

TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. “EL DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL: TRANSFORMACIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL”

MANUELA MORA RUIZ
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Huelva
manuela@uhu.es

PALABRAS CLAVES: Función pública de tutela ambiental • actividad de limitación • ecología de mercado • auditoría ambiental • etiquetado ecológico • participación • convenios.

KEY WORDS: Public function of environmental protection • limitation activity • market devices for environmental protection • eco-mangement and auditing • eco-label • participation • agreements.

1. INTRODUCCIÓN

Con el ánimo de dar noticia de los cambios o las tendencias de cada rama del Derecho y habida cuenta de la amplitud de sectores con que se relacionan las categorías del Derecho Administrativo, nosotros vamos a apuntar algunas ideas acerca de los instrumentos de tutela ambiental que se vienen imponiendo en los últimos tiempos, por ofrecernos los mismos las claves de las transformaciones que debe sufrir el Derecho Administrativo, en su parte General, dado el talante vanguardista que se le atribuye al Derecho Administrativo Ambiental¹.

Así, debemos partir de reconocer que la mayoría de las transformaciones que se están operando en la función pública de tutela ambiental traen causa de la incidencia de dos cuestiones de distinto orden. En primer término, de la influencia de los criterios económicos y de las reglas del mercado, que aparecen como una componente imprescindible en la elaboración de normas ambientales y como un factor de dinamización en la creación de reglas para la tutela ambiental. Junto a ello, el segundo elemento que, a nuestro juicio, está incidiendo en los comportamientos de la Administración en cuanto al cumplimiento de la función de protección del ambiente es la exigencia del principio de participación, dado el talante legitimador que puede atribuírsele; en este sentido, los imperativos de la participación se dejan sentir en cuestiones que van desde la propia configuración de órganos administrativos, hasta el desenvolvimiento de los procedimientos administrativos y, como no, en la creación del Derecho al ambiente.

¹ W. Hoffman-Riem, “La reforma del Derecho administrativo”, *DA*, 234 (abril-junio), 1993.



2. EL MERCADO Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

El primero de los factores de cambio del Derecho Administrativo aludido, esto es, la utilización de criterios económicos, presenta variantes distintas. Así, podemos encontrar su formulación más elemental en las concreciones legales más recientes del Principio “Quien contamina Paga”, el cual impone la interiorización de los costes ambientales de una actividad en lo que constituye su capítulo de gastos. El ejemplo más significativo lo encontramos en la aprobación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre 2000², por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Esta norma no sólo se esperaba porque constituye un intento serio de unificar toda la legislación comunitaria europea en materia de aguas, sino, también, por introducir una vertiente mercantilista en la utilización del agua, por la vía de prever el uso de instrumentos económicos en el marco de un programa de medidas relativo a la utilización y gestión del agua³ y adoptar el “principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático”, de manera que se impone “un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica” (véase Considerando 38 de la Directiva). Como se desprende del art. 9 de la Directiva, el ánimo de este análisis económico no es otro que el de incentivar un uso eficiente de los recursos, especialmente en lo que respecta a su calidad ecológica, de manera que se propicia la creación de un cierto mercado del agua en el que se pague en función del uso que se haga del recurso natural. Vemos, pues, cómo la introducción de criterios de mercado se utiliza por los poderes públicos como una fórmula para incentivar ciertos usos de los sectores ambientales.

Por su parte, las distintas reformas operadas en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, que comenzaron con la aprobación de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre y que han culminado con la aprobación del Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas⁴, no han sido ajenas a toda esta corriente de cambios y, casi con antelación respecto de la Directiva, introducen los criterios económicos como elemento que debe guiar la actuación de la Administración. Así, a título de ejemplo, debe citarse el 24 f) TR Ley de Aguas, en cuya virtud la aprobación de planes hidrológicos debe hacerse conforme a los criterios de eficiencia económica y ambiental⁵.

