

COMPETENCIAS AMBIENTALES DEL ESTADO ESPAÑOL.

EL PAPEL DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE EN LA PROTECCION DE LA NATURALEZA

CLARO J. FERNANDEZ-CARNICERO
GONZALEZ

PARA un Subsecretario, que no es más que un gestor de asuntos corrientes, sujeto al ritmo funcional o disfuncional de la maquinaria administrativa, constituye un motivo de profundo agradecimiento el estar hoy aquí atendiendo la amable invitación del Director General de la Guardia Civil y dispuesto a compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el marco jurídico y el horizonte de la política medioambiental española.

La defensa del medio ambiente es, sin duda, uno de los primeros retos que tiene nuestra sociedad, como declaró Su Majestad el Rey en el discurso de apertura de la VI Legislatura ante las Cortes Generales, un reto que exige renovados esfuerzos de imaginación de legisladores y gobernantes.

Realmente podemos decir que una materia tan nueva como el medio ambiente, y con un alcance tan general, exige respuestas imaginativas, creativas e integradoras de intereses diversos y, a veces, contrarios. Intereses particulares que deben fundirse en el crisol del interés general cuya gestión y garantía última corresponden constitucionalmente al Gobierno de la nación (artículos 149.1.1.ª, 150.3 y 155.1 CE), sin que ello suponga merma de las demás competencias territoriales.

Porque, en el fondo, la defensa del medio ambiente no es más que una aplicación del principio del interés general al ámbito de los recursos naturales, cuya limitación exige una garantía de su utilización racional, como establece el artículo 45.2 de la Norma Constitucional.

Esa apelación que la Constitución hace a la racionalidad debe traducirse, en primer lugar, en la exclusión de toda conducta arbitraria, tanto de los poderes públicos como de los ciudadanos usuarios de los recursos. En segundo lugar, debe suponer, y así lo exige también la Constitución, una respuesta o sintonía social con la razón, mediante lo que la Norma Fundamental denomina "la indispensable solidaridad colectiva". Indispensable porque, sin este fundamento social de la acción pública, no es posible una política medioambiental eficaz, por severas que sean las sanciones penales o administrativas para quienes infrinjan el mandato legal en esta materia.

Ese es el espíritu de la intervención del propio Director General de la Guardia Civil, en su comparecencia, el pasado 24 de septiembre, ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, cuando reconocía la especial preocupación del Gobierno y de toda la sociedad por el medio ambiente, lo que sin duda obliga a potenciar el Servicio de Protección de la Naturaleza, el SEPRONA, protagonista de estas Jornadas.

Permítanme, al hilo de esta exposición, felicitar al Instituto ejemplar que es la Guardia Civil por actuaciones ejemplares como las que corresponden a este Servicio. Ejemplares y oportunas por cuanto que, en su ámbito de actuación, sirven de garantía al derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45.1 CE).

Este derecho constitucional tiene una doble dimensión:

- En primer lugar, la propia de un derecho público subjetivo, tanto de defensa frente al poder como de prestación o acción positiva de éste. Con este alcance, hay que advertir que no se trata de un derecho fundamental, por lo que no goza de la

protección del recurso de amparo, sino de la garantía jurisdiccional ordinaria, de acuerdo con las leyes (artículo 53.3 CE).

- En segundo lugar, este derecho tiene una dimensión concomitante o concurrente con los derechos y libertades del capítulo 2.^º, que es consecuencia de la referencia que la Constitución hace al desarrollo de la persona y a la calidad de vida (artículo 45.1 y 2); esta segunda dimensión es determinante, de modo indirecto, de la protección reforzada de que gozan los derechos fundamentales.

Una vez reconocida esa pauta constitucional sustantiva de nuestra política medioambiental, procede analizar su garantía o cobertura competencial desde los poderes públicos.

Ante todo, hay que advertir que el carácter transversal o transectorial de la materia jurídico-ambiental es causa de la difícil articulación de competencias administrativas, incluso en los países que, como el nuestro, cuentan con un Ministerio de Medio Ambiente. La dificultad es mayor cuando, como ocurre en España, el Estado es compuesto o complejo, sumándose a las competencias de la Administración Central las autonómicas y las locales. Todo ello en una perspectiva europea en la que la materia medioambiental tiene un protagonismo creciente.

