de hecho se celebraron hace algún tiempo reuniones tratando de elaborar un primer borrador de anteproyecto que clasificaba las materias con el siguiente orden: Exposición de motivos; Título preliminar; Título primero: Principios y normas comunes a todos los sectores; Título segundo: Normas propias de cada sector; el tercero: Actuación administrativa; cuarto: Actuación de los particulares; y Disposiciones finales.

El anteproyecto actual data de septiembre de 1982, siendo elaborado por el Gobierno de la Unión del Centro Democrático, sin que hasta el momento, según nuestra información, haya sufrido variación alguna, encontrándose paralizado y bloqueado. No obstante, de su contenido y de los principios e ideas que le inspiran pueden extraerse algunas consideraciones de interés.

Su contenido consta de un Preambulo, un Título

preliminar dedicado al objetivo y principios generales (arts. 1 a 9), un Título primero dedicado a la acción de los poderes públicos (arts. 10 a 16), un Título segundo referido a las competencias del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (arts. 17 a 20), Título tercero a la actuación administrativa (arts. 21 a 34), tres Disposiciones transitorias, diez Disposiciones finales y un Anexo que contiene las actividades sometidas a régimen de evaluación ambiental y autorización administrativa previa.

En lo referente a su contenido concreto, además del conjunto de principios jurídicos básicos en la materia, debe abordar la necesidad de configurar los instrumentos y técnicas jurídicas de intervención pública: medidas preventivas, de fomento, represivas, compensatorias, etc., a las que haremos alusión, y abordar la reforma organizativa de la Administración del Estado encargada de tutelar el ambiente.

En cuanto a los principios, esta hipotética Ley general, de carácter eminentemente administrativo, debe tener validez para todas las Administraciones públicas y contener un conjunto de principios básicos de índole normativo en los que se fundamente y se alcance operativamente en el futuro la protección del ambiente, que englobe las aguas. Al mismo tiempo tendría que servir de referencia respecto del posterior desarrollo de la

legislación estatal sectorial y debería clarificar, dar coherencia y coordinar las disposiciones normativas de las distintas Comunidades Autónomas.

La cuestión es de gran trascendencia, pues uno de los graves problemas que se plantean en la ordenación jurídica del ambiente es la necesidad urgente de que el Estado dicte la legislación básica sobre protección del mismo, ya que mientras no se produzca esta las Comunidades Autónomas tendrán grandes dificultades a la hora de adoptar alguna iniciativa en esta materia.

Entretanto, no cabe más remedio que considerar como legislación básica, con carácter transitorio, las distintas disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia de protección ambiental, en nuestro caso la legislación de aguas. En cumplimiento de la obligación de dictar dicha legislación básica fijada en el artículo 149.1.23 de la C.E., el Estado podría transitoriamente habilitar a las Comunidades Autónomas para elaborar, cuando tengan competencia para ello, las disposiciones legales y reglamentarias precisas para la ejecución y desarrollo de tales normas, dentro de su respectivo ámbito.

Sin embargo, cabe el interrogante de si lo adecuado es promulgar una ley de este tipo o enfocar el problema a través de una regulación sectorial del ambiente tal y como

ocurre en otros países (144 bis). Ello nos lleva a pensar en el ineludible tratamiento sectorial que la legislación del Estado debe llevar a cabo para dar completo cumplimiento al precepto constitucional citado.

(144 bis) FERRAZ MURENO. «Ley general y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente», en «E.L.M.A.», nº 20, 1981, págs. 21 a 27.

Sería conveniente, en lo que atañe a esta amplia legislación sectorial, lograr la máxima funcionalidad en el contenido de tales disposiciones, de tal forma que opere simultáneamente a modo de ley marco y de ley ordinaria reguladora de la materia: es decir, que sea válida para las Comunidades Autónomas que no tengan atribuidas nada más que funciones de gestión sobre el medio y, simultáneamente, contenga los principios y directrices de cada sector que puedan ser posteriormente desarrolladas legislativamente por las dichas Comunidades Autónomas.

A este respecto, nosotros nos decantamos por la promulgación, cuanto antes, de la Ley General del Medio Ambiente, por entender que es de extrema utilidad a la hora de plantear una política global de protección del ambiente, lo que redundará en eficacia en cada uno de los sectores.

III.- El desarrollo normativo en las Comunidades Autónomas.

El Estado español, como es sabido, está integrado por 17 Comunidades Autónomas. Todas ellas cuentan con sus propios Estatutos de Autonomía en los que el tema del medio ambiente ha sido tratado (145) de forma diversa, siendo la plasmación más importante de esta materia en la legislación autonómica.

Las razones de esta diversidad son variadas. En primer lugar, porque el techo autonómico es variable y, consecuentemente, todas las Comunidades no tienen las mismas competencias. En segundo lugar, porque cada Comunidad tiene distinta expresión y consideración de la materia ambiental de su competencia. Y finalmente, porque no están caracterizadas -ni tampoco atribuidas homogéneamente- las funciones de desarrollo legislativo y de ejecución o gestión, utilizándose distintas palabras y niveles de concreción.

No obstante, la aprobación de la Constitución española y la puesta en marcha de las transferencias del Estado a dichas Comunidades en materia de ambiente, así como la promulgación de la Ley de Aguas, ha significado la entrada en vigor de una serie de disposiciones de carácter sustantivo sobre aguas continentales promulgadas a nivel

estatal, como ya hemos visto, o en el ámbito autonómico, puesto que las Comunidades han dictado disposiciones de distinto rango sobre algunos aspectos de las aguas (146), de entre las que nos interesan las que siguen.

En Cataluña, donde ha proliferado más el desarrollo legislativo, se han dictado diversas disposiciones al respecto: Ley 5/1981, de 4 de junio, sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales; Decreto 337/1982, de 27 de abril, sobre aprobación del Plan Global de Saneamiento de Cataluña (esquema y directrices); Decreto 305/1982, de 13 de julio, de desarrollo de la Ley anterior; Orden de 19 de octubre de 1982, fijando las clases de dispositivos de depuración de aguas residuales y estableciendo los coeficientes de rendimiento a considerar para la estimación a cómputo de las primas por instalaciones propias; Orden de 14 de octubre de 1982, sobre modalidades y procedimientos de análisis de los elementos que sirven de base para la determinación de cánones, incrementos de tarifa y primas de depuración de aguas residuales; Orden de 21 de octubre de 1982, sobre fijación de procedimientos para la medida directa de coeficientes de prima e incrementos de la tarifa para vertidos de aguas residuales; Orden de 2 de diciembre de 1982, por la que se aprueba la tarifa de coeficientes específicos de contaminación para la estimación a cómputo de las cantidades vertidas a los medios naturales; Decreto

347/1981. de 15 de julio, por el que se establecen Normas complementarias para la determinación del incremento de tarifa y canon de saneamiento aplicables a los establecimientos que disponen de instalaciones de depuración propias: Decreto 150/1984, de 15 de marzo, por el que se establecen normas relativas a la percepción del canon de saneamiento creado por la Ley 5/1981.

En el País Vasco, también se han dictado algunas disposiciones: Orden de 19 de octubre de 1982, fijando las clases de dispositivos de depuración de aguas residuales y estableciendo los coeficientes de rendimiento a considerar para la estimación a computo de las primas por instalaciones propias: Orden de 21 de octubre de 1982, sobre fijación de procedimientos para la medida directa del coeficiente de prima e incrementos de la tarifa para vertederos de aguas residuales: Orden de 2 de diciembre de 1982, por la que se aprueba la tarifa de coeficientes específicos de contaminación para la estimación a computo de las cantidades vertidas a los medios naturales, que coinciden totalmente con las catalanas en cuanto a fecha y materia, respectivamente.

En la Comunidad madrileña, la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora de abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid: el Decreto 177/1985, de 20 de diciembre, que aprueba el Reglamento sobre régimen

económico y financiero de abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad: y el Decreto 30/1986, de 20 de marzo, por el que se establecen normas complementarias para valoración de la contaminación y aplicación de tarifas por depuración de aguas residuales.

En Baleares, el Decreto 42/1984, de 28 de mayo, sobre régimen de ayudas en materia de abastecimiento y saneamiento de los núcleos urbanos y Decreto 16/1987, de 17 de marzo, por el que se modifican los artículos 2, 3, 4, 6 y 7 del Decreto anterior.

En La Rioja, la Orden de 24 de marzo de 1986, estableciendo normas reguladoras de concesiones — de subvenciones por obras de reparación de sistemas de depuración de aguas residuales.

En Murcia, los Decretos de 28 de junio de 1984, sobre atribución de competencias en materia de abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes de ríos y rebadíos, y el 74/1985, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la protección de ecosistemas de aguas interiores.

En Castilla-La Mancha, Decreto 119/1986, de 4 de noviembre, sobre ayudas a las Corporaciones Locales en materia de obras de abastecimiento y saneamiento y Orden de

6 de noviembre de 1966. por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del Decreto anterior.

Asimismo, existen otra serie numerosa de normas que regulan aspectos que, de alguna manera, inciden en la calidad de las aguas (147), en las que no nos detenemos.

IV.- Régimen Local.

La distribución territorial de la Administración en tres niveles -estatal, autonómica y local-, según el modelo territorial del Estado diseñado por la Constitución, determina la existencia de una pluralidad de sistemas de organización que tienen capacidad para funcionar por sí mismos en orden a la gestión de sus respectivos intereses, limitándose, por lo que se refiere a las instituciones locales, al reconocimiento de su autonomía, al tiempo que se contemplan como parte integrante de la organización territorial del Estado y vinculadas profundamente a las Comunidades Autónomas.

La Administración local surge así de la Constitución dotada de una autonomía para la gestión del contenido competencial correspondiente a sus respectivos intereses, pero ni se precisa dicho contenido, ni se establece un esquema completo de su organización, como veremos, ni se arbitra finalmente un sistema acabado de articulación con las Administraciones superiores, debiendo abordarse tales cuestiones mediante el concurso legislativo del Estado y las Comunidades Autónomas.

Así pues, quedan deferidos al legislador ordinario -tanto el estatal como el autonómico- no sólo los aspectos competenciales de las entidades locales, de los que dichos

legisladores se ocuparán en el momento de ejercer sus respectivas funciones legislativas, sino también los aspectos estructurales y funcionales de aquellas entidades, los cuales en su carácter básico corresponderán al Estado y en el de concreción a las Comunidades Autónomas.

Con la aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, el Estado ha dado cumplimiento a la obligación que constitucionalmente tenía contraída con la Administración Local. Posteriormente, el gobierno de la Nación haciendo uso de la autorización conferida por la disposición final primera de la referida Ley, ha aprobado, con fecha 18 de abril de 1985, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, con el carácter que se establece en su disposición final séptima. A lo que se viene a añadir la porción del desarrollo reglamentario prevista en la disposición final primera, todo lo cual pasamos a comentar.

En lo que atañe a nuestro objeto de estudio (148), existen diversos preceptos contemplados en los textos mencionados que hacen alguna referencia a aspectos ambientales, incluidos los relativos al agua. Así en el artículo 25.2.f) de la L.R.E.R.L. dentro del Capítulo III, del Título II, relativo a las competencias de los municipios, se dice que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del

Estado y de las Comunidades Autónomas...» en materia de protección del medio ambiente, y más concretamente en cuanto a la «recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales» (artículo 25.2.1)). Pudiendo los municipios realizar, según el artículo 28, actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, la protección del medio ambiente.

En cuanto a los servicios mínimos que deberán prestar los municipios, en todo caso, dependiendo del número de habitantes del mismo, el artículo 26.1.a) incluye, para todos los municipios, la «recogida de residuos, limpieza viaria... alcantarillado...» añadiendo en los de población superior a 5.000 habitantes, además, el «...tratamiento de residuos» y en los de población superior a 50.000 habitantes, además, la «...protección del medio ambiente».

Respecto de los regímenes especiales a los que hace alusión el Capítulo IV, el artículo 10 establece que «las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como... el predominio en su término de las actividades... industriales, mineras u otras semejantes... que pueden incidir sustancialmente sobre la

calidad de las aguas, precisamente por desarrollarse en un entorno no muy proclive a despliegue de medidas técnicas para evitar la contaminación, ya sea por el tipo específico de actividad desarrollada (por ejemplo, las alcazaras), o por la falta de información y de conocimientos, ya sea por la escasez de recursos para llevarlo a cabo.

Asimismo, dentro de las actividades y servicios, en el artículo 66.3 «se declara la reserva en favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos...» (149).

Respecto a la provincia no se especifica nada sobre protección del medio ambiente en la L.R.E.R.L. Salvo las obligaciones que le vienen conferidas de modo general como ente local y no pueden eludir a la hora de desarrollar la actividad que les es propia.

Conviene resaltar, aunque no se trate de un texto normativo que regule idéntica materia a la de las disposiciones que venimos comentando, que la Ley 14/1986, de 20 de abril, General de Sanidad señala en su artículo 42.a) ser competencia de las Corporaciones municipales el control sanitario del medio ambiente, en los supuestos de: «a) Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e

industriales.*

En el texto refundido también se contienen algunas disposiciones que muy indirectamente puede entenderse afectan al tema que nos ocupa. Así, en el artículo 30.5, precisamente dentro de las competencias de la provincia, se indica que «también cooperará la Diputación en la elaboración de... informes técnicos previos al otorgamiento de licencias... y demás obras y servicios de la competencia municipal» lo cual es demasiado genérico y ambiguo.

