

Políticas medioambientales y fiscalización de la ecología

María José de la Fuente y de la Calle
Letrado del Tribunal de Cuentas

1) Introducción

El deterioro del medio ambiente es uno de los problemas fundamentales de la sociedad actual. La explotación intensiva de los recursos naturales, la desaparición de ciertas especies de la flora y fauna, el proceso galopante de urbanización, la degradación de la calidad del aire, la inadecuada gestión de residuos industriales, el vertido de sustancias tóxicas en los ríos y el escaso control de los factores contaminantes pueden llevar a una perturbación irreversible del equilibrio ecológico con nefastas consecuencias.

Las cifras son alarmantes. En los últimos cien años la población mundial se ha triplicado, la economía ha crecido veinte veces, el consumo de combustibles fósiles se ha multiplicado por treinta y la expansión industrial ha aumentado cincuenta veces.

A la vista de estos datos la conclusión es clara. Las interacciones entre el medio ambiente y el desa-

rollo humano provocan alteraciones radicales en la estabilidad de la biosfera, en el funcionamiento de los ciclos biogeoquímicos y en la capacidad de subsistencia de los ecosistemas. A título de ejemplo puede decirse que en poco más de un siglo ha desaparecido una superficie de bosque forestal en todo el mundo superior a seis millones de Kms. cuadrados.

Organismos nacionales e internacionales advierten constantemente del riesgo que entraña esta acción devastadora del entorno que pone incluso en peligro la propia existencia humana, y llaman a la urgente reparación del mismo.

Para hacer frente a este proceso imparable los Poderes públicos ponen en marcha las correspondientes políticas ambientales, entendidas como el conjunto de objetivos y medidas coordinadas que han de adoptar las Administraciones en defensa del medio ambiente. Éstas se valen de técnicas de intervención

administrativa, por vía de las funciones públicas tradicionales, para conseguir unos objetivos de protección, vigilancia y corrección de las agresiones ambientales.

La sensibilización de la Administración española en la materia ha variado ostensiblemente. Hasta los años setenta la política ambiental se supeditó a planteamientos desarrollistas, de modo que quedó orillada por las necesidades de una industrialización acelerada. Sin embargo, la Constitución de 1978 (CE) impuso a los Poderes públicos la obligación de velar por la "utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la solidaridad colectiva" (art. 45).

En consecuencia, corresponde a dichos Poderes instrumentar las técnicas necesarias para garantizar que la "utilización racional de los recursos" no sobrepase ni altere su capacidad de regeneración. La po-

lítica ambiental no ha de contraponer los conceptos "calidad de vida"- "crecimiento económico"; muy al contrario, ha de concebirse de modo que la interrelación entre el desarrollo de los diversos sectores económicos y el medio ambiente no produzca necesariamente consecuencias negativas. La Unión Europea (UE) ha abogado incluso por la integración de la tutela del medio en la actividad económica general.

La mencionada política persigue solucionar la degradación de la naturaleza, controlar el deterioro progresivo de la misma, adecuar las iniciativas nacionales a las comunitarias y fortalecer la coordinación de las Administraciones públicas con facultades en la materia. No obstante, éstas se encuentran con diversos problemas que dificultan cualquier política ecológica. Entre ellos pueden destacarse la falta de eficacia de las acciones administrativas, la ausencia de una acción global de las distintas instancias competentes, así como el escaso nivel de concienciación medioambiental general. Sin embargo, es de esperar que en el futuro dicha política cobrará mayor importancia debido al relieve social que está adquiriendo.

II) La protección del medio ambiente en la UE

A) La Política medioambiental

La UE contribuye en una parte más que proporcional, en comparación con su realidad geográfica y social, a la degradación del medio. En consecuencia, le corresponde asumir la responsabilidad de esta situación; por lo que, en los últimos veinticinco años, se ha preocupado de forma más intensa por las accio-

nes de conservación y mejora de aquél.

En efecto, los Tratados Fundacionales no recogieron referencia alguna a la protección de la naturaleza. Fue posteriormente cuando, con el fin de asegurar la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, se sintió la necesidad de una política común al respecto.

El hecho clave para se produjera el cambio en el tratamiento de la materia lo constituyó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en junio de 1972, de la que surgió un Plan de acción y una Declaración de principios que se erigió en guía universal; cumbre que se repitió en 1992 en Rio de Janeiro ("Cumbre de la Tierra") y en 1997 en Estados Unidos.

