

Organización ambiental del Estado

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Sumario

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| 1. Antecedentes. La aparición del medio ambiente como criterio de organización administrativa en los años setenta del siglo XX | 176 |
| 1.1. La creación del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) | 177 |
| 1.2. La Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA) | 178 |
| 1.3. La incipiente plasmación del medio ambiente en la estructura ministerial española: del Ministerio de Planificación del Desarrollo, y su supresión, a la Presidencia del Gobierno y al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo | 181 |
| 1.4. Otras iniciativas destacables | 183 |
| 2. La incidencia de la Constitución Española de 1978 | 184 |
| 3. El mantenimiento del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. La creación de la Secretaría General de Medio Ambiente | 186 |
| 4. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La creación de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente | 190 |
| 5. El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. La creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda | 194 |
| 6. La consolidación definitiva del modelo organizativo de la Administración General del Estado en materia ambiental: la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1996; estructura posterior | 197 |
| 7. La actual estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente | 202 |

| | |
|---|-----|
| 8. Otros órganos de la Administración General del Estado con competencias ambientales | 209 |
| Bibliografía básica | 210 |

1. ANTECEDENTES. LA APARICIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO CRITERIO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS AÑOS SETENTA DEL SIGLO XX

Los Poderes Públicos y, como tales, las Administraciones Públicas cuentan con muchos y variados medios con la finalidad de alcanzar (o, al menos, tratar de hacerlo) los fines y objetivos previstos en la Constitución y en el resto del Ordenamiento Jurídico, destacando entre ellos, por su importancia, los relativos a los medios de la organización administrativa.

Tanto por la consideración de la protección del medio ambiente como una función pública (precisamente con claridad desde los años setenta del siglo XX), como por la necesidad de contar con sujetos activos de poder que ejerzan las potestades previstas en las leyes y en otras normas, así como que las cumplan y ejecuten, en materia ambiental es necesaria una organización administrativa que la lleve a cabo.

Sin perjuicio de poder mencionarse algunos antecedentes en siglo XIX (al reconocerse ciertas competencias al Estado en materia sanitaria, industrias incómodas y aguas, con intervenciones del entonces Ministerio de Gobernación y de los Gobernadores Civiles) y hasta los años sesenta del siglo XX (respecto a los Parques Nacionales, desde la Ley de 1916, en materia urbanística y sobre actividades molestas), la Administración estatal de la época es ajena a cualquier previsión organizativa en materia de medio ambiente, y menos aún a cualquier visión global o de conjunto en la materia, primando el principio de organización especializada por sectores.

La introducción por el Estado de las primeras ideas de protección ambiental en sus políticas, es decir la aparición del medio ambiente como criterio de organización administrativa y la propia recepción del concepto del medio ambiente (a pesar de que se mencionase en el art. 1 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 1961), se produce en el proceso de preparación de la participación de España en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se convoca en 1968 y se celebrará en Estocolmo en 1972. En efecto, al hilo de tal proceso se crearán, por un lado, la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), en 1972, por otro lado, se creará el Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA), en 1971 (que suponen el primer intento organiza-

tivo interministerial de ordenación ambiental), y, finalmente, será visible el medio ambiente en el proceso de supresión del Ministerio de Planificación del Desarrollo, a partir de 1976, y, posteriormente en la etapa previa a la Constitución, en la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en 1977.

Además, el inicio de esta preocupación e intervención en materia de medio ambiente se traduce, como es sabido, en la aprobación de las primeras normas sustantivas en la materia, entre las que debe destacarse, aunque sea un texto sectorial, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico (BOE del 26), cuya Exposición de Motivos declara solemnemente que «la universalidad del movimiento a favor de una defensa sistemática de la Naturaleza, excluye radicalmente toda posible actitud de abstencionismo», por lo que, continúa, «el Estado debe asumir una posición activa respecto a estos temas»; reconociendo, incluso, la conveniencia de haber iniciado una ordenación general del medio ambiente mediante una Ley general en la materia. Además, en estos años se aprobarán otras Leyes ambientales sectoriales (espacios naturales protegidos y residuos urbanos en 1975 y vertidos marinos en 1977) y se aprobarán otras Leyes en materias diversas que son sensibles hacia el medio ambiente (así, minas y agricultura en 1973, hidrocarburos en 1974 y suelo y urbanismo en 1975-1976). No obstante, las Leyes de autopistas de 1972 y de carreteras de 1974 no tienen referencias ambientales.

1.1. LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (ICONA)

La primera plasmación normativa del medio ambiente en materia organizativa es el Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre (BOE del 4 de noviembre), por el que se crea el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), al realizar una modificación de la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y de reestructuración del propio Ministerio, con finalidades estrictamente organizativas, según la Exposición de Motivos, y sin ninguna mención al medio ambiente.

El nuevo organismo autónomo que se crea asume las funciones de los Organismos que se suprimen (Patrimonio Forestal del Estado y Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales), así como las de otros organismos y centros en materia incendios forestales, vías pecuarias, conservación y mejora de los suelos agrícolas y el estudio e inventario de los recursos naturales renovables (art. 1-2º).

Con ello, al ICONA se le asignan funciones en relación con el denominado «medio ambiente natural»: estudio e inventario de los recursos naturales renovables y propuestas para su mejor utilización; creación, conservación, mejora y administración de las masas forestales en los montes propiedad del Estado, y en los consorciados y contratados; administración y gestión de los montes de utilidad pública y la tutela de los montes protectores y vecinales en mano común y otros;

conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales; administración de las vías pecuarias; defensa contra los incendios forestales; mantenimiento y reconstitución de equilibrios biológicos en el espacio natural; protección del paisaje, creación y administración de los Parques Nacionales y otros espacios, y la protección y fomento de las riquezas piscícola y cinegética, y la vigilancia y control de las aguas continentales, en cuanto a la riqueza piscícola. No obstante, se excepcionan las funciones que, respecto a las materias anteriores, correspondan legalmente a la competencia de los Ministerios (art. 3); con lo que se hace referencia, ya en esta época, a los problemas intersectoriales de la acción ambiental y a las dificultades de coordinación administrativa en la materia. Por otra parte, la Orden Ministerial de 25 de marzo de 1972 (BOE de 3 de abril) precisa las funciones que le corresponden al Instituto en materia de plagas y fitopatología.

El Decreto-ley establece una mínima organización administrativa del Instituto (Director, Subdirectores y Consejo de Dirección), que es desarrollada mediante Decreto 639/1972, de 9 de marzo (BOE del 27), y Órdenes Ministeriales de 27 de marzo de 1972 (BOE del 3 de abril) y de 6 de mayo de 1972 (BOE del 11); destacando que, junto a los órganos mencionados, se prevén la Secretaría General y varias Subdirecciones Generales, entre las que debe resaltarse la competente en materia de Protección de la Naturaleza.

El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza ha tenido una larga existencia en la Administración ambiental española, pues se suprimirá por Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, de modificación de la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (BOE del 4 de julio), que se establecía en el Real Decreto 654/1991, de 26 de abril (BOE del 27); creándose algunos órganos competentes sobre el medio natural, como la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, la Dirección General de Planificación Rural y del Medio Natural, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y, sobre todo, el organismo autónomo Parques Nacionales, que asume las funciones del suprimido ICONA.

1.2. LA COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA EL MEDIO AMBIENTE Y LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DEL MEDIO AMBIENTE (CIMA)

Con anterioridad a la creación de estos dos órganos, debe mencionarse que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos procedió a crear el 29 de enero de 1971 el Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente, en el marco de las ponencias de trabajo de la Comisaría del Plan de Desarrollo.

Un año más tarde, mediante Decreto 888/1972, de 13 de abril (BOE del 14) se crean la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente.

Como justificación de su creación, la Exposición de Motivos del Decreto hace referencia al «lugar preferente» que entre los objetivos de la acción estatal ocupa «la necesidad de salvaguardar la calidad del medio ambiente»; destacándose en materia organizativa que «la complejidad de los factores que integran el medio ambiente hace imprescindible una eficaz coordinación de las actividades de la Administración Pública que inciden en este campo».

La Comisión Delegada tiene por finalidad «coordinar y asegurar la unidad de la programación de todas las acciones relativas al medio ambiente y la defensa contra la contaminación», si bien su ejecución corresponderá a los Ministerios competentes en cada caso. No obstante estas buenas intenciones en materia de coordinación, la Comisión no llegó a reunirse nunca.

Como órgano de trabajo de la anterior, el Decreto citado crea la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), como órgano colegiado sin facultades resolutivas, pero con funciones teóricamente nada desdeñables, al implicar una cierta racionalización y coordinación de competencias: elaborar programas conjuntos de actuación y conocer las medidas de ejecución; impulsar la elaboración de disposiciones generales e informar las que promuevan otros Ministerios; preparar compilaciones de normas, proponer su refundición y actualización, y, destacándolo materialmente, «promover las reformas orgánicas que se estimen precisas para una mayor eficacia en la política de acondicionamiento del medio ambiente»; realizar estudios y fomentar y coordinar investigaciones en la materia, y coordinar la participación española en Organismos y reuniones internacionales. En cuanto a su composición y organización, es destacable, por su carácter coordinador, que la presidencia le correspondía al Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno y que el nivel de sus vocales era en su mayoría de Director General, así como que se prevén como Comités especializados de trabajo, los relativos al medio ambiente urbano, a la contaminación atmosférica, a las aguas y a la defensa de la naturaleza. Finalmente, se preveía la posibilidad de refundir, adaptar o suprimir las Comisiones o Juntas existentes en la materia, y establecer las adecuadas relaciones con las subsistentes.

Mediante Decreto 3220/1972, de 9 de noviembre (BOE del 23), y Decreto 378/1973, de 1 de marzo (BOE del 9), se modifica la composición de la Comisión Interministerial; en el último caso para incluir representantes de los Colegios Profesionales de Ingenieros Civiles, Arquitectos y Ciencias Químicas y Físico-Químicas, con la finalidad de «lograr una mejor eficacia en el cumplimiento de sus funciones».

La experiencia acumulada y la necesidad de adaptación a los cambios habidos en la estructura de la Administración provocaron la modificación del Decreto 888/1972 y la derogación de los últimos textos mencionados, mediante Decreto 2216/1974, de 20 de julio (BOE de 7 de agosto), por el que se modifica la composición de la Comisión Interministerial, ampliando apreciablemente sus representantes, y sus Comités especializados (previendo los relativos a aguas marinas y continentales,

defensa de la naturaleza y del medio ambiente rural y sanidad ambiental, junto a los existentes).

Posteriormente, sobre la Comisión Interministerial incidirá la reorganización administrativa derivada de la supresión del Ministerio para la Planificación del Desarrollo, en 1976, y la adscripción de la mayoría de sus órganos a la Presidencia del Gobierno, tal como veremos inmediatamente.

Más trascendencia tiene la reestructuración de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente llevada a cabo mediante Real Decreto 1310/1977, de 23 de abril, por el que se actualizan la organización y las normas de funcionamiento de la misma (BOE de 14 de junio); derogando los textos anteriores. Su Exposición de Motivos parte de reconocer la importancia de las normas anteriores y la creación de la CIMA como «paso adelante en el proceso de acomodación de nuestros esquemas orgánicos a las exigencias de la lucha contra la contaminación y la defensa y mejora del medio ambiente, al superar el enfoque sectorial que había inspirado la mayor parte de los intentos coordinadores de la década anterior, mediante un planteamiento global más acorde con el carácter unitario e integral de esta temática, en la que las interacciones sectoriales constituyen una de las singularidades más destacadas»; estimando, seguidamente, que la misma ha supuesto «el punto de partida de un nuevo modo de concebir la problemática ambiental», no concibiéndola como la fórmula definitiva, sino «más bien el germen de un futuro modelo de organización que pueda alinearse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con los más modernos establecidos ya en algunos países».

