

Díez Nicolás, Juan: "Instrumentación Jurídica y Administrativa de la Política de Mejora de la Calidad de Vida", Seminario sobre la Calidad de Vida, FUNDES, Madrid, 1980

INSTRUMENTACION JURIDICA Y ADMINISTRATIVA DE LA
POLITICA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA.

Esquema.

1. Aproximación sociológica al concepto de calidad de vida.
2. La calidad de vida como objetivo jurídico. El derecho constitucional al Medio Ambiente.
3. La estructura administrativa medioambiental.
4. Perspectiva.
5. Directrices.

1. APROXIMACION SOCIOLOGICA AL CONCEPTO DE CALIDAD DE VIDA.

La revolución industrial significó no solo un desarrollo tecnológico y económico, sino una gran revolución cultural que modificó profundamente el sistema de valores de la sociedad tradicional.

En muy pocos años se ha pasado de una sociedad rural tradicional y artesanal a una sociedad tecnificada e industrializada, una sociedad nueva que permite vivir a gran parte de sus miembros en la abundancia. El poder del hombre se ha extendido a toda la naturaleza y su acción ha sido capaz de modificar lo que en otras épocas era impensable, obteniendo así beneficios que ~~ale~~ avanzan cada vez a un mayor número de personas.

Nunca tantos hombres se han beneficiado de un entorno material tan rico y variado como en el mundo occidental actual. Ninguna comunidad había logrado asegurar a la gran mayoría de sus miembros la seguridad de poseer y disfrutar de los bienes esenciales, alimentación, higiene, salud, vivienda, conocimientos, diversiones...

Los países industrializados han logrado un crecimiento que se -- crece sin límites, medido por medio de indicadores materiales como el P.N.B., números de hospitales, número de vehículos etc.

Sin negar las ventajas evidentes de esta sociedad, se ha ido tomando conciencia de las disfunciones que ha provocado este desarrollo técnico-económico, que ha tenido como objetivo y dirección única el bienestar material, poniéndose en cuestión el balance de su progreso social y cultural.

Los problemas existentes son numerosos y complejos, pero nos referiremos únicamente a los planteados en el interior de nuestra sociedad occidental, sin intentar ahora explicar el abismo de pobreza-riqueza que se ha abierto entre países desarrollados y no desarrollados.

El primer problema que se plantea es el de la progresiva e irreversible degradación de la naturaleza. El hombre industrial no ha sabido pactar con ella sino sólo explotarla y saquearla. Ahora se encuentra con que las materias primas se agotan por haber utilizado las reservas y no sus intereses, y, que recursos como el agua, el aire y el suelo, que se consideraban inagotables y de uso libre, se vuelven escasos y en muchos casos inservibles por su deterioro y contaminación.

En relación al medio humano, el deterioro es casi tan grande como el del medio físico, aunque a veces no se tenga conciencia real del problema.

La concentración urbana, la alienación en el trabajo y en el ocio, los desequilibrios entre regiones, la marginación de amplios grupos sociales, la exacerbación de los valores de competición y productivismo, han provocado un malestar que ha generado una revolución cultural dirigida primero por intelectuales y grupos de jóvenes radicales aislados, para extenderse después entre los grupos marginados y las "bolsas de pobreza" de los países prósperos, siendo por último parcialmente asumida por amplios sectores sociales e incluso por gobiernos y organizaciones internacionales.

Es dentro de este contexto contradictorio del llamado "malestar de la abundancia" donde surge el concepto de "calidad de vida". El concepto de calidad de vida ha venido a sustituir al término más materialista de bienestar típico del hombre moderno, y al más espiritual de felicidad, típico del hombre medieval. Es un concepto que engloba a los dos y trata de recuperar para el hombre moderno una nueva dimensión de la vida menos alienante, menos consumista; como ha dicho Legaut, se trata de "el hombre a la búsqueda o reencuentro de su humanidad".

Saint Marc estima que el sentimiento individual o colectivo de satisfacción o de frustración depende de tres elementos cuya influencia psicológica, variable según los individuos, los grupos sociales, los países y las épocas, es más sentida confusamente que percibida y calculada. El bienestar está constituido por la amalgama de tres componentes: nivel de vida, condiciones de vida y medios de vida.