Referente a las competencias de otras entidades locales que puedan existir de ámbito territorial inferior al municipio, el artículo 38 del Texto Refundido, contempla «la construcción, conservación y reparación de fuentes, la aceras y abrevaderos» (letra a), «la limpieza de calles» (letra c) y «la mera conservación y administración de su patrimonio...» (letra d); la obligación del Alcalde pedáneo de velar la conservación de las fuentes públicas (art. 40. d) y la atribución a la Junta o Asamblea vecinal de la administración, conservación de los bienes y derechos propios de la entidad. Considerando el artículo 74.1 bienes de uso público local, entre otros, las aguas, fuentes, canales.... cuya conservación y policía sea de la competencia de la entidad local, resaltando, quizás lo más importante para nosotros, que existen competencias de policía para la conservación de dichos bienes, aunque no se

especificuen, por lo que habrá que acudir al régimen general.

Hay también algunas disposiciones financieras en este texto que versan sobre aguas residuales y así el artículo 219 prevé la exigencia obligatoria de contribuciones especiales por obras y servicios que afecten a las redes de alcantarillado y desague de aguas residuales (apartado 1.d) y, potestativamente, cuando se trate de la renovación, sustitución y mejora de las redes de alcantarillado y desagües de aguas residuales (apartado 2.c), por obras para la depuración de aguas destinadas al abastecimiento (apartado 2.g), y por la instalación de estaciones depuradoras de aguas residuales y colectores generales (apartado 2.h).

No se encuentra ninguna alusión en los reglamentos de desarrollo de ambos textos, salvo una vaga referencia contenida en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (150) a las aguas de fuentes y estanques, cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local.

Entre la legislación que puede dictar los ayuntamientos, bastante numerosa por otra parte, y de la que solo citaremos algunos ejemplos, hay que reseñar la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano

(151). aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 26 de abril de 1.985, entre cuyo contenido dedica el Libro V a la "Protección de los recursos hidráulicos frente a la contaminación por vertidos no domésticos" (152), con varios títulos, divididos en capítulos, que se ocupan de: disposiciones generales, condiciones de los vertidos (vertidos prohibidos, vertidos tolerados, instalaciones de pretratamiento y descargas accidentales), control de los vertidos (solicitud de vertidos, muestreo y análisis de los vertidos e inspección) y régimen disciplinario (normas generales, infracciones y sanciones), respectivamente.

La Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente (153), redactada por el Ayuntamiento de Badalona (154), carece de mayor interés por estar destinada exclusivamente a la protección por contaminación atmosférica -incluyendo, por tanto, de alguna manera en la protección de las aguas-, a pesar de que su título abarca el medio ambiente en general, lo que no terminamos de comprender.

V.- Regulación legal en las Comunidades Europeas y su repercusión ante la integración de España en la C.E.E.

La legislación europea, amén de los Tratados constitutivos y otros que vienen a completarlos o modificarlos -que constituyen el Derecho primario-, comprende numerosos actos de Derecho comunitario propiamente dichos, además de Directivas, Reglamentos y Decisiones que tienen un alcance normativo general, en unos casos, y un carácter jurídico vinculante en todos -formando parte del Derecho derivado- (155).

Estos últimos actos comunitarios se refieren a campos muy variados entre los que se encuentra el medio ambiente, que engloba la prevención de la contaminación de las aguas dulces, de la contaminación por sustancias químicas, gestión de residuos, etc., incluida, curiosamente, la protección de los consumidores (156).

El paquete comunitario sobre medio ambiente es de los más voluminosos y coherentes; y, uno de los supuestos motivos para la revisión y actualización de los Tratados de Roma y de París es la introducción de las preocupaciones ambientales como objetivos prioritarios de la política comunitaria, que está estructurada en base a unos programas de acción.

No puede extrañar a nadie que los Tratados que fundamentan jurídicamente las Comunidades (157), carezcan de referencias específicas a la tutela del ambiente, dado que en las fechas de su sanción estas preocupaciones no aparecían en cuanto tales en el complejo de responsabilidades públicas.

Sabido es que la sensibilidad de los Poderes del Estado a la problemática ambiental tiene poco más de una década tras sí, aunque de antiguo existan medidas que desde el punto de vista sanitario hayan intentado disciplinar algunas acciones incidentes sobre el medio, especialmente sobre el acuático-fluvial.

Pero solo en los inicios de los años setenta una latente pero intensa receptividad ante la progresiva decadencia ambiental, inducida por algunas aportaciones doctrinales pioneras (158), emergió en un movimiento riguroso que se plantea en su conjunto la defensa de los elementos naturales que hacen posible la vida sobre la Tierra (159).

La intensidad con que se produjo la eclosión de estas corrientes dio lugar a que pese a la lentitud con que se producen los acontecimientos en los organismos internacionales (160), prontamente se celebrase un foro mundial, -el representado por la Conferencia de Estocolmo de

1972, como ya se mencionó, que impulsó considerablemente las diversas iniciativas legislativas nacionales e internacionales.

Ello determinó en el ámbito de la C.E.E. la adopción en octubre de 1972 -con ocasión de una reunión de Jefes de Estado celebrada en París- de una declaración en la que se reconocía que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, adoptándose en 1973 el Primer Programa de acción en materia ambiental.

Farece claro que en ausencia de una aproximación ecológica racional, los grandes objetivos económicos de la Comunidad podrían ponerse en peligro, por lo que el Preambullo del Tratado de Roma considera como un fin esencial: «la mejora de las condiciones de vida y de empleo de nuestros pueblos», pero tal proposición no podría llenar sin más la laguna que aparece en el Derecho básico comunitario.

Por ello, se ha necesitado recurrir al artículo 175 del mismo Tratado, con arreglo al cual si una acción de la Comunidad parece necesaria para realizar alguno de sus objetivos, no obstante la no previsión de los poderes necesarios, el Consejo pronunciándose por unanimidad sobre las proposiciones de la Comisión adoptará las medidas adecuadas. A esta vía se ha recurrido, conjuntamente con la

que preve el articulo 100 sobre armonización de medidas nacionales, para la adopción de un gran numero de disposiciones comunitarias relacionadas con el ambiente (161).

Así pues, los órganos responsables de la C.E.E. conscientes desde 1972 que era necesario reaccionar colectivamente ante los fenómenos de contaminación, impulsaron la adopción del Primer Programa de acción en materia ambiental; actualizado en 1977, dió lugar en 1982 al Programa de acción que abarcaba el periodo 1982-1986 y actualmente está vigente el Cuarto Programa de la C.E.E. en materia de medio ambiente que abarca desde 1987 a 1992 (162).

Sin entrar a enumerar los principios que incluyen los programas anteriores, si debemos comentar que los principios en que se basa este Cuarto Programa están centrados en un enfoque preventivo, en la actuación en el origen, el principio de "quien contamina, paga", la integración de los requisitos medioambientales en otras políticas comunitarias y desarrollo equilibrado de las regiones en la Comunidad.

1. Tratamiento de la protección de las aguas en el Derecho Comunitario.

sin abordar los aspectos generales del Derecho comunitario europeo (163), vamos a analizar la normativa comunitaria de protección ambiental de las aguas (164), aunque no podremos, casi como siempre, prescindir de la tutela del ambiente en general (165).

De dicha normativa se desprende que la protección del agua se lleva a cabo según sus modalidades de contaminación, conectándose con otros fenómenos como las precipitaciones contaminadas, la calidad del aire, etc., al tiempo que la regulación se divide en dos grandes grupos según tengan por objeto las conductas que afectan a las aguas continentales o a las marinas. Dentro de las primeras, que son las que nos ocupan, se distingue, a su vez, el tratamiento de las aguas superficiales y el de las subterráneas, estudiando problemáticas específicas como la incidencia en el foco contaminante, las características de los vertidos y la calidad de las aguas.

Una serie de instrumentos comunitarios (166) tiende a evitar, como prevención realizada desde el origen, la producción de sustancias (167) en condiciones tales que den lugar a contaminaciones indeseables, lo que sucede específicamente con el titanio, que ha protagonizado episodios contaminantes que alarmaron a los europeos. La Directiva correspondiente al dióxido de titanio (168), prevé, además del régimen de autorización para la

eliminación de estos residuos, el establecimiento de medidas de control para las industrias existentes y posibles programas de descontaminación.

En cuanto a las nuevas instalaciones, los Estados miembros no deberán autorizarlas si no hay garantías de que los procesos industriales previstos no producirán trastornos en el medio acuático. Los Estados se obligan a realizar los controles de la forma aprobada en la C.E.E. (167).

La normativa de vertidos también contiene previsiones parecidas, pero menos energicas, en relación con otros residuos especialmente tóxicos y acumulativos como el mercurio (170) y el cadmio (171), exhortando a los Estados miembros a no autorizar nuevas industrias que no dispongan a estos efectos de los mejores medios técnicos existentes, e incluso, en el último caso, a aplicar estos medios cuando ello sea necesario para eliminar la contaminación o prevenir distorsiones de la competencia.

La Comunidad, como es pauta ya difundida en convenios internacionales y en numerosas reglamentaciones nacionales, asume el sistema de doble lista. La lista I, o lista negra, incluye las sustancias especialmente peligrosas por su toxicidad, persistencia y bioacumulación (172); la lista II, o lista gris, contiene productos cuya toxicidad es

menor.

Se pretendía tender a la eliminación final de los vertidos de la lista I y a disminuir los de la lista II, para lo que se adoptara valores límites de emisión en relación con los primeros y de calidad para los segundos, sometiendo todos ellos a autorización administrativa previa en condiciones de expresa rigurosidad.

Las pugnas de intereses en el seno de la Comunidad hicieron que este propósito no se consiguiese en su integridad, adoptándose una normativa-cuadro que permite (en su aplicación por otras Directivas) establecer los valores límites o sustituir estos criterios por los de la calidad del medio, lo que en todo caso deberá acreditarse. Ello ha dado lugar a la aparición de tres Directivas que explicitan ambos tipos de criterios en términos cuantitativos (173).

Para las aguas subterráneas (174) se prohíbe absolutamente todo vertido directo de sustancias de la lista I, aunque indirectamente, previos estudios hidrogeológicos que garanticen la inocuidad y con la incorporación de los requisitos técnicos precisos, puede autorizarse el depósito en el subsuelo de estos productos. La autorización del vertido de las sustancias de la lista II está también condicionado a análisis hidrogeológicos previos.

Diversas Directivas establecen los parámetros a que habrá de ajustarse la calidad de las aguas según sus distintas aplicaciones. Las más rigurosas son evidentemente las que hacen referencia a las aguas destinadas a la producción de agua potable (175) y al consumo humano (176), regulándose minuciosamente los parámetros utilizados, valores límites y guía, en términos imperativos para los Estados, y también los procedimientos de toma de muestras y de análisis (177).

Otras Directivas hacen referencia a la calidad de las aguas piscícolas (178) y para baños (179). Además, se ha fijado una serie de puntos en el seno de los territorios de la Comunidad, considerados estaciones de referencia para la toma de muestras representativas de la calidad de las aguas de superficie (180).

El sistema de autorizaciones y listas que recoge la Directiva 76/464/C.E.E. (181) se aplica también a las aguas continentales, lo que es extensible a las prescripciones relacionadas con vertidos singularmente perturbadores del medio, como el dióxido de titanio cuya eliminación vía inmersión se regula en la normativa que le afecta. Directiva 77/176/C.E.E.

Naturalmente, también serían de aplicación todas las Directivas relacionadas con la contaminación atmosférica

(182) por la repercusión que puede tener sobre las aguas.

En palabras de MARTIN MATEO, «preocupa fundamentalmente a la Comunidad la contaminación transfronteriza y la lluvia ácida que ha afectado a buen número de masas forestales, ríos y lagos, tema éste que fue abordado en 1979 en la Conferencia de Ginebra y que después suscitó mas energicas propuestas en las reuniones de Stuttgart y Karlsruhe de junio y septiembre de 1980 respectivamente, sin que se haya llegado a resultados definitivos, no estando todavía científicamente comprobado el que sea el plomo agente causante, por lo que las reducciones de este componente aprobadas pueden quizás ayudar poco» (183).

Finalmente, están las medidas relacionadas con la reducción de las emisiones industriales. En este sentido la Comunidad ha adoptado la Directiva 84/360/C.E.E., que somete a autorización ambiental previa a las instalaciones recogidas en su Anexo I, que incluye obviamente todos los tipos de industria de mas conocida incidencia contaminante (184).

En cuanto a los productos químicos, ha, que advertir que la intervención publica con respecto a éstos tiene un caracter mediato, en relacion con el objetivo de impedir que se transmitan efectos nocivos a las aguas, extensibles a la

naturaleza, incluido el nombre.

De otro lado, las acciones a adoptar se dirigen en este campo a evitar las consecuencias graves y aisladas que pueden producirse (caso del Rhin), a diferencia de los resultados habituales de la contaminación, que se producen tras periodos de tiempo relativamente largos y como consecuencia de procesos acumulativos.

Existen una serie de normas sobre productos específicos, y así, unas Directivas afectan a las características de los productos en si, teniendo en cuenta su trascendencia ambiental, como la que prohíbe la comercialización de detergentes con una biodegradabilidad inferior al 90 % (185), o la que veda igualmente la utilización de productos fitofarmacéuticos que contengan determinadas sustancias activas (186).