Influida por la citada Conferencia de Estocolmo, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica Europea celebrada en París en 1972, adoptó una Declaración final en la que, bajo la idea de que el crecimiento eco-

nómico debe estar ligado a la mejora del nivel de vida de los ciudadanos, se acordó incorporar la política medioambiental a los trabajos de la Comisión y se encargó a las instituciones comunitarias la aprobación de Programas de acción al efecto. Los tres primeros Programas (1973 a 1987) se presentaron y desarrollaron en forma de propuestas de instrumentos legales ya que carecían de base jurídica específica.

Fue el Acta Única de 1987 la que institucionalizó la existencia de esta Política comunitaria al añadir el Título VII al Tratado de Roma (arts. 130 R, S y T). En tales preceptos se recogieron los objetivos y principios de la referida Política, el procedimiento para la toma de decisiones y la necesidad de integrar aquélla en el resto de las Políticas comunitarias. En este contexto, el Cuarto Programa comunitario (1987-1992) introdujo cambios importantes bajo lo principios de prevención, subsidiariedad y de "quien contamina paga", e impulsó el incremento de las inversiones para la mejora ambiental.

El Tratado de Maastricht de 1992 supuso novedades significativas que condicionaron la Política de la UE. Introdujo como objetivo principal de la misma la promoción de un crecimiento sostenible que respetara el medio y el fomento de medidas a escala mundial para hacer frente a los problemas que le afectarían. Desde el punto de vista económico, proclamó el postulado de la financiación suficiente para el caso de que una medida medioambiental supusiera costes desproporcionados para un Estado miembro y resolvió crear un Fondo de Cohesión para ayudar a ciertos países de la UE, entre ellos España, en los proyectos ecológicos. Fue esta filosofía la que inspiró el Quinto Programa

El hecho clave para se produjera el cambio en el tratamiento de la materia lo constituyó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en junio de 1972

comunitario de actuación medioambiental (1993-2000), actualmente en vigor.

Bajo este marco se han ido desarrollando la práctica totalidad de las Políticas ambientales de los Estados miembros bajo una filosofía inspiradora esencialmente preventiva.

B) Instrumentos de gestión ambiental

Los instrumentos utilizados tradicionalmente por la UE al servicio de la Política medioambiental se limitaron a los legislativos y coercitivos. Sin embargo, cada vez se aplican en mayor medida otros complementarios de carácter económico que tratan de implantar incentivos de tal naturaleza para conseguir una gestión más racional del medio.

En este sentido se ha evolucionado hacia tendencias de "fiscalidad ecológica" que permiten el triple beneficio de mantener la neutralidad fiscal con la disminución de la presión tributaria sobre el factor trabajo y su aumento sobre el uso de recursos naturales y la producción de contaminación ambiental.

Existen otros mecanismos que se asientan sobre el principio de "responsabilidad ambiental", como son los sistemas de autorregulación o de acuerdos voluntarios que se han generalizado en el sector industrial. A estos efectos conviene citar el Reglamento CEE 1836/1993, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas de carácter industrial se adhieran voluntariamente a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (Eco-Auditoría). En aplicación del mencionado Reglamento, se dictó en España el R.D. 85/1996, de 26 de

enero, que se ha desarrollado por numerosas Comunidades Autónomas.

Como complemento de lo anterior se ha previsto la vía de los Fondos Estructurales y de Cohesión, para llevar a cabo una mejor integración de las consideraciones ambientales en la consecución de los objetivos del desarrollo económico. Otro eje significativo de actuación lo constituyen las acciones destinadas a fomentar los sistemas de "responsabilidad ambiental" entre los diferentes agentes institucionales, económicos y sociales.

Estos nuevos instrumentos de promoción de la Política ecológica no implican el relajamiento del marco legislativo regulador que, por el contrario, incorpora nuevos campos de protección.

III) El medio ambiente en el derecho español

El reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente se configura como un rasgo distintivo del Ordenamiento español frente a otros en que, como el francés o el italiano, la protección jurídica de aquél depende de la sensibilidad del legislador y de los Tribunales. El art. 45 CE ha encontrado acomodo en la parte dogmática del Texto Fundamental, mediante su plasmación como un nuevo derecho económico y social al que se dota de un tratamiento complejo como derecho-deber que se consagra como principio rector.

Si bien su eficacia y valor no es idéntico al de los derechos fundamentales, sí tiene un efecto vinculante inmediato cuyo reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica ju-

El crecimiento económico y la protección del ambiente no se conciben hoy como fines antagónicos o excluyentes sino como objetivos que deben compaginarse

dicial y la actuación de los Poderes públicos.

El referido precepto reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo. Se impone a dichos Poderes la obligación de velar por la utilización racional de los recursos para proteger, mejorar y restaurar el mismo. Además, en caso de violación, se prevé el establecimiento de sanciones penales y administrativas así como la carga de reparar el daño causado.