De otro lado, hemos señalado que la presencia de razones económicas en la adopción de técnicas de protección del ambiente puede tener distintas manifestaciones y, en este sentido, hemos de

² DOCE L. 237, de 22 diciembre de 2000.

³ Debe advertirse que en este trabajo partimos de una noción estricta del bien jurídico ambiente y, en consecuencia, las referencias legislativas y doctrinales que incluimos giran en torno a la protección jurídica del aire, agua y suelo, quedando al margen de esta exposición cualquier referencia a los espacios naturales, flora y fauna, así como al urbanismo y a la Ordenación del territorio.

⁴ Respectivamente, BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 2000 y BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001.

⁵ Sobre una valoración de la reforma, *vid.* A. Embid Irujo, (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas, (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, ed. Civitas, Madrid, 2000.

destacar el movimiento de reforma que se viene dando en el nivel comunitario europeo de ciertos instrumentos que podríamos considerar como instrumentos económicos indirectos, de carácter horizontal (por su vinculación a diversos sectores económicos) y que se relacionan con un cierto nivel de garantía de la calidad ambiental, proporcionándole al empresario, sujeto contaminador, una carta de presentación de sus productos frente a los consumidores. En este sentido, se trata de instrumentos que ponen la base de lo que alguna doctrina ha denominado ecología de mercado, en el sentido de integrar la preocupación por la protección ambiental como un elemento que marca el juego de la oferta y la demanda de productos y servicios. De esta manera, debemos destacar el camino de revisión iniciado por la Comunidad con la aprobación del Reglamento nº 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica. Paralelamente, las auditorías ambientales han sido objeto de las preocupaciones de las autoridades comunitarias y su revisión ha culminado con la aprobación del Reglamento nº 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, ampliándose, así, el ámbito subjetivo de aplicación del Reglamento.

Ambas normas nos presentan dos instrumentos claves de esta ecología mercantilista a la que aludimos, en el sentido de que suponen la incorporación de la protección ambiental como una variable más a través de la cual puede lograrse la competitividad de las empresas y, en consecuencia, su acreditación se convierte en un criterio de decisión en las elecciones del consumidor, de forma que, de nuevo, oferta y demanda se ven condicionadas por las exigencias de la protección ambiental.

La doctrina no es ajena a estas nuevas técnicas y lleva ya cierto tiempo prestando atención a estas cuestiones, por cuanto que se trata de la puesta en práctica de un dispositivo que, partiendo de la adhesión voluntaria del empresario, supone, en esencia, la acreditación, por entidad colaboradora, ajena a la organización administrativa, del cumplimiento de la legalidad ambiental y de respeto de la calidad del bien jurídico ambiente. La cuestión no es en absoluto baladí.

En primer lugar, porque la propia Administración otorga relevancia jurídica pública a la actuación de estas entidades de verificación de muy diversa manera, bien porque los resultados de su actuación (y obtención de etiqueta o de distintivo en lo que respecta a las ecoauditorías) se tienen en cuenta para el otorgamiento de ayudas y subvenciones económicas, bien porque se puede dispensar al titular de una actividad contaminante del sometimiento de controles periódicos en el más puro estilo intervencionista de la Administración.

En segundo lugar y, al hilo del último aspecto apuntado, el empuje que las propias Administraciones están dando a la utilización de estos instrumentos de acreditación de la calidad ambiental es motivado, en el fondo, por una cierta incapacidad de la Administración de cumplir eficazmente con la función de tutela ambiental, expresamente atribuida por el art. 45.2 CE. Esta es, precisamente, una de las razones fundamentales que nuestra doctrina señala para justificar la importancia de estos instrumentos en la protección ambiental, teniendo en cuenta que éstos, a su vez, hacen que sean los agentes privados los que adquieran un papel fundamental en la tutela del bien jurídico ambiente,

