

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LAS CORPORACIONES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Sumario: I. EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: 1. Introducción. 2. El progresivo vaciamiento de las competencias locales en materia de medio ambiente. 3. La ulterior dispersión de las competencias en el ámbito de la Administración central. Los problemas de coordinación.—II. LAS RESERVAS DE COMPETENCIAS AL PODER CENTRAL EN LOS ESTADOS ORGANIZADOS SOBRE LA BASE DE AUTONOMÍAS TERRITORIALES.—III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: 1. La posición residual del medio ambiente en las listas de distribución de competencias. 2. El medio ambiente como título competencial. 3. Las materias conexas con el medio ambiente. 4. La cuestión de las «normas adicionales de protección».—IV. LAS COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

I. EL PROCESO DE CENTRALIZACION DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1. Introducción

Cuando la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 reconoce (en el párrafo 9.º del artículo 148.1) que las Comunidades autónomas pueden ostentar competencias «de gestión en materia de medio ambiente» y, por otra parte, reserva al Estado (en el párrafo 23.º del artículo 149.1) competencias que, aparentemente, sólo alcanzan el nivel legislativo y que, en concreto, se refieren a la «legislación básica sobre protección del medio ambiente», al lector apresurado le puede producir la impresión de que está reconociendo algo tan natural como la necesidad de

entregar la atención de los problemas a los poderes públicos que están más próximos a ellos, ya que, ciertamente, las connotaciones locales del medio ambiente son claras. Sin embargo, aun coincidiendo en la anterior visión más primaria, también debiera producir la lectura de los preceptos citados la impresión de que instrumentan una auténtica devolución de poderes a entidades infraestatales, poderes acumulados a lo largo del tiempo, desplazando a los entes locales que antes habían tenido la responsabilidad en estas materias. Es decir, que la Constitución ha alterado profundamente el régimen de la distribución de competencias en materia de medio ambiente, pasando de un severo centralismo a una franca descentralización. Sean o no las formas de acción centralizadas las más idóneas para atender la problemática del medio ambiente (lo que luego habremos de analizar), puede decirse con bastante seguridad que la propuesta constitucional de la gestión descentralizada corrige un movimiento centripeto que se había cumplido sin desfallecimiento en el último siglo y medio y, principalmente, en los primeros años del presente.

2. El progresivo vaciamiento de las competencias locales en materia de medio ambiente

Los datos de este proceso centralizador son bastante fáciles de establecer. Hubo un tiempo, ya lejano, que se corresponde con la etapa de la configuración del régimen local contemporáneo, en el que la idea centralista, que alumbró el nacimiento del sistema, no dejó a las Corporaciones municipales más funciones propias que aquellas que hacían más directa referencia a la vida ordinaria de cada pueblo, a la atención de los problemas más ordinarios y leves de la comunidad local. Henrion de Pansey resumió tales funciones en una única frase, que hizo fortuna: *écarter de l'habitation commune tout ce qui pourroit la rendre peu sûre, incomode au malsaine*. Seguramente, si sacáramos la frase de contexto, a nadie escandalizaría que resumiéramos esos títulos competenciales utilizando la expresión medio ambiente.

Así podría decirse, en efecto, si fuera perdonable el dislate histórico de trasponer hacia atrás en el tiempo un concepto y un problema entonces inexistentes.

Las primeras leyes españolas de régimen local (Instrucciones de 1813 y 1823) atienden puntualmente a esta idea; las competencias que pertenecen a las corporaciones locales tienen que ver, fundamentalmente, con las condiciones de comodidad y salubridad de las poblaciones, funciones todas que pueden muy bien englobarse en un único título competencial: la Sanidad. Se describen como competencia municipal la atención a una serie de materias que tienen que ver con la calidad de la vida, con la higiene y sanidad del vecindario, materias que forman parte de lo que hoy denominamos el medio ambiente urbano.

En el marco de las funciones sanitarias van a desenvolverse las competencias sobre las materias ambientales (en la medida en que entonces eran objeto de atención por las Administraciones públicas) y van a seguir con ellas un proceso de centralización implacable que se inicia, en este campo, aun de forma más temprana que en otros; en el sentido, cuando menos, de que puede apreciarse la emergencia de técnicas de centralización que luego se van a generalizar, empleándose en otros campos de la acción administrativa.