Los productos químicos destinados a incrementar los rendimientos agrícolas son los que producen mayores problemas y preocupaciones no solo a los responsables de la Comunidad sino a todas las autoridades del mundo (187). De una parte, la aplicación de fertilizantes, insecticidas y herbicidas parece imprescindible para apoyar las modernas técnicas de producción agrícola con rendimientos elevados, máxime teniendo en cuenta la creciente demanda de alimentos. Por otro lado, se conocen las consecuencias negativas de

estos productos en terminos de salinización de las aguas, eutroficación de cauces, desaparición de especies piscícolas, alteración de biotipos, etc.

No cabe duda que la mejor técnica interventora en este campo de la contaminación, como en cualquier otro, es la preventiva de accidentes, bien porque aquella asegura que la introducción en el mercado de un nuevo producto químico se realice en condiciones compatibles con los requerimientos sanitarios y ambientales, bien porque impone a los Estados miembros la adopción de las disposiciones adecuadas para que los empresarios de las industrias consideradas peligrosas, tomen todas las medidas necesarias para prevenir accidentes mayores y limitar sus consecuencias para el hombre y el ambiente* (188).

En el primer caso, la Comunidad, sobre la base del desarrollo de la Directiva 67/548/C.E.E., adoptó en 1979 (189), tímidamente, una iniciativa en esta dirección, exigiendo que, antes de la comercialización de un nuevo producto, se notifique por el fabricante o importador a las autoridades nacionales sus características técnicas, incluyendo los efectos desfavorables según sus diferentes utilidades, y las recomendaciones sobre condiciones de empleo, sin establecerse otros elementos imperativos. Desde luego, los Estados pueden adoptar sus propias decisiones, prohibiendo la comercialización de estas sustancias o la

instalación de las industrias correspondientes (190).

Trágicos accidentes ocurridos en Europa o el resto del mundo (191), impulsaron a la Comunidad a la adopción en 1979 de una iniciativa, que culminó en la sanción de la Directiva 82/501/C.E.E. (192) relacionada con los riesgos derivados de accidentes mayores de ciertas actividades industriales.

La Directiva partiendo de la idea según la cual «la mejor política consiste en evitar desde sus orígenes la creación de contaminación y trastornos», establece una técnica consistente en la notificación por el fabricante a las autoridades competentes de las características de la actividad industrial, de las sustancias implicadas y de los planes de seguridad elaborados y dispositivos de seguridad y prevención adecuados, lo que las autoridades han de comprobar por medio de inspecciones.

En cuanto a los residuos que pueden contaminar las aguas como son los radiactivos, mineros, agrícolas, industriales, aguas residuales y todos los que puedan considerarse especiales por tener una reglamentación propia, estos se ven regulados por la Directiva 75/442/C.E.E. (193). Estos residuos abarcan un conjunto relativamente heterogéneo de materias y sustancias que por lo general tienen en común el suponer un mayor efecto contaminante del medio o una

amenaza importante para la salud y disponer de una normativa específica.

Es muy importante la eliminación y control de estos residuos, pues como afirma MARTIN MATEO (194) «se calcula que en la Comunidad se producen aproximadamente 2 mil millones de toneladas de residuos al año, aunque la mayoría de ellos son de origen agrícola y por tanto en buena medida se reincorporan al ciclo biológico.

De los restantes, aunque no hay coincidencia en la propia CEE sobre la estimación de su volumen los más importantes son los de origen industrial y de ellos los que plantean mayores problemas son los que caracterizamos como residuos especiales».

Si nos referimos a los productos tóxicos y peligrosos, la Comunidad dedica una Directiva a estos residuos, la 78/319/C.E.E. (1978), en la que se enumeran los que se consideran como tales, constituyendo por así decirlo el régimen común aplicable a los residuos de esta índole, aunque para algunos de ellos como veremos hay unas regulaciones adicionales.

La Directiva describe las condiciones de manipulación y tratamiento de tales residuos, así como los métodos adecuados para su eliminación, pero precisamente una de las deficiencias más graves en la gestión ambiental es la

carencia de plantas de tratamiento suficientes para absorber los residuos tóxicos peligrosos, calculándose que sólo se atienden al 50 % de los generados. Esta situación es particularmente grave ya que con ello se incide en contaminaciones altamente peligrosas sobre masas de agua superficiales y sobre todo subterráneas, bloqueándose además la eficacia de los sistemas de tratamiento.

Tratándose de residuos de dióxido de titanio, el aparatoso impacto de los denominados "lodos rojos" provenientes de las fabricas de este producto, determinó la adopción de una Directiva específica, la 78/176/C.E.E. (1978), que además de imponer la previa autorización para verter sus residuos al Mar Mediterráneo, realizando los estudios ecológicos oportunos de las zonas, paralelamente impone la obligación de reducir progresivamente la contaminación de las instalaciones antiguas y de someter a estudios de impacto ambiental, la autorización de las nuevas.

En cuanto a los aceites usados, el vertido incontrolado de estos productos, frecuentemente realizado a través de las alcantarillas por establecimientos de entretenimiento de vehículos, y también por instalaciones industriales, constituyen una plaga para las depuradoras de aguas residuales urbanas, transmitiéndose en otros casos persistentemente a las aguas de superficie y subterráneas.

Por ello la C.E.E. a través de la Directiva 85/413/C.E.E. (197) pretende suprimir en lo posible estas prácticas, estimulando la recogida y regeneración de estos residuos por empresas especializadas, con tecnología adecuada, debidamente autorizadas.

El problema de la aplicación de los residuos resultantes de la depuración de aguas residuales urbanas, gravita pesadamente sobre estos procesos, habiéndose llegado en algunos casos, ante los elevados volúmenes producidos, a invalidar la gestión de las instalaciones. La Comunidad sólo por la vía de la proposición (198) contempla las condiciones de su aplicación para usos agrícolas.

En cuanto a la organización y respecto a la protección del medio ambiente (199) y de la calidad de vida uno de los pioneros fue el Consejo de Europa, que ya en 1962 creó un Comité especial para la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales; desde entonces, su trabajo ha ido creciendo en urgencia e importancia, reflejando el interés público en el ámbito europeo por proteger su patrimonio natural y humano.

Las actividades del Consejo en este campo están repartidas en cuatro sectores, uno de los cuales nos interesa, como es el de la conservación de la naturaleza y

la protección de los recursos naturales (200).

En el ámbito de la información, el Consejo creó en 1967 el Centro Europeo de Información para la Conservación de la Naturaleza -desde donde se distribuyen las publicaciones: «Hechos Nuevos» y «Naturopa»- y del que nuestra Dirección General del Medio Ambiente es Agencia Nacional.

Por otra parte, el Consejo organiza las Conferencias de Ministros Europeos de Medio Ambiente, de las cuales, que sepamos, la anterior tuvo lugar en Atenas en abril de 1984, sobre «Ordenación y gestión de las costas y riberas fluviales y lacustres» y, actualmente, desde el 2 de marzo de 1989 se está celebrando en Madrid la reunión del Consejo de Ministros de Medio Ambiente, con motivo de la presidencia de España de la C.E.E.

Además el Consejo ha organizado múltiples reuniones sobre temas ambientales, al tiempo que ha creado un Diploma Europeo de la Conservación de la Naturaleza, que se concede a los espacios considerados ejemplo de importancia internacional por su estado de conservación y protección.

La Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo es otro de los organismos comunitarios que se dedica a problemas

tundamentales como el de la contaminación de grandes ríos (201). La salinización del agua, a los que la Comisión de Medio Ambiente piensa dedicar gran parte de su atención en los próximos años.

La Comisión Europea está haciendo un esfuerzo para dar una mayor publicidad de la política comunitaria de medio ambiente a fin de despertar una mayor conciencia pública. Asimismo, estimula a las personas físicas, organizaciones no gubernamentales y autoridades locales para que informen a la Comisión, sobre casos de incumplimiento, con la finalidad de iniciar la acción correctiva necesaria.

De otra parte, la Comunidad Europea se está mostrando muy activa en cuanto a la cooperación internacional. En este sentido, la Comisión Económica para Europa (C.E.P.E.) es una de las de Naciones Unidas que tiene entre sus objetivos el examen y la valoración de los problemas del medio ambiente de los países de la Comunidad, cuyo ámbito no se limita a la Europa occidental ya que incluye a la Unión Soviética y también a Estados Unidos y Canadá (202).

2. Repercusión ante la integración de España en la C.E.E.

La cooperación con los países europeos de la C.E.E. ha sido bastante intensa durante los años 1983 y 1984, con vistas a la integración de España en la Comunidad, si bien se ha acrecentado, lógicamente, al producirse la misma.

Nuestro país ha aceptado la legislación comunitaria sobre medio ambiente, que es aplicable actualmente y desde el momento de su integración. La aplicación de la legislación comunitaria del medio ambiente en España es un gran desafío (203). Los miembros de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo han expresado, en diversas ocasiones, sus preocupaciones a este respecto (204).

Una vez sistematizada la normativa comunitaria referida a las aguas en el apartado anterior, vamos a examinar el alcance y los efectos de su asimilación por el Ordenamiento español ante la adhesión de España a la C.E.E.

Tratando de evitar el descender al detalle en cuanto a las regulaciones (205) y haciendo solo referencia a las disposiciones más recientes -que por cierto a escala estatal son muchas e importantes, ya que esta rama de Derecho ambiental se ha evolucionado en cuanto tal- deben mencionarse el precepto constitucional (206) que no ha

tenido casi más desarrollo que la inclusión en el Código Penal del llamado delito ecológico (207), las disposiciones sobre evaluación de impacto ambiental, y la Ley de Aguas actual y sus disposiciones complementarias, si bien circula desde hace tiempo un anteproyecto de Ley General del Medio Ambiente cuya promulgación se hace necesaria en razón del ingreso de España en la C.E.E. (208).

El análisis que sigue tiene su precedente en los realizados, para las aguas continentales, por DE MIGUEL y en otro de mayor alcance de política de la C.E.E. sobre el medio ambiente, del mismo autor (209).

Respecto al control de la contaminación en origen de las aguas continentales, deberá ser aplicada en España la legislación comunitaria sobre titanio y cadmio, ya mencionada, aunque sin especial trascendencia ya que las pocas fábricas existentes del primer producto no plantean problemas de vertido en aguas interiores. Se desconoce la existencia de instalaciones de cadmio en nuestro país.

No hay entre nosotros normativa específica, aunque a estos efectos deben mencionarse las disposiciones del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, en general, se podría avanzar bastante en la disciplina de la producción, de aprobarse finalmente, lo que no parece inminente, el Proyecto de Decreto sobre

tecnologías reductoras de la contaminación por vertidos de origen industrial.

En cuanto a los vertidos, la legislación española, aunque impone más ampliamente que la comunitaria el régimen de autorización previa (210), parte de los mismos presupuestos que ésta.

Como consecuencia de la aplicación de la normativa comunitaria -sin perjuicio de que se sigan limitando aportaciones a los cauces no previstas éstas, como las de naturaleza orgánica-, habrán de disciplinarse los vertidos en relación con las sustancias recogidas en las dos listas de referencia, más allá de la genérica remisión al concepto de aguas residuales. Bien es verdad que la Comunidad ha aceptado, por ahora, la sustitución de estos criterios por los relativos a la calidad del estado del cauce, pero siempre con referencia a la proporción admisible de las sustancias indicadas. Principalmente centra su énfasis en las características de los vertidos-efluentes, aunque con concesiones a los criterios de calidad.

El sistema español operaba y opera, en cierta medida, fundamentalmente en las condiciones del cauce afluente. En sus orígenes tuvo más en cuenta las características intrínsecas del vertido (211); posteriormente, la obligación de depurar viene dada por la

conjunción de las exigencias derivadas de la clasificación legal de los cauces (212) y de las características de los vertidos, de tal forma que no se rebasen los límites de impurificación establecidos (213), lo que se controla mediante un procedimiento de toma de muestras y análisis bastante estricto.

Con referencia expresa a la evaluación económica ante la recepción en España de la legislación comunitaria que nos afecta, debemos señalar que habrán de realizarse inversiones económicas de indudable trascendencia en función de las modificaciones introducidas en la normativa interna. Los mayores costes vendrán dados seguramente, y ello resulta paradójico, de la exigencia de reforzar las medidas actualmente en vigor que no están siendo aplicadas rigurosamente. No es un secreto el que, aunque se hayan hecho progresos, la tutela de la calidad de las aguas está lejos de ser efectiva, existiendo miles de puntos contaminantes, tanto en las riberas de los ríos, como en los embalses, lagunas, etc.

Como denominador común de toda la estrategia ambiental española, en relación con los requerimientos vigentes para la Comunidad, está la insuficiente aplicación en nuestro país del principio del que contamina, paga, bien por no existirse de hecho compensación alguna, bien por la insuficiencia de cánones y tarifas.

La valoración de la aplicación en España de las medidas comunitarias en términos de inversiones, no resulta fácil, pero con toda seguridad arroja una cifra elevada para algunas zonas industriales (214).

La solución de la contaminación acuática de origen industrial, va ligada a la solución adoptada para los residuos especiales, ya que si no se da una salida adecuada a estos subproductos se mantendrá el riesgo de su vertido directo o indirecto a los cauces o aguas subterráneas (215).

Otras manifestaciones polucionantes, como las de carácter orgánico procedente de la inadecuada depuración de aguas urbanas o residuos agrícolas y ganaderos, no quedan inmediatamente afectadas por esta normativa, lo que es el caso también de enturbiamientos no tóxicos.

Ante de los resultados cualitativos derivados del control de vertido de las sustancias antes indicadas, la legislación comunitaria impone determinaciones específicas para la calidad de ciertas aguas, lo que supone un plus de incitación a la conservación de los cauces, ya que su deterioro puede hacerles inadecuados para los usos previstos.