mediatizando, pues, la intervención de la Administración⁶. Como apunta la doctrina, es necesario asumir esta situación y, en consecuencia, es necesario articular el marco jurídico apropiado para que la relevancia pública de estos controles juegue en favor de la protección del ambiente. En este sentido, el Derecho Administrativo debe encontrar la fórmula para amparar la colaboración de entidades privadas en el desempeño de tareas de control e inspección, partiendo del hecho de que no nos encontramos en el supuesto clásico de gestión de un servicio público, que se resuelve, generalmente, por la vía de la concesión; en la misma línea, el Derecho Administrativo debe crear el marco normativo objetivo necesario que sirva de referente y parámetro de legalidad de las actuaciones de dichas entidades y, por último, debe resolver el problema de la responsabilidad en el caso de que se produzcan daños derivados de una actividad cuyo control fue encomendado a dichas entidades. Cualquiera de estas cuestiones son auténticos retos para el Derecho Administrativo General, que tiene que adecuar sus estructuras a toda esta dinámica.

Por último, en relación con esta cuestión nos quedaría por señalar que la actividad del Legislador Estatal en esta materia ha sido mínima, mientras que la actividad normativa de las Comunidades Autónomas, matizando la utilización de estos instrumentos ha sido algo mayor. Quizás la norma más llamativa sea la aprobación del Decreto 295/2000, de 21 diciembre⁷, de la Comunidad Autónoma de Galicia, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/1995 en relación con el pacto ambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia⁸. El reglamento, en desarrollo de las previsiones del art. 25 de la Ley de cabecera, define el “pacto ambiental” como “actuación encaminada a obtener acuerdos en los que se consiga la compatibilización de medidas preventivas y correctoras con la viabilidad de las empresas a través de innovaciones tecnológicas en los procedimientos de fabricación y en los sistemas de eliminación de agentes contaminantes”, de manera que el pacto, (suscrito entre empresas particulares, uniones o asociaciones empresariales y la Administración), puede incorporar el sometimiento de las empresas a auditorías ambientales (art. 3.2 del Reglamento), se articula a través de un procedimiento administrativo (art. 6) y su adhesión tiene para la empresa dos consecuencias de distinto orden que ejemplifican lo que ya hemos apuntado respecto de las nuevas fórmulas de actuación de la Administración en materia de protección del ambiente: en primer lugar, el pacto supone la asunción de mecanismos de vigilancia y seguimiento específicos, alejados de la órbita de las inspecciones tradicionales de la Administración (art.7 del Reglamento en relación con el art. 9); en segundo término, la suscripción del pacto favorecerá a la empresa en las medidas económicas, financieras y fiscales que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, se establezcan para el fomento de la prevención y promoción de las mejoras técnicas disponibles (art. 10 del Decreto).

⁶ Vid., J. Esteve Pardo, *Técnica, riesgo y Derecho (tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental)*, ed. Ariel, Barcelona, 1999; A. Nogueira López, *Ecoauditorías, Intervención Pública y autocontrol empresarial*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.

⁷ *DO Galicia*, núm. 2, de 3 enero 2001.

⁸ Debemos destacar, asimismo, la aprobación del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el TR de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla León, *BOCL* n° 209, de 27 de octubre de 2000.

3. LA PARTICIPACIÓN

Como hemos señalado, el otro factor de cambio en el Derecho Administrativo Ambiental se encuentra en la consolidación del principio de participación, en la medida en que impone la necesidad de que la Administración pública dé entrada a los sujetos particulares en la función pública de tutela ambiental. Como ocurría en relación con la utilización de criterios económicos, la participación se canaliza, igualmente, a través de distintas fórmulas que suponen distinto grado de implicación de los sujetos privados en la protección del ambiente.

En cualquier caso, no podemos dejar de señalar el convencimiento unánime de la doctrina en el reconocimiento de una función pública de tutela del bien jurídico ambiente, en la medida en que se considera el correlato lógico del reconocimiento de ciertos derechos subjetivos⁹. Es decir, cualquier transformación que se produzca en el Derecho Administrativo ambiental nunca podrá significar una reducción total de la presencia administrativa.