En este sentido, además de establecer las normas de funcionamiento y modificar su composición, que orgánica y normativamente es más adecuado, el Decreto precisa sus competencias y funciones, al encomendar a la misma «la formulación de la política para la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente, mediante la coordinación de los organismos competentes y la preparación e impulso de una política integral y coherente orientada al cumplimiento de dichos objetivos» (art. 1), por lo cual se matizan las funciones anteriores y se añaden otras nuevas, que deben ser resaltadas por implicar una adecuada coordinación en la acción ambiental: así, se clarifican las funciones para velar por la unidad de programación y realización de las acciones ambientales, se le encomienda la elaboración de programas conjuntos de actuación y su armonización, tener conocimiento de cuantos asuntos sean relevantes para el medio ambiente y canalizar las denuncias y quejas en la materia, promocionar la concienciación pública en materia ambiental y realizar trabajos de divulgación en la materia (entre los que debe destacarse la creación y publicación del Boletín Informativo del Medio Ambiente, cuyo núm. 1 corresponde a enero-marzo de 1977, y que se mantiene hasta los años ochenta), cooperar con el Ministerio de Asuntos Exteriores en la coordinación de la posición española a nivel internacional y llevar a cabo las funciones que se le encomienden normativamente (art. 2).

No obstante, y a pesar de las buenas intenciones coordinadoras de la Comisión Interministerial de Medio Ambiente, su actividad se encontró con problemas que le impidieron conseguir eficacia en las mismas, ya que los Ministerios no se desprendieron de sus funciones de programación y sus acuerdos carecían de eficacia vinculante.

Seguidamente, y en una época no muy propicia para la misma, la Comisión Interministerial se adscribirá al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, creado en la destacable reforma ministerial llevada a cabo por el Presidente Suárez en el verano de 1977, hasta su supresión en 1987, tal como veremos más adelante.

1.3. LA INCIPIENTE PLASMACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA ESTRUCTURA MINISTERIAL ESPAÑOLA: DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, Y SU SUPRESIÓN, A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO Y AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO

Desde los años sesenta del pasado siglo la gestión principal de los Planes de Desarrollo Económico y Social correspondió a la Comisaría del Plan.

Mediante Ley 15/1973, de 11 de junio (BOE del 12), esta Comisaría se constituye en Departamento ministerial con el nombre de Ministerio de Planificación del Desarrollo. Su estructura orgánica se establece mediante Decreto 1384/1973, de 28 de junio (BOE del 29), y Decreto 1586/1973, de 12 de julio (BOE del 17). En la misma (aunque sustantivamente no es muy acertado) deben destacarse para el objeto de nuestro trabajo las Direcciones Generales de Planificación Territorial y de Planificación Social, por corresponderle la realización de trabajos sobre aspectos sociológicos y territoriales encaminados a la preparación de la planificación nacional del desarrollo y la Secretaría de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, creada como sabemos en 1972; e integrar en su organización a la Subdirección General de Planificación del Medio Ambiente y de los Recursos Humanos.

Este Ministerio se suprime mediante Decreto-ley 1/1976, de 8 de enero (BOE del 9), con la finalidad, según su Exposición de Motivos, de adecuar la organización administrativa a las nuevas tareas del Gobierno y la Administración y lograr una economía de medios y una reducción del gasto público; adscribiendo sus servicios a la Presidencia del Gobierno, creando una Unidad Administrativa a cuyo frente se sitúa un Subsecretario de Planificación (art. 2).

De acuerdo con esta norma, el Decreto 182/1976, de 6 de febrero (BOE del 11), procede a redistribuir las funciones del extinguido Ministerio y se llevan a cabo ciertas reformas en la Presidencia del Gobierno. Así, los arts. 1 y 2 adscriben a la Presidencia del Gobierno, a través de la Subsecretaría, la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente, a la cual se le encomiendan las funciones de la Secretaría de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y las correspondientes a la extinguida Dirección de Planificación Territorial, salvo las competencias sobre suelo y ordenación urbana (olvidando, como hemos visto, que las incipientes competencias ambientales le correspondían a la Dirección General de Planificación Social). Además, deben resaltarse asimismo el Instituto Nacional de

Prospectiva y la Subsecretaría de Planificación (órgano que editará en mayo de 1977 el monumental informe sobre «El Medio Ambiente en España», de 1.037 páginas).

La estructura orgánica de esta Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente se establece en el Decreto 680/1976, de 8 de abril, que estructura las unidades de los Centros directivos de la Presidencia del Gobierno (BOE del 9), y la Orden Ministerial de 4 de junio de 1976 (BOE del 14). De acuerdo con estas normas, la misma se estructura en las Subdirecciones Generales de Desarrollo Regional y de Acción Territorial y de Medio Ambiente; correspondiéndole a esta última la Secretaría de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y el estudio de los criterios generales relacionados con la prevención y corrección de los desequilibrios ecológicos.

El Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre (BOE del 22), que realiza ciertos reajustes orgánicos en la Presidencia del Gobierno, mantiene la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente integrada en la Subsecretaría de Planificación.

En este contexto de la materia, en el inicio formal de la Transición política (con las Elecciones Generales celebradas el 15 de junio de 1977), que propiciaría la elaboración de la Constitución Española de 1978, el Gobierno del Presidente SUÁREZ aprueba una importante reforma administrativa mediante el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado (BOE del 5), que se justifica en su Exposición de Motivos, precisamente, entre otras razones, en la magnitud e intensidad de los cambios políticos y en la necesidad de conseguir una mayor eficacia en la dirección de las tareas político-administrativas. Además, la necesidad de coordinar con mayor racionalidad la acción sobre sectores antes dispersos es la razón que justifica la creación del nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en el que se integran órganos del Ministerio de Obras Públicas, los del Ministerio de la Vivienda y, precisamente, la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente del Ministerio de la Presidencia (arts. 1 y 5). Con el paso de los años, en la actualidad se puede mantener que adscribir los órganos ambientales al Ministerio responsable de las obras públicas y del mayor impacto ambiental no era la opción de organización administrativa más adecuada, pero, en 1977, quizás fuera el único Ministerio posible para ello, por su responsabilidad sobre el suelo y el urbanismo (cuyo sistema jurídico estaba más consolidado en España).

Mediante los Reales Decretos 1727/1977, de 11 de julio (BOE del 13), y 1917/1977, de 29 de julio (BOE del 30), se establecen la estructura y la organización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, creándose la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, en la que se integran la Dirección General de Urbanismo y la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente.

Teniendo en cuenta los anteriores Reales Decretos, la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas se establece mediante el Real Decreto 754/1978, de

14 de abril (BOE del 21), y Orden Ministerial de 27 de noviembre de 1978 (BOE del 1 de diciembre). Respecto a nuestra materia, la Exposición de Motivos del Real Decreto señala que «el reconocimiento de la necesidad de informar la política de infraestructura con un criterio de ordenación territorial y de enfocar los problemas del medio ambiente, así como el carácter horizontal interdisciplinar de ambos temas, hubieran requerido la creación de una Secretaría de Estado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente»; si bien, continúa, «consideraciones de austeridad económica relegan, por el momento, esta posibilidad», añadiendo, no obstante, que «los criterios utilizados para definir las correspondientes Subsecretarías y Direcciones Generales tienen el carácter no de actividades sectoriales, sino de embrión de Organismos con efecto interdepartamental, a la espera de que circunstancias adecuadas permitan su desarrollo en la forma necesaria».

La Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, cuyo titular preside la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, se integra por las Direcciones Generales de Urbanismo, de Ordenación y Acción Territorial, de Medio Ambiente y de Arquitectura y Vivienda.

La Dirección General del Medio Ambiente es el órgano competente para «la elaboración de los estudios previos para la formulación de la política ambiental de la Administración Pública, su ejecución, la dirección de los asuntos que en este campo competen al Departamento, integrando las tareas realizadas por sus distintas unidades y la coordinación de tales actividades con las realizadas por otros Departamentos ministeriales y Organismos públicos»; además su titular es el Secretario general de la CIMA. En esta Dirección General se integran tres Subdirecciones Generales de Política Ambiental, de Coordinación Ambiental y de Información y Difusión, y varios Servicios.

Ciertamente, las funciones de coordinación administrativa en materia ambiental de esta Dirección General son destacables, aunque su nivel administrativo es claramente insuficiente en el panorama organizativo de la Administración española de la época.

1.4. OTRAS INICIATIVAS DESTACABLES

Además de los textos anteriores, deben destacarse otras iniciativas parlamentarias que reflejan la concienciación ambiental de la época.

Así, en primer lugar, debemos mencionar la Proposición no de ley de la Agrupación Independiente del Senado (Senador D. Julián MARÍAS AGUILERA) proponiendo la creación de una Comisión Parlamentaria Especial sobre Medio Ambiente (Boletín Oficial de las Cortes, Diario de Sesiones del Senado, núm. 9, de 19 de octubre de 1977), con la finalidad de dictaminar sobre las medidas legislativas a establecer para la protección del medio ambiente y de la naturaleza. Después del debate, en el cual se hace referencia expresa a la necesidad de unificar la Administración en este tema, se acuerda por asentamiento la creación en el Senado de la Comisión Especial para el Medio Ambiente.

Más trascendencia respecto a la organización administrativa en materia ambiental es la Proposición no de ley presentada por el Senador D. José Luis SAMPEDRO SÁEZ y otros (Agrupación Independiente del Senado) relativa a «remisión por el Gobierno a las Cortes de un proyecto de ley sobre medio ambiente» (Boletín Oficial de las Cortes, Diario de Sesiones del Senado, núm. 33, de 14 de junio de 1978). La solicitud fundamental del texto hace referencia a que «se adopten por el Gobierno las medidas necesarias para llevar a la práctica un reajuste administrativo, mediante la creación, afecto al Presidente del Gobierno, de un ente capaz de unificar la política ambiental, planearla, coordinar su acción y decidir en los conflictos que se produzcan, y, de otro lado, procediendo a la creación de un centros de estudios ambientales». El contenido del texto solicita que se constituya una Secretaría de Estado de Medio Ambiente afecta al Presidente del Gobierno, con funciones de coordinación administrativa en la materia y, lo que es destacable, la decisión definitiva en los problemas ambientales; que se proceda a crear un Centro de Estudios Ambientales, con funciones de fomento del estudio, de la investigación y de la divulgación en materia ambiental, y, finalmente, dictar una Ley de Bases sobre Medio Ambiente. Después de un interesante debate, en el que las cuestiones organizativas son destacables, el texto de la Proposición no de ley se aprobó por asentimiento.

2. LA INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El estudio y análisis de cualquier institución jurídica en un determinado Ordenamiento ha de partir necesariamente de lo establecido en la correspondiente Constitución, al ser esta la norma superior del mismo y a la que están subordinados todos los Poderes Públicos y todas las normas, sin excepción ninguna.

Al ser esta misma, entre otras cosas, la vía de expresión jurídico-política de los valores vigentes en una sociedad y establecer el marco general en que ha de desenvolverse la vida colectiva, los Textos Constitucionales aprobados desde los años setenta del siglo pasado han incorporado claramente previsiones que revelan la preocupación y la concienciación por los problemas ambientales, y soluciones jurídicas al más alto nivel para solucionarlos. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, señala, respecto al art. 45 de la Constitución Española, que «recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de la opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales», y la STC 199/1996, de 3 de diciembre, ratifica lo anterior al mantener que «el derecho a un medio ambiente adecuado reviste una singular importancia, acrecentada en la sociedad industrializada y urbanizada de nuestros días».

En efecto, y fruto del proceso señalado, la Constitución Española de 1978, ya en su Preámbulo (párrafo 5º), proclama 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 base a tal fin y a la cláusula del Estado Social (arts. 1 y 9), y siguiendo en particular a la Constitución Portuguesa de 1976, el medio ambiente se contempla en el art. 45 de la Constitución Española de 1978, como uno de los principios rectores de la política económica y social. Según la STC 102/1995, de 26 de junio, en este precepto relativo al medio ambiente «se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección».