En ese contexto lo que justifica la existencia de un Departamento de Medio Ambiente es, fundamentalmente, la coordinación y la colaboración en el ejercicio de competencias de esa naturaleza, tanto a través del instrumento de la correspondiente Conferencia Sectorial (artículo 4.1 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico) como, sobre todo, a través de la iniciativa legislativa básica en la materia medioambiental. En realidad, en el marco constitucional español, en términos generales, el Ministerio de Medio Ambiente es fundamentalmente un Departamento con funciones normativas dentro del ámbito competencial del Estado. El ideal en este ámbito es, a mi juicio, el de países como Inglaterra o Suecia, en los que existe un Código Ambiental que agrupa todas las disposiciones vigen-

tes, contribuyendo a garantizar tanto el principio de seguridad jurídica como el de mayor accesibilidad de la normativa ambiental a los ciudadanos. En España, la concurrencia de poderes territoriales con competencias propias no debería traducirse, permítanme la metáfora, en un bosque normativo impenetrable, sino más bien, y a través del concurso y la colaboración de aquéllos, debería cultivarse un parque común, en el que la mejor jardinería y la poda permanente permitieran que el espacio fuera un lugar de esparcimiento y de encuentro y no una fronda con compartimentos estancos, fruto de la hostilidad o el recelo.

Frente a ese riesgo, el espíritu de concordia y de consenso social está en el origen mismo del Ministerio de Medio Ambiente que, para cumplir el compromiso electoral del Partido Popular, fue creado por Real Decreto del pasado 5 de mayo. En esta disposición (artículo 8) se le reconocen las siguientes competencias:

a) Las que correspondían a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda del desaparecido Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, con excepción de las relativas a vivienda y urbanismo que pasan al Ministerio de Fomento.

b) Las competencias en materia de Aguas y Obras Hidráulicas y, en especial, las Confederaciones Hidrográficas.

c) Tienen también las competencias sobre Conservación de la Naturaleza, que habían estado atribuidas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y, en particular, el Organismo Autónomo Parques Nacionales.

d) Y, por último, las competencias correspondientes a Medio Ambiente, atribuidas hasta entonces al Ministerio de Industria y Energía.

Este reconocimiento inicial de competencias fue objeto de precisión más detallada por un Real Decreto de 21 de junio de 1996, en el que se delimitó su alcance en materia de Conservación de la Naturaleza y Parques Nacionales. Según esta norma, al Ministerio de Medio Ambiente se le reconocieron, entre otras, las siguientes competencias:

1. Formulación de criterios básicos para la ordenación de la flora, la fauna, los hábitat y ecosistemas naturales, así como la elaboración de disposiciones generales sobre esas materias y la coordinación con las Comunidades Autónomas para su aplicación.

2. La declaración de impacto ambiental.

3. La elaboración, en colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de las disposiciones generales sobre desarrollo sostenible del monte.

4. La elaboración, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los planes y programas de restauración hidrológico-forestal, reforestación, preservación y mejora de la cubierta vegetal.

5. La colaboración con las Comunidades Autónomas para la elaboración de planes de lucha contra incendios, así como en las actuaciones que deban llevarse a cabo.

La articulación de todas las competencias fue objeto, en primer lugar, del Real Decreto de 10 de mayo, que estableció la estructura orgánica básica del Departamento, y, en segundo lugar, del Real Decreto de 2 de agosto, que lo desarrolló.

Conforme a estas normas, el Ministerio de Medio Ambiente se estructura a través de tres órganos superiores, directamente dependientes de la titular del Departamento:

a) La Secretaría de Estado de Aguas y Costas.

b) La Subsecretaría de Medio Ambiente.

c) La Secretaría General de Medio Ambiente.

De estos tres órganos quiero destacar, por su carácter sectorial, a la Secretaría de Estado y a la Secretaría General. Las competencias de ambas ponen de manifiesto la voluntad política de alcanzar un equilibrio razonable entre la inversión en obra hidráulica, vital para nuestro desarrollo, y la conservación de la naturaleza, consustancial también a la defensa de nuestra calidad de vida.

Si analizamos esa dualidad de ámbitos sectoriales, nos encontramos con las funciones

de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, que son las siguientes:

- La planificación de los recursos hídricos, a través del Plan Hidrológico Nacional.
- La ejecución de las infraestructuras hidráulicas que sean de competencia estatal y están previstas en dicho Plan.
- La elaboración de la normativa estatal en materia de aguas y costas, así como su aplicación, en ejercicio de competencias también estatales.
- La coordinación y acción concertada con las Comunidades Autónomas en el ámbito de la política de saneamiento y depuración de aguas, así como la relación de España con la Unión Europea en este ámbito.
- Por último, la protección, gestión y administración de los bienes de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre.

Para el ejercicio de esas funciones, la Secretaría de Estado cuenta con dos Direcciones Generales: la Dirección General de Costas y la de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, a través de la cual se adscriben al Ministerio las Confederaciones Hidrográficas, que, como saben ustedes, son organismos autónomos comerciales.