Aparecen en primer lugar las determinaciones

relacionadas con las aguas superficiales destinadas al consumo humano, a cuyos efectos la legislación comunitaria (216) clasifica los cursos en tres grupos determinando que solo las aguas que superen los valores del último de ellos podrán tener estas aplicaciones.

A pesar de todo, aunque aquí el nivel de vigilancia es más estricto y el nivel de cumplimiento de la legislación es superior, la aplicación de los más exigentes valores de la Comunidad en relación con los 62 parámetros que contempla, creará dificultades de adaptación, acentuadas por la necesidad de reequiparse en material y laboratorios aptos para llevar a cabo los análisis requeridos. Pero sobre todo, habrán de intensificarse los controles, con trascendencia económica inaudable, sobre la calidad de los aportes naturales (217)

La Comunidad, aunque aquí con menos trascendencia económica, establece también criterios para la calidad de las aguas piscícolas y ostrícolas. Las primeras fueron objeto de la atención tuteladora del legislador nacional al ocuparse al corregir los vertidos perjudiciales para la vida acuática (218) con especial referencia a las masas de aguas protegidas (219), ríos protegidos, costas de pesca (220) y centros de piscicultura (221).

Quedan, finalmente, las regulaciones comunitarias

sobre las condiciones que deben tener las zonas destinadas a banos. lo que afecta escasamente a aguas interiores y si tiene una mayor incidencia en las playas. Seguramente habrá dificultades para el cumplimiento de los requisitos comunitarios, como atestigua también la experiencia inglesa.

La situación española presenta respecto a los residuos dos vertientes bien definidas y de caracteres antagonicos. Mientras que la recogida de los residuos urbanos funciona menos que aceptablemente, la asimilación de los residuos industriales presenta un caos, de preocupantes consecuencias.

En cuanto a los residuos ordinarios, todavía quedan bastantes vertederos incontrolados y se aprecia la falta de una acción expansiva sobre el medio rural, seriamente contaminado, especialmente con envases no degradables; pero, al mismo tiempo, se ha prosperado mucho en este terreno donde contamos con expertos del mas alto nivel y con una tecnología que es exportable, lo que es extensivo a las técnicas de ordenación y planificación de estas actividades (222).

Prácticamente todas las especificaciones de la normativa comunitaria existen ya en la normativa española, por lo que no nos detenemos más.

En cuanto a los residuos especiales, como ya decíamos, el ordenamiento jurídico presenta aquí una importante laguna, que da lugar, en la práctica cotidiana, a que estos residuos sean objeto de manipulaciones inadmisible desde el punto de vista ambiental. Falta, desde luego, instalaciones adecuadas al margen de las elementales de que disponen las centenares de empresas que se dedican a retirar residuos tóxicos y peligrosos (223).

La primera planta de este tipo, la proyectada para el área del País Vasco y provincias limítrofes, va a encontrar serias dificultades que posiblemente invaliden tan necesaria iniciativa, debido al rechazo de las Comunidades en cuyo territorio debería instalarse. lo que según este autor ha sido motivado por el desafortunado talante con que se ha llevado esta delicada operación (si este proyecto fracasara, gravitaría seriamente sobre el, también, imprescindible proyecto de saneamiento del Nervión).

Puede decirse que en estos momentos en todo el país la mayoría de los residuos van a los cauces, al mar o a vertederos controlados o no, con serio peligro de transmisión, en estos casos, a mantos acuíferos subterráneos.

Nuestra entrada en la C.E.E. lleva aparejado el montaje de dispositivos adecuados para el tratamiento de los

residuos tóxicos y peligrosos, en general, y de los que son objeto de normativa específica, como el dióxido de titanio y los F.C.B. Esta también lo relacionado con la recuperación de aceites, para lo que ya existe alguna aislada actividad y, sobre todo, los lodos procedentes de depuradoras que pueden llegar a suponer más de 200.000 toneladas al año y que hoy se eliminan por distintas e inadecuadas vías que incidien en incontroladas aplicaciones a usos agrícolas.

Relativo a las modificaciones del Derecho español por causa de nuestra entrada en las Comunidades Europeas, cuya normativa ambiental es de obligado cumplimiento por España a partir del primer día de nuestra integración, se ha promulgado la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, que establece el plazo de seis meses para su desarrollo. Se incluyen en su Anexo las normas con rango de ley que han de armonizarse con el Derecho comunitario.

Asimismo se citan las Directivas comunitarias que han de ser incorporadas al Derecho interno español. Atañen fundamentalmente al medio ambiente, entre ellas, la Directiva 79/400/C.E.E., de 15 de Julio de 1979, sobre residuos, y la Directiva 85/337/C.E.E., de 27 de Junio de 1985, relativa a la incidencia de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (224).

A nivel organizativo, España participa en el Comité de Medio Ambiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (O.C.D.E.), que en 1984 convocó una «Conferencia Internacional sobre Economía y Medio Ambiente». Asimismo, nuestro país participa en varios grupos de trabajo, entre los que destacamos el que se ocupa sobre el agua y evaluación de los daños producidos por la contaminación.

La Dirección General del Medio Ambiente asiste y coopera en las reuniones de los Consejeros Gubernamentales sobre medio ambiente y en los grupos de trabajo sobre evaluación de impacto ambiental y sobre problemas de contaminación.

Sin duda, se plantea la problemática de la colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas que, como Andalucía, tienen competencias en medio ambiente. Este es un problema no suficientemente resuelto, pues los interlocutores de la Comunidad son los Estados y no los gobiernos autónomos, y la responsabilidad por incumplimiento es del Estado y no de estos.

En el informe sobre el balance del «Año Europeo de Medio Ambiente» (1985), elaborado por ROELANTS DU VIVIER, y aprobado en el pleno del Parlamento Europeo, se insiste que

en adelante se practique una colaboración más estrecha del Parlamento con las Comisiones de los Parlamentos Nacionales responsable de los asuntos relativos al medio ambiente, ya que la realización de una verdadera política ambiental no solo depende de decisiones centrales, sino, sobre todo, del Parlamento y las Asambleas legislativas y de las Administraciones nacionales, autonómicas y locales.

La política de medio ambiente es paradigmática del nuevo modelo de Estado y de Administración que se configura en España. Las medidas de protección deben tomarse al nivel apropiado: así, algunos casos requieren actuar a nivel local, regional o nacional, mientras que otros, solo se podrán tratar sobre una base internacional e incluso mundial.

En síntesis, el ingreso de España en la C.E.E. va a determinar una nueva valoración del medio ambiente en nuestro ordenamiento interno y en la política a seguir en el futuro. Así, ya que, si sirve de idea, los temas ambientales significan una tercera parte de las interpelaciones en el Parlamento europeo.

La política actual no puede seguir montándose en voluntarismo, hay que basarla en hechos y realidades y tras un análisis técnico-científico sólido. La aplicación plena y eficaz de los actos comunitarios mejorará considerablemente

la calidad de vida, contribuirá a una mayor integración de las acciones nacionales de medio ambiente y reforzará la cohesión de la Comunidad.

Notas al

Capítulo Primero.

(1) Con referencia a las aguas se ha publicado una abundante bibliografía de la que conviene destacar: ABELLA, Manual de aguas, expropiación y colonias agrícolas, 4ª ed., Imprenta Enrique de la Hoya, Madrid, 1977; BENTABOL Y URETA y MARTINEZ PARDO, Legislación de Aguas, 2 tomos, Imprenta Manuel G. Hernández, Madrid, 1979; BENTABOL Y URETA, Repertorio de la Novísima Legislación, Establecimiento Tipográfico de Alvarez Hnos., Madrid, 1994; CABALLERO Y MONTES, Ley de Aguas, tomo III, Ed. el autor, Zaragoza, 1917; y CARMONA HERNANDEZ, Manual de Aguas, Legislación, Jurisprudencia y Doctrina, Ed. Bayer Hnos. y Cia., Barcelona, 1956.

(2) Digesto. Ley 1. Título 27. Libro 47.

(3) Enciclopedia Española de Derecho y Administración, tomo II, Madrid, 1949, págs. 247 y ss.

(4) En su art. 9.

(5) Arts. 20 a 29.

(6) En el art. 27. Obsérvese, que aun cuando las cuantías de las multas contempladas en dicho capítulo puedan parecer, hoy día, ridículas, si nos remontamos a la época y calculamos mentalmente el nivel de vida y la capacidad económica de entonces, éstas eran muy importantes

cuantitativamente.

(7) Por Orden de 2 de agosto de 1960, se dictan normas complementarias para la aplicación de ambos textos, en relación con la alteración de las condiciones biológicas, físicas y químicas de las masas de aguas continentales.

(8) En su art. 113.

(9) Aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961. Una Orden de 15 de marzo de 1963 contiene la Instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación de este Reglamento.

(10) En el art. 2.

(11) Reglamento de Policía de Aguas de 14 de noviembre de 1959, y Ordenes Ministeriales de 4 de septiembre de 1959 y 9 de octubre de 1962, sobre vertido de las aguas residuales.

(12) Cuya composición es ya modificada por un Decreto de 20 de julio de 1974.

(13) Arts. 3. párrafo 1. 4 y 5.3.c).

(14) Ya mencionada. Nótese que utiliza el término

«medio» y no «medio ambiente», que en realidad constituye una redundancia, tal y como ya se expresó en su momento.

(15) PEREZ LUÑO, en su comentario al art. 45 sobre medio ambiente, en «Constitución Española de 1978», dentro de la obra «Comentarios a las Leyes Políticas», dirigida por ALZAGA, tomo IV, Ed. Ederza, Madrid, 1984, pág. 248.

(16) Cita a MARTIN MATEO, Derecho ambiental, pág. 21, y comenta que éste considera positiva la concienciación social sobre los problemas del medio ambiente, pero existe el riesgo de que ello no pase de ser una simple moda transitoria que oculte el auténtico tramado de responsabilidades e intereses en juego. A la postre, la adopción o no de soluciones concretas constituirá el objeto de decisiones sociales basadas, como siempre, en criterios ideológicos y valorativos. Estamos, pues, en presencia de cuestiones de índole netamente política, lo que puede aparecer enmascarado en otro tipo de consideraciones.

(17) GALVEZ, Artículo 45, en «Comentarios a la Constitución», dirigidos por GARRIDO FALLA, 2ª ed. ampliada, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 911.

(18) No obstante, no hay que olvidar que con anterioridad existían regulaciones ambientales, todavía vigentes en gran medida. En primer lugar, porque las

preocupaciones ambientales existen desde que el hombre convive con los demás, dando lugar a la presencia de huellas de regulación ambiental en normativas de más diverso signo. En segundo lugar, porque con anterioridad a la aprobación de la Constitución española, se celebró la Conferencia de Estocolmo, como ya se ha indicado, que determinó un nuevo enfoque de estos planteamientos en las legislaciones de diferentes países.

(19) Arts. 1.095 y 940 del Código Civil.

(20) Ley de 7 de diciembre de 1916 y Real Decreto de 23 de febrero de 1917.

(21) Reglamento de 30 de noviembre de 1961 y Orden de 15 de marzo de 1963.

(22) Ley de 29 de abril de 1964, reguladora de la energía nuclear.

(23) Concretamente, el 17 de abril de 1972 con la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, junto con la C.I.M.A. como su órgano de trabajo.

(24) La Ley sobre la Protección del Ambiente Atmosférico, de 22 de diciembre de 1972; el Reglamento 833/1975, de 6 de febrero, de residuos sólidos urbanos; y la

de espacios naturales protegidos de 27 de mayo de 1975, con Reglamento de 4 de marzo de 1977. A ellos hay que añadir la aparición de contenidos ambientales en las nuevas redacciones de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1974 y de la Ley de Minas de 21 de julio de 1977, entre otras disposiciones.

(25) RODRIGUEZ RAMOS, en su comentario a los delitos contra el medio ambiente, en «La reforma del Código Penal de 1983», dentro de la obra «Comentarios a la Legislación Penal», dirigidos por COBO DEL ROSAL, tomo V, vol. II, Ed. Ederza, Madrid, 1985, pag. 939.

(26) Cita a ALIAGA, La Constitución española de 1978, (Comentario sistemático), Ed. Del Foro, Madrid, 1979, pag. 59.

(27) PEPEZ LUÑO, en su comentario al artículo 45 sobre medio ambiente, antes citado, págs. 242 y 243.

(28) Cuyo texto dice así:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y

restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

(29) Dichos textos son los siguientes:

† Constitución de Cádiz, de 19 de marzo de 1812.

* Constitución de 18 de junio de 1837.

† Constitución de 27 de mayo de 1845.

* Constitución de 1 de junio de 1869.

† Constitución de 30 de junio de 1876.

* Constitución de la Segunda República española, de 9 de diciembre de 1931.

* Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, aunque no tenga el carácter de Constitución, sino de Ley Fundamental.

(30) Que guarda gran similitud y que, con bastante probabilidad, pudo inspirar el art. 9.2 de la Constitución italiana de 1947.

(31) PEREZ LUÑO, en su comentario al artículo 45 sobre medio ambiente, en «Constitución Española de 1978», dentro de la obra «Comentarios a las Leyes Políticas», dirigida por ALZAGA, tomo IV, Ed. Ederse, Madrid, 1984, pág.

259.