Según la jurisprudencia no debe entenderse tal declaración como un derecho a disfrutar de un medio ideal sino a que éste sea preservado y protegido del deterioro en el momento y lugar en que se manifieste la degradación efectiva o potencial. El crecimiento económico y la protección del ambiente no se conciben hoy como fines antagónicos o excluyentes sino como objetivos que deben compaginarse para alcanzar la calidad de vida. En consecuencia, el logro de un medio ambiente propicio para el desarrollo de la persona es una vertiente parcial del concepto macroeconómico "calidad de vida", en el que también se

incluye, necesariamente, el crecimiento económico.

La defensa de medio no es una tarea ajena a ninguna Administración pública española. De hecho, las potestades sobre el mismo están distribuidas entre ellas. Es competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre la protección de aquél, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, según dispongan sus Estatutos, el desarrollo legislativo y las normas adicionales de conservación que vengan determinadas por la necesidad de cuidado singular de ciertos ecosistemas regionales.

Las competencias de gestión sobre el medio ambiente se han atribuido de forma exclusiva a las Comunidades, aún cuando la conexión de intereses exige la concurrencia con el Estado con arreglo al principio de unidad de gestión. Este postulado se instrumenta mediante la atribución a un sólo órgano de las funciones estrictamente referidas al medio ambiente que se encuentren dispersas en varias instancias. Dicho órgano deberá contar con las atribuciones necesarias para coordinar las potestades de repercusión ecológica que necesariamente hayan de gestionarse por otros departamentos.

Las Corporaciones Locales, por su parte, gozan de facultades para la ejecución de las acciones de protección del medio ambiente en el campo de sus propios intereses: montes catalogados municipales, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, saneamiento de aguas residuales, control del ambiente atmosférico...

La gestión medioambiental se lleva a cabo por las Administraciones en tres frentes: prevención, vigilancia y corrección. El primero tiene

por objeto detectar, antes de que se produzcan, las posibles alteraciones de la naturaleza y arbitrar las medidas necesarias para que la degradación no tenga lugar. Para ello se utilizan técnicas como la planificación urbanística o energética, las autorizaciones previas o los procedimientos de evaluación del impacto ambiental.

La vigilancia se encamina a evitar que se alteren las condiciones aceptables del medio, una vez instalado el foco de contaminación, mediante una serie de controles. Finalmente, la corrección (policía ambiental) pretende subsanar las deficiencias e irregularidades que se hayan observado a través de la imposición de medidas correctoras adicionales y sanciones a los infractores.

IV) La auditoría ecológica

La auditoría ecológica o medioambiental es un instrumento que persigue una evaluación objetiva de la actividad industrial desde la perspectiva mencionada, para facilitar el control de la gestión de operaciones así como para valorar el índice de cumplimiento de los requisitos legales que sean aplicables. El resultado de su desarrollo se recoge en informes que resaltan los puntos problemáticos en el funcionamiento ambiental de la empresa y el impacto que éstos suponen.

Esta técnica auditora nació en Estados Unidos en los años setenta para evaluar la salud de las empresas, con el objetivo inicial instrumental al servicio de la dirección de aquéllas de procurar una correcta actuación ambiental. Del otro lado del Atlántico pasó a Europa, teniendo sus primeras manifestaciones significativas en Holanda, en los es-

tudios realizados por la Cámara de Comercio Internacional en 1989.

El nivel más sencillo de auditoría ecológica lo constituye la verificación del grado de observancia de la normativa aplicable (auditoría de cumplimiento). Los resultados de la misma se incluirán en un informe en el que el auditor emitirá opinión al respecto. El examen se dirigirá a evaluar la situación y resultados económico-financieros, el cumplimiento de las leyes y disposiciones oficiales que regulan la protección y preservación del medio ambiente y la gestión de las empresas y entidades, públicas y privadas, cuyas actividades y operaciones puedan producir impacto ambiental perjudicial.

Como señala González Malaxecheverría, *"la auditoría ayuda a la dirección de la entidad a salvaguardar el medio ambiente, facilitando las funciones de administración, los procedimientos de control interno, saludables prácticas ambientales y el cumplimiento de las políticas institucionales que incluyen la observancia de las disposiciones oficiales que regulan la protección y preservación del medio ambiente y la gestión de las empresas y entidades públicas y privadas cuyas actividades u operaciones pudieran producir impacto ambiental negativo"*.

A la vista de los resultados de la auditoría, la empresa verificada podrá diseñar planes de actuación y mejora de las áreas en que las desviaciones sean mayores en relación con los parámetros medioambientales, tomar decisiones sobre inversiones y rentabilidad empresarial, minimizar los residuos inaceptables y mejorar el rendimiento y consumo energético.