Sentado lo anterior, la exigencia de la participación supone, en primer lugar, la constante de la información al público en general, cualquiera que sea el sector en el que nos situemos. A título de ejemplo, podemos citar, de nuevo, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, cuyo considerando 14 es expresivo del sentido de la participación que ahora apuntamos, al señalar que “el éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados Miembros y las autoridades locales, así como la información, las consultas y la participación del público incluidos los usuarios”¹⁰.

Por otro lado, la participación presenta su aspecto más novedoso en la utilización de acuerdos voluntarios entre empresas y Administración en cuanto al cumplimiento de la legalidad. El Decreto 295/2000, de 21 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre la idea del pacto ambiental se sitúa en esta órbita, de forma que es estos acuerdos se convierten en el marco en el que el empresario debe realizar su actividad con incidencia ambiental, comprometiéndose a ciertos comportamientos, al igual que la Administración. Sin duda, este planteamiento, de cierta tradición en algunos Estados Miembros de la Unión¹¹, tiene el principal atractivo de hacer responsables de la protección ambiental a los propios agentes contaminadores, otorgándole una posición activa, muy distinta de la que ha caracterizado a la legislación ambiental, esto es, al planteamiento de mero cumplimiento de normas, instrucciones y órdenes procedentes exclusivamente de la Administración.

Como hemos señalado anteriormente, detrás de este novedoso instrumento se encuentra un problema de eficacia de la Administración en la tutela ambiental, y de ahí que esta participación

⁹ M.J. Montoro Chiner, “El Estado ambiental de Derecho. Bases Constitucionales” en F. Sosa Wagner, (Coord.), *El Derecho Administrativo en los Umbrales del s. XXI*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; D., Loperena Rota, “El servicio público ambiental” en *RVAP*, núm. 57, 2000.

¹⁰ *Id.* Considerando 46 y art. 14 de la Directiva.

¹¹ R. Romi, *Droit et Administration de l'environnement*, 3^{ème} édition, Paris, 1999; M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2001.

voluntaria y directa de los agentes económicos en la creación de una cierta legalidad ambiental, suponga, como ha señalado la doctrina administrativista¹², una alternativa en la protección del ambiente. Es cierto que la terminación convencional de procedimientos administrativos tiene ya una cierta antigüedad en nuestro Derecho Administrativo, pero estos acuerdos a los que aludimos suponen un escalón más en la participación de los ciudadanos en los asuntos administrativos, puesto que se pretende darles un valor cuasinormativo, en el sentido de poder ordenar las conductas de todo un sector¹³. Los problemas van a plantearse, sin duda, en cuanto a la naturaleza jurídica que se atribuya a estos acuerdos, especialmente en el caso de daños al ambiente a pesar de su cumplimiento, es decir, en el momento de determinar responsabilidades y, por otro lado, en que pueda atribírseles suficiente representatividad respecto de los sujetos implicados. En este sentido, es expresiva de las dificultades que señalamos la STS de 11 de julio de 2000, Ar. 5950 en la que se valora la obligación de indemnizar de la Comunidad Autónoma por incendio forestal en el marco de un convenio entre Administración Autonómica y Local sobre repoblación forestal, en el que la primera asume la conservación del patrimonio forestal propiedad de los Ayuntamientos: el Tribunal señala, en el Fundamento 3º de la Sentencia, que no se trata de “verdaderos consorcios en el sentido del art. 6.5 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, puesto que no llevan consigo la creación de un organismo interadministrativo con personalidad jurídica encargado de la gestión”, de manera que “... De la existencia de dichos convenios no puede, pues extraerse la consecuencia ... de hacer recaer sobre la Administración en este caso autonómica, en la medida en que asume funciones de conservación y guardería forestal, la garantía exclusiva y plena de evitar los incendios forestales y del total resarcimiento de sus consecuencias dañosas, pues tal conclusión comportaría el desconocer las competencias de las Administraciones respectivas y el sentido de cooperación para la consecución de sus respectivos fines, y no el abandono unilateral de ellos, que los instrumentos establecidos comportan”. La Sentencia evidencia, pues, que, incluso en el contexto jurídico-público del convenio aludido, es difícil depurar responsabilidades de cara al resarcimiento de los daños ambientales, especialmente porque no está clara la naturaleza de la relación que el convenio consagra; las dificultades serán mayores cuando se trate de acuerdos entre la Administración y los particulares.