El progreso o retroceso del bienestar se medirá mediante la suma de las variaciones de sus componentes y no, como se cree a menudo, por la evolución de uno sólo de los términos: el nivel de vida. Una degradación del medio de vida puede, pues, anular un alza del nivel de vida y aún, si la nocividad de esa degradación aparece como superior al atractivo de este alza, supone una reducción del sentimiento de bienestar global.

En la anterior ecuación del bienestar, el peso respectivo de cada uno de los componentes -nivel de vida, medio de vida, condiciones de vida- se expresará por un coeficiente psicológico -de la ecuación- calculada según la importancia que tenga para la población.

Yo mismo, en alguna de mis investigaciones, he intentado demostrar que existe una diferencia significativa entre standard de vida y nivel de vida, y que buena parte de los actuales desajustes sociales tienen su origen en que se ha producido una gran igualación social en los standard de vida, al tiempo que subsisten grandes desigualdades sociales - respecto al nivel de vida.

La preocupación que existe por parte de Gobiernos y de organismos Internacionales ha dado lugar en los últimos años a la realización de numerosos trabajos que, bajo distintas perspectivas y utilizando diversos términos, pueden ser considerados como estudios sobre la calidad de vida.

En los estudios concretos que se han realizado, los investigadores optan por dos modelos. El primero, más sencillo, consiste en analizar un área determinada y ver su relación e influencia en la satisfacción del individuo. Los trabajos más numerosos han sido en el área del entorno urbano, del ocio y del trabajo. El segundo se centra sobre el propio concepto de calidad de vida, que trata de medir, e incluso predecir, el grado de satisfacción o frustración global de los individuos. Estos estudios presentan una gran dificultad, tanto de delimitación de conceptos como de problemas metodológicos.

En efecto, se parte de la ambigüedad del propio concepto de "calidad de vida" y de la determinación de cuáles son las necesidades humanas, que constituyen el referente último de todos estos estudios, pues el objetivo de los mismos es intentar racionalizar la gestión de los recursos colectivos para incrementar el bienestar individual y colectivo. En la medida en que la satisfacción del hom

bre es un fenómeno subjetivo y motivado por sus demandas y necesidades internas, es preciso conocer esas necesidades y sacar datos relativos a la experiencia individual de cada sujeto.

La metodología presenta dificultades técnicas, ya que son muy escasos los instrumentos de análisis y medida de lo social, las variables cualitativas son difíciles de cuantificar en muchos casos, y susceptibles de incluir ciertos errores debidos a la subjetividad; por ellos se plantea a muchos investigadores la polémica en torno a si estos indicadores deben ser objetivos y reflejar una información factual del fenómeno en consideración, o si deben ser subjetivos y reflejar las evaluaciones de la gente acerca del fenómeno.

Los estudios realizados han sido numerosísimos y entre ellos quizás los más interesantes y los que más difusión han tenido hayan sido los llevados a cabo por organizaciones internacionales como el Club de Roma, las Naciones Unidas y la OCDE, encaminados a detectar las preocupaciones sociales de la población.

En España se realizó ya en el año 1966 por FOESSA un estudio de indicadores sociales, pero ha sido en estos dos últimos años cuando de una manera concreta han aparecido estudios centrados en la problemática concreta de la calidad de vida. Dentro del Subsecretaría de Orde

nación del Territorio y Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo se efectuó el año pasado un estudio cualitativo de las condiciones de la vida cotidiana del español a través de encuestas y entrevistas en profundidad. Este año se ha completado con un estudio teórico de un sistema de indicadores que permiten medir aspectos de la calidad de la vida, basado en datos objetivos tomados de hechos observables, a nivel provincial. En este estudio se pretende - también poder llegar a disponer de un indicador condensado o índice agregado de calidad de vida, y así evaluar la experiencia subjetiva que tienen los miembros de la sociedad española respecto a las condiciones de su existencia individual y social.

2 - LA CALIDAD DE VIDA COMO OBJETIVO JURIDICO.