La UE representa una muestra clara de la importancia adquirida



**VI ENCUENTROS
TÉCNICOS DE LOS
OCEX**

La auditoría ecológica nació en Estados Unidos en los años 70 y se introdujo en Europa hace diez años

por la auditoría ecológica en los últimos tiempos. En efecto, a raíz del Reglamento CEE 1836/93, de 29 de junio, se puso en marcha en dicho ámbito, como se ha comentado, la Eco-Auditoría. Se trata de una técnica que, dada la existencia de estrechos vínculos entre la política medioambiental y empresarial, permite disponer de un instrumento de gestión que incluye una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del funcionamiento de la organización, de los sistemas de gestión y de los equipos destinados a la protección del medio. Tiene por objeto facilitar el control por parte de la dirección de las prácticas que al efecto se lleven a cabo y evaluar su adecuación a las políticas de la empresa lo que implica comprobar, entre otras cosas, la observancia de las disposiciones reglamentarias en vigor.

La metodología general de la Eco-Auditoría posibilita el establecimiento de un diagnóstico de la situación actual, general y por áreas, de los cumplimientos e incumplimientos, con indicación de su gravedad y trascendencia de modo que se puedan esbozar unas conclusiones y las correspondientes recomendaciones para el futuro. El referido instrumento goza de la virtualidad de contribuir, al mismo tiempo, a incrementar los beneficios de la empresa y a proteger el medio natural, con reducción de los efec-

tos negativos que la industria produzca.

En la actualidad estas auditorías son voluntarias aunque en algunos casos se constituyen en requisito necesario para la obtención de subvenciones por parte de las Administraciones nacionales o comunitaria. Los auditores podrán pertenecer a la misma empresa o ser ajenos a ella, siempre que hayan sido acreditados por un organismo reconocido por los Estados miembros de la UE. Aquellos deberán disponer de la formación y pericia suficientes en los sectores comprendidos en la auditoría y ser independientes de los ámbitos que inspeccionen. Asimismo están obligados a no divulgar la información obtenida. El proceso de auditoría será validado por Verificadores Medioambientales Acreditados, cuya función será certificar el cumplimiento del Reglamento CEE, la vigencia técnica de la evaluación o de los procedimientos de auditoría y la fiabilidad de los datos incluidos en el informe.

Junto a la auditoría propiamente dicha existe otra figura de carácter informativo, la Declaración medioambiental, que pretende, a la luz de los resultados y bajo la responsabilidad de la propia empresa, poner en conocimiento del público sus problemas ambientales, el consumo de energía y materias primas, y sus políticas y objetivos en la materia.

Aunque la sumisión a estas técnicas resulta de momento optativa, no puede desconocerse que proporciona ciertos beneficios a los que se sujetan a ellas. En particular, el Plan Comunitario de Eco-Auditoría ofrece medidas de apoyo para las pequeñas y medianas empresas, así como incentivos fiscales y administrativos que habrán de fijarse por cada uno de los Estados miembros.

V) Los órganos fiscalizadores y el control de la ecología

A) La fiscalización del medio ambiente

Las competencias que las Normas Fundamentales de los Estados atribuyen a las Entidades Fiscalizadoras (EF) son, en general, las relativas al control de las cuentas y de la gestión económico-financiera del Sector público. Las Administraciones tienen, por consiguiente, la obligación legal de justificar y rendir cuentas del uso que hacen de los recursos económicos que manejan, por lo que no carece de lógica deducir que deberían asumir el mismo deber respecto de las consecuencias y repercusiones medioambientales a que pueda conducir el empleo de aquellos. Máxime si se aprecia que, así como los beneficios que resultan de conservar y mejorar la naturaleza son poco perceptibles a corto plazo, los costes, por el contrario, son inmediatos y suelen recaer sobre un reducido número de personas.

La protección medioambiental produce en ocasiones trasvases de fondos entre las distintas Administraciones así como del Sector público a entes privados. Sería necesario, en consecuencia, que un órgano de control externo, imparcial y superior verificara la efectiva aplicación de los mismos a los fines previstos. Es preciso que aquél compruebe el cumplimiento de la legalidad y el grado de optimización conseguido en la utilización de tales recursos.