El art. 45-1º de la Constitución reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Tal previsión, y aunque por la ambigua redacción lo parece, no reconoce ni un derecho fundamental ni un derecho subjetivo, sino un principio rector, es decir la determinación de fines de los Poderes Públicos o ideas tendencia; y como tal, y de acuerdo con el art. 53-3º de la Constitución, informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes Públicos. Así, la STC 199/1996, de 3 de diciembre, señala que «el artículo 45 CE enuncia un principio rector, no un derecho fundamental», y que «los Tribunales deben velar por el respeto del medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional». Sin embargo, y a pesar de que sólo son invocables ante los Tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes, estos principios no son normas sin contenido, por lo que hay que tenerlos presentes en la interpretación de las restantes normas constitucionales y de las leyes (STC 19/1982, de 5 de mayo). Por tanto, y teniendo en cuenta el año de aprobación del Texto Constitucional, no se objetiva de ninguna manera el contenido del medio ambiente protegido constitucionalmente. Cuestión que, fruto de la evolución de la doctrina constitucional, sí hace de forma trascendental la Carta del Medio Ambiente (con diez artículos) incorporada a la Constitución Francesa mediante la Ley Constitucional de 1 de marzo de 2005 (Diario Oficial de la República Francesa del 2 de marzo).

Por otra parte, el mismo art. 45-1º establece el deber de todos de conservar el medio ambiente. Pero es un deber de naturaleza genérica, cuya concreción tiene lugar posteriormente por el legislador, principalmente.

El art. 45-2º de la Constitución define la protección del medio ambiente como una función pública. La STC 148/1991, de 4 de julio, afirma que «es indudable que los intereses públicos que anidan en los recursos naturales, paisajísticos o histórico-artísticos... deben ser protegidos por los poderes públicos», y la STC 102/1995, de 26 de junio, señala, en este mismo sentido, que en esta precepto «se configura... un mandato a los poderes públicos para la protección» del medio ambiente. Además, debe destacarse que el artículo se refiere a todos los recursos naturales, que tal función pública de protección tiene carácter finalista («proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente») y que tal actividad debe basarse «en la indispensable solidaridad colectiva». La concreción de esta función pública se establece en la propia Constitución Española y en la legislación correspondiente; destacando el papel del Gobierno de la Nación y de las Administraciones Públicas, al tener éstas que servir los intereses generales (art. 103 de la Constitu-

ción), entre los que se encuentra, como hemos visto, la protección del medio ambiente y de la calidad de vida. La distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Administraciones regionales y Administraciones locales) se establece, como es sabido y se analiza en otros capítulos de este libro, en el art. 2 y en el Título VIII del Texto Constitucional, que establecen una profunda descentralización territorial del poder público, en el marco de la unidad de España.

Finalmente, el art. 45-3º establece las consecuencias del incumplimiento de la normativa protectora del medio ambiente: sanciones administrativas y penales y la obligación de reparar el daño ambiental causado.

Además, deben tenerse en cuenta otros preceptos constitucionales que inciden en la materia organizativa de las Administraciones Públicas y de su dirección (así, entre otros, los artículos 9, 33, 97 y 98, 103 y 128).

3. EL MANTENIMIENTO DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO. LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

Publicada la Constitución Española el 29 de diciembre de 1978, el Gobierno del Presidente Suárez mantiene el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, si bien en esta inicial etapa constitucional se producen algunos reajustes organizativos dignos de reseñar.

Así, el Real Decreto 930/1979, de 27 de abril (BOE del 30), que modifica la estructura del Ministerio, mantiene la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, con sus dos Direcciones Generales de Acción Territorial y Urbanismo y de Medio Ambiente, y como novedad procede a la creación (quizás justificada por la Proposición no de ley aprobada en el Senado en junio de 1978) del destacable Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA), con nivel orgánico de Dirección General (restringiendo las correspondientes competencias de la Dirección General de Medio Ambiente en esta materia), y con funciones relativas a «la elaboración y coordinación de los estudios relativos a la definición de la política general de ordenación del territorio, actuación territorial y medio ambiente, así como las líneas generales de planificación, proponer las reformas de la normativa vigente, así como las nuevas disposiciones de carácter jurídico necesarias para la actuación en este campo; recoger y difundir la información urbana a nivel nacional e internacional y promover, estudiar y controlar las actuaciones de particulares que hayan de integrarse en el marco de la ordenación territorial y el medio ambiente». La labor de realización de estudios del CEOTMA es ciertamente imprescindible en los avances producidos sobre la doctrina ambiental a partir de esta época, tal como se refleja en la importante línea editorial de publicaciones que generó.

Los problemas de la insuficiencia de los modelos organizativos y normativos planteados en las normas y en las iniciativas parlamentarias señaladas, se hacen visibles en esta época y se reconocen por el propio Consejo de Ministros (en el acuerdo de 13 de noviembre de 1981, BOE de 3 de diciembre), al hacerse referencia a las dificultades planteadas por la pluralidad de materias que afectan a la gestión y protección del medio ambiente, y sobre las que ha de actuarse, y a la complejidad y dispersión de la estructura administrativa relacionada con la materia. Por ello, y teniendo en cuenta los recursos económicos públicos que se aplican, en su totalidad o en parte, a la conservación del medio ambiente (que se cifran en 40.000 millones de pesetas de la época) y la importancia del trabajo coordinador de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, el acuerdo citado del Consejo de Ministros (publicado por Resolución de la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo de 23 de noviembre de 1981, BOE del 3 de diciembre), estimando que «en un momento de simplificación de la estructura administrativa y de contención del gasto público consuntivo, no parece prudente abordar la reforma de la estructura de la Administración Central que se ocupa de las cuestiones medioambientales, posibilidad que, no obstante, habría que considerar si la CIMA no fuese capaz de llevar a cabo los cometidos que ahora se le asignan», aprueba el plan de acción prioritario a desarrollar por la Comisión Interministerial citada, entre cuyos trabajos, de manera destacable, se incluye la elaboración, antes del 31 de marzo de 1982, de «una norma básica» de cumpla la Constitución respecto a las competencias estatales en la materia. Norma que regulará, al menos, la determinación «clara y precisa» de las competencias de las distintas Administraciones Públicas; el establecimiento de los principios básicos a los que deban someterse las normas adicionales de protección (competencia de las Comunidades Autónomas), «como garantía de que los derechos del ciudadano son objeto de tratamiento uniforme en todo el territorio nacional»; cuestiones de derecho transitorio y estímulos y sanciones por infracciones ambientales. Además, y como complemento necesario de la anterior, se prevé un programa de revisión de la normativa ambiental.

A pesar de lo adecuado del acuerdo referido y del trabajo de la CIMA, parece que no se avanzó mucho en la materia, pues el Diputado Sr. LERMA y LÓPEZ (de la Minoría Catalana) formula una pregunta al Gobierno de la Nación con respuesta escrita (núm. 3.452-I) sobre el cumplimiento del acuerdo del Consejo de Ministros citado, con fecha de 22 de julio de 1982; pregunta que caducará.

En esta misma etapa, se conoce un Borrador de Anteproyecto de la Ley General de Medio Ambiente. El texto incluye una larguísima Exposición de Motivos y únicamente veintiocho artículos y tiene una sencilla estructura, que recoge los principios y objetivos, los instrumentos de política ambiental (elaboración de la misma, régimen jurídico-administrativo, régimen económico e instrumentos técnicos), la organización administrativa y la regulación de la inspección, las infracciones y las sanciones. En materia de organización administrativa, la Exposición de Motivos mantiene que «al principio de integración de la actividad sectorial en lo sustantivo, debe corresponder el de integración o de unidad de gestión en los

diferentes niveles territoriales», y, siguiendo los modelos internacionales, el texto (arts. 22 a 24) establece el principio de unidad de gestión, por lo que crea la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, que asumirá las competencias ambientales del Estado, definiendo la política ambiental nacional y coordinando las políticas sectoriales, y el Consejo Superior del Medio Ambiente, como órgano consultivo.

Seguidamente, en septiembre de 1982, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo hace público el Anteproyecto de Ley General del Medio Ambiente, con un contenido distinto al anterior, y que incluye un Preámbulo, treinta y cuatro artículos y varias disposiciones finales y transitorias. Su contenido establece los objetivos y los principios, la acción de los Poderes Públicos, las competencias en la materia (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales; incluyendo las competencias compartidas) y la actuación administrativa. En materia de organización administrativa, el texto establece el principio de unidad de gestión en la Administración del Estado a través de la creación de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, cuyas primeras funciones son precisamente unificar la acción ambiental de la Administración del Estado y coordinar la actuación que incida sobre el medio ambiente de las unidades dependientes de los Ministerios. Además, se prevé el Consejo Superior del Medio Ambiente como órgano consultivo adscrito a la Agencia.

Celebradas las Elecciones Generales y constituido el nuevo Gobierno de la Nación, se aprueba el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Administrativa (BOE del 8), que en materia ambiental, y un tanto sorprendentemente (pues el debate ambiental ya era importante en esta época, propiciándose una adscripción más adecuada del medio ambiente en otro Ministerio distinto al competente sobre las obras públicas), no introduce ningún cambio, al mantener el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (art. 1), con la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo como único órgano superior del mismo (art. 4-5^º), y suprimiéndose la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Disposición Final primera). Por lo cual, el Real Decreto 3577/1982, de 15 de diciembre (BOE del 16), modifica la estructura orgánica del Ministerio, simplificándola de forma apreciable. Así, la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo, única existente, que asume las competencias de la suprimida Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, se integra por varias Direcciones Generales, entre ellas la de Medio Ambiente, y el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y a la que se adscribe la Comisión Interministerial del Medio Ambiente. Con lo que el nuevo Gobierno no introduce ninguna reestructuración destacada en materia ambiental; incluso reduce el modelo anterior.

En este sentido, el Gobierno contesta a una pregunta parlamentaria del Diputado Sr. LÓPEZ GONZÁLEZ sobre el programa gubernamental en materia de ecología y medio ambiente (núm. 491-I, de 26 de abril de 1983), señalando que tiene previsto elaborar, entre otras acciones, una Ley Básica del Medio Ambiente, aprobar diver-

sos programas de protección ambiental, realizar estudios de prevención, destacando la regulación en el texto legal citado de las evaluaciones de impacto ambiental, recuperar los espacios deteriorados y seguir las corrientes de organismos internacionales en materia ambiental.

Fruto de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley citado, se aprobará la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado (BOE del 18), que no introduce cambio alguno respecto al mantenimiento del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con la única Subsecretaría señalada.

Con la finalidad de adecuarlo al nuevo marco del proceso autonómico, según su Exposición de Motivos, el Real Decreto 1654/1985, de 3 de julio (BOE del 17 de septiembre), modifica la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y suprime determinados Organismos Autónomos. Se mantiene este Ministerio como el órgano de la Administración Central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno en relación, entre otras materias, con el medio ambiente (art. 1-1º). Bajo la dirección del Ministro se mantiene la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo, con competencias generales (art. 2) y a cuyo titular corresponde, por delegación de aquél, la presidencia de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (art. 1-5º). Dependiendo de la Subsecretaría (art. 2-2º), el texto mantiene la Dirección General de Medio Ambiente, con funciones de estudio y propuesta (sobre leyes y normas, planes, metodologías de evaluaciones ambientales, programas de educación e información, participación, distribución de subvenciones, actividad exterior o difusión de actividades) y la Secretaría General de la CIMA, pero ninguna función ni ejecutiva ni de coordinación administrativa en materia ambiental (art. 10). Además, se suprime el consolidado Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA).