(32) Para este análisis hemos seguido el realizado por PEREZ LUNO, en su comentario al artículo 45 sobre medio ambiente, citado, págs. 248 a 251. Según cita este autor, en pag. 250, la traducción castellana de las Constituciones europeas reseñadas las toma de DAFANAS, Las Constituciones europeas, 2 vols., Ed. Editora Nacional, Madrid, 1979, obra que hemos consultado. Vid. SANCHEZ AGESTA, Curso de Derecho Constitucional Comparado, Ed. Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1990, págs. 109 y ss y 257 a 484.

(33) En su art. 9.2.

(34) Denominada "Grundgesetz". Véase el art. 74 de la misma.

(35) Llamada "Wasserhaushaltsgesetz".

(36) Obsérvese que en los dos artículos de las constituciones últimamente mencionadas también se habla solamente de "ambiente", y no de "medio ambiente" como en la española, que es una redundancia.

(37) En el mismo sentido, la Constitución cubana de 1975, aunque no corresponda a un país de la Europa oriental.

pero sí a uno perteneciente a la órbita de países socialistas del Este. Dicha Constitución, en su art. 27, atribuye al Estado, a la sociedad y a los ciudadanos el deber de proteger la naturaleza en la diversidad de sus aspectos (aguas, aire, suelo, fauna y flora), lo que prueba y confirma la homogeneidad y uniformidad de los textos fundamentales de los Estados que forman ese bloque, aunque "algunos" se consideren no alineados, ni acepten la política de bloques.

(38) Vid. GRAU FERNANDEZ, La Constitución española y el Medio Ambiente, en «B.I.M.A.», nº 12, 1979, págs. 61 a 73; FERNANDEZ RODRIGUEZ, El medio ambiente en la Constitución española, en «B.I.M.A.», nº 20, 1981, págs. 17 a 19, y en «D.A.», nº 190, extraordinario, monográfico dedicado a «Ecología y medio ambiente», Madrid, 1981, págs. 337 a 349; PEREZ MORENO, ESCRIBANO COLLADO y LOPEZ GONZALEZ, Constitución y Medio Ambiente. Bases para un programa legislativo, Ed. Instituto Garcia Oriedo, Sevilla, 1982; y MARTIN MATEO, El medio ambiente en la Constitución española, dentro de «La Constitución española diez años después», en «Tapia», nº especial conmemorativo, monográfico, diciembre, 1988.

(39) Esta expresa conjunción entre derecho y deber obedece tanto a exigencias técnico-jurídicas a la hora de la articulación del precepto en relación con los dos apartados

que le siguen, como a principios que derivan de la propia dinámica del ambiente.

(40) GALVEZ. Artículo 45, en «Comentarios a la Constitución», de GARFIDO FALLA y otros, 2ª ed. ampliada, Ed. Civitas. Madrid. 1985. págs. 811 y 812.

(41) GALVEZ. op. cit., pág. 812.

(42) PEREZ LUÑO. en su comentario al artículo 45 sobre medio ambiente, en «Constitución Española de 1978», dentro de la obra «Comentarios a las Leyes Políticas», dirigida por ALZAGA, tomo IV. Ed. Edersa. Madrid. 1984, pág. 261.

(43) GALVEZ. op. cit. pag. 812.

(44) GARCIA DE ENTERRIA, La Constitución como norma jurídica, en la obra «La Constitución española de 1978». estudio sistemático dirigido por él mismo y FREDIERI, 1ª ed., Ed. Civitas. Madrid. 1980. pág. 119. Vid., asimismo, GARCIA DE ENTERRIA, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, 1ª ed., Ed. Civitas. Madrid. 1981.

(45) PEREZ LUÑO. en su comentario al art. 45 sobre medio ambiente. cit., pag. 265.

(46) PEREZ LUÑO. op. cit., pag. 245.

(47) GALVEZ. cit., pag. 812.

(48) En este orden de ideas conviene señalar que el desarrollo de este precepto habrá de abordar también el aspecto orgánico de la cuestión, tan importante en la actualidad. Estas competencias serán estatales -y, a nivel de la Administración Central, las ejercerán diferentes Departamentos ministeriales-, de las Comunidades Autónomas o de la Administración local, todo lo cual veremos más adelante en su capítulo correspondiente. En este sentido no puede olvidarse que entre las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas figura la gestión en materia de contaminación de las aguas como parte del medio ambiente (art. 148.1.9º de la Constitución) y que en la esfera local el municipio tiene competencias para la protección del medio ambiente (art. 25.2.4 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985).

(49) GALVEZ. cit., pag. 816.

(50) Con mucha oportunidad fue suprimida en el Senado la referencia a la fauna, flora, aguas, etc., empleándose una expresión lo más amplia posible como para comprender tanto los recursos renovables, como los que no lo son.

(51) Al respecto comenta GALVEZ, en la pág. 217 del mismo trabajo: «Ciertamente que un criterio de exposición más preciso, tal como el adoptado en la Constitución portuguesa, prestaría al precepto la imagen de una mejor sistemática contribuyendo así a la orientación del legislador ordinario; pero, aparte de que nuestro art. 45.2 resulta suficientemente orientador dentro de un margen superior de posibilidades, aquellas aparentes ventajas encuentran su descompensación desde el momento en que se provoca un estancamiento de la acción estatal en materia de medio ambiente.»

(52) Cita a DE MIGUEL. La organización administrativa para la defensa del medio ambiente, en «Revista de la Universidad Complutense», nº 105, monográfico sobre medio ambiente, 1976, págs. 25 y ss.

(53) GALVEZ, cit. págs. 214 y 215.

(54) GALVEZ, cit., págs. 217 y 219. En este sentido recoge la Sentencia del Tribunal Constitucional 54/1982, de 4 de noviembre (B.O.E. del 10 de diciembre de 1982), en la que se reconoce la necesidad de que el Estado fije normativamente una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional, que tiene la regulación de esta materia, así:

como la exigencia de la «indispensable solidaridad colectiva» a que se refiere el art. 45.2. Pero se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución, sino de «desarrollo legislativo» de la legislación básica y la de imponer «medidas adicionales de protección».

(55) ALZAGA. La Constitución española de 1978. (Comentario sistemático), Ed. Del Foro. Madrid. 1978, pág. 326.

(56) Cita a MARTIN MATEO. Derecho ambiental, págs. 99 y ss.

(57) PEREZ LUÑO. cit., pág. 274. Así, por ejemplo, en el supuesto de daños producidos por la energía nuclear la legislación vigente establece unos límites pecuniarios en las indemnizaciones: en tanto que en virtud del precepto constitucional. debe entenderse que existe una responsabilidad ilimitada para la cobertura de todos los riesgos y daños que puedan producirse en relación con los accidentes atómicos. Cita a MARTIN MATEO, op. cit., págs. 697 y ss; MARTIN REPOLLO. Medio ambiente y responsabilidad de la Administración, en «F.E.D.A.», n.º 11. 1976, págs. 639 a 652.

(58) Cuando se trate de los supuestos que se

contemplan en la disposición transitoria tercera de la vigente Ley de Aguas, es decir, de aprovechamiento temporal de aguas privadas procedentes de derechos sobre pozos o galerías en explotación, inscritas como tales en el Registro de Aguas de los Organismos de Cuenca -tanto de su derecho a la utilización del recurso como a la no afección, en su caso, a otros aprovechamientos legales preexistentes-, debiendo respetar la Administración el régimen de explotación de los caudales realmente utilizados durante un plazo de cincuenta años.

(59) CAZORLA PRIETO, en su comentario al art. 129, en "Comentarios a la Constitución", de GARRIDO FALLA y otros. 2ª ed. ampliada. Ed. Civitas. Madrid. 1985. pag. 1.999.

(60) En lo que incumbe a esta remisión, estimamos que no sólo ha de entenderse incluida dentro de ella la ley emanada de las Cortes Generales, sino también las de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuando se trate de regular en el marco de sus competencias la actividad de los organismos públicos que se ocupen de la calidad de la vida o del bienestar general.

(61) CAZORLA PRIETO, cit., pag. 1.902.

(62) Aunque sólo incidentalmente -comenta CAZORLA

PRIETO-. digamos que la defensa y promoción de la llamada calidad de vida tiene también sus límites. A ellos ha aludido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 1982, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento Vasco, por la que se establecen normas adicionales de potencia de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. El Alto Tribunal se ha pronunciado así: «Recuérdese también que la "calidad de vida" que cita el artículo 45 y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el Preambulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1), deber al que hace referencia el artículo 55.1 del Estatuto de Cataluña. Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico. Lo que puede plantearse en casos concretos es el conflicto entre los dos intereses cuya compaginación se propone a lo largo de esta sentencia: la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero.

Ello supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente, y requiere también entender que la restauración exigida podrá no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterios flexibles... Este criterio de ponderación de los intereses en presencia cobra particular relieve cuando el Estado, en defensa de la economía nacional, haya declarado o declare en cualquiera de las formas legalmente posibles la prioridad de determinadas actividades extractivas. En esta circunstancia es de presumir que el fomento de esas actividades declaradas prioritarias requiere considerarlas prioritarias respecto al medio ambiente en tanto el Estado no declare en forma expresa esta última prioridad y sin perjuicio de que se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso concreto.", págs. 1.903 y 1.904.

(63) Más popularmente conocido como "delito ecológico". Vid. VILLAGOMEZ, El delito ecológico, en "La Ley", nº 925, 27 de abril de 1984, págs. 1.068 a 1.071.

(64) El contenido de dicho artículo es el siguiente:
"Será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas el que, contraviniendo las Leyes y Reglamentos protectores del medio ambiente provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en la atmósfera, el suelo o las aguas

terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.

Se impondrá la pena superior en grado si la industria funcionara clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones, o se hubiese desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de la actividad contaminante, o se hubiere aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se hubiere obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.

También se impondrá la pena superior en grado si los actos anteriormente descritos originaren un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.

En todos los casos previstos en este artículo podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración que disponga la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores.*

(65) Que dispone: «Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

(55) En su comentario a los delitos contra el medio ambiente, en «La reforma del Código Penal de 1983», dentro de la obra «Comentarios a la Legislación Penal», dirigidos por COEJO DEL FUSAL, tomo V, vol. II, Ed. Ederza, Madrid, 1985, pag. 830.

(67) El antecedente más próximo del actual precepto eran los artículos 323 a 325 del mismo. Vid. los trabajos de RODRIGUEZ RAMOS. Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente, en «E.I.M.A.», nº 20, 1981, págs. 29 a 40, y en «D.A.», nº 190, extraordinario, monográfico dedicado a «Ecología y medio ambiente», Madrid, 1981, págs. 457 a 485; v. del mismo autor. Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España, en «D.A.», nº 190, 1981, págs. 229 a 255, y en «Derecho y Medio ambiente», Ed. C.E.O.T.M.A., M.O.F.U., Madrid, 1981, págs. 241 a 256; y Protección penal del medio ambiente en España: alternativas, Ed. D.G.M.A., Madrid, 1982.

(68) Esta es una de las ideas que se barajaron entre las conclusiones de las «Jornadas sobre medio Ambiente y Derecho», organizadas por el Consejo General del Poder Judicial, celebradas en Segovia, los días 1 y 2 de octubre de 1986.

Los Jueces, Magistrados, Fiscales y Abogados del

Estado asistentes a las mismas asumieron «la necesidad de velar y desarrollar la protección del medio ambiente mediante la tutela judicial efectiva». Tras señalar que la consideración del medio ambiente como un bien jurídico penalmente tutelado exige una delimitación precisa, los juristas constataron que actualmente es insuficiente la legislación que protege penalmente el ambiente. Según las conclusiones, el precepto penal que recoge los delitos contra el medio ambiente debería ampliarse, para incluir también el uso irracional de los recursos naturales y no sólo la degradación de la naturaleza. La legislación sanciona únicamente el uso degradante del medio, olvidando la necesidad constitucional de sancionar también penalmente la explotación irracional de los recursos naturales. «Por ello -se decía-, es conveniente realizar reformas legislativas que amplien la protección penal».

Los juristas destacaron la necesidad de modificar la actual normativa sectorial mediante un sistema homogéneo y completo de protección administrativa del medio ambiente, sistematizado y articulado alrededor de una ley básica o general de conservación de la naturaleza.

De otro lado se concluyó que, por razones de eficacia y garantía, la protección penal debe realizarse dentro del propio Código Penal y no a través de leyes especiales. Otras conclusiones se refieren a la necesidad de que por parte de la Administración se dé cuenta a los órganos jurisdiccionales de los actos atentatorios que

podieran ser constitutivos de infracción penal; o a la conveniencia de penalizar a los facultativos que emitan informes incorrectos o a los funcionarios que puedan ser coparticipes en la producción de un daño ecológico. En el campo de la penalidad, los juristas destacaron la eficacia de penas no tradicionales como la prohibición del empleo de ciertos equipos, al mismo tiempo que reclamaron la previsión de un límite temporal para el cierre de establecimientos. V'd. Los juristas proponen ampliar la concepción de delito ecológico, en «IDEAL», 6 de octubre de 1988, pág. 29.

(69) RODRIL I RAMOS, op. cit., pág. 831.

(70) BEJARANO, El delito ecológico, vigente desde 1987, sigue sin aplicarse en la práctica, en «SALUD, entre todos», nº 28, septiembre, 1987, pág. 5.