La realización de fiscalizaciones ecológicas tendría importantes beneficios para todos los sectores. En el ámbito público, su desarrollo permitiría planificar, ejecutar y controlar

la actividad valorando la repercusión medioambiental, lo que le habilitaría para poner remedio a las deficiencias, solicitar subvenciones de otras entidades, constatar los ahorros de costes; a favorecer, en suma, la racionalidad y eficacia en el uso de los caudales públicos. Para los ciudadanos, el control ecológico resultaría de gran interés ya que les permitiría conocer los programas medioambientales de las empresas y otros entes del Sector público y disfrutar de la mejora del medio en que se desenvuelven.

La actividad pública en defensa del medio ambiente ha de tener siempre una doble orientación. Una, la restauradora, dirigida a recuperar los ecosistemas perjudicados; la otra, preventiva o educativa, encaminada a prevenir la contaminación de la naturaleza.

Si bien es cierto que tradicionalmente el control del Sector público por las EF ha recaído sobre la legalidad de su actuación, cuando el Estado amplía sus funciones e interviene en una economía nacional en aras de una mayor actividad para la gestión que está llamado a desarrollar, la propia sociedad exige no sólo legalidad sino también eficacia y economía en el manejo de los recursos, lo que hace precisa la ampliación del alcance del control del Sector público. Pero incluso tales ámbitos pueden resultar insuficientes, lo que ha dado lugar a la propuesta de las verificaciones de equidad y de ecología como nuevos campos de aquél.

En la actualidad, aún cuando las instituciones verificadoras comienzan a plantearse cuál es su papel ante las repercusiones que tiene sobre el medio ambiente la actividad del Sector público, no incluyen en sus fiscalizaciones los controles ecológicos. Esto se debe



en parte a las dificultades que produce la ingerencia en nuevos ámbitos de actuación, a la escasez de investigaciones sobre la materia y a la inercia de los procesos ya establecidos.

Lo cierto es que, del mismo modo que los órganos de control externo deben contrastar la sumisión de la actividad económico-financiera del Sector público a la legalidad, eficiencia y economía, deberían ampliarlo también a la afección medioambiental que resulte del ejercicio de tal actividad.

Puede definirse la fiscalización ecológica con Martín Sanz, como el proceso de acumulación y evaluación de evidencias realizado por una EF sobre la información cuantificable con trascendencia medioambiental de una entidad pública específica, con el propósito de determinar el grado de correspondencia existente entre la información cuantificable y los criterios medioambientales establecidos.

Los órganos de control externo tienen una doble tarea: analizar la

gestión de las Administraciones públicas en el terreno que se viene refiriendo y verificar que los fondos públicos invertidos en este tipo de actuaciones se han empleado correctamente. Una perspectiva más amplia aspiraría a que tales entidades incorporasen como parte integrante de la fiscalización de la actividad económico-financiera del Sector público, el análisis del impacto ecológico de la misma.

Arnedo Orbañanos ha señalado que existen al menos dos maneras de enfrentarse a la fiscalización de la gestión pública en favor del medio ambiente. La primera de ellas, que puede denominarse tradicional, tendría un doble objeto: analizar la gestión de las Administraciones públicas en materias medioambientales y comprobar que los fondos públicos invertidos en este tipo de actuaciones, ya sea de forma directa ya sea por los particulares, se han aplicado correctamente.

Esta fiscalización puede adoptar cualquiera de los enfoques tradicionales mediante la verificación de

la observancia de la normativa (legalidad); el análisis de la contabilidad de los organismos relacionados con el medio ambiente para determinar si refleja con fidelidad la imagen de su actividad financiera (financiera); y la comprobación de la sumisión de la gestión de tales organismos a los principios de legalidad, eficacia y economía (operativa). En cualquier caso, la actuación sujeta a control no ha de ser la opción política elegida sino los efectos y grado de consecución de los objetivos fijados por aquella y la adecuación a la misma de los medios empleados.

La otra modalidad de fiscalización ecológica, de carácter integrador, perseguiría la incorporación a toda fiscalización de los aspectos ambientales. En cualquier actividad pública o privada financiada con fondos públicos se analizaría en consecuencia la repercusión medioambiental, caso de concurrir. Las EF, al contrastar la gestión económico-financiera del Sector público, habrían de tener en cuenta en sus evaluaciones los beneficios y costes que para la naturaleza se hubieran derivado de la gestión.

B) Directrices de la fiscalización ecológica

Las peculiaridades que presenta la fiscalización de ecología requieren detenerse un poco en el estudio de las líneas generales que deben considerarse en su desarrollo y que la distinguen de otras verificaciones. En este punto resultan muy interesantes las aportaciones de Martín Sanz, cuyas pautas van a seguirse en esta exposición.