En cuanto a la Secretaría General, ésta asume las competencias del Estado en relación con el medio ambiente, la conservación de la naturaleza y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, tratando de conseguir un desarrollo sostenible compatible con la defensa de los principios medioambientales. Para el desempeño de esos cometidos, este órgano superior cuenta con la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.

De la Subsecretaría, cuya responsabilidad me corresponde, destacaré su carácter de órgano de naturaleza horizontal, al servicio de los demás Centros Directivos del Departamento, gestionando por tanto sus recursos humanos y materiales

De la Subsecretaría dependen la Secretaría General Técnica y la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología.

Como órganos colegiados del Ministerio de Medio Ambiente, destacaré por su especial relieve, como foros de asistencia y diálogo social, los dos siguientes:

- El Consejo Nacional del Agua.
- El Consejo Asesor del Medio Ambiente.

Especial interés tiene también un organismo autónomo como el Instituto Tecnológico Geominero de España, que depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, aunque funcionalmente está también adscrito, en el ámbito de sus competencias, a la Secretaría General de Medio Ambiente.

Es evidente que esta descripción sumaria de órganos y competencias no agota, en nuestro ordenamiento jurídico, la materia medioambiental.

Si mantenemos nuestra atención en el ámbito de la Administración Central, nos encontramos con otros departamentos que siguen ejerciendo competencias que inciden en esa materia.

Así, el Ministerio de Fomento es el competente en materia de puertos, carreteras, urbanismo, dependiendo del mismo órganos como el Instituto Geográfico Nacional o el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, este último vinculado también, funcionalmente, al Ministerio de Medio Ambiente.

Del Ministerio de Agricultura depende la materia de reforestación de tierras agrícolas y órganos, de claro perfil medioambiental, como el Instituto Español de Oceanografía.

Del Ministerio del Interior, basta con citar a la Dirección General de Protección Civil y a la Dirección General de la Guardia Civil, a la que se vincula el Servicio de Protección de la Naturaleza.

El Ministerio de Sanidad y Consumo ejerce también competencias que inciden en el medio ambiente, como la de la Dirección General de Salud Pública, que cuenta con una Subdirección General de Sanidad Ambiental, y la del Instituto Nacional de Salud Carlos III.

Finalmente, el Ministerio de Industria y Energía sigue siendo competente en materia de energía nuclear, así conoce del régimen de centrales nucleares o del almacenamiento de residuos radiactivos. Desde este Departamento ha pasado al de Medio Ambiente la gestión del Programa Industrial y Tecnológico Medioambiental.

Con la estructura orgánica descrita, el nuevo Ministerio se sitúa en la intersección de dos órdenes de competencias:

1.º Las competencias del Estado, reconocidas en el artículo 149.1.23 de la Constitución, según la cual le corresponde la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

2.º Las competencias autonómicas, que resultan del artículo 148.1.3.º y 9.º de la Constitución, conforme al cual las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, y así resulta de los respectivos Estatutos, en materia de ordenación del territorio y de gestión en la protección del medio ambiente.

Como no me corresponde el análisis de las competencias autonómicas, me limitaré a subrayar las competencias normativas básicas del Estado, en desarrollo del derecho que reconoce el artículo 45 de nuestra Ley de leyes, desarrollo que debe garantizar, como reiteradamente recuerda la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los principios de solidaridad, igualdad y unidad de mercado.

Destacaré también la competencia estatal en la materia de dominio público hidráulico, salvo cuando se trate de aguas con cauce intracomunitario (artículo 149.1.22), y, por último, en materia minera, también la competencia normativa básica del Estado (artículo 149.1.25).

El carácter transversal de la competencia medioambiental conduce, en mi opinión, necesariamente al reconocimiento de la concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas. Así, previamente todos los decretos de traspasos de compe-

tencias, en ejecución de la Constitución y de los Estatutos de autonomía, han hecho reserva, entre otras, de la materia ambiental como zona competencial concurrente.

En aplicación de este criterio, la Ministra de Medio Ambiente, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados, el pasado 24 de septiembre, al referirse a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, de 27 de marzo de 1989, admitió que el reconocimiento de la competencia del Estado en la gestión de los Parques Nacionales no debe conllevar una marginación de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se sitúan. En consecuencia, propuso, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la articulación de mecanismos para que las Comunidades Autónomas participen en la gestión de los Parques Nacionales.

Permítanme añadir sobre esto una opinión personal. La cooperación en ese ámbito supraautonómico debería traducirse también, a la inversa, en la cooperación del Estado en la definición de los criterios generales de gestión de los espacios naturales de las Comunidades Autónomas. Esta colaboración competencial para la articulación de pautas medioambientales de interés general, debiera admitirse en las dos direcciones. Pienso, sobre todo, en el marco de la Conferencia Sectorial y excluyo que ello pueda suponer, en ningún caso, mediatización por la Administración Central de las competencias autonómicas de gestión.