Una referencia al marco jurídico que delimita en estos momentos el itinerario hacia un óptimo de calidad de vida pasa obligadamente por una consideración atenta de la Constitución.

Nuestro texto básico, desde el punto de vista legal, ha recogido esta aspiración social haciendo a ella algunas referencias, la mayor parte de ellas de carácter fragmentario.

En efecto, ya en el mismo preámbulo se hace hincapié en la voluntad de la nación española de "promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida".

En la parte dispositiva, y dentro del título dedicado a los derechos y deberes fundamentales, encontramos la mención más sustantiva en el artículo 45 que señala:

1. - "Todos tienen 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 los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de 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".

Con fórmulas más o menos felices, otras diez constituciones europeas formulan un derecho equivalente. La primera de ellas, la checoslovaca, lo hizo en 1960.

Analizando la nuestra podemos llegar a las siguientes conclusiones:

A. - Ante la falta de otras referencias más explícitas, calidad de vida no es un término exactamente equivalente a medio ambiente, pero ambos están conectados íntimamente, en cuanto que su protección, mantenimiento y mejora se logra a través de la utilización racional del entorno físico.

Esta postura, que puede ser criticable, es la que voy a adoptar aportando, de paso, mi experiencia como responsable de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

B. - El derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado presupone una situación de hecho en nuestro entorno exterior necesaria para el desarrollo personal. Este estado de cosas se logrará:

- Por una concienciación colectiva en este sentido.
- Por una conducta racional de los agentes que inciden sobre el medio natural.
- Por el ejercicio, por parte de los poderes públicos, de facultades de vigilancia, de tutela o sancionadoras.
- Por la obligación que se impone a los que deterioran el entorno de reparar el daño causado.

En otro orden de cosas, existe un "derecho" al disfrute de esta situación descrita, un derecho "fundamental" (de los incluidos en el título I del texto Constitucional) y un derecho de carácter "social", si seguimos la terminología del profesor Sanchez Agesta en un trabajo reciente sobre nuestra ley básica.

Los derechos sociales, corolarios del Estado de derecho, aparecen formulados constitucionalmente a principios del siglo XX y presentan unos problemas de fijación conceptual.

1. Su contenido. Los derechos individuales clásicos delimitan fundamentalmente un ámbito de actuación independiente en la esfera personal (libertad de conciencia, de circulación, etc.). En los derechos sociales, aun cuando es importante esta proyección individual hacia esferas concretas de actuación, este objetivo resulta fundamentalmente condicionado por una actuación de los poderes públicos encaminada al logro de unos condicionamientos básicos para el desarrollo individual que se pretende.

Según esto, hay que considerar correcta, a nuestro juicio, la actitud del legislador al ubicar este derecho al medio ambiente adecuado en el capítulo III, es decir, dentro de "Los principios rectores de la política social y económica".

2. Sus garantías. Distintas también según la categoría de derechos a que hagamos referencia:

- 2.1. Si estamos ante uno de los derechos llamados "derechos individuales", de un contenido muy estructurado, estos vinculan a todos los poderes públicos y su desconocimiento o vulneración posibilitará la protección de los tribunales por la vía del recurso de anti-constitucionalidad o el de amparo. Estas garantías se ven reforzadas por la necesidad de que su desarrollo legislativo respete el contenido esencial marcado por la Constitución.
- 2.2. Estas garantías no son tan contundentes por lo que se refiere al bloque de derechos sociales, ya que su virtualidad no alcanza a vincular a los poderes públicos, sino a "informar" su actuación; solo podrían ser alegados ante los tribunales si así lo disponen las leyes que los desarrollan y su trascendencia con respecto a esta legislación es asimismo de carácter informador.

De cualquier forma, y por lo que se refiere al derecho que analizamos (a un medio ambiente adecuado), la ley que pretende desarrollarlo (LGMA) tiene que desenvolverse en unas coordenadas ya prefijadas constitucionalmente:

- Obligación de reparar el daño causado.
- El objetivo de mejorar el entorno.
- El establecimiento de sanciones para los agentes contaminantes.

3- LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MEDIOAMBIENTAL

El hablar de una preocupación generalizada por el Medio Ambiente, de un cambio de la escala de valores en lo que se refiere al crecimiento indiscriminado de macromagnitudes, el planteamiento de "crecimiento cero", "ecodesarrollo", "crecimiento cualitativo", etc., demuestra la insuficiencia de la optica liberal, la necesidad de una administración activa, participativa, en el quehacer social, que como gestora objetiva de los intereses generales -volvemos a la Constitución- asuma la tarea de hacer valer el entorno no solo como soporte físico de una gama más o menos amplia de actividades económicas, sino como, un sistema armónico, frágil e interaccionado y de cuya conservación, en definitiva, no solo depende ya el mismo quehacer económico, sino la propia pervivencia de su protagonista: el hombre.

La Administración Pública asume pues esta tarea con unas posibilidades funcionales que los tratadistas han esquematizado en tres ordenes:

1. En el ámbito normativo: por el desarrollo de dispo-

siones que encuadran el desenvolvimiento del doble interés público-privado.

2. En el ámbito de la llamada "gestión indirecta", las administraciones públicas modulan la actuación de los particulares a través de: sanciones, licencias, concesiones etc.
3. De otro lado, la misma Administración Pública es demandante -quizá el mayor- y consumidor de bienes y servicios medio-ambientales. Y esta postura lleva aparejada la posibilidad de resultar el mayor agente de degradación del medio.

El desarrollo de esta triple actividad requiere una infraestructura determinada a la que le caben toda una serie de adjetivos para toda estructura que se precie de tal y que deben constituir auténticos imperativos categoricos: agil, eficaz, descentralizada, democrática etc. Ante esto surge la pregunta: ¿responde o, al menos, tiende la actual estructura de la Administración a ese modelo?

Vamos a realizar un examen somero de la situación presente, sus aciertos y posibles deficiencias, trazando para ello un breve bosquejo histórico.

Por lo que se refiere a la Administración del Estado, y dentro de que la preocupación ecológica es relativamente reciente a nivel de Administración Pública, podemos diferenciar una serie de etapas que nos conducen a este momento:

- I. - Con anterioridad a 1960 puede afirmarse que no existe una política ambiental en su sentido de propósito global de protección y fomento del entorno, ni aún siquiera órganos que, con carácter primordial, tengan competencias sobre la materia. Cabe únicamente hablar de actuaciones de carácter marginal a propósito de la gestión de sectores concretos o de determinadas parcelas de la actividad administrativa.

- II. - Una segunda etapa podríamos ubicarla en la década expansionista de los 60. Durante este período-en el que tampoco cabe hablar de política ni de órganos predominantemente medioambientales- se inicia un cierto proceso de coordinación de actuaciones sectoriales. Si bien la preocupación es parcelaria, hay que considerar esta etapa como de progreso con respecto a la anterior. Como fruto de ella aparecen bajo forma de comites, comisiones, etc una serie de órganos de objetivos muy diversos, pero que atañen al objeto de nuestro estudio: La Comisión Central de Saneamiento, Coordinadora de Transportes, Protección de los montes, Inves-

tigación del Espacio, Estudio de la zona marítima-terrestre etc.

III - Llegamos, así, a la 3a etapa que se inicia en la decada de los 70. El criterio diferenciador con respecto a las anteriores es la necesidad sentida a todos los niveles de abordar globalmente la gestión del Medio Ambiente.

En 1971 se crea un Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente, al que sucede en 1972, con un rango jerárquico superior, la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente. Ambos órganos estaban regidos, como su propia denominación nos hace advertir, por un criterio funcional prácticamente idéntico: "coordinar y asegurar la unidad de programación de todas las acciones relativas al medio ambiente y la defensa contra la contaminación."

En este mismo momento, y como órgano de trabajo de esta Comisión Delegada del Gobierno, se crea la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA).

1972 es asimismo el año de promulgación de la ley de Protección al Medio Ambiente Atmosférico que, independientemente de la valoración que pueda merecer, ya en su preámbulo se hace eco de la

diversidad de aspectos que concurren en el medio ambiente y apunta la intención del legislador de abordar globalmente una actitud de defensa y promoción del entorno, si bien este propósito es sacrificado en aras del pragmatismo y de lo preocupante de la situación secto-rial que se abordaba.