Sería conveniente que las Directrices técnicas de cualquier fiscalización medioambiental hicieran referencia a los siguientes extremos:

- Comprobación de que se han cumplido los fines para los que se concedieron a los diversos entes las transferencias para la protección del medio ambiente.
- Análisis del comportamiento del ente fiscalizado respecto de su obligada actividad de protector, garante e inspector de la defensa de aquél
- Examen del desarrollo de la actividad del fiscalizado con arreglo a la legalidad vigente, ahorrando materias primas y energía y minimizando las emisiones y residuos para la protección de la naturaleza

Con relación a la última directriz serían dos las cuestiones a comprobar: la minimización de las emisiones y residuos y los beneficios económicos derivados de la misma.

Respecto de dicha minimización se constatarán las técnicas de prevención en lo que se refiere a la utilización de materias primas con menor proporción de compuestos contaminantes, los cambios tecnológicos y mejoras en la gestión de materiales llevadas a cabo, las alteraciones en los equipos auxiliares para que no sean tan degradantes y la sustitución o modificación de productos por otros alternativos compatibles con los actuales que generen menos restos. También habrán de comprobarse las técnicas de reciclaje interno, entre ellas, si se emplean residuos como materias primas y si se recuperan algunos de los materiales que formen parte del residuo para utilizarlos dentro del emplazamiento. Finalmente se verificarán las técnicas de reciclaje externo.

Una vez aprobadas las Directrices que se fueran a seguir en la ejecución de la fiscalización ecológica se practicarán actuaciones de di-

La fiscalización ecológica de carácter integrador persigue la incorporación a toda fiscalización de los aspectos ambientales

versa naturaleza. En primer lugar será preciso proceder a una descripción del ente fiscalizado, de modo que se concreten los datos generales de la empresa o servicio público afectado y las funciones de sus distintos órganos.

Asimismo, se elaborará un diagrama de flujos en que se especificarán las entradas y salidas en cada etapa del proceso y se arbitrará una estimación de costes y problemas que las emisiones y residuos generen en la empresa. Se valorarán las posibles opciones de minimización de emisiones y residuos que se hayan observado o la inexistencia de las mismas. Se efectuará un análisis de viabilidad y rentabilidad de las diversas posibilidades para estimar la implantada.

En el memorándum del fiscalizador se plasmará el resultado del examen y las comprobaciones y se integrará el área medioambiental junto al resto de las que se hayan tenido en cuenta en el proceso fiscalizador, cuyo resultado final se recogerá en el informe de fiscalización.

Entre las conclusiones y recomendaciones contenidas en aquél que se refieran al medio ambiente, se hará mención de la adaptación de la entidad a las reglamentacio-

nes reguladoras de la materia y al grado en que hubiera disminuido el impacto de la actividad de la empresa sobre la naturaleza (reducción del consumo de energía y recursos naturales y de los accidentes que afecten al medio, así como la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores en lo que se refiere a los riesgos para la salud o para la integridad).

C) Problemática de la fiscalización ecológica

No puede ocultarse sin embargo, que el desarrollo de la fiscalización medioambiental presenta una serie de dificultades. La primera de ellas procede de la inexistencia de una normativa precisa en el ámbito de la protección y mejora de la naturaleza. En efecto, en la legislación de algunos países no se prevé el carácter obligatorio del análisis del impacto ambiental de las inversiones que se realicen con dinero público; incluso en los Estados con legislación medioambiental avanzada no se logran en la práctica los resultados previstos, por no ponerse en funcionamiento las medidas preventivas que serían deseables.

En ocasiones, la circunstancia mencionada se produce en el ámbito de la UE respecto de las subvenciones concedidas con cargo a los Fondos Estructurales. Ello se debe a que no se establecen los procedimientos para cuantificar los rendimientos a conseguir ni se especifican los medios a emplear, con lo que las medidas en beneficio de la naturaleza no pasan de tener un carácter meramente corrector.

A veces tiene lugar el efecto contrario, ya que tal insuficiencia viene motivada por la pluralidad y dispersión normativa, lo que dificulta su conocimiento y aplicación por

los órganos competentes para la gestión y por las propias EF.

En otros casos son razones meramente prácticas las que constituyen un obstáculo para este tipo de fiscalización. Entre ellas pueden destacarse la falta de conocimientos profundos en la disciplina dada la relativa novedad de la misma, así como las que proceden de la dificultad para cuantificar los costes y beneficios medioambientales debido a que la financiación pública en favor de la naturaleza se dirige más a fomentar iniciativas que a conseguir la eficacia de las medidas.