La reestructuración de los Departamentos Ministeriales llevada a cabo mediante Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio (BOE del 26), mantiene el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Con fecha de 2 de octubre de 1986, el Diputado Sr. RODRÍGUEZ SAHAGÚN (Centro Democrático y Social) presenta una Proposición no de ley sobre política de defensa de la naturaleza y protección del medio ambiente (núm. 160/000022), en la que, entre otras cuestiones, se requiere que el Gobierno adopte «Las iniciativas administrativas de coordinación y cualquier otro orden precisos para garantizar el mejor desarrollo y preservación del medio ambiente». Después de las enmiendas propuestas y del debate correspondiente, la Proposición no de ley se aprobará por el Congreso de los Diputados en la sesión de 3 de diciembre de 1986, en cuyo texto se solicita al Gobierno, entre otras cosas, las iniciativas de coordinación administrativa que sean precisas para garantizar la aplicación de la política medioambiental.

La estructura del Ministerio se modifica de nuevo por Real Decreto 89/1987, de 23 de enero (BOE del 24), sin afectar a los órganos ambientales.

Con fecha de 28 de marzo de 1987 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados (Serie B, núm. 61-I) la Proposición de Ley de Bases sobre Protección General del Medio Ambiente, presentada por el Diputado Sr. TAMAMES GÓMEZ (Grupo Parlamentario Mixto), que será rechazada el 9 de febrero de 1988 (BOCG-CD, Serie B, núm. 61-2, 15 de febrero de 1988). En materia organizativa, el texto incluye la Secretaría de Estado para el Medio ambiente, adscrita a la Presidencia del Gobierno, con funciones de unificar la acción ambiental de la Administración del Estado y de coordinar la actuación de los Ministerios que puedan incidir en materias ambientales, entre otras, y a la que se adscribe el Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza. Además, se crean el Consejo General del Medio Ambiente, a nivel nacional, y otros a nivel autonómico y municipal, como órganos consultivos y de participación pública.

En este mismo contexto, el Diputado Sr. CALERO RODRÍGUEZ (Coalición Popular) presenta el 19 de junio de 1987 una Proposición no de ley (núm. 162/000023) instando al Gobierno la presentación del Proyecto de Ley Básica de Protección del Medio Ambiente, que será rechazada por el Congreso de los Diputados.

Atribuidas, como sabemos, las funciones de estudio y propuesta a la Dirección General de Medio Ambiente, mediante Real Decreto 1327/1987, de 16 de octubre (BOE del 29), se procede a suprimir la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), creada en 1972; si bien, sorprendentemente, su Exposición de Motivos señala que se suprime la misma «para que puedan arbitrarse los mecanismos capaces de dar respuesta en la situación actual» a los problemas de coordinación en la formulación de la política ambiental y de los órganos administrativos.

Fruto de esta supresión, la Diputada Sra. ESTEVAN BOLEA (Coalición Popular) formula una pregunta al Gobierno, con fecha 11 de mayo de 1988 (núm. 184/013666), sobre los expedientes ambientales estudiados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos desde la supresión de la CIMA, que según la contestación formal del Gobierno únicamente son cuatro.

La misma Sra. Diputada, en materia organizativa, formula otra pregunta al Gobierno (núm. 184/000847, BOCG-CD, Serie D, núm. 18, de 3 de febrero de 1990), sobre la creación de una Secretaría de Estado para el Medio Ambiente, y sobre sus funciones, a la que el Gobierno contesta, con fecha de 26 de febrero de 1990 (BOCG-CD, Serie D, núm. 38, de 13 de marzo de 1990), haciendo referencia a la creación, unos días antes, de la Secretaría General de Medio Ambiente.

En efecto, finalmente, el Gobierno de la época aumentó el nivel administrativo del órgano competente en materia ambiental en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, al crear la Secretaría General de Medio Ambiente, mediante Real Decreto 199/1990, de 16 de febrero (BOE del 17), justificándose, en su Exposición de Motivos, en la necesidad de «potenciar en este momento la estructura superior de este Ministerio, para asegurar la realización plena de los objetivos y políticas que, en materia de Medio Ambiente le corresponden», y, además, se dice que el mismo «puede considerarse como primera aproximación a nuevas formas de

organización modular de la Administración Civil del Estado, que inicia a nivel ministerial un proceso,..., hacia la integración de las responsabilidades operativas e instrumentales en los órganos gestores y hacia la implantación de sistemas más eficaces de dirección por objetivos». No obstante el nivel administrativo sigue siendo insuficiente para llevar a cabo una política ambiental integrada, y debe tenerse en cuenta que continua integrándose en un Ministerio sectorial, y con un fuerte impacto ambiental en su actividad (las obras públicas).

Esta Secretaría General (órgano creado, sin mucha justificación organizativa, por el Real Decreto-ley de 1982 y mantenido por la Ley de 1983), con rango de Subsecretaría, dirige y coordina, bajo la dependencia del Ministro, el ejercicio de las funciones del Ministerio para la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente; para lo cual, le corresponde la formulación de las propuestas de objetivos y prioridades de la política ambiental, así como el impulso y, en su caso, la dirección de las actuaciones para su cumplimiento (art. 1).

De esta Secretaría General dependen la Dirección General de Política Ambiental (art. 3, con funciones de elaboración de legislación básica y otras normas, elaboración de planes ambientales y de metodologías de evaluación ambiental, relaciones con las Comunidades Europeas y otros Organismos en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y la obtención de información) y la Dirección General de Ordenación y Coordinación Ambiental (art. 4, con funciones en materia de educación ambiental, participación, subvenciones, publicaciones y difusión de actividades y el examen y valoración de los estudios de impacto ambiental y formular las correspondientes declaraciones de impacto ambiental).

4. EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS POLÍTICAS DEL AGUA Y DEL MEDIO AMBIENTE

El Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo, de Reestructuración de los Departamentos Ministeriales (BOE del 13), procede a crear el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, asumiendo las funciones de los suprimidos Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Transportes, Turismo y Comunicaciones, salvo las de Turismo, que pasan al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (arts. 1 y 2).

La estructura orgánica del nuevo Ministerio de Obras Públicas y Transportes se establece mediante Real Decreto 576/1991, de 21 de abril (BOE del 22). De acuerdo con el art. 1, al nuevo Ministerio de corresponde, entre otras competencias y materias, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de agua, medio ambiente y costas (aunque también le corresponden materias de gran impacto ambiental como las infraestructuras y sistemas de transportes, las telecomunicaciones, la edificación y el urbanismo).

Desde el punto de vista organizativo es destacable la creación de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente, que, además, es la única

existente en el Ministerio; cuya creación se justifica en la Exposición de Motivos de la norma por la importancia de los temas del agua y del medio ambiente (ya que, se dice, ambos temas no se agotan la una a la otra, pero es necesaria su aproximación ubicándolas en mismo órgano superior dada la relevancia de sus relaciones en el actual momento de desarrollo de España) y en «las tareas de coordinación que deberá desempeñar frente a las Administraciones Territoriales y las Comunidades Europeas».

De acuerdo con el nivel administrativo de la nueva Secretaría de Estado, el art. 3 del texto le asigna a la misma importantes funciones: elaboración de la normativa básica sobre medio ambiente, costas y residuos industriales, así como su aplicación en el ámbito de las competencias estatales; la coordinación y la acción concertada con las Comunidades Autónomas y con la Comunidad Económica Europea; efectuar los estudios que evalúen el impacto ambiental de las obras públicas, y la ejecución de la política hídrica, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos.

De la Secretaría de Estado dependen la Secretaría General del Medio Ambiente y la Dirección General de Obras Hidráulicas (art. 3-2º); dependiendo, a su vez, de la Secretaría General, entre otras, la Dirección General de Política Ambiental y la Dirección General de Ordenación Ambiental (art. 3-4º), que conservan su estructura y funciones (art. 10). Es competencia de la Secretaría General del Medio Ambiente la elaboración de la normativa básica en materia de medio ambiente, costas y residuos industriales, así como el control funcional de la Empresa Nacional de Residuos (ENRESA) (art. 3-3º y 5º). Además, debe resaltarse que la Subsecretaría de Obras Públicas y Transportes tiene competencias en materia de estudios e informes sobre medio ambiente, para detectar demandas sociales y permitir la formulación de planes y propuestas.

No obstante su corta historia, el Real Decreto 1316/1991, de 2 de agosto (BOE del 4 de septiembre), procede a reestructurar la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente, para, según su Exposición de Motivos, integrar el núcleo de funciones sobre el agua, en especial su calidad, en un centro directivo (integrando, por ello, las Confederaciones Hidrográficas en la misma y creando una Dirección General específica), se crea un órgano específico sobre las costas y se potencia la Dirección General de Política Ambiental (suprimiendo la otra existente); todo ello intentando dar a la Secretaría de Estado un estructura orgánica más homogénea.

La Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente se concibe ahora como el órgano del Ministerio que «dirige y, en su caso, coordina, en el ámbito estatal, las políticas orientadas a potenciar la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de garantizar el derecho a una medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona»; por lo que se le asignan las siguientes funciones: la elaboración de la normativa básica sobre medio ambiente, su coordinación con otros Ministerios y su aplicación; la coordinación y acción concertada con otros Ministerios y con las Comunidades Autónomas, y la relación con las Comunidades

Europeas; las evaluaciones de impacto ambiental, que sean competencia del Estado; la ejecución de la política hídrica, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos; la protección, gestión y administración de los bienes de dominio público marítimo-terrestre; las cuestiones meteorológicas y la información cartográfica y bases de datos (art. 1).

De la Secretaría de Estado dependen ahora las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas (de la que, a su vez, dependen las Confederaciones Hidrográficas, aunque respecto a la calidad del agua dependen funcionalmente de la siguiente), de Calidad de las Aguas, de Costas y de Política Ambiental, entre otras (art. 2).

La Dirección General de Política Ambiental, que se refuerza al ser ahora el único centro directivo en la materia, tiene funciones en materia de análisis y seguimiento del estado de situación del medio ambiente; la propuesta de directrices para la ordenación de los recursos naturales; las evaluaciones de impacto ambiental competencia del Estado; la elaboración del sistema de estadísticas ambientales y la creación de un banco de datos; elaboración de los proyectos de normativa básica; la elaboración de programas de mejora del conocimiento de los recursos naturales, y la elaboración y propuesta de planes y programas ambientales. Además, se completa esta Dirección General con la creación de cinco Subdirecciones Generales (art. 6).

Las dos grandes cuestiones que se plantean en esta época respecto a la actividad de la Administración del Estado (es decir, la unificación de su organización con un nivel administrativo adecuado y la elaboración de un Ley General de Medio Ambiente) se hacen visibles en los debates e iniciativas parlamentarios.

Así, el Diario de Sesiones del Congreso (BOCG-CD, Diario de Sesiones, núm. 2002, de 24 de junio de 1992) refleja el debate sobre la pregunta planteada al Gobierno por el Diputado Sr. MARTÍNEZ-CAMPILLO GARCÍA (Centro Democrático y Social), relativa a la creación del Ministerio de Medio Ambiente; pregunta totalmente oportuna ya que un año antes se había creado el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, al que, como hemos visto, se le encomiendan las competencias ambientales. La contestación del Ministro (a la sazón el Sr. BORRELL FONTELLES) no tiene desperdicio, al señalar textualmente que «...en este momento,..., ya hay un Ministerio del medio ambiente: es el Ministerio cuya titularidad me honro en desempeñar»; a lo que contesta el Diputado citado haciendo referencia a los problemas ya conocidos, propugnando, por el carácter horizontal de las cuestiones ambientales, la necesidad de creación de un Ministerio específico en materia ambiental. El Ministro señala que, «por el momento, parece oportuno seguir desarrollándola desde un Ministerio que pudiéramos denominar el Ministerio del territorio y del marco físico».

Respecto a la elaboración de la Ley General, y en respuesta a una Pregunta parlamentaria del Diputado Sr. ROMERO RUIZ, con fecha 21 de octubre de 1992, el Gobierno señala que su compromiso «ha perdido vigencia como consecuencia de

la incorporación de España en las Comunidades Europeas y, especialmente, a partir de la aprobación del Acta Única Europea que...exige que la protección del medio ambiente sea un componente de todas las políticas» (BOCG-CD, Serie D, núm. 348, de 3 de noviembre de 1992, y núm. 369, de 30 de diciembre de 1992).

5. EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE. LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA

Los problemas reflejados en el debate parlamentario citado sobre la inclusión de la materia ambiental en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, algún comentario en el mismo sentido realizado en los Consejos de Medio Ambiente de la Comunidad Europea y algunas reuniones del Presidente del Gobierno (Sr. GONZÁLEZ MÁRQUEZ) con representantes de organizaciones ambientalistas, sin duda, influyeron en el cambio de nombre al citado Ministerio, que, por Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, de Reestructuración de los Departamentos Ministeriales (BOE del 14), pasa a denominarse Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (art. 1); cambio meramente nominal, y sin contenido material, como se refleja en el art. 3, al señalar que el nuevo Ministerio «desempeñará las funciones hasta ahora correspondientes al Ministerio de Obras Públicas y Transportes».

No obstante este irrelevante cambio del nombre, el Real Decreto 1671/1993, de 24 de septiembre (BOE del 28), por el que se modifica la estructura orgánica del nuevo Ministerio, introduce una modificación de cierta importancia en materia ambiental, y no exenta de polémica, como es la creación de la nueva Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, suprimiendo la anterior (art. 1), debido a la dificultad de su justificación sustantiva (aunque obviamente todo tiene que ver con el medio ambiente, incluida la vivienda). En este sentido, la Exposición de Motivos del texto señala, un tanto forzosamente, que «la relación entre la política ambiental y la vivienda, entendida en el sentido amplio de 'hábitat humano', debe orientarse por consideraciones ambientales relativas a las normas de edificación, tratamiento de aguas residuales, recogida selectiva de residuos urbanos, consumos energéticos en calefacción doméstica e integración en la ciudad de espacios naturales», por lo que, continúa, «la política de vivienda no puede ser sólo una política de financiación del acceso a la vivienda en propiedad o alquiler, sino un elemento básico de una política integral de ecología urbana, en la que se potencien la calidad de la edificación y el respeto por el entorno en el marco del desarrollo urbano».

En efecto, el citado art. 1 del Real Decreto procede a crear la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, a la que se asignan las siguientes funciones: el diseño de una estrategia nacional de medio ambiente y la coordinación de las actuaciones en política ambiental de la Administración General del Estado; la elaboración de la normativa básica sobre medio ambiente, costas y residuos, y su aplicación; el análisis y propuesta de objetivos para los fondos de cohesión europeos en materia ambiental; la realización de los estudios y declaraciones de impacto

ambiental en actividades de competencia estatal; la coordinación y acción concertada con las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y saneamiento y depuración de aguas, y la relación con la Comunidad Europea; la protección, gestión y administración de los bienes de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre; la propuesta de la política y normativa estatal sobre suelo urbano, vivienda, arquitectura y su concertación con las Comunidades Autónomas, y la integración de las políticas ambientales y de hábitat humano en el espacio urbano (especialmente respecto a normas de edificación, contaminación atmosférica y sonora, residuos sólidos, depuración de aguas, arquitectura ecológica e integración de los dominios públicos costero e hidráulico en los planes de desarrollo urbano y política de suelo). Respecto a su estructura, se mantiene la organización de la anterior Secretaría de Estado, pero, naturalmente, integrando a la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura, y pasando a depender de ella funcionalmente, también, la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo.

El Real Decreto 2234/1993, de 17 de diciembre (BOE del 22), modifica la estructura del Ministerio en el área territorial y urbanística, si bien algunos cambios deben destacarse por incidir en la materia ambiental. Así, la Dirección General de Obras Hidráulicas, que, como sabemos, anteriormente dependía de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y Medio Ambiente, pasa a depender de la nueva Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, y se crea la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, que depende de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda.

En este contexto, con fecha de 28 de diciembre de 1993, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presenta una Proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a crear un Ministerio de Medio Ambiente (BOCG-CD, Serie D, núm. 45, de 13 de enero de 1994), con funciones, entre otras, de «coordinación de todas las competencias sobre medio ambiente»; y que se integraría, nada menos, que por cuatro Secretarías de Estado (Ecología; Legislación, Inspección y Vigilancia Ambientales; Educación e Investigación Ambientales, y para la Cooperación Ambiental), y una Comisión de Coordinación y Planificación, para coordinar el Plan Nacional de Medio Ambiente.

Justificándolo en las previsiones de la Constitución Española (arts. 9, 45 y 53), en medidas similares de la Comunidad Europea y en las previsiones de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, mediante Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero (BOE del 9 de marzo), se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente como órgano consultivo para «favorecer la participación de las organizaciones representativas de intereses sociales y de personas de reconocido prestigio en la elaboración y seguimiento de la política medioambiental orientada al desarrollo sostenible», adscrito al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. En este sentido. El Consejo, presidido por el Ministro y compuesto por más vocales en representación de organizaciones diversas que de la Administración Central (y sin ningún representante de las Administraciones territoriales), tiene por funciones asesorar las normas y planes ambientales del Estado

en razón de su importancia; emisión de informes y propuestas a iniciativa propia o a petición de los Ministerios, siendo posible que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales le soliciten informes a través del Presidente del Consejo; proponer medidas que incentiven la creación de empleo ligado a actividades ambientales; proponer medidas que faciliten el cumplimiento de los convenios internacionales, e impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia ambiental.

Seguidamente, la reestructuración ministerial realizada por Real Decreto 907/1994, de 5 de mayo (BOE del 6), no incluye novedades en materia ambiental (aunque sí sorprendió la creación del Ministerio de Justicia e Interior), pues mantiene el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Las nuevas exigencias de acceso a la información ambiental (impuestas por la Directiva europea aprobada nada menos que cinco años antes), la creciente complejidad de los procesos de evaluación ambiental y «por la importancia de los Convenios que desarrollan los acuerdos de Río» (a pesar de haberse celebrado la Conferencia tres años antes) justifican la potenciación de la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda llevada a cabo por Real Decreto 1056/1995, de 23 de junio (BOE del 8 de julio), que modifica la estructura orgánica del Ministerio; haciendo depender ahora de la Secretaría de Estado citada la Dirección General de Costas, la Dirección General de Calidad de las Aguas, la Dirección General de Información y Evaluación Ambiental, la Dirección General de Política Ambiental, la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, y la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología (art. 1).

La nueva Dirección General de Información y Evaluación Ambiental (art. 2) tiene asignadas las funciones de realización de las declaraciones de impacto ambiental (reiterando una asignación funcional a un órgano de nivel administrativo mínimo y claramente insuficiente para imponer y coordinar acciones en la materia), diseño de un sistema de información ambiental, favorecer el acceso de los ciudadanos a la información ambiental y la coordinación de los programas de los Ministerios y de las Comunidades Autónomas en materia de conocimiento e información ambiental.

La Dirección General de Política Ambiental (art. 3), que se mantiene, tiene funciones de coordinación interadministrativa y con las Comunidades Autónomas, así como con la Unión Europea y otros organismos internacionales, respecto al diseño y ejecución de la política ambiental; propuesta de la normativa básica e incorporación de la normativa comunitaria; planificación, programación, coordinación, propuesta y seguimiento de programas y proyectos de política ambiental de competencia estatal; ejercer las funciones de Secretaría de la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente (que presidida por el Ministro del ramo, reúne a representantes de la Administración del Estado, de las diecisiete Comunidades Autónomas y de Ceuta y Melilla; se crearon en la Ley del Proceso Autonómico de 1983 y se reitera la misma, sin derogar el precepto de la anterior, en la Ley de Procedimiento

Administrativo Común de 1992); desarrollar los instrumentos derivados de la Agenda 21 de la Conferencia de Río; elaboración y seguimiento de los Planes Nacionales sobre residuos peligrosos, suelos contaminados y residuos sólidos urbanos, y seguimiento e impulso de los Convenios internacionales en materia de residuos, contaminación atmosférica, biodiversidad, desedificación, calidad de las aguas y otros temas de política ambiental.

Además, el texto regula la estructura de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, con competencias en materia de carreteras, obras hidráulicas, infraestructuras de transporte ferroviario, planificación territorial y actuaciones concertadas en las ciudades (art. 3).

Casi al finalizar la Legislatura, el Partido Popular elaboró una Proposición de Ley General de Medio Ambiente, cuyo texto es conocido en mayo de 1995, y que se presentará como tal en el Congreso de los Diputados el 28 de junio (BOCG-CD, Serie B, núm. 137, de 18 de julio de 1995). El texto dedica Títulos a los fines y principios, a la Administración Ambiental, a la protección ambiental (previendo instrumentos de mercado e instrumentos horizontales de apoyo), a los sectores ambientales (aire, ruido, radiaciones, agua, suelo y subsuelo, conservación de la naturaleza y el paisaje, medio ambiente urbano, residuos y sustancias peligrosas), a las actividades (evaluación de impacto ambiental, autorizaciones y licencias, seguridad y prevención de accidentes, y, lo que es una novedad resaltable pues la Directiva europea se aprobará en 1996, el sistema de prevención y control integrado de la contaminación) y la disciplina ambiental (infracciones, sanciones y responsabilidad por daños). En relación con la organización administrativa, el texto establece las competencias de las Administraciones territoriales y, en el ámbito del Estado, prevé la creación del Ministerio de Medio Ambiente, como órgano gubernamental competente en la materia, de la Comisión Nacional de Coordinación de la Política Ambiental (que actúa como Conferencia Sectorial en la materia) y el Foro Consultivo de Medio Ambiente; estableciéndose expresamente la obligación de todos los Ministerios de coordinar sus actuaciones ambientales con el Ministerio de Medio Ambiente. Además se crean el Servicio Nacional de Vigilancia Ambiental y el novedoso Registro Nacional de Infractores, ambos adscritos al Ministerio.

6. LA CONSOLIDACIÓN DEFINITIVA DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA AMBIENTAL: LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE EN 1996; ESTRUCTURA POSTERIOR

Finalmente, después de un largo período temporal y de las iniciativas y modelos propuestos y ensayados, no muy claros ni adecuados, como hemos visto, celebradas las elecciones generales el 3 de marzo de 1996, que dieron una mayoría relativa al Partido Popular, el Presidente AZNAR LÓPEZ procede a la reestructuración de los Departamentos Ministeriales mediante Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo (BOE del 6, con corrección de errores en BOE del 8 y del 24), en cuya estructura destaca,

sin duda, la creación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente (art. 1); respondiendo así a la demanda doctrinal, política y social existente, al atenderse a la voluntad de dar la máxima cobertura institucional y administrativa a la protección del medio ambiente, de acuerdo con las previsiones de la Constitución Española; destacando de esta forma la importancia del principio de unidad de gestión administrativa, pues, al menos, una protección eficaz del medio ambiente exige la mayor concentración posible de las competencias en la materia.

Teniendo en cuenta la trascendencia de su creación (que es visible anecdóticamente al ser el precepto referido al Ministerio el de mayor extensión del texto), el art. 8 establece como competencias del nuevo Ministerio de Medio Ambiente las correspondientes a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda (atribuidas al suprimido Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, salvo las relativas a vivienda y urbanismo, que pasan al también nuevo Ministerio de Fomento, «ex» art. 4); las competencias de obras hidráulicas y las Confederaciones Hidrográficas; las competencias de conservación de la naturaleza y, en particular, el Organismo autónomo Parques Nacionales (que hasta ahora radicaban en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) y las correspondientes al medio ambiente atribuidas al Ministerio de Industria y Energía. No obstante, y a pesar del avance que supone la creación del Ministerio de Medio Ambiente, aún conservan competencias ambientales los Ministerios de Fomento (infraestructuras, obras públicas y suelo y urbanismo); de Agricultura, Pesca y Alimentación (reforestación de tierras agrícolas); del Interior (Servicio de Protección de la Naturaleza-SEPRONA, de la Guardia Civil), de Sanidad y Consumo (sanidad ambiental) y de Industria y Energía (energía nuclear).