Otro momento interesante dentro de esta etapa presente lo constituye la creación en 1977 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. El preámbulo del centro reconoce que la estructura idónea del órgano desde el que debería abordarse una política espe-cífica del Medio Ambiente la constituye una secretaria de Estado, para el Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio, si bien esta idea es relegada para asumir un criterio de austeridad económica.

En la disposición que comentamos se crea una Subsecre-taria para la Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y una di-rección general del Medio Ambiente, atribuyendo a sus titulares la presidencia y la secretaria de la CIMA respectivamente.

El esquema teórico diseñado es, por supuesto, perfecciona-ble y una de las soluciones posibles sería la creación de esta secreta-ría de Estado o un Departamento con atribuciones especializadas.

Pero, este esquema ¿ es realmente operativo? . La respuesta no puede ser afirmativa de forma rotunda y ello por los siguientes

motivos:

1. - Por su propia composición estructural pues resulta poco conveniente -y la práctica viene a corroborarlo- la separación entre las funciones de programación (atribuidas a la C.I.M.A y a la Comisión Delegada del Gobierno) y las de ejecución (que corresponden a cada Departamento u Organismo competente).

2. - Por que la función de coordinación requiere una supremacía jerárquica del órgano encargado de llevarla a cabo sobre aquellos a quienes se pretende coordinar. La única salida lógica sería que efectivamente funcionase la Comisión Delegada del Gobierno -que desde 1972 en que se creó no se ha reunido- o la posible alternativa de crear un superministerio con facultades reforzadas en la materia.

3. - La C.I.M.A., que de hecho ha asumido estas funciones, tiene un carácter aglutinador, pero carece de la potestad normativa y decisoria que correspondería a la Comisión Delegada. En consecuencia, puede afirmarse que los éxitos de la C.I.M.A. -por lo que a coordinación se refiere- más que a posibilidades operati-

vas en sentido estricto, deben anotarse en la cuenta de la indudable buena voluntad de los integrantes.

4. - Las facultades de la C.I.M.A. son, en cierta medida las más importantes, las de información sobre proyectos de actuaciones que de alguna manera tengan un - impacto sobre el medio ambiente.

Sobre este punto hay que añadir dos consideraciones sobre la efectividad de estos informes o recomendaciones:

- No tienen carácter vinculante para los departamentos cuyos proyectos se informa, teniendo ~~estas~~ la decisión definitiva de llevarlos a ejecución o no. En conclusión, el juicio de la C.I.M.A. tiene casi un carácter de recomendación moral y ninguna virtualidad jurídica.
- Por faltar una definición de lo que debe entenderse por medio ambiente, estos proyectos de actuación, aunque de hecho tengan una incidencia ambiental, pueden llevarse a ejecución sin que de ello tenga conocimiento por cauce administrativo la C.I.M.A.

A estos fallos, indudablemente graves, propios del esquema organizativo de los agentes cuya misión radica en una coordinación global de la actuación pública en materia de medio ambiente y la elaboración de una política globalizada, hay que añadir otras que, en parte, son un precipitado histórico del enfoque territorial del tema ecológico.

En efecto, existen multitud de organismos y departamentos dentro de la Administración Pública competentes en materia medioambiental con este criterio sectorializado. Su enumeración exhaustiva sería difícil y fatigosa, pero -a título de ejemplo- basta citar a los Departamentos relacionados con el problema: Interior, Agricultura, Industria y Energía, Comercio y Turismo, Sanidad y Seguridad - Social, Educación, Cultura, Transportes, Trabajo, Hacienda y Defensa, a parte del propio M. O. P. U.

Si estas consideraciones se refieren a la Administración Central, a nivel periférico las posibilidades de Coordinación son más realistas y ello motivado por varios factores:

- La consideración del Gobernador Civil como Delegado del Gobierno en la demarcación territorial, con funciones coordinadoras sobre las actuaciones de los delegados de los distintos departamentos.

- La instrumentación de las Comisiones Provinciales de Gobierno y la reciente creación en su seno de la Subcomisión de Medio Ambiente que viene a ser un trasunto a nivel provincial de la CIMA.
- Un conocimiento más actualizado de los problemas y las necesidades de su ámbito geográfico, obviamente más reducido.