(71) Según el trabajo citado en nota anterior, «En Andalucía se han presentado querellas por delito ecológico a raíz de la mortandad de patos en Doñana, por la mortandad de peces en la Ría de Huelva a finales del 85, por la construcción de Puerto Sherry, en Cádiz, y por vertidos de azúcre en julio pasado en Huelva. Fuera de Andalucía se pueden citar también los casos de querrela contra el Ayuntamiento de Palma de Mallorca por vertidos en la Bahía de Andraitx, contra la central térmica de Lers, en Cataluña, y contra el Icona por una tala de arboles en Madrid».

(72) Según otras informaciones, el titular del Juzgado de Instrucción nº 1 de Sant Feliu de Llobregat ha aceptado a tramite la segunda querrela criminal por delito ecológico que se presenta en España. Vid. Delitos ecológicos, en «ABC», 7 de mayo de 1988, pag. 20. En las mismas se afirma que la legislación en la materia comienza a dar frutos, que se trata de un primer paso y que así hace muchos años que lo entendieron los ciudadanos de la C.E.E. que cuentan ya con una normativa clara en este aspecto: a ella se han acogido algunas asociaciones españolas, con el Centro de Ecología y Proyectos Alternativos (C.E.F.A.), que ha denunciado a los responsables de un vertedero en Esplugas ante la Oficina del Medio Ambiente de la C.E.E. por presunto incumplimiento de la legislación comunitaria en el tratamiento de residuos tóxicos.

(73) Diccionario de la Lengua Española, de la «Real Academia Española», vigésima edición, tomo II, Ed. Espasa Calpe S.A., Madrid, 1984, pag. 1.115.

(74) En el propio Código Penal, aunque con otra intención, el art. 4 utiliza la palabra «provocación» que significa «incitar» o «inducir».

(75) Nueva Enciclopedia Larousse, tomo 16, Ed. Planets, Barcelona, 1987, págs. 8.107 y 8.323,

respectivamente.

(76) RODRIGUEZ RAMOS. op. cit., pág. 832.

(77) Según el art. 149.1.23, ya mencionado

(78) Vid. CASADO RUIZ. La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en la protección penal del medio ambiente, en «Estudios penales y criminológicos», tomo V. Santiago de Compostela, 1981, págs. 235 y ss.

(79) Según el art. 148.1.9, también conocido.

(80) En el primer caso, en los arts. 60 y ss. y 92 y ss.; tratándose de la pecuniaria, por sus reglas propias, las del art. 63.

(81) Si, en cambio, se tomaran como punto de referencia las penas previstas en el artículo 565, la de la imprudencia temeraria podría ser de arresto mayor (inferior a la conjunta de arresto mayor y multa) y la de la simple con infracción de reglamento, multa.

(82) Arts. 237, 238 y 570. 59.

(83) En atención a lo dispuesto en los arts. 56, 73 y 75 del Código Penal.

(84) Vid. op. cit. pág. 839.

(85) RODRIGUEZ DE VESA. Derecho penal español. Parte general, 10a ed., Ed. Dykinson, Madrid, 1987, págs. 877 y ss.

(86) RODRIGUEZ RAMOS, op. cit., pág. 841. En la página siguiente considera como leves penales especiales, «la de energía nuclear, la de caza, la de protección de pájaros insectívoros si estuviera vigente, así como la de pesca fluvial y de pesca con explosivos».

(87) Arts. 68 a 76.

(88) Delitos: art. 347.29. cuando se arroja en fuente, cisterna o río algún objeto que haga nociva para la salud el agua que se destina a bebida: art. 348 bis. cuando se utiliza el agua como medio de propagación maliciosa de enfermedades transmisibles a las personas: art. 427. cuando por infracciones graves de las Leyes y reglamentos de seguridad e higiene en el trabajo ocasionen quebranto apreciable en la salud de los trabajadores, como puede ocurrir con las aguas contaminadas provenientes de la refrigeración de un reactor nuclear u otro tipo de industria. Faltas: art. 577.29. cuando se incumplieren o transgredieren los requerimientos previos que concretamente

formulen las autoridades sanitarias para situaciones específicas. Al objeto de evitar contaminaciones de las aguas o circunstancias nocivas de otro tipo que puedan resultar perjudiciales para la salud pública: art. 577.6º, cuando se ensuciaren las fuentes o abrevaderos arrojando cosas.

(89) Delito: art. 348. concurso de normas cuando por los hechos comprendidos en el artículo 347 bis resultare muerte.

(90) Delitos: art. 237. cuando las personas que contaminan se resistieren a la Autoridad ambiental o a sus agentes, o los desobedecieren gravemente en el ejercicio de las funciones de su cargo; art. 238. cuando las personas que contaminan desobedecieren las órdenes expresas del Gobierno referentes a fabricación, transformación, suministro o transporte de materias, productos, o cualquier género de mercancías en lo relativo a la sustancia, calidad o cantidad de los mismos, si se hubiere irrogado perjuicio al Estado o a la economía nacional, con la particularidad de que si los hechos fueren cometidos por Sociedades, Empresas o Entidades análogas, se impondrán las penas señaladas a los Directores, Gerentes de las mismas o Encargados del servicio de que se trate, así como a los componentes de los Consejos de Administración, siempre que estos tuvieran conocimiento de la orden incumplida. Falta: art. 570.5º, cuando los

contaminadores desobedecieren levemente a la Autoridad, dejando de cumplir las órdenes particulares que les dictaren.

(91) Delitos: art. 557, cuando se produce daño a través de la contaminación en aguas que son de propiedad ajena o de dominio público: art. 558.3º, cuando se causaren daños cuyo importe excediere de 250.000 pesetas empleando sustancias venenosas o corrosivas en las aguas: art. 559, idéntico al anterior cuando el importe de los daños exceda de 30.000 pesetas pero no rebase de 250.000: art. 562, cuando intencionadamente y por cualquier medio destruyere, inutilizare o dañare el agua como cosa propia de utilidad social, obstaculizándola al cumplimiento de los deberes legales impuestos en servicio de la economía nacional: art. 563, cuando los daños producidos por la contaminación en el agua o con el agua contaminada no estén comprendidos en los artículos anteriores y su importe rebase las 30.000 pesetas. Faltas: art. 597, cuando los daños causados, anteriormente descritos, no excedan de 30.000 pesetas: art. 600, cuando por imprudencia o negligencia simples, sin cometer infracción de los reglamentos se causen los daños citados, de tal forma que, si mediare malicia, constituiría delito, y cuando por cualquier clase de imprudencia se causen los daños, de tal forma que, si mediare malicia, constituirían falta: art. 561.4º, cuando se infrinjan los reglamentos, ordenanzas y bandos de la autoridad sobre elaboración y

custodia de materias corrosivas o productos quimicos afectando al agua y que puedan causar estragos.

(92) Delitos: art. 348, cuando por consecuencia de la contaminacion de las aguas resultare muerte; art. 407, por la misma razon que el anterior, si bien en este caso la pena resulta menor porque no incluye las penas pecuniarias establecidas en los articulos precedentes al 348; art. 421, cuando se causen lesiones graves, sin animo de matar, por la administracion a sabiendas de bebidas nocivas, como puede ser el agua previamente contaminada de fuentes, manantiales, arroyos.....; art. 422, cuando se produzca al afectado incapacidad para el trabajo por más de quince dias o necesidad de asistencia facultativa por igual tiempo. Faltas: art. 582, cuando las lesiones producidas impidan al afectado trabajar de uno a quince dias o hagan necesaria por igual tiempo asistencia facultativa; art. 587.12, cuando las lesiones no impidan dedicarse a su trabajo habitual, ni exijan asistencia facultativa.

(93) Respecto a las leyes especiales hay que citar, entre otras, la Ley Reguladora de la Energia Nuclear (arts. 84 a 90), asi como la Ley de Pesca Fluvial (art. 50), modificada posteriormente por una de 1948, la Ley de Minas (arts. 5, 6 y 23 a 25), modificada por una Ley de 1980, la Ley de Aguas (arts. 108 a 113), la Ley Basica de Residuos Toxicos y Peligrosos (arts. 13 a 20), etc.

(94) Op. cit., pág. 842.

(95) Además de los argumentos generales contenidos en la Sentencia 2/1981, de 30 de enero, del Tribunal Constitucional, el propio art. 45.3 de la Constitución habla de «sanciones penales o, en su caso, administrativas», interpretándose la partícula «o» como alternativa.

(96) Ley penal en blanco, categoría formulada por BINDIG, es aquella que remite expresa o tácitamente la determinación concreta del precepto penal a una autoridad distinta y de rango inferior. Tipo penal abierto es aquel en el que la ley describe solo parte de las características de la conducta prohibida, reenviando al juez el cometido de completar las restantes.

(97) MENA ALVAREZ. La ecología como bien jurídico protegido, en «El Proyecto de Código Penal», número extraordinario de la «Revista Jurídica de Cataluña», 1980, págs. 125 y ss.

(98) MONTORO FUERTO. La infracción administrativa (Características, manifestaciones y sanción), Ed. Nauta S.A., Barcelona, 1965, pag. 77.

(99) RODRIGUEZ MUÑIFULLO. Derecho Penal. Parte

General. Ed. Civitas. Madrid, 1978. pag. 33.

(100) GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo (Parte general: conclusión), 8ª ed., vol. II, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 137 a 143, donde viene a ampliar el contenido y modificar su criterio mantenido en la edición de 1966 y posteriores.

(101) En línea con esto, el art. 25.1 introduce algunas precisiones de técnica jurídica en cuanto que se refiere expresamente a acciones u omisiones y a delitos o faltas.

La introducción del concepto de omisión, como independiente o autónomo al lado de la acción, estaba ya reconocida en el artículo primero de vigente Código Penal. Mientras los delitos de acción prohíben hacer algo, los delitos de omisión, que imponen un mandato de hacer algo, han ganado en importancia en los últimos tiempos como consecuencia del advenimiento del Estado social de Derecho.

Por lo que se refiere a la distinción entre delito o falta, también recogida en el Código Penal, la doctrina está de acuerdo en que no puede encontrarse en la naturaleza del hecho sino en la gravedad de la pena: son delitos las infracciones sancionadas con penas graves, son faltas las sancionadas con penas leves. Vid. RODRIGUEZ MOURULLO, Derecho Penal. Parte General, Ed. Civitas, Madrid, 1978, pag. 227.

(102) PEREZ LUÑO, en su comentario al art. 45, cit., pag. 276. Así lo prueba la mención que hace a la recomendación 22 del Congreso Internacional de Derecho Penal, celebrado en Hamburgo en 1979, al indicar: "En la preservación del medio ambiente corresponde el papel esencial a las disciplinas no penales. El Derecho penal debe intervenir, sin embargo, para asegurar la eficacia de la normativa de carácter no penal, principalmente de Derecho administrativo y Derecho civil. En este ámbito, el Derecho penal cumple ante todo una función auxiliar. Es preciso, no obstante, que el Derecho penal intervenga de forma autónoma en supuestos de atentado grave al medio ambiente". Cita a RODRIGUEZ RAMOS, La protección penal del medio ambiente, en "El Proyecto de Código Penal", dentro de la "Reforma del Derecho Penal", en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense", nº 3, monográfico, Madrid, 1980, pag. 32.

(103) Vid. GALVEZ, cit., pag. 821.

(104) Seguimos en este punto a MARTIN MATEO, Derecho ambiental, Ed. I.E.A.L., Madrid, 1977, págs. 98 y 99.

(105) PEREZ LUÑO, pag. 276, en la que cita a RODRIGUEZ RAMOS, *ibid.*, pag. 33.

(106) PEREZ LUNO, pag. 277. En este sentido, el art. 25.1 reconoce el principio de legalidad cuya formulación clásica es la siguiente: "nullum crimen nulla poena sine lege". Sin embargo, el significado del principio era por entonces una garantía de la libertad sólo con la finalidad de prohibir la retroactividad de las leyes penales. En el sentido actual, esto es como prohibición de la analogía, el principio referido en sus orígenes liberales, a la irretroactividad, va a limitar también ahora la creación analógica de nuevos tipos y con ello la fórmula general "nulla poena sine lege" alcanza su máxima perfección a través de la formulación siguiente: "nulla poena sine lege scripta et stricta". Vid. MAURACH, Tratado de Derecho Penal, Ed. Ariel, Barcelona, 1962.

(107) Con este problema se relaciona toda la materia referente a los tipos penales abiertos, y a las llamadas leyes penales en blanco, sobre los que importa puntualizar que, salvo los supuestos en que la propia naturaleza de las cosas imponga semejante técnica legislativa, el principio de legalidad prohíbe reenviar al Poder judicial o al ejecutivo el trazado de las fronteras de lo punible. Vid. RODRIGUEZ MUÑOZ, Derecho Penal, Parte General, Ed. Civitas, Madrid, 1978, pag. 62.

(108) Un riguroso análisis histórico del Derecho español de aguas y su desarrollo lo han efectuado GALLEGO

ANABITARTE, MENENDEZ REXACH y DIAZ LEMA, El Derecho de aguas en España, tomo I, Ed. Centro de Publicaciones, Secretaría General Técnica, M.O.P.U., Madrid, 1985, pags. 13 a 390, con un apendice normativo, tomo II, pags. 43 a 128, a los cuales remitimos.

(109) De la misma y su posterior evolución ha sido realizado un estudio pormenorizado por GALLEGO ANABITARTE, MENENDEZ REXACH y DIAZ LEMA, El Derecho..., cit., tomo I, pags. 421 a 511.

(110) Así se desprende de numerosas obras de entre las que citamos: VILA SERRA, Manual de la legislación de Aguas, Ed. el autor, Valencia, 1910; GAY DE MONTELLA y MASSO ESCUFET, Tratado de la Legislación de Aguas públicas y privadas, 2 tomos, 3ª ed., Ed. Bosch, Barcelona, 1956.