Seguidamente, el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo (BOE del 11), establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, entre otros. Así, el nuevo Ministerio se estructura en la Secretaría de Estado de Aguas y Costas (en la que se integran la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y la Dirección General de Costas), la Secretaría General del Medio Ambiente (en la que se integran la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) y la Subsecretaría de Medio Ambiente (con la Secretaría General Técnica y la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología); suprimiéndose formalmente los órganos con competencias ambientales del Ministerio suprimido (art. 11).

Sin embargo, el art. 8 de este Real Decreto establece asimismo la estructura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que prevé en su estructura la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, que integra, a su vez, a la Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural; suprimiéndose la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, cuyas competencias pasan a la Secretaría General mencionada y las relativas a la conservación de la naturaleza al Ministerio del Medio Ambiente, así como las Direcciones Generales de Planificación Rural y del Medio Natural y de Desarrollo Rural, «cuyas funciones son asumidas por la Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural, a la

que corresponden también las competencias en materia agraria, cinegética y forestal antes atribuidas a la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, cuyas competencias en materia de conservación de la naturaleza ha sido asumidas por el Ministerio de Medio Ambiente».

Estas previsiones, algo confusas, y que provocaron algunas fricciones administrativas en esta época, debían ser aclaradas dada la trascendencia de que las funciones sobre la conservación de la naturaleza se residenciaran sin ninguna duda en el nuevo Ministerio de Medio Ambiente. Por ello, el Real Decreto 1538/1996, de 21 de junio (BOE del 25), precisó y concretó las competencias que sobre tales materias corresponden al Ministerio de Medio Ambiente; asignándole las siguientes funciones: formulación de los criterios básicos para la ordenación de la flora, la fauna, los hábitat y los ecosistemas naturales; elaboración de disposiciones generales en relación con tales materias, y coordinación con las Comunidades Autónomas para su aplicación; estudio e inventario de los espacios naturales, de las especies amenazadas, de los ecosistemas, elaboración del banco de datos de la naturaleza y establecer planes coordinados de recuperación de la flora y fauna silvestres, en colaboración con las Comunidades Autónomas; la declaración de impacto ambiental; la realización de estudios y estadísticas sobre conservación de la naturaleza; la elaboración, en colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de disposiciones generales relativas al desarrollo sostenible del monte; la elaboración de planes y programas de restauración hidrológico-forestal, reforestación y preservación y mejora de la cubierta vegetal, en colaboración con las Comunidades Autónomas, y la colaboración con las Comunidades Autónomas para la elaboración de los planes de lucha contra incendios y realización de otras actuaciones (art. 1); manteniéndose, con sus mismas competencias, el Organismo autónomo Parques Nacionales (art. 2). Por su parte, el art. 3 asigna al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la elaboración de las disposiciones generales sobre forestación de tierras agrícolas, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, y de los planes y programas en esta materia, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta las disposiciones anteriores, por Real Decreto 1894/1996, de 2 de agosto (BOE del 6), se aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente; que incluye, como órganos superiores la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, la Subsecretaría de Medio Ambiente y la Secretaría General de Medio Ambiente (art. 1).

La Secretaría de Estado de Aguas y Costas tiene asignadas las funciones de planificación de los recursos hídricos mediante la elaboración y desarrollo del Plan Hidrológico Nacional; la ejecución de las infraestructuras hidráulicas de competencia estatal; la elaboración de la normativa sobre aguas y costas y su aplicación; la coordinación y la acción concertada con las Comunidades Autónomas en materia de política de saneamiento y depuración de las aguas, así como respecto a la Unión Europea, y la protección, gestión y administración de los bienes de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre. En esta Secretaría de Estado se integran la

Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y la Dirección General de Costas (arts. 2 a 4).

La Secretaría General de Medio Ambiente tiene competencias «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»; lo cual no es precisar mucho. En este órgano se integran la Dirección General de Conservación de la Naturaleza (que ejerce las funciones en esta materia asignadas al Ministerio por el Real Decreto de 21 de junio de 1996, y de la que depende funcionalmente el Organismo autónomo Parques Nacionales) y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (a la que corresponden las funciones de planificación, programación, propuesta y seguimiento de programas y proyectos estatales en el ámbito de su competencia; coordinación interadministrativa con las Comunidades Autónomas, con la Unión Europea y con otros Organismos internacionales en estas materias; las actuaciones derivadas de la Agenda 21 de la Conferencia de Río; la elaboración y propuesta de la normativa básica y la incorporación de la normativa comunitaria; la participación en los Organismos internacionales y el seguimiento de los Convenios internacionales; la realización de las declaraciones de impacto ambiental de competencia estatal (función ciertamente resaltable para el nivel administrativo de la Dirección General, que traerá problemas inmediatamente, como veremos; y para lo cual se crea la Subdirección General de Evaluación Ambiental y Actuaciones Sectoriales, a la que compete elaborar las propuestas de declaraciones de impacto ambiental); la elaboración y seguimiento de los planes de residuos urbanos y peligrosos y sobre suelos contaminados, y la coordinación de las relaciones con los diferentes sectores industriales, a efectos de elaboración de propuestas que permitan la participación en los Organismos internacionales (arts. 8 a 10).

La Subsecretaría de Medio Ambiente tiene competencias generales, al servicio de que el Ministerio y todos sus órganos funcionen adecuadamente (arts. 5 a 7).

En este momento de la evolución temporal de la organización administrativa, deben tenerse en cuenta la incidencia de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE del 15), y de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE del 28), que, ciertamente muchos años después de aprobada la Constitución Española de 1978, proceden adecuadamente a regular el Gobierno de la Nación y la Administración General del Estado. Por lo que se refiere a nuestra materia, se ratifica, deslegalizándolo, la libertad del Presidente del Gobierno para reestructurar los Departamentos Ministeriales y se regula detalladamente la organización de los Ministerios, clarificando la materia definitivamente. A partir de estos años, ambas Leyes se utilizarán normalmente.

La asignación de la competencia de realización de las declaraciones de impacto ambiental a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por su nivel administrativo, provocó en la época algún problema con otros órganos de

superior nivel, por lo que el Real Decreto 1646/1999, de 22 de octubre (BOE del 23, y corrección de errores en BOE de 23 de noviembre), procedió a asignar a la Secretaría General de Medio Ambiente la formulación de las declaraciones de impacto ambiental de competencia estatal, correspondiéndole a la Dirección General citada elevar a la Secretaría General las propuestas de declaraciones de impacto ambiental. Con lo que se establecía un modelo más adecuado, por el mayor nivel administrativo de las Secretarías Generales.

Posteriormente, celebradas las elecciones generales de 2000, el Real Decreto 557/2000, de 27 de abril (BOE del 28), procede a reestructurar los Departamentos Ministeriales, manteniendo el Ministerio de Medio Ambiente.

No obstante, mediante Real Decreto 695/2000, de 12 de mayo (BOE del 13), modifica la estructura orgánica del Ministerio, para crear, en la Subsecretaría de Medio Ambiente, la Dirección General de Programación y Control Económico y Presupuestario (art. 1), y sin afectar a los restantes órganos.

Los cambios anteriores y la experiencia adquirida en la gestión ministerial hasta entonces justificaron la aprobación del Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio (BOE del 22), que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio; que mantiene los órganos anteriores (es decir, la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, la Secretaría General de Medio Ambiente y la Subsecretaría de Medio Ambiente, así como las Direcciones Generales integradas en ellas) (arts.1, 2, 5 y 9); suprimiéndose únicamente algunos órganos inferiores (Disposición Adicional 1ª). Respecto a la Secretaría General de Medio Ambiente, se mantienen sus competencias, precisando las relativas a educación ambiental e inversiones, e incorporando la competencia de formulación de las declaraciones de impacto ambiental; además, en esta materia, se prevé que la Dirección General de Conservación de la Naturaleza elabore los informes previos a las mismas y que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental elabore las mismas y la eleve a la Secretaría General, para lo cual se crea la nueva Subdirección General de Impacto Ambiental y Prevención de Riesgos (arts. 10 y 11).

Habiéndose modificado la Legislación Básica sobre evaluación de impacto ambiental y siendo necesario incidir en la organización relativa al cambio climático, principalmente, mediante Real Decreto 376/2001, de 6 de abril (BOE del 7), se modifica el texto anterior y la estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente. Así, se reconoce a la Secretaría General de Medio Ambiente, junto a la formulación de las declaraciones de impacto ambiental, la competencia de resolución sobre los proyectos del Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986 que deban someterse a evaluación de impacto ambiental, y se crea la Oficina Española de Cambio Climático, dependiente de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, como órgano colegiado competente para arbitrar las medidas necesarias para desarrollar la política sobre el cambio climático (asignándole, entre otras, funciones técnicas y de gestión, seguir el Convenio del Cambio Climático, actuar como punto focal respecto a organismos y convenios especializados, asumir

la representación institucional en la materia y funciones de asesoramiento y colaboración); modificándose ciertos aspectos de la organización del Consejo Nacional del Clima, que se había creado en 1998. Además, se modifican ciertos aspectos de la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología y se prevé que la Dirección General de Conservación de la Naturaleza colabore con las Comunidades Autónomas en el seguimiento sobre el estado de salud de los montes.

Seguidamente, y fruto de la aprobación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, el Real Decreto 1126/2001, de 19 de octubre (BOE del 20), modifica el texto de 2000, para asignar a la Secretaría de Aguas y Costas la función de elaborar programas o estrategias sobre el desarrollo sostenible, «sin perjuicio de las competencias de otros órganos del Ministerio o de otros Departamentos», dado el carácter estratégico y horizontal de la materia.

De nuevo la cuestión del cambio climático, dado el importante carácter que ha adquirido desde el Real Decreto 376/2001, obliga a modificar la estructura del Ministerio de Medio Ambiente, mediante Real Decreto 1000/2003, de 25 de julio (BOE del 26), con la finalidad de integrar la Oficina Española de Cambio Climático en la organización departamental como órgano directivo, como Subdirección General, y asuma mayor capacidad operativa.

Finalmente, en esta etapa, el Real Decreto 181/2004, de 30 de enero (BOE del 31), modifica nuevamente la estructura del Ministerio, para actualizar la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología.

7. LA ACTUAL ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

Celebradas las elecciones generales el 14 de marzo de 2004, después de los terribles atentados terroristas de Madrid, y realizada la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante Real Decreto 553/2004, de 17 de abril (BOE del 18), se procede a la Reestructuración de los Departamentos Ministeriales, cuyo art. 1 mantiene el Ministerio de Medio Ambiente en la estructura de la Administración General del Estado.

El art. 16 de este texto se dedica a este Ministerio, al que asigna la función de «propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de conservación de la naturaleza, desarrollo sostenible, impacto ambiental y ordenación de la flora, la fauna, los hábitat y los ecosistemas naturales, así como de la colaboración con las comunidades autónomas para la realización de las actuaciones que correspondan en estas materias»; añadiéndose, mediante la corrección de errores del texto (publicada en BOE del 20 de abril), la relativa a «la gestión y custodia del dominio público marítimo terrestre y de todas sus actuales competencias». Por su parte, la Disposición Final 1ª procede a suprimir la Secretaría de Estado de Aguas y Costas.

Seguidamente, el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril (BOE del 20), aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales, dedi-

cando su art. 15 al Ministerio de Medio Ambiente; en cuya estructura incluye la Subsecretaría de Medio Ambiente (de la que depende la Secretaría General Técnica), la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, con rango de Subsecretaría (de la que dependen la Dirección General del Agua, que asume las funciones de la anterior y suprimida Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, la Dirección General de Costas y la Dirección General para la Biodiversidad, que asume las funciones de la anterior y suprimida Dirección General de Conservación de la Naturaleza) y la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, con rango de Subsecretaría (de la que dependen la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología); procediéndose también a suprimir, además de los órganos mencionados, la Secretaría General de Medio Ambiente y la Dirección General de Programación y Control Económico y Presupuestario.