Si hacemos referencia a otras administraciones territoriales (Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos) esta debe ser abordada desde una perspectiva de futuro fundamentalmente, sobre la base del criterio constitucional de autonomía para cada uno de los niveles enumerados.

De otro lado, la peculiar configuración de entes territoriales hace su actuación más idónea en el campo de su gestión, sobre unas directrices de política general elaborada por los poderes centrales.

Todo ello sin perjuicio de los mecanismos de transferencia de competencias del poder central al local, con el correlativo traspaso de dotación financiera suficiente, y de la posibilidad de que el Estado gestione problemas de grandes dimensiones, directamente o en colaboración estrecha con los poderes locales.

En este sentido las Comunidades Autónomas y los Entes

Preautonomicos han recibido un amplio campo de competencias en lo que se refiere al campo de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas anteriormente atribuidas a órganos del Estado.

Ateniendonos a datos de la situación presente es interesante señalar que los Estatutos de Autonomía Vasco y Catalán prevén no sólo la ejecución de la legislación básica emanada del Estado, sino además su desarrollo legislativo y la facultad de establecer unas normas adicionales de protección.

Además de esta situación ya de por sí ~~provisoria~~, gravitan sobre la solución del problema de potestad y Estado Central-Comunidades Autónomas otras serie de incognitas: el desarrollo autónomo de las restantes regiones, la elaboración de otras leyes de carácter medioambiental y las que fijarán el contenido y ámbito de los poderes locales.

Si a todo esto añadimos que dado el carácter plurisectorial del medio ambiente, cada problema concreto deberá abordarse desde una perspectiva específica, hay que huir por el momento de señalar una regla general de solución.

El nivel municipal puede resultar el idóneo a la hora de realizar estas tareas conocidas como -"administración indirecta"- una tarea pensamos de importancia decisiva por cuanto que consti

tuye la base misma de acciones más amplias. El momento presente es interesantísimo para las administraciones municipales, no sólo ya desde el punto de vista de una solución eficaz del problema, sino desde otro propósito más ambicioso como es el conseguir por esa vía una mayor aproximación de la Administración y los administrados.

Volvemos a insistir en el carácter determinante en este sentido de la futura ley de régimen local, en cuanto suponga unas mayores cotas de autonomía financiera y decisoria.

4. - PERSPECTIVAS.

La perspectiva de solución a los problemas medioambientales presentes debe ser, a nuestro juicio doble: instrumental-incluyendo aquí una variada gama de posibilidades de actuación concedidas a la Administración - y orgánica o de diseño de un esquema determinado que va a configurar a los órganos administrativos cuya actuación va dirigida a proteger, conservar y -promocionar el equilibrio ecológico.

Ambos planos creemos que están abordados en el Anteproyecto de Ley de Criterios Básicos para la Protección del Medio Ambiente elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y debatido ampliamente en el seno de la CIMA, que ha conocido diversos borradores.

Antes de entrar en una exposición de puntos concretos del Anteproyecto es importante señalar las dificultades de su elaboración.

En efecto, podemos hablar de dificultades derivadas del peculiar contexto económico-social del momento presente como:

- Evaluar con delicadeza extraordinaria la incidencia de medidas restrictivas en materia de establecimientos o actividades industriales teniendo frente a nosotros una situación de inversión muy debilitada y unas cifras elevadas de paro.

- La necesidad de ponderar con la máxima precisión los distintos intereses y concepciones latentes en la sociedad sobre la base de un mecanismo abierto de participación.
- Armonizar los confines de los ámbitos de las libertades personales y económicas con el respeto a un patrimonio ecológico en cuya conservación y promoción debe perseverarse.

Por otro lado, existe dificultades de técnica jurídica concretada en la alternativa de elegir entre una Ley forzosa--mente amplia, que incluyese toda la legislación sectorial --debidamente informada por unos mismos criterios a manera de un código medioambiental, o la posibilidad de sentar unos principios genéricos protectores del entorno y los recursos naturales, dejando la tarea de su articulado en concreto y de forma específica a las Leyes sectoriales posteriores, respecto de las cuales la futura Ley General obraría --como una Ley-marco, que sería objeto posteriormente de --desarrollos puntuales.