(111) También es contemplada esta idea por otros autores fuera de nuestro ámbito, como son: GAZIANIGA y UUKLIAC, Le Droit l'eau, Ed. Librairies Techniques, Paris. s/f; SPUTA, Tratado de Derecho de Aguas, 2 tomos, Ed. Jesús Menendez, Buenos Aires, 1941; ALLENDE, Derecho de Aguas (con anotaciones hidrologicas), Ed. Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1971.

(112) Así se indicaba en la convocatoria del "Primer Congreso Nacional de Derecho de Aguas", celebrado en Murcia

del 17 al 21 de mayo de 1982, cuya crónica efectúa este autor en "R.A.P.", nº 98, 1982, págs. 339 a 345. Vid., en particular, pág. 339.

(113) Al respecto se ha expuesto por los autores diversos intentos para abordar dicha reforma, de los que sobresalen los de PEREZ PEREZ, Legislación y administración del agua en España (Criterios para su reforma), Ed. Regional de Murcia, Murcia, 1981; VARIOS AUTORES, La reforma de la Ley de Aguas, con motivo del «I Congreso Nacional de Derecho de Aguas», Ed. Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, Murcia, 1984.

(114) Para un estudio de Derecho comparado vid. GALLEGU ANABITARTE.... cit. tomo I, págs. 683 a 734 y GONZALEZ PEREZ, TOLEDO JAUDENES y ARRIETA ALVAREZ, Comentarios a la Ley de Aguas, 1ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1987, págs. 167 a 171.

(115) Vid. LLAMAS MADURGA, CUSTODIO JIMENA y ARIÑO URTIZ, El Proyecto de Ley de Aguas, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1985. Y a cargo del propio M.O.F.U., Proyecto de Ley de Aguas: preguntas y respuestas, Ed. Servicio de Publicaciones, M.O.F.U., Madrid, 1985.

(116) Para analizar el régimen vigente, con carácter general, en materia de aguas, es fundamental consultar los

siguientes textos: GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, Comentarios a la Ley de Aguas. Ley 29/1985, de 2 de agosto, Ed. Publicaciones Abella, Madrid, 1985; GALLEGU ANABITARTE, MENENDEZ REXACH y DIAZ LEMA, El Derecho de aguas en España, ya citado; CUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo. Aguas, Montes, Minas, 2ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1986; la obra de GONZALEZ PEREZ, TOLEDO JAUDENES y ARRIETA ALVAREZ, Comentarios a la Ley de Aguas, también citada, que es impresionante y decisiva; y FUENTES BODELON, Aguas continentales y medio ambiente (Derecho hidráulico español y comunitario), Madrid, 1988, que tiene bastante proximidad con el contenido de esta Tesis, si bien no hemos podido tener acceso a aquél por ser de fecha y aparición recientes.

(117) Por el M.O.P.U. ha sido editada una publicación con carácter divulgativo y asequible que puede ser útil por su claridad para tener una visión global de lo que supone y significa la nueva Ley: El libro del agua. Guía de Ley de Aguas, Ed. Centro de Publicaciones, Secretaría General Técnica, M.O.P.U., Madrid, 1985.

(118) Según el art. 1. que compone el Título Preliminar, GALLEGU ANABITARTE..., cit., tomo 1, págs. 519 y 520.

(119) Al respecto, Lorenzo MARTIN-RETORTILLO BAQUER, señalaba que era necesario adaptar las entidades que

gestionan las aguas al postulado, que se recoge en la Constitución, de que las diversas formas organizativas tengan estructuras democráticas, así como armonizar las competencias que en este tema de la participación en la gestión tengan las Administraciones Central y Regionales», en La participación del usuario en la gestión de agua, ponencia del «Primer Congreso Nacional de Derecho de Aguas», crónica realizada por PEREZ PEREZ en «R.A.P.», nº 98, 1982, pag. 342.

(120) Palabras pronunciadas durante su ponencia La planificación hidrológica en el «Primer Congreso Nacional de Derecho de Aguas», recogidas por PEREZ PEREZ en su crónica al Congreso en «R.A.P.», nº 98, 1982, pag. 343.

(121) Sobre este complejo tema, vid. GUAITA MARQUÈLL, Derecho Administrativo. Aguas, Montes, Minas, 2ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1986, págs. 125 a 140; y con mayor profundidad y extensión GALLEGU ANABITARTE, SENEDEZ REXACH y DIAZ LEMA, El Derecho..., cit., tomo I, págs. 590 a 679; y GONZALEZ PEREZ, TOLEDO JAUDENES y ARRIETA ALVAREZ, Comentarios..., cit., págs. 205 a 245.

(122) Hay que poner de manifiesto la necesidad y la dificultad de conseguir un tratamiento correcto de las aguas desde esta nueva perspectiva de la ordenación del territorio, expresada con ambigüedad en la Constitución, y en

los Estatutos de autonomía, señalándose como urgente e ineludible la habilitación de instrumentos de coordinación, a fin de lograr un mínimo de coherencia en la acción administrativa, dado que las competencias no son exclusivas, sino concurrentes y compartidas en los distintos niveles de decisión; la inclusión en la ordenación del territorio de las aguas continentales contribuiría, incluso, a corregir los desequilibrios territoriales existentes en el aprovechamiento de las mismas. Vid. BASSOLS LUNA, Ordenación del territorio y medio ambiente, en «Derecho y Medio Ambiente», Ed. C.E.O.T.M.A., M.O.F.U., Madrid, 1981, págs. 121 a 149. y del mismo, El medio ambiente y la ordenación del territorio, en «D.A.», nú 190, 1981, págs. 407 a 439; y FUENTES BUDELON, Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio, 3 vols., Ed. C.E.O.T.M.A.-C.I.F.C.A., Madrid, 1982.

(123) Todos los aspectos relativos al uso del agua se encuentran perfectamente contemplados por GUAITA MARIÑELL, Derecho Administrativo..., cit., págs. 143 a 170; GALLEGO ANABITARTE, MENENDEZ REXACH Y DIAZ LEMA, El Derecho..., cit., tomo I, págs. 527 a 532; y GONZALEZ PEREZ, TOLEDO JAUDENES Y ARRIBETA ALVAREZ, Comentarios..., cit., págs. 249 a 339.

(124) «En las concesiones se observará, a efectos de su otorgamiento, el orden de preferencia que se

establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno» (art. 58.1). Al mismo tiempo, «las concesiones podrán declararse caducadas por incumplimiento de cualquiera de las condiciones esenciales o plazos en ella previstos» (art. 64.1). En cuanto al procedimiento ordinario de otorgamiento de concesiones, este se ajustará a los principios de publicidad y tramitación en competencia, prefiriéndose en igualdad de condiciones, aquellos que proyecten la más racional utilización del agua y una mejor protección de su entorno (art. 71.2). Sobre las autorizaciones y concesiones véase, en la parte que corresponda, GONZALEZ PEREZ..., cit., págs. 341 a 523 y ALVAREZ RICO, Las concesiones de aguas públicas superficiales, Ed. Montecorvo, Madrid, 1970.

(125) Vid. GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo..., cit., págs. 172 a 186; y GONZALEZ PEREZ, TOLEDO JAUDENES y ARRIETA ALVAREZ, Comentarios..., cit., págs. 524 a 604 y 609.

(126) En este caso, las deudas a la comunidad de usuarios por gastos motivados por las obras e instalaciones a que se hacía referencia, en orden a la mejor administración y distribución de las aguas, gravarán la finca o industria en cuyo favor se realizaron, pudiendo la comunidad de usuarios exigir su importe por la vía

administrativa de apremio, y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan, aun cuando la finca o industria hubiese cambiado de dueño (art. 75.4).

(127) Con lo cual está remitiendo, entre otras disposiciones, a la Ley de Pesca Fluvial, de 20 de febrero de 1942, modificada por otra posterior de 4 de mayo de 1948.

(128) Vid. GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo..., cit., pags. 203 a 212; GALLEGO ANABITARTE, MENENDEZ REXACH Y DIAZ LEMA, El Derecho..., cit., tomo I, pags. 532 a 537; GONZALEZ PEREZ, TOLEDO JAUDENES Y ARRIETA ALVAREZ, Comentarios..., cit., pags. 625 a 629 y 644 a 690; y FALOMAR OLMEDA, La protección del medio ambiente en materia de aguas, en «R.A.P.», nú 110, 1986, pags. 107 y ss.

(129) En cuanto a la potestad de policía, GONZALEZ PEREZ... cit., pags. 690 a 727, en donde se analiza los principios informadores y la competencia del estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios en materia de policía de aguas. En el art. 5. cuando se recoge que se entiende por riberas y por márgenes, se establece en su apartado b) que las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal, a una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen.

(130) Vid. GONZALEZ PEREZ..., cit., págs. 766 a 785.

(131) Si el deterioro se produce por el vertido de sustancias peligrosas, vid. GONZALEZ PEREZ..., cit., págs. 840 a 842 y, cuando se trata de proteger las aguas subterráneas frente a la intrusión de aguas salinas, de los mismos, págs. 832 a 837.

(132) GONZALEZ PEREZ..., cit., págs. 785 a 797.

(133) Respecto de las comunidades de vertidos contempladas en este artículo, vease el comentario que al mismo se hace por GONZALEZ PEREZ..., cit., págs. 607 y 608.

(134) Expresión de la misma son los apartados que se dedican por parte de GALLEGO ANABITARTE..., cit., tomo I, págs. 543 a 590 y GONZALEZ PEREZ..., cit., págs. 80 a 90, al asunto al que nos referimos, aportando distintas visiones del problema, que sirven para esclarecer y hacer luz sobre la solución que posteriormente se le ha dado.

(135) For el grupo popular del Senado, la Xunta de Galicia y los gobiernos canario, cantabro, vasco y balear. Concretamente, son los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 29/1985, numeros: 944/1985, promovido por D. Luis Fernández Fernández-Madrid, en su propio nombre y

comisionado por otros 58 senadores: 824/1985, promovido por la Junta de Galicia; 988/1985, promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria; 977/1985, promovido por el Gobierno Vasco y 987/1985, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

(136) De las más voluminosas que ha emitido este Tribunal, ya que cuenta con 275 páginas, de la cual nosotros obviamente tenemos que hacer un resumen muy breve. S.T.C. nº 227/1986, de 29 de noviembre, del Pleno del Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad números 824, 944, 977, 987 y 988/1985, en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y conflictos positivos de competencia acumulados números 995/1986 y 512 y 1208/1987, planteado por el Gobierno Vasco en relación, respectivamente, con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, la Orden de 23 de diciembre de 1986 y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo.

(137) Vid., además, MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S., Consideraciones sobre la legislación española en materia de aguas, en «E.I.M.A.», nº 22, 1982, págs. 13 a 19.

(138) Obtenido de las declaraciones efectuadas por la entonces Directora General del Medio Ambiente, Concha SÁENZ LAÍN, a Radio Nacional de España, el 21 de octubre de

1985. en el informativo de las 14 horas.

(139) Art. 1 de dicha Orden. Para ello, deberán presentar ante la Confederación Hidrográfica que corresponda un escrito con los datos personales, de identificación del punto de vertido, de estimación de las características y fecha de la autorización, si se tuviere, que dará inicio a un expediente de legalización con arreglo al art. 2. de forma que si el vertido estaba autorizado, procederá de oficio a la revisión de la autorización para acomodarla a la normativa vigente y, si no estuviere previamente autorizado, requerirá a los interesados para que presenten los documentos necesarios en aras a la legalización del vertido, especificándose en general cuáles pueden ser. En el interin se podrá extender una autorización provisional siempre que a juicio de la Confederación las circunstancias lo permitan (art. 3). La instrucción del expediente de legalización continuará (art. 4), una vez recibida la documentación, con arreglo a los arts. 246 y ss del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

(140) «Teleorario 1ª edición», de 10 de enero de 1987, sin comprender de donde han sacado esa conclusión, puesto que la disposición en cuestión no sirve para nada a posibles infracciones o sanciones.

(141) Aprobado por Decreto 2414/1981, de 30 de

noviembre.

(142) En el art. 17 relativo a la Depuración, y que son:

a) Que el agua no contenga más de 30 miligramos por litro de materias en suspensión.

b) Que la demanda bioquímica de oxígeno (D.B.O.), después de cinco días de incubación a 20 grados, no rebase la cifra de 10 miligramos por litro.

c) Que antes y después de siete días de incubación a 30 grados, no desprenda ningún olor putrido o amoniacal.

d) Que su pH deberá estar comprendido entre 6 y 9.