Con estos textos, el Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio (BOE del 19 y corrección de errores publicada en BOE del 22 de diciembre), desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente, sobre la base, según su Exposición de Motivos, de tener presente «el enfoque transversal o intersectorial de la política ambiental, adoptado en los últimos años por las instituciones internacionales y los países más desarrollados como el más adecuado para abordar los retos que plantea la necesidad de detener el avance de los procesos de degradación de nuestro entorno», añadiendo que «la quintaesencia de este enfoque es el principio del desarrollo sostenible, que significa hacer compatibles el crecimiento económico con la cohesión social y la protección del medio ambiente, a fin de no comprometer la supervivencia de los ecosistemas y permitir el acceso global a una digna calidad de vida», recordando que tal principio y el de integración ambiental ya han sido incorporados por el Tratado de la Unión Europea. Por ello, continua la Exposición de Motivos, en el ámbito interno se considera necesario incorporar este enfoque integrador de la dimensión ambiental en las diferentes políticas horizontales y sectoriales, combinándose en el texto el criterio del diseño riguroso de la organización del Ministerio con una metodología de la acción pública adaptada a las características de la política ambiental, al deber propiciarse la incorporación de criterios de sostenibilidad en todos los procesos de decisión, tanto públicos como privados, mediante la elaboración de Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible, según lo establecido a nivel europeo e internacional.

De acuerdo con estas ideas, se asignan al Ministerio de Medio Ambiente (art. 1), en el ámbito de las competencias del Estado, las funciones de elaboración de la legislación estatal en materia de aguas y costas, medio ambiente y montes; la gestión directa del dominio público hidráulico, del dominio público marítimo-terrestre y del servicio meteorológico nacional; la representación internacional del Estado en los organismos internacionales, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores, y la coordinación de actuaciones; la cooperación y la concertación en el diseño y aplicación de todas las políticas que afecten a las

competencias de las Comunidades Autónomas y de las restantes Administraciones Públicas, propiciando su participación a través de los órganos e instrumentos de cooperación adecuados. No obstante, estas competencias «se entenderán en coordinación y sin perjuicio de aquellas que corresponden a otros departamentos ministeriales»; con lo que se reconoce el principal problema en el trabajo del Ministerio.

La estructura del Departamento, bajo la dirección del Ministro, se articula a través de la Subsecretaría de Medio Ambiente, la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad y la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático. Además, el Ministro preside la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el Consejo Nacional del Agua, el Consejo de la Red de Parques Nacionales, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Bosques (art. 1-3º y 5º). El Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas se adscribe funcionalmente a los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente (aunque orgánicamente depende del primero) (Disposición Adicional 4ª).

De acuerdo con las previsiones de la LOFAGE, la Subsecretaría de Medio Ambiente, como todas, es el órgano cuya función es que el propio Ministerio funcione y lleve a cabo las acciones que constituyen su ámbito competencial (medios materiales, cuestiones presupuestarias, contratación, planificación de inversiones, política de personal, atención al ciudadano, etc.). De ella depende la Secretaría General Técnica (con funciones de preparación de textos normativos, informes, etc.).

La Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad (arts. 4 a 7), en segundo lugar, tiene funciones en materia de «uso crecientemente sostenible» de los recursos naturales y su adecuada preservación y restauración; la conservación de la fauna, la flora, los hábitats y los ecosistemas naturales, en los medios terrestre y marino; la integración de las consideraciones territoriales, ambientales y ecológicas en las actuaciones de su competencia; la definición de los objetivos y programas derivados de la Directiva Marco del Agua, y la gestión directa del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre.

En esta Secretaría General se integran la Dirección General para la Biodiversidad, la Dirección General del Agua, la Dirección General de Costas, la División de Desarrollo Territorial (órgano con funciones de asesoramiento y propuestas de medidas e instrumentos para promover un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, con especial atención a la afección a los recursos naturales y a la biodiversidad), el organismo autónomo Parques Nacionales (sobre cuya actividad deberá tenerse en cuenta la, un tanto sorprendente, doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, y que es objeto de análisis en otro Capítulo), el Centro Nacional de Educación Ambiental de Valsain y otros centros similares (Umbralaje, Búbal, Granadilla y Vivero Escuela de Navalcarnero).

La Dirección General para la Biodiversidad tiene las funciones de formulación de la Estrategia Española para la Biodiversidad y el Usos Sostenible de la Diversidad Biológica; realizar los informes previos a la declaración de impacto ambiental que

le someta la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental; la elaboración de criterios comunes sobre el desarrollo, conservación y financiación de la Red Natura 2000, su integración en las políticas sectoriales, en especial en el desarrollo rural, y su consideración en el planeamiento y construcción de infraestructuras; la actuación como autoridad científica en el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES); la formulación de estrategias, planes, programas y directrices de ordenación de los recursos naturales y de medidas preventivas para favorecer la conservación de los recursos naturales; la elaboración del Programa Nacional contra la Desertificación; la coordinación de los planes y programas de restauración hidrológico-forestal, y de reforestación, preservación y mejora de la cubierta vegetal de las cuencas intercomunitarias; participación en la elaboración de los planes de protección de montes y, en especial, en la defensa contra los incendios forestales y la sanidad forestal; las funciones establecidas en las Leyes de Vías Pecuarias y de Montes; la elaboración del Censo Nacional de Caza y Pesca y la llevanza del Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca; la elaboración del Banco de Datos de la Biodiversidad; la programación de los proyectos financiables con Fondos europeos, así como su seguimiento y evaluación, y la participación en la representación del Ministerio en Organismos Internacionales, y el seguimiento de los correspondientes convenios. Esta Dirección General se integra por las Subdirecciones Generales de Vida Silvestre, de Política Forestal y Desertificación y de Coordinación y Banco de Datos de la Biodiversidad. La Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza está presidida por este Director General. El Organismo autónomo Parques Nacionales depende funcionalmente de esta misma Dirección General (Disposición Adicional 3ª), la cual ejerce también las funciones de coordinación del Programa MaB (Hombre y Biosfera de la UNESCO).

La Dirección General del Agua tiene como funciones la elaboración, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico Nacional, y el establecimiento de criterios para la revisión de los Planes de Cuenca, bajo el principio de sostenibilidad; la coordinación de los planes sectoriales o de ámbito regional que afecten a la planificación hidrológica; la elaboración de información sobre los datos hidrológicos y de calidad del agua; la coordinación de planes de emergencia y de las actuaciones en situaciones de sequía e inundaciones; la participación en la actividad internacional del Ministerio; la elaboración del proyecto del presupuesto, y su seguimiento y control; la actividad de contratación y certificaciones de obras; la programaciones de proyectos financiables con Fondos europeos, y su seguimiento; le explotación, control y conservación del dominio público hidráulico y de las infraestructuras correspondientes; la seguridad de estas mismas; el inventario de presas españolas y las actividades relativa a su seguridad; la vigilancia, el seguimiento y el control de la calidad de las aguas continentales y de las actividades susceptibles de causar contaminación o degradación del dominio público hidráulico; el fomento de actividades de depuración; el fomento de medidas de reutilización de las aguas depuradas y del ahorro de agua; el seguimiento y control del buen estado de las aguas subterráneas renovables; las concesiones de agua y las autorizaciones de vertido, y

la elaboración de estudios y la fijación de los criterios del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico. En la misma se integran las Subdirecciones Generales de Planificación y Uso Sostenible del Agua, de Programación Económica, de Infraestructuras y Tecnología, y de Gestión Integrada del Dominio Público Hidráulico, y, asimismo, de la misma dependen las Confederaciones Hidrográficas y la Mancomunidad de las Canales de Taibilla (Disposición Adicional 5ª).

La Dirección General de Costas tiene funciones en materia de defensa, protección y conservación del dominio público marítimo-terrestre, y en particular la adecuación sostenible de las playas, los sistemas de dunas y los humedales litorales; las acciones relativas al presupuesto, a los proyectos financiados con Fondos europeos, y su seguimiento; la concertación y coordinación con otras Administraciones y con entidades privadas de las medidas de mejora de la sostenibilidad de la costa; el deslinde y conservación del dominio público marítimo-terrestre; la gestión integrada y la tutela del dominio público, así como su policía, las servidumbres legales y el régimen de ocupación o aprovechamiento del mismo dominio público; la gestión económico-financiera del mismo; la dirección funcional de las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas, y la participación en la representación internacional del Ministerio. Se integran en la misma la Subdirección General para la Sostenibilidad de la Costa, la Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo-Terrestre y la División de Protección de Medio y los Ecosistemas Marinos.

En tercer lugar, en el Ministerio se integra la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático (arts. 8 a 11), a la que se asignan funciones en materia de formulación de las políticas de calidad ambiental para la prevención de la contaminación y el cambio climático, y propicia el uso de tecnologías y hábitos de consumo cada vez menos contaminantes, y en la que se integran la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología y la Oficina Española de Cambio Climático.

La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, cuyas funciones destacan por su importancia, es competente en materia de formulación de la política nacional de prevención de la contaminación, control, calidad e impacto ambiental, de acuerdo con el principio del desarrollo sostenible y la normativa europea e internacional; las actuaciones sobre prevención del control integrado de la contaminación, incluyendo lo relativo a los residuos, la contaminación atmosférica y el impacto ambiental; los mecanismos para la integración de los aspectos ambientales en los sectores económicos y productivos; la coordinación, en las materias de su competencia, de las relaciones con los agentes económicos y sociales, para elaborar convenios y acuerdos voluntarios, y el seguimiento de la incidencias ambiental de tales sectores; la recopilación de información técnica en estas materias; la elaboración de los Planes Nacionales sobre residuos, suelos contaminados y prevención de la contaminación de la contaminación; la relación con la Agencia Europea de Medio Ambiente, en particular respecto al diseño de los indicadores ambientales; la

evaluación del riesgo ambiental de productos químicos, organismos modificados genéticamente y otras sustancias, así como el fomento de medidas de trazabilidad; la ejecución del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos de competencia estatal, la propuesta de declaración de impacto ambiental y el seguimiento y control de las medidas derivadas de las mismas, y el desarrollo de las actuaciones de evaluación ambiental estratégica de planes y programas estatales (cuya Ley reguladora se aprobará en 2006). Para desarrollar estas funciones, se integran en ella las Subdirecciones Generales de Prevención de Residuos, de Calidad del Aire y Prevención de Riesgos, y de Evaluación Ambiental.

La Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología es la autoridad meteorológica del Estado, desarrollando funciones en tal sentido (sistemas de observación, proceso de datos, etc.).

La Oficina Española del Cambio Climático desempeña las funciones de Secretaría del Consejo Nacional del Clima; realizar el seguimiento del Convenio del Cambio Climático; actuar como punto focal del Ministerio respecto a organismos y convenios internacionales, y participar en los foros correspondientes; asesorar a las Administraciones Públicas en estas materias; colaborar con las Comunidades Autónomas en el análisis de las repercusiones del cambio climático sobre las materias de su competencia; la relación con otras Administraciones, organizaciones no gubernamentales, instituciones y entidades públicas y privadas y otros agentes sociales respecto a iniciativas relativas al cambio climático, y la propuesta de normativa y el desarrollo de los instrumentos de planificación y administrativos que permitan cumplir los objetivos establecidos respecto al cambio climático.

Posteriormente, mediante Real Decreto 236/2005, de 4 de marzo (BOE del 17), añade a las funciones de la Subsecretaría de Medio Ambiente la relativa a la organización y gestión del secretariado de la Red de Autoridades Ambientales, y se asigna al Director General de Calidad y Evaluación Ambiental la presidencia del Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente, y mediante Real Decreto 1124/2005, de 26 de septiembre (BOE de 5 de octubre), se amplían las funciones de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático en materia de supervisión de los servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea.