No es tampoco una ventaja el hecho de que generalmente se dicten más disposiciones correctoras que preventivas, de modo que la regulación de sanciones no suele ir acompañada de medidas de disuasión que desincentiven la reincidencia en el daño. Así, el principio de que "quien contamina paga" es insuficiente, ya que resulta más rentable para las empresas abonar las sanciones que se les impongan que modificar sus infraestructuras y adaptarlas para la protección del medio o que alterar el nivel de recursos consumidos o residuos producidos. Además, en el ámbito internacional suele ser el Estado el que carga con los costes de los perjuicios causados, cuyo reintegro no siempre se logra.

En este punto podría resultar de gran utilidad la actuación de las EF ya que la existencia de un control sobre el impacto medioambiental que pueda tener cualquier actuación con cargo a fondos públicos, más aún si se trata de financiaciones plurianuales, permite que las irregularidades cometidas en un ejercicio condicionen el respaldo económico de los siguientes.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el medio ambiente no

Los problemas del medio ambiente y las exigencias ecológicas se están convirtiendo en el gran desafío del siglo XXI

tiene fronteras de modo que la actuación de un país puede tener efectos externos en otros sin que, a su vez, las EF puedan desarrollar sus funciones fuera de los límites nacionales por carecer de competencias. Por ello resulta preciso establecer fórmulas de colaboración entre los Estados al objeto de llevar a cabo acciones concertadas o, al menos, no contradictorias. Dada la importancia de este punto, toda fiscalización medioambiental deberá interesarse por el grado de coordinación de la actividad pública verificada con las políticas y actuaciones practicadas en los países del entorno geográfico. Con este propósito, los órganos de control externo de los distintos Estados deberán estrechar sus relaciones e intercambiar información.

Las EF pueden encontrarse también con obstáculos para la fiscalización ecológica derivados no tanto de los perjuicios causados al medio ambiente de forma directa por incumplimientos de la normativa cuanto por la disgregación de las funciones relativas al mismo entre distintas instancias e, incluso, Administraciones públicas; circunstancia bastante acusada en España debido a la nueva organización territorial que diseña la CE.



VI ENCUENTROS
TÉCNICOS DE LOS
OCEX

En efecto, la posible acumulación de actuaciones o de financiaciones que a veces persiguen distinta finalidad, la diversidad y dispersión de la normativa, el establecimiento de programas contradictorios, la ausencia de análisis conjuntos sobre los resultados obtenidos por las actividades emprendidas o respaldadas por distintos cauces, son circunstancias que impiden una intervención racional de las EF puesto que el control que desarrollan no podrá recaer sobre las políticas o cuestiones de oportunidad que se hayan considerado, sino sobre los efectos de su aplicación desde las diversas perspectivas de la legalidad, eficiencia y economía.

Debe destacarse que, no obstante ser distinto el origen y objeto de las dificultades que se plantean para la fiscalización medioambiental, existe una esencia común a todas ellas que radica en la falta de concienciación real de las Administraciones públicas respecto de la importancia que tiene la preservación y mejora de los ecosistemas. Ciertamente, en ocasiones no se comprende en su justa medida que no resulta contradictorio el desarrollo económico con la conservación de la naturaleza y se fomentan inversiones sin tener en cuenta los aspectos ecológicos de las mismas o, lo que es peor, a pesar de su impacto negativo, por el deseo de obtener un despunte económico a corto plazo.

Resultaría muy valioso el papel a jugar por los órganos de control externo para conseguir el equilibrio de esta concepción. Por una parte, a través de la exposición de los resultados y consecuencias reales que se deduzcan de la fiscalización de la gestión de los organismos encargados de la actuación medioambiental; y, de forma más amplia, me-

dante la toma en consideración de los costes actuales y futuros derivados del impacto de aquéllas sobre la naturaleza, en el marco de la eficiencia general que se reclama de la actividad del Sector público.

VI) Conclusiones

A la vista del imparable crecimiento de la actuación de las Administraciones públicas, sería deseable que las EF rebasaran los estrictos límites a que, en ocasiones, se ha sujetado su actividad y que, desde fórmulas, procedimientos y principios de control más amplios, atendieran al examen global de la actuación financiera y económica del Sector público en el ejercicio de la función fiscalizadora que tienen encomendada conforme a parámetros de buena administración.

Los problemas del medio ambiente y las exigencias ecológicas se están convirtiendo en el gran desafío del siglo XXI. No se trata sólo de la calidad de vida actual sino de la supervivencia futura del planeta. La preocupación colectiva por el tema origina una mayor disposición de los ciudadanos para colaborar activamente en la gestión ambiental, para lo que resulta clave el factor educacional que transmita el equilibrio que ha de existir entre el hombre y la naturaleza.