4.1. Medidas.

Pasando ya a una exposición más concreta del cuadro

de medidas que la Ley brinda a la Administración hay que señalar:

4.1.1. Medidas preventivas.

- Velar por una adecuada gestión de los recursos naturales.
- Orientación del desarrollo hacia lo cualitativo, conectando la planificación de infraestructuras y la ordenación del territorio a criterios medioambientales.
- Por estimar imprescindible la colaboración social y al objeto de fomentarla se promoverán campañas de sensibilización pública se estimulará la investigación y los estudios interdisciplinarios en universidades y se colaborará con los responsables de la educación en niveles básicos.
- Una de las medidas de las que se espera mayor efecto consiste en los "estudios de impacto ambiental", que deberán acompañar a los proyectos tanto públicos como privados que tengan una trascendencia para el entorno. La Administración, a la vista del mismo podrá exigir determinadas modificaciones en el proyecto o dene-

gar la autorización o licencia necesarias para llevarlo a cabo.

- Por los poderes públicos y a los distintos niveles se elaborará y actualizará periódicamente un censo de focos contaminantes y catálogo de actividades contaminadoras y de suelos en sus distintas categorías.

4.1.2. Medidas correctoras y represoras.

Juega aquí el conocido principio de "quien contamina paga", o dicho en términos de la Constitución "la obligación de reparar el daño causado". Esto nos ha llevado a concretarlo en las reglas siguientes:

- Los gastos de prevención y disminución de los deterioros ecológicos se considerarán como un coste más del proceso productivo, quedando incluido en este concepto los gastos de aseguramiento de la responsabilidad ante eventuales daños de envergadura.

- Si bien la Administración Pública promoverá servicios de descontaminación y depuración, el coste de su funcionamiento se imputará, a través de tasas, a los agentes contaminadores que motiven sus actuaciones.
- Esta responsabilidad podría exigirse de forma solidaria cuando no sea posible determinar el grado de participación de varios sujetos contaminadores.

En orden a medidas de carácter represivo, la Ley aborda la posibilidad de que el Gobierno acuerde la suspensión temporal o definitiva de determinadas actividades de las que resulte un grave deterioro para el medio.

El Anteproyecto no entra con precisión a señalar ninguna figura delictiva pues, lógicamente, esta labor corresponde con más propiedad al Código Penal.

Por lo que se refiere a infracciones administrativas y sus sanciones correspondientes, se ha -

creído más oportuno remitir este tema a la legislación sectorial que completará esta norma básica, a la vista de las dificultades que representa configurar un tipo unitario y abstracto. - Ahora bien, los primeros pasos en este camino ya están fijados toda vez que el Anteproyecto define como "agresiones" el medio ambiente - los hechos que atentan contra el equilibrio ecológico, la salud o la calidad de vida así como el abuso de los recursos naturales.

4.1.3. Medidas de fomento.

Otro capítulo importante dentro de estas potestades o instrumentos de actuación lo constituyen una serie de medidas de estímulo y fomento de la Administración hacia las empresas que prestan su colaboración en temas de promoción ambiental. Estas medidas son fundamentalmente la asistencia técnica y financiera a través de bonificaciones fiscales, líneas especiales dentro del crédito oficial, subvenciones, etc.

Por último, nos queda señalar que estos instrumentos que hemos clarificado de acuerdo a un criterio

secuencial se articularán conjuntamente dentro de los "planes ambientales" elaborados por las distintas administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Estos planes ambientales deberán contener una serie de menciones que definirán su operatividad: objetivos, plazos, actuación pública, limitaciones y ayudas a los particulares, etc.

4.2. Estructura Administrativa.

Queda, por último, hablar de la estructura administrativa que el anteproyecto configura a grandes rasgos. Esta consideración queda referida al nivel central, pues los niveles autonómicos, provincial y local debe ser abordada desde otras perspectivas.