Ese espíritu de colaboración del Ministerio de Medio Ambiente con las Comunidades Autónomas es aplicable también al ámbito local, aunque sólo sea por estricto reconocimiento del hecho de haber sido históricamente los municipios la primera administración española medioambiental, a través sobre todo de sus competencias originarias en materia de sanidad e higiene. Competencias que hoy

se han visto reforzadas, especialmente por la Ley de Bases de Régimen Local (artículo 25), de 2 de abril de 1985.

En cuanto a la incidencia que en la política medioambiental española tiene el marco normativo de la Unión Europea, me limitaré a recordar que aproximadamente un 20 por 100 de las directivas comunitarias se refiere a temas ambientales y que la incidencia en nuestro país de esa normativa plantea problemas derivados de la internalización de costes por las empresas, con riesgo de afectar a su competitividad; todo ello en un contexto económico internacional de creciente globalización y, al mismo tiempo, de acusada atención a la defensa de los sistemas ecológicos, cuya dimensión normalmente trasciende las fronteras de los Estados, por lo que su protección requiere instrumentos de cooperación internacional.

Una vez expuesto el elenco de problemas que configuran el horizonte de nuestra política medioambiental, permitanme una última reflexión.

Es evidente que la mera acción del Estado no garantiza por sí sola el cumplimiento del objetivo constitucional de la defensa y restauración del medio ambiente. Ya la propia Constitución lo advierte, como antes he destacado, al vincular ese fin al concurso de "la indispensable solidaridad colectiva".

Este concurso es esencial por cuanto el espacio medioambiental es un espacio indivisible, es un espacio público de concurrencia y de integración ciudadana. Porque la calidad de vida no depende del "yo" sino del "nosotros", ya que la vida fluye en una realidad interdependiente. Y es que la auténtica calidad de vida no es un bien material, acaparable o monopolizable, no se agota o identifique con un interés individual directo. Cabe decir aún más: el medio ambiente es, en esencia, el escenario o circunstancia vital de la persona, de ahí que nuestra Constitución lo vincule a su desarrollo.

Desde esa radicalidad del entañamiento de la persona en su medio o urdimbre, en expresión feliz del inolvidable Rof. Carvallo, podemos entender a un escritor tan próximo a esta tierra, como Miguel Delibes, cuando en su

libro "Castilla, lo castellano y los castellanos" (Planeta, 1979) clama contra la deshumanización progresiva de la sociedad y la agresión a la naturaleza, resultados ambos, a su juicio, de una misma actitud: la entronización de las cosas, del consumismo voraz y depredador. Pero el hombre, añade, nos guste o no, tiene sus raíces en la naturaleza y al desarraigarlo con el señuelo de la técnica, lo hemos despojado de su esencia.

Este lúcido análisis de nuestro don Miguel nos lleva a concluir reclamando la necesidad de una nueva ética ciudadana que refuerce nuestra identidad social en la defensa de ese bien propio y compartido que es el medio ambiente.

Un bien cuya defensa no debe nunca caer en el fundamentalismo o radicalidad conservacionista que acabe enfrentándole al progreso social y económico. Porque una política medioambiental responsable ha de fundamentarse en la razón, fruto de una información científica rigurosa, y no en la pasión o en la mera opinión, por bienintencionada que sea.

La cultura ecológica, esa nueva cultura ciudadana que necesitamos, debe ser, ante todo, una cultura de diálogo con todos los sectores sociales. Ese diálogo debe situarse en el marco de una educación ambiental permanente que promueva la vigencia del principio de responsabilidad individual, consustancial al concepto mismo de ciudadano, en cuanto persona libre, y por tanto responsable de sus actos.

Esa pauta de responsabilidad tiene también una dimensión pública que obliga, en primer lugar, a buscar permanentemente un equilibrio de los objetivos de conservación de la naturaleza y de gestión económica de prioridades como son la política del agua o la defensa del territorio frente a la erosión o la desertización.

Tampoco cabe ignorar, y con esto termino, que el principio de responsabilidad obliga por igual a todas las Administraciones Públicas, Central, Autonómicas y Locales. Esta obligación supone, ante todo, partir de la evidencia de que el principio de competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial a que se apli-

que, es sólo una técnica instrumental que debe servir para solucionar problemas medioambientales concretos, lo que exige una permanente colaboración de esos tres niveles administrativos. Porque lo que debe contar, señoras y señores, más allá de las competen-

cias de unos o de otros, es la voluntad de que los árboles nos dejen ver y disfrutar del bosque.

Ese es el reto ante el que se sitúa el Ministerio de Medio Ambiente. Muchas Gracias.