Sin duda, el Derecho Administrativo tiene aquí otro frente de actualización, en el que habrá que estar al devenir legislativo y a las aportaciones de la Jurisprudencia.

En definitiva, podemos concluir que, tal y como afirmábamos al comienzo de esta crónica, el Derecho Administrativo Ambiental se está convirtiendo en la avanzadilla del Derecho Administrativo General en cuanto a los cambios que se están operando en nuestra sociedad y que, fundamentalmente, se relacionan con una tendencia generalizada a la reducción de cuotas de presencia de lo público en el desempeño de funciones que, hasta ahora, venían siendo atendidas, casi con exclusividad, por la Administración.

¹² A. Embid Irujo, “El papel del Estado en el medio ambiente, ¿vigilante o gestor?” en F.Sosa Wagner, (Coord.), *El Derecho Administrativo en los Umbrals del s. XXI*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

¹³ En este contexto se sitúa el fenómeno de la normalización: V. Álvarez García, “La protección del medio ambiente mediante las técnicas de la normalización industrial y de la certificación”, *REDA*, nº 105, enero-marzo, 2000.

Podríamos hablar de una cierta privatización de la tutela ambiental, pero entendida como una corriente en virtud de la cual la Administración no desaparece del escenario, sino que transforma sus fórmulas y momentos de intervención, a la vez que los sujetos particulares, sea como agentes económicos/contaminadores, sea como público generalmente considerado, van ocupando posiciones más activas y asumen como natural la tutela del bien jurídico ambiente.

Las causas de estos cambios pueden ser diversas, pero lo cierto es que, cualquiera que sea el motor de los mismos que tomemos como referencia, aparece siempre la variante de la incapacidad de la Administración de actuar en todos los niveles de manera eficaz en el desenvolvimiento de su función pública de protección del ambiente.

Como hemos visto, estos cambios se están reflejando en los distintos niveles administrativos de nuestra organización, aunque no podemos dejar de advertir que la positivación de esta corriente se produce con cierta lentitud. Es por eso que las referencias normativas de esta reseña son mínimas, porque no todas las normas producidas en el período que nos sirve de referente han incorporado la cuestión aludida; antes al contrario, la mayoría de normas aprobadas son, en esencia, meras actualizaciones de las técnicas de protección del ambiente ya consolidadas.

En este sentido, en el nivel Comunitario Europeo, se han aprobado normas para la protección de la capa de ozono, se ha actualizado el instrumento LIFE y se han adoptado algunas prescripciones en cuanto a la contaminación atmosférica sobre la base de la multiplicidad de normas existentes en esta cuestión¹⁴. Por su parte, resulta especialmente ilustrativa de lo que decimos la actividad legislativa del Estado Español, en la que destaca la aprobación Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto-Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, con el que, por fin, España da cumplimiento a su obligación de trasponer al Derecho Nacional la última Directiva en esta materia (del año 1997) e incluye las valoraciones del TC en relación con el reparto de competencias en la Evaluación de Impacto Ambiental.

Por último, en relación con la Jurisprudencia contenciosa-administrativa en materia de protección ambiental, en el espacio temporal que nos ocupa, no se han realizado grandes aportaciones, aunque resulta encomiable que haya sentencias en las que se continúa ensanchando el concepto de interés legítimo en pro de facilitar el acceso a la jurisdicción en asuntos ambientales o se insiste en la necesidad de participación en los órganos administrativos cuyas actuaciones tienen relevancia ambiental¹⁵.