En relación con lo anterior, de señalarse que la Red de Autoridades Ambientales es un foro de cooperación y coordinación entre las Autoridades ambientales y las responsables de programación y gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión de la Unión Europea; creada sobre la base de los Reglamentos reguladores de tales Fondos, al establecerse en los mismos que los requisitos ambientales deben integrarse en la definición y aplicación de las demás políticas comunitarias y que las Autoridades ambientales deberán participar en la preparación y ejecución de la programación estructural. Bajo la coordinación, y con funciones de Secretariado, del Ministerio de Medio Ambiente, su composición incluye miembros de la Administración General del Estado (de las Ministerios de Economía y Hacienda,

del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Administraciones Públicas), de las Comunidades Autónomas y de Ceuta y Melilla (con representantes de las Consejerías de Medio Ambiente y de Economía y Hacienda), de la Administración Local (según representación designada por la Federación Española de Municipios y Provincias) y de la Comisión Europea (con representantes de las Direcciones Generales de Medio Ambiente, Política Regional, Agricultura, Pesca y Empleo y Asuntos Sociales). La Red lleva a cabo una importante labor en esta importante relación medio ambiente-actividad económica, en cumplimiento de principio de integración ambiental (actividad que se refleja totalmente, y con detalle, en la página de Internet del Ministerio, de donde se toman estas notas, www.mma.es/polit_amb/fondos/redauto/index.htm).

Por otro lado, se ha creado en el tiempo una serie de órganos colegiados y con funciones consultivas, en materia directamente ambiental o de aspectos sectoriales del mismo.

Así, el Consejo Asesor del Medio Ambiente se crea en 1994 como órgano consultivo, de asesoramiento y de participación en materia ambiental, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y cuyo régimen jurídico se establece actualmente por Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre (BOE de 14 de enero de 2005).

Seguidamente, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza se crea por el art. 36 de la Ley de Conservación de la Naturaleza y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989, como órgano consultivo y de cooperación con las Comunidades Autónomas, y cuyo régimen se establece mediante Real Decreto 2488/1994, de 23 de diciembre (BOE de 18 de enero de 1995), modificado mediante Real Decreto 289/2003, de 7 de marzo (BOE del 8).

A continuación, el Consejo Nacional de Bosques se crea y regula mediante Real Decreto 203/2000, de 11 de febrero (BOE del 19), como órgano consultivo y asesor en materia de montes y recursos forestales y como instrumento de participación de las partes interesadas; y que se mantiene en el art. 10 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE del 22).

También debemos citar el Consejo Nacional del Agua, previsto en los arts. 19 y 20 de la Ley de Aguas y en los arts 11 a 23 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y Planificación Hidrológica de 1988, como órgano consultivo superior en la materia, y de participación.

Asimismo, debe citarse el Consejo Nacional del Clima, creado en 1998 y regulado por Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre (BOE del 3), como órgano encargado de elaborar propuesta de la Estrategia Española contra el Cambio Climático.

Finalmente, debemos mencionar los órganos colegiados previstos en la legislación reguladora de los organismos modificados genéticamente (Ley 9/2003, de 25 de abril, BOE del 26, y Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, que aprueba su

Reglamento de desarrollo, BOE del 31), adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, y que son el Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente (al que le corresponde el otorgamiento de autorizaciones en la materia, y en cuya composición, bajo presidencia del Ministerio de Medio Ambiente, se integran miembros de otros Ministerios) y la Comisión Nacional de Bioseguridad (como órgano consultivo, y que informará preceptivamente las referidas autorizaciones; incluyendo, bajo la presidencia del representante del Ministerio de Medio Ambiente, a miembros de los distintos Ministerios y de las Comunidades Autónomas).

8. OTROS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO CON COMPETENCIAS AMBIENTALES

A pesar de la apreciable concentración de funciones relativas al medio ambiente en el Ministerio creado con tal nombre en 1996 y que se mantiene en la estructura actual del mismo, sin embargo, y debido al carácter horizontal o intersectorial de las cuestiones ambientales, existen algunas funciones en la materia que están asignadas a otros Ministerios, si bien, y a pesar de la importancia que cada cual pueda atribuir a las mismas, son aspectos indirectos o relacionados más o menos con el medio ambiente, pues debe señalarse con claridad que la creación del Ministerio ha concentrado de forma acusada, y adecuada, las funciones de la Administración General del Estado en materia ambiental.

No obstante, es cierto que otros Departamentos Ministeriales tienen competencias que inciden o tiene relación con el medio ambiente. Así, y sin agotar totalmente la lista, podemos resaltar las funciones ambientales del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (en relación con la energía, a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía, del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas o de la Dirección General de Política Energética y Minas), del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en relación al desarrollo rural o los recursos pesqueros, a través de las Direcciones Generales de Desarrollo Rural y de Recursos Pesqueros, y al que se adscriben la Oficina Permanente para Situaciones de Adversidad Climática o Medioambiental, creada mediante Orden APA/3056/2003, de 29 de octubre, BOE de 5 de noviembre, y la Comisión Nacional de Biovigilancia, creada por Real Decreto 1697/2003, de 12 de diciembre, BOE del 27, como órgano consultivo y de asesoramiento en materia de organismos modificados genéticamente), del Ministerio de Economía y Hacienda (por sus funciones sobre el régimen de subvenciones e incentivos económicos y estadísticas, entre otras), del Ministerio de Fomento (por sus competencias sobre territorio, infraestructuras, carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, y al que orgánicamente se adscribe el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas), del Ministerio del Interior (al existir el Servicio de Protección de la Naturaleza-SEPRONA en la Guardia Civil), del Ministerio de Sanidad y Consumo (competente en materia de sanidad ambiental, de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Sanidad de 1986), del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (por sus funciones en relación con la responsabilidad social de las empresas), del Ministerio de Vi-

vienda (por sus competencias en materia de suelo y urbanismo), del Ministerio de Educación y Ciencia (por su incidencia en las funciones relativas a la educación ambiental y sobre la ciencia y la investigación) o del Ministerio de la Presidencia (al que se adscribe el Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral, creado por Real Decreto 2182/2004, de 12 de noviembre, BOE del 16).

Además, existen una serie de Entes Públicos, vinculados a los Ministerios, pero con un régimen jurídico específico, que también tienen funciones con incidencia ambiental, entre los que debe destacarse el Consejo de Seguridad Nuclear, creado en 1980, y al que corresponden las funciones en materia de seguridad nuclear y vigilancia radiológica, o la Comisión Nacional de la Energía (ambos vinculados al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), así como la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (del Ministerio de Sanidad y Consumo) o la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (del Ministerio de Vivienda).

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

AA VV, *Derecho y Medio Ambiente*, Ed. CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981.

ALONSO GARCÍA, E., y LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. Iustel, Madrid, 2006.

BASSOLS COMA, M., «Instrumentos legales e institucionales», *Seminario sobre Medio Ambiente Urbano*, CIFCA, Madrid, 3 a 21 de julio de 1978 (documento original mecanografiado).

BELLOCH MARQUÉS, V., y DE MIGUEL GARCÍA, P. *Estudio comparado de la organización administrativa del medio ambiente*, Ed. CIMA-MOPU, Madrid, 1979.

BOLETÍN INFORMATIVO DEL MEDIO AMBIENTE, Presidencia del Gobierno y Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, núm. 1/1977 hasta núm. 24/1982.

DE MIGUEL GARCÍA, P. *El medio ambiente y la Administración del Estado: aspectos estructurales*, en AA VV, «Derecho y Medio Ambiente», Ed. CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981.

— «La organización administrativa para la defensa del medio ambiente», *Revista de la Universidad Complutense*, núm. 105/1976.

DÍAZ ZOIDO, R. (Director del Gabinete del Subsecretario del Ministerio), «El Medio Ambiente y la Política Territorial: ejes de la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente», *Revista de Obras Públicas*, núm. 3330/1994.

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 190/1981, Monográfico sobre «Medio Ambiente».

DOCUMENTACIÓN ECONÓMICA, «La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo 1972», Vol. 3/1972.

ESCRIBANO COLLADO, P., y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., «El medio ambiente como función administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 26/1980.

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Régimen Jurídico de la Utilización y Uso de los Espacios Naturales Protegidos», en AA VV, «Primeras Jornadas sobre Ecoturismo en Castilla y León», Ed. Caja Duero, Salamanca, 1998.
- «La Protección Jurídica del Medio Ambiente: evolución y perspectiva general», en GÓMEZ-HERAS, J. M^a., y VELAYOS, C. (Coords.), y otros, «Tomarse en serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar», Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.
- «Derecho Ambiental: Aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente», e-Derecho Administrativo, núm. 12/2004.
- *Manual del Alcalde*, 2^a ed., Ed. Diputación de Valladolid y Universidad de Salamanca, Valladolid, 2004.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J., «Un Ministerio para el medio ambiente», *Economistas*, «España 1996. Un balance», núm. 74/1997.
- GALLEGO GREDILLA, J. A. (Secretario General del Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente), «Contaminación, medio ambiente y crecimiento económico: situación actual», *Options Méditerranéennes*, n. 13, Juin, 1972.
- GRAU FERNÁNDEZ, S., «Política Española en materia de Medio Ambiente», *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, núm. 19/1981.
- GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR, «Proposición de Ley General de Medio Ambiente», mayo de 1995 (documento original mecanografiado, proporcionado por el Excmo. Sr. D. Gonzalo Robles Orozco, Diputado por Salamanca).
- INFORMACIÓN AMBIENTAL, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, núms. 0/1983 a 12/1986.
- LÓPEZ BUSTOS, F. L., «La organización administrativa del medio ambiente», Ed. Civitas-Universidad de Granada, Madrid, 1992.
- LÓPEZ DE SA Y FERNÁNDEZ, J., «Estudios sobre la Ley General del Medio Ambiente», Ed. Instituto Nacional de Prospectiva-Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1980.
- LÓPEZ MENUDO, F., «El derecho a la protección del medio ambiente», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10/1991.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «El Derecho Ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13/1994.
- LOZANO CUTANDA, B., y SUAY RINCÓN, J., «Organización administrativa estatal y autonómica para la protección del medio ambiente», en «Diccionario de Derecho Ambiental», citado.
- LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., «Administración y Legislación Ambiental», Ed. Dykinson, Madrid, 2005.
- MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- «Ambiente y recursos naturales, El sistema institucional», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 95/1985.

- *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Ed. Trivium, Madrid, 1991.
- MARTÍNEZ NIETO, A., «El papel de la Administración Pública en la protección del medio ambiente», *Actualidad Administrativa*, núm. 40/1991.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO, «Borrador de Anteproyecto de Ley General de Medio Ambiente» (documento original mecanografiado sin fecha) y «Anteproyecto de Ley General del Medio Ambiente», Madrid, septiembre de 1982; este último publicado también en *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, núm. 24/1982.
- «Medio Ambiente en España, 1984», Madrid, 1985. Los Informes seguirán publicándose por el Ministerio competente en los años siguientes, hasta la actualidad (a veces con retraso).
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE, *Guía de la organización administrativa en medio ambiente, 1993*, Madrid, 1993.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Organización del medio ambiente: la propuesta de una autoridad nacional para el medio ambiente», en VARIOS AUTORES, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Ed., Civitas, Madrid 1991.
- «Un referente político indispensable: el Ministerio para el Medio Ambiente», *Sistema*, núm. 104-105/1991.
- PÉREZ MORENO, A., «Ley General y/o Leyes Sectoriales para la protección del medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190/1981.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO-SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN, «Actividades de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente», *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, núm. 1, enero-marzo, 1977, y siguientes números.
- «El Medio Ambiente en España. Informe General», Madrid, mayo de 1977 (1.037 pp.).
- RUZA TARRÍO, F. (Dir.), FUENTES BODELÓN, F., y otros, *Tratado del Medio Ambiente*, 2 Tomos, Ed. Lafer, Madrid, 1984.
- SOSA WAGNER, F., «El aparato organizatorio de la Administración del Medio Ambiente», *Seminario Interamericano sobre el Marco Legal e Institucional del Medio Ambiente*, UNED Costa Rica— Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), San José de Costa Rica, 19 1 23 de noviembre de 1979 (documento original mecanografiado).