Al aumentar la demanda social en la materia es lógico que las Administraciones le den una respuesta y la coloquen entre sus prioridades, procurando una coordinación institucional que favorezca la gestión racional y solidaria del medio y el desarrollo sostenible que predica la UE, y que oriente su actuación ha-



cia prácticas de carácter predominantemente preventivo en lugar de corrector.

Cada vez son más los recursos públicos que se emplean con fines medioambientales, ya sea directamente para promover acciones de protección o mejora, ya sea para favorecer que en el desarrollo de otras actividades se atiendan también los costes ecológicos. Sin embargo, el incremento de estas inversiones no se ha visto acompañado por un crecimiento paralelo del control de las mismas, esto es, no ha reaccionado de forma pareja la eficacia de los mecanismos verificadores.

Las Administraciones deben establecer medidas y procedimientos que permitan imputar a los agentes contaminantes los costes de restauración de la situación precedente o los que requiera la prevención del deterioro de la naturaleza. Las EF, por su parte, habrán de comprobar la medida en que estos parámetros se han tenido en cuenta por los gestores.

Lo anterior requiere, como ha señalado Arnedo Orbañanos, que se favorezcan las técnicas de que disponen las Administraciones y las EF para poder determinar el coste medioambiental de las actuaciones públicas, con el consiguiente esfuerzo para mejorar y actualizar la formación del personal en este terreno y dotarle de medios suficientes. Una progresiva implantación y desarrollo de los sistemas de cálculo de los efectos económicos causados sobre el medio por las actuaciones públicas, permitirá en el futuro a las instituciones de control practicar fiscalizaciones que incluyan la repercusión ecológica de la actividad económico-financiera del Sector público.

Debe promoverse en el ámbito nacional la colaboración entre las Administraciones públicas y los diversos organismos encargados de la protección del medio ambiente, y entre éstos y las personas o entidades que hayan de participar en su conservación y mejora. Desde la perspectiva internacional será necesario procurar la coordinación de las políticas y actuaciones medioambientales y el intercambio de experiencias y conocimientos.

La labor que se ha de llevar a cabo no es sencilla y, desde luego, pasa por una concienciación de los Poderes públicos de la importancia que supone una inversión presente para asegurar el futuro. Las EF, como órganos de control de la actividad económico-financiera del Sector público, no pueden permanecer ajenas a este esfuerzo. Por el contrario, no sólo habrán de participar mediante el control ulterior y, en su caso, exigencia de responsabilidades contables, sino también, en el ejercicio de su función asesora indirecta, a través de la propuesta de medidas conducentes a su juicio a la mejora de la gestión del Sector público desde todas las perspectivas, y no sólo desde los ámbitos clásicos de legalidad, eficiencia y economía.

Como señala oportunamente Muñoz Álvarez, "*muchas posibles infracciones legales o arbitrariedades en el uso de sus poderes por parte de los gestores no sólo se eliminan o se evitan con un criterio de juridicidad formal, sino también mediante consideraciones que se han de inspirar en la moral, en la justicia, en la ecología y en la equidad, que basadas en principios generales, sea de contabilidad, sea de fiscalización, sea de derecho, logren resolver situaciones difícilmente previsibles en el Derecho positivo*" ■

Bibliografía

- "*La protección del medio ambiente en la Unión Europea: aspectos históricos, políticos, jurídicos e institucionales*". Ángel B. Gómez Puerto y Nieves Serrano Ulierte. Rev. Actualidad Administrativa, núm. 46, 1997.
- "*El papel de la Administración pública en la protección del medio ambiente*". Antonio Martín Nieto. Rev. Actualidad Administrativa, núm. 40, 1991.
- "*La Política del medio ambiente en la Unión Europea*". José Borrell Fontelles. Rev. Presupuesto y Gasto Público, núm. 17, 1995.
- "*El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en apoyo de los Congresos o Parlamentos Nacionales*". Ramón Muñoz Álvarez. Ejemplar mecanografiado.
- "*Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente*". Francisco Delgado Piqueras. Rev. Española de Derecho Constitucional, núm. 38, 1993.
- "*El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*". Juan Luis Beltrán Aguirre. Rev. de Administración Pública, núm. 134, 1994.
- "*La fiscalización de las actuaciones públicas en beneficio del medio ambiente*". Miguel Ángel Arnedo Orbañanos. Tribuna de Economía, 1994.
- "*La auditoría ecológica y las Entidades Fiscalizadoras Superiores*". M^a Luz Martín Sanz. Crónica del Tribunal de Cuentas 1992-1993.
- "*Auditoría medioambiental*". Manuel Lagarón Comba. Crónica del Tribunal de Cuentas 1992-1993.



VI ENCUENTROS
TÉCNICOS DE LOS
OCEX