¹⁴ Respectivamente: Reglamento (CE) n° 2037/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono; Reglamento (CE) n° 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE); Directiva 2000/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2000, relativa a las medidas que deben adoptarse contra las emisiones de gases contaminantes y de partículas contaminantes procedentes de motores destinados a propulsar tractores agrícolas o forestales y por la que se modifica la Directiva 74/150/CEE del Consejo.

¹⁵ STS 19 enero 2000, rec. 243/1998, sobre impugnación de Real Decreto 782/1998, de 30 abril, estableciendo porcentaje anual de envases y residuos, por la Comisión ejecutiva de Confederación Sindical y STS 25 de septiembre de 2000, sobre participación de los ciudadanos en asuntos públicos, específicamente en materia de planificación hidrológica y gestión pública del agua, respectivamente.

Así, una gran parte de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sigue ocupándose de la autorización como eje de la tutela ambiental (STS 13 de mayo de 2000), en la que se insiste en el concepto de autorizaciones operativas y la correlativa obligación de la Administración de controlar, rec. 1881/92), pronunciándose sobre autorizaciones provisionales, en S. 5 de junio de 2000, Ar. 6.697; exigibilidad de medidas correctoras, STS 6 de mayo de 2000, Ar. 4.299; no obtención de licencia por silencio administrativo si no se sigue el procedimiento administrativo del RAMINP¹⁶: S. 13 de junio de 2000, Ar. 6.391; relación entre el régimen de actividades clasificadas y la legislación urbanística: S. 25 de septiembre de 2000, Ar. 7.306, en el asunto de denegación de licencia de actividad y de obras de acondicionamiento para el establecimiento de una terminal para transporte de cloruro de vinilo por RENFE en Hernani.

Finalmente, en cuanto a los Tribunales Superiores de Justicia debemos destacar que la tónica es similar a la del TS, en el sentido de que la mayoría de los pronunciamientos giran en torno a la figura autorizatoria, sea en el esquema del régimen de Actividades clasificadas (STSJ Cataluña, 11 de mayo de 2000, rec.697/97; STSJ Navarra, 30 de junio de 2000, rec. 2092/97 y STSJ La Rioja, 17 de marzo de 2000, rec. 1096/98), sea en materia de vertidos (STSJ Cataluña, 6 mayo de 2000, rec. 6397/94) o de residuos (STSJ La Rioja, 21 de enero de 2000, rec. 593/98).

RESUMEN: El Derecho Administrativo Ambiental se sitúa en la vanguardia de los cambios del Derecho Administrativo. La tradicional actividad de limitación de derechos en el ejercicio de la función pública de protección ambiental ha de transformarse para asegurar una eficaz actuación de la Administración en la tutela del bien jurídico ambiente, imponiéndose la entrada de criterios de mercado así como la ampliación de la participación de los sujetos privados, incluso de los agentes contaminadores, en la protección de la calidad del ambiente. La reseña consta, pues, de una pequeña introducción, así como de otros dos apartados en los que se insiste en la valoración de la incidencia de los dos aspectos mencionados (criterios de mercado y participación) en la actuación de la Administración ambiental, con referencias a normativa aprobada últimamente, así como a la Jurisprudencia y aportaciones doctrinales.

ABSTRACT: The Environmental Administrative Law can be considered as the head of the changes of the General Administrative Law. The well-known limitation activity of rights of the Administration, as a public function of protecting the environment, has to develop in order to guarantee enough the protection of the environment by the Public Administration. Therefore, it is necessary to take into consideration the market criteria and the participation of private subjects, even the polluter ones, regarding the guardianship of the environment. This Paper includes a little introduction, followed by two more parts in which we have considered the said elements (market criteria and participation) and their influence into the so-called public function of environmental protection, by doing the references to the last laws, the activity of Courts and the opinion of authors.

¹⁶ Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.