Como hemos señalado anteriormente, los defectos que se advierten en el presente son de un lado, la dispersión de actuaciones administrativas y la falta de un órgano que las coordine. Para eliminar esto, el Anteproyecto configura en el nivel de la Administración Central un órgano -

superior que globalizaría -de acuerdo con el principio de unidad de gestión- la actuación del Estado.

En esa línea, sus atribuciones serán fundamentalmente:

- Unificar la gestión de actividades de la Administración relacionadas con el Medio Ambiente.
- Coordinar la actuación de unidades de otros Departamentos con incidencia en el medio ambiente.
- Proponer al Gobierno la adopción de medidas oportunas
- Elaborar las directrices de la política y los planes ambientales.
- Posibilitar la colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Adscrito al anterior se crea el Consejo Superior del Medio Ambiente (C.S.M.A.) cuyas atribuciones fundamentales son de información y asesoramiento técnico al Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, destacando su intervención en la elaboración de disposiciones de carácter general, -ya sean de carácter básico o establezcan normas adicionales de protección- y en los planes ambientales.

Quedará integrado por los responsables de la Administración en la materia a sus distintos niveles, parlamentarios

de las Comisiones correspondientes, Asociaciones ciudadanas, económicas, profesionales, etc. y por personalidades de reconocida solvencia técnica en la materia.

4.3. Competencias

El reparto de competencias está presidido por el criterio constitucional de atribuir la elaboración de criterios básicos de protección al Estado, dejando parte de la esfera de gestión a las restantes autoridades territoriales. Todo ello, teniendo presente la compleja casuística del tema y los mecanismos de transferencia de competencias y colaboración entre los distintos poderes, creemos que debe ser abordado sectorialmente, teniendo como directriz un criterio de autonomía y eficacia.

5.- DIRECTRICES

Para finalizar, resta hacer una referencia a los criterios y objetivos orientadores de la actuación de los poderes públicos en esta materia; criterios objetivos que cabe encuadrar dentro de una política de espectro más amplio: la de planificación y reforma social.

La protección del entorno encomendada de forma sustancial a los poderes públicos, se logrará de forma más acabada teniendo presentes las siguientes líneas de actuación:

- 1º- Debe perseguirse un nivel igualitario en lo que se refiere a posibilidades de disfrute de un medio ambiente adecuado. Esta nivelación debe entenderse desde el punto de vista de las distintas clases sociales y desde la óptica de los distintos territorios del Estado.
- 2º- La participación social debe potenciarse. Ello por una doble razón: por imperativos de unos tiempos pluralistas y por que el mantenimiento de nuestro habitat en forma alguna es concebible sin una actuación responsable de todo el cuerpo social.
- 3º- Resulta imprescindible la promoción de bienes y servicios de utilidad colectiva : (la atmósfera, aguas marítimas y continentales, espacios naturales, etc.), reconsiderando las contrapartidas que con el terreno geológico lleva aparejada toda política económica expansionista.
- 4º- El cambio social que se persigue requiere previamente la introducción de una tecnología adecuada y el estímulo a la investigación.

5.- La complejidad de los objetivos propuestos, el aspecto interdisciplinar del tema exige una graduación de metas a alcanzar y una revisión de la idoneidad de las actuaciones. En este sentido deben formularse planes ambientales que abarquen todos estos puntos.

BIBLIOGRAFIA

- C. I. M. A. : Informe general sobre el Medio Ambiente en España.

- C. I. M. A. : Boletín Informativo del Medio Ambiente. Números
9, 10 y 11.

- SANCHEZ AGESTA, Luis: La Constitución Española de 1978.

- ALZAGA VILLAMIL, Oscar: La Constitución Española. Co-
mentario Sistemático.

- M. O. P. U. : Encuesta de Calidad de Vida. 1979.

- SAINT MARC: La Socialización de la Naturaleza.

CONSTITUCIONES QUE CONSAGRAN EL DERECHO AL
MEDIO AMBIENTE.

=Checoslovaquia	1960
-R.D. Alemana	1968
-Suíza	1971
-Bulgaria	1971
-Hungria	1972
-Yugoslavia	1974
-Grecia	1975
-Polonia	1976
-Portugal	1976
-U.R.S.S.	1977