(143) Puede consultarse la abundante bibliografía sobre esta materia: LOBATO BRIME, Los alcaldes y secretarios ante el nuevo Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en «Lertamen», nº 243, 1962, págs. 127 a 129; FERREIRA GARCIA, Regimen jurídico de las industrias y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, Es. el autor. Madrid, 1962; SUBIRACHS RICART, Las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en «Revista moderna de Administración Local», nº 610, Barcelona, 1962, págs. 34 a 38; ZAMORA, Facultades de los alcaldes en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961, en «Municipalia», nº 107, 1962, págs. 98 a 100; FERNANDEZ RUIZ DE VILLEGAS, Competencia para clasificar las

actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en «Boletín de Documentación», nº 16, Secretaría General Técnica, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1963, págs. 15 y 16; TRULLS ROSET, Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Licencias, Sanciones, Recursos, Formularios), Ed. Anabasis, Barcelona, 1963; GONZALEZ-BERENGUER: URRUTIA, La reforma del Reglamento de actividades molestas, insalubres, incómodas o peligrosas, en «R.A.F.», nº 45, 1964, págs. 367 a 373; ARIAS SENOSEAIN, Regimen juridico de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, Tesis Doctoral, ed. mecanografiada, Madrid, 1967; GIMENEZ HERNANDEZ, La legalidad de los arbitrios con fines no fiscales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en «Boletín de Gobernación», nº 45, 1967, págs. 46 a 53; MONTORO FUERTO, Licencia municipal y acuerdo de calificación en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en «R.E.V.L.», nº 153, 1967, págs. 345 a 399; TRUJILLO PEÑA, Regimen juridico en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, Ed. Santillana, Madrid, 1967; ABELLA PUBLET, Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», nº 1, 1968, págs. 5 a 14; GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, La crisis del Derecho y las normas sobre actividades incómodas, insalubres, nocivas y peligrosas, en «Municipalia», nº 171, 1968, págs 35 a 42; MESA GONZALEZ, La acción de la Administración en la ley de actividades

moolestas: en torno a la reciente Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre Protección del Medio Ambiente, en «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal», nº 27, 1970, págs. 243 a 258; GONZALEZ-BERENGUER URKUIA, Actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, en «Gran Enciclopedia Madrid», vol. 1, 1971, págs. 199 y ss.; RAMON RODRIGUEZ, El recurso de alzada del artículo 33 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, en «D.A.», nº 134, 1971, págs. 105 a 125; SUBIRACHS RICART, Actividades molestas. Regimenes transitorios, en «Revista Moderna de Administración Local», nº 756, Barcelona, 1974, págs. 181 a 184; DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Actividades clasificadas y protección del medio ambiente, en «R.A.P.», nº 94, 1981, págs. 89 a 133, y del mismo, Las actividades clasificadas como titulo de intervención administrativa en el marco jurídico de la protección del medio ambiente, en «Derecho y Medio Ambiente», Ed. C.E.O.T.M.A., M.O.F.U., Madrid, 1981, págs. 341 a 369; LUPEZ-NIETO Y MALLU, Manual de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, Ed. Tecnos, Madrid, 1984; GARCIA GARCIA, Manual practico de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Legislación, Jurisprudencia y Formularios, 1988.

(144) Vid. GONZALEZ PEREZ, TOLEDO JAUDENES Y AMRIETA ALVAREZ, Comentarios a la Ley de Aguas, 1ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1987, págs. 797 a 819; DOMINGUEZ HERNANDEZ, RODRIGUEZ FERRADINAS Y LORDERO GARRIDO, Tres casos de impacto

ambiental: Aeropuertos. Embalse con central hidroeléctrica.
Vertedero de residuos sólidos, «Cuadernos del C.I.F.C.A.»,
Madrid, 1977; y VARIOS AUTORES, Actas de las Jornadas sobre
evaluaciones de impacto ambiental, Ed. Excma. Diputación
Provincial, Granada, 1984.

(144 bis) PEREZ MORENO, Ley general y/o Leyes
sectoriales para la protección del medio ambiente, en
«B.I.M.A.», nº 20, 1981, págs. 21 a 27, y en «D.A.», nº 190,
1981, págs. 441 a 456; y MARTINEZ MARTIN, Legislación
sectorial-legislación general, en «Derecho y Medio
Ambiente», cit., págs. 45 a 60.

(145) Arts. 13.7, 15.1.7, y 17.16 del Estatuto de
Autonomía para Aragón, aprobado por L.O. 6/1981, de 30 de
diciembre, que analizaremos con más detalle.

Arts. 25.3.10.12, y 26.2.C del Estatuto de Autonomía
de Aragón, aprobado por L.O. 8/1981, de 10 de agosto.

Arts. 10.n, 11.B, 12.A, y 13.1.8 del Estatuto de
Autonomía para Asturias, aprobado por L.O. 7/1981, de 30 de
diciembre.

Arts. 11.5, y 12.3 del Estatuto de Autonomía para
Baleares, aprobado por L.O. 2/1983, de 25 de febrero.

Arts. 33.A, y 34.A.4 del Estatuto de Autonomía de
Canarias, aprobado por L.O. 10/1982, de 10 de agosto.

Arts. 23.1, 24.A, y 25.1.H del Estatuto de Autonomía
de Cantabria, aprobado por L.O. 6/1981, de 30 de diciembre.

Arts. 33.1, y 32.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por L.O. 9/1982, de 10 de agosto.

Arts. 28.9º y 10º, y 28.3 del Estatuto de Autonomía para Castilla-León, aprobado por L.O. 4/1981, de 15 de febrero.

Arts. 9.1º y 17, y 10.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por L.O. 4/1979, de 18 de diciembre.

Arts. 7.8, 8.2, y 9.2 del Estatuto de Autonomía para Extremadura, aprobado por L.O. 1/1983, de 25 de febrero.

Arts. 27.30, y 29.4 del Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por L.O. 1/1981, de 6 de abril.

Arts. 27.2 y 10, y 28.A del Estatuto de Autonomía para Madrid, aprobado por L.O. 3/1983, de 25 de febrero.

Arts. 9.2, 10.H, 11.B, 12.A, y 13.1.D del Estatuto de Autonomía para la Región Murciana, aprobado por L.O. 4/1982, de 9 de junio.

Arts. 50.1.D, 57.C, y 58.H del Reintegro y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, aprobado por L.O. 13/1982, de 10 de agosto.

Arts. 11.1.A, y 12.10 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por L.O. 3/1979, de 18 de diciembre.

Arts. 9.4, y 10.1.1 del Estatuto de Autonomía para La Rioja, aprobado por L.O. 3/1982, de 9 de junio.

Arts. 31.10, 32.6, y 33.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por L.O. 5/1982, de 1 de julio.

(146) Vid. GUNZALEZ PEREZ, TOLEDO JAUDENES Y ARRIETA ALVAREZ, Comentarios a la Ley de Aguas, cit., págs. 90 y 91, y el apéndice sobre los Ordenamientos de las Comunidades Autónomas, págs. 1241 a 1286.

(147) Con referencia a las actividades mineras, en Cataluña se ha dictado la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas; y Decreto 343/1983, de 15 de julio, sobre las normas de protección del medio ambiente de aplicación a las actividades extractivas.

En lo que atañe a los residuos, también en Cataluña se ha dictado: Decreto 64/1982, de 9 de marzo, por el que se aprueba la reglamentación parcial del tratamiento de los desechos y residuos; Decreto 75/1983, de 3 de marzo, sobre tratamientos de la biomasa para su utilización energética; Ley 61/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales; Decreto 142/1984, de 11 de abril, sobre desarrollo parcial de la Ley anterior; Orden de 14 de junio de 1984, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo Ejecutivo, de 24 de mayo de 1984, aprobatorio de la planificación de la gestión de residuos industriales; Decreto 218/1982, de 8 de noviembre, sobre creación de una sociedad promotora para la instalación de un tratamiento centralizado de residuos industriales; y la Orden de 17 de octubre de 1984, sobre

clasificación de residuos industriales.

En Baleares, Acuerdos de 26 de mayo de 1980, sobre el Plan Director de Residuos Sólidos y sobre colaboración económica y técnica con los Ayuntamientos.

(148) Para el que es útil consultar la obra de BALLESTEROS FERNANDEZ, Manual de Administración Local, Ed. C.E.M.C.I., I.N.A.F., Granada, 1987, particularmente las pags. 153 y 158 y ss. Si se desea tener una idea de la situación anterior, vid. SIN AUTOR, Los ayuntamientos y la legislación de aguas, en «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», nº 6 y 7, 1966, pags. 240 a 242 y 260 a 261.. respectivamente.

(149) Según el último párrafo del mismo apartado, «la efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma».

(150) Aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. Art. 3º.1.

(151) Elaborada por el Área de Urbanismo e Infraestructuras, colec. «Textos normativos», nº 6, Ed. Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1986, véanse especialmente las pags. 163 a 169.

(152) Arts. 222 a 256.

(153) No hay ninguna Ordenanza de este tipo en el Ayuntamiento de Granada; en cambio, si existe una Ordenanza sobre el ruido y otra sobre limpieza viaria y recogida de residuos sólidos. Sería muy conveniente, que a semejanza de otros municipios el de Granada contara con una del primer tipo.

(154) Que consta de 65 arts. y cuya aprobación debe ser ratificada por la Corporación Metropolitana de Barcelona. Publicada, sin precisar su fecha de aprobación, en la revista «C.E.U.M.T.», nº 27, junio, 1980, págs. 41 a 49.

(155) Vid. MOLINA DEL POZO. Derecho Administrativo y Derecho Comunitario. Las fuentes, Ed. Trivium, Madrid, 1988; C.E.E., Repertorio de la legislación comunitaria vigente y de otros actos de las instituciones comunitarias, 2 vols., tomo I: Repertorio analítico, tomo II: Índice cronológico, Índice alfabético, 11ª ed., Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1988; y GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JAUDENES Y ARRIETA ALVAREZ. Comentarios a la Ley de Aguas, cit., anexo legislativo con el título «Ordenamiento de la C.E.E.», págs. 1207 a 1240, donde se recopilan diversas disposiciones de interés.

(156) Vid. al respecto la obra de MULINA DEL FUZO y PEDERNAL PEDES, La protección de los consumidores y del medio ambiente en la Comunidad Económica Europea, Ed. Trivium, Madrid, 1986 y MATEU ISTURIZ, CEFAS FALANCA y PEDERNAL PEDES, La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad económica Europea, colec. «Política Comunitaria Europea», Ed. Trivium, Madrid, 1986.

(157) Vid. LOPEZ GARRIDO, MARTINEZ HIGUERAS y HERNANDEZ F. DEL VALLE Derecho Comunitario Europeo. Libertades económicas y derechos fundamentales. Tratado C.E.E. Legislación y Jurisprudencia, Ed. Tecnos, Madrid, 1986 y LOPEZ GARRIDO y MARTINEZ HIGUERAS, Código de la C.E.E.: Tratados y textos básicos. Repertorio de la Legislación y de la Jurisprudencia, Ed. Tecnos, Madrid, 1988.

(158) RUSSELL, Has Man a Future?, Ed. Allen and Unwin, London, 1961 y CARSON, Le printemps silencieux, Paris, 1962, entre otros.

(159) Vid. las obras de SAINT MARC, Socialisation de la nature, Ed. Stock, Paris, 1971; WARD y DUBOIS, Una sola Tierra, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972 y CAND, Derecho, Política y Administración ambientales, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1978.

(160) Vid. GALLEGO ANABITARTE, MENEDEZ FEXACH y DIAZ LEMA, El Derecho de aguas en España, cit., tomo I, págs. 737 a 741 y GUNZALEZ FEREZ, TOLEDO JAUDENES y ARRIETA ALVAREZ, Comentarios a la Ley de Aguas, cit., págs. 165 a 167.

(161) Vid. Dix ans de politique communautaire de l'environnement, Ed. Comisión des Communautés Europeennes, marzo. 1984, pag. 11.

(162) Véanse los trabajos de MULINA DEL FOZO, Las nuevas orientaciones de la política de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente y sus incidencias sobre la política española, en «Actas del Coloquio sobre las consecuencias de la adhesión de España a la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente». C.E.O.T.M.A., Madrid, 1981; SANCHEZ FERNANDEZ DE GATTA, La política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro, en «R.A.P.», nº 111, 1986, págs. 425 y ss. y La futura política ambiental de la Comunidad Europea, en «Revista de Derecho Urbanístico», nº 101, 1987, págs. 75 y ss.

(163) Que no vienen al caso y sobre los que ha proliferado ya una abundante bibliografía, destacando las obras de DIEZ DE VELASCO, Instituciones de Derecho Internacional Público, vol. II, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1978, págs. 244 a 307; MUNOZ MACHADO, El Urbanismo Jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española,

Ed. Civitas, Madrid, 1980; MOLINA DEL POZO, El Derecho Administrativo español y su progresiva armonización con el Ordenamiento jurídico comunitario, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», vol. XLVI, nº 1, 1980, págs. 100 y ss. y del mismo autor, Los estudios sobre Derecho administrativo comunitario, Ed. I.N.A.F., Madrid, 1982; FINDER, Introducción al Derecho Comunitario, Madrid, 1984; ELIZALDE, El Derecho de las Comunidades europeas, en «Revista Tapia», noviembre-diciembre, 1984, págs. 9 y ss; ISANU, Manual de Derecho Comunitario general, 1ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1985; MUÑOZ MACHADO, El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea, Ed. Civitas, Madrid, 1985; GARCIA DE ENTERRIA, GONZALEZ CAMPOS y MUÑOZ MACHADO, Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español, 3 tomos, Ed. Civitas, Madrid, 1986; GONZALEZ CAMPOS y DESANTES REAL, Comunidades Europeas: textos básicos, Ed. Tecnos, Madrid, 1986; LOUIS, El Ordenamiento Jurídico Comunitario, 2ª ed. corregida y aumentada, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo, 1986; MOLINA DEL POZO, El Sistema institucional de la Comunidad Europea, Ed. Trivium, Madrid, 1986; MANABAS MARTIN, Derecho Comunitario europeo y Derecho español, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1987; MARINO MENENDEZ y otros, Derecho español y Derecho Comunitario Europeo, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1987; MATHIJSEN, Guía del Derecho de la Comunidad Europea, 4ª ed., Ed. Banco Exterior de España, Servicio de Estudios