La afirmación del principio de la competencia municipal sobre las materias que nos ocupan está palmariamente clara en las primeras normas de régimen local. En el artículo 1.º de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 13 de junio de 1813, se dice que «estando a cargo de los Ayuntamientos de los pueblos la policía de salubridad y comodidad, deberá cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas y la de hospitales, cárceles y casas de caridad o de beneficencia; velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase; cuidar de que en cada pueblo haya cementerio convenientemente situado; cuidar asimismo de la desecación o bien de dar curso a las aguas estancadas o insalubres, y, por último, de remover todo lo que en el pueblo o en los términos pueda alterar la salud pública o la de los ganados».

Sin embargo, estas competencias, ni siquiera en la Instrucción citada, están atribuidas en exclusiva a los Ayuntamientos.

Por el contrario, se asignan cometidos específicos a la máxima autoridad estatal desplazada a provincias, el jefe político, según puede leerse, por ejemplo, en el artículo 22 de la citada norma. Cuando, años más tarde, se concluye la división provincial y la idea centralizadora se fortalece en virtud de la instauración de los subdelegados de Fomento, a los que se asignan competencias en todos los ramos de la Administración, un primer tirón de signo centralizador se produce también en el campo de lo sanitario. «La Sanidad —decía la Instrucción a los subdelegados que Javier de Burgos redactó— excitará la solicitud paternal de la Administración que, desde luego, trabajará para reunir los datos precisos para que las precauciones destinadas a impedir la propagación de las enfermedades infecciosas surjan efecto.» Este argumento de la intervención sobre las enfermedades infecciosas será en lo sucesivo empleado casi siempre que se intenta lograr una ampliación de las responsabilidades de la Administración estatal.

Muy poco tiempo después, en virtud de lo establecido en un Real Decreto de 17 de marzo de 1847, luego desarrollado por un reglamento de 24 de julio de 1848 y por la Ley de Sanidad de 28 de noviembre de 1855, se van a establecer innovaciones organizativas realmente importantes. Nace de aquellas normas una Dirección General de Sanidad, integrada en el Ministerio de la Gobernación, pero también, lo que es más importante (porque supone la inauguración en este ramo de una técnica centralizadora de enorme alcance, que luego va a generalizarse), se crean unos agentes sanitarios, delegados de la Administración central, que van a ejercer sus funciones desplazadas del centro (el partido judicial será la sede de operaciones concreta), con lo que queda implantada una rama periférica y especializada de la Administración estatal que va a ejercer competencias en el ramo sanitario. Queda inaugurada, pues, una alternativa de organización distinta a la primitiva, que se apoyaba en la atribución masiva de las competencias sanitarias a los entes locales.

A partir de este instante, los pasos del movimiento centralizador van a acelerarse de manera muy notable. No es cuestión de seguir ahora pormenorizadamente el proceso. Se descubre su línea evolutiva siguiendo sólo los grandes hitos. Y, en este sentido,

el segundo y definitivo está en la Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904. Contendrá esta norma una operación centralizadora de gran porte, que alcanza tanto a los elementos orgánicos como a los funcionales de la acción administrativa en este campo.

En cuanto al primer aspecto, se mantienen, como agentes delegados de la Administración estatal, inspectores provinciales y municipales. Pero no es sólo esto. Justificando la regulación en la necesidad de dotar de independencia a los agentes especializados respecto de la Administración ordinaria, se establece, en el artículo 58 de la Instrucción, que las funciones de los órganos de la Administración estatal y también las de los órganos municipales se entenderán ordinariamente delegadas en los respectivos inspectores sanitarios, con lo cual las competencias municipales van a ser ejercidas por agentes estatales. Y para concluir la operación con el máximo refinamiento, aún se añaden las previsiones siguientes: dada la imposibilidad de que la Administración estatal pudiera crear *ex novo* un cuerpo de inspectores, se designaban para estas tareas ordinariamente a los médicos titulares (que son entonces personal contratado del Ayuntamiento), pero regulando de nuevo su condición, de manera que emerge de la Instrucción el «Cuerpo de Médicos titulares» que en seguida va a convertirse en un cuerpo de funcionarios estatales (hoy denominado de «funcionarios técnicos del Estado al servicio de la Sanidad local»), alterándose su primitivo carácter de personal municipal. Quedan, pues, asumidas las funciones y también las relaciones funcionales de dependencia con los agentes que van a ejercerlas.

Es curioso constatar que una reforma de este calibre trastocaba el régimen de las competencias municipales según habrían sido establecidas en la todavía vigente ley municipal de 1877 (art. 72), donde, en lo que aquí interesa, se reconocía a los Ayuntamientos competencia «exclusiva» sobre servicios municipales referentes al arreglo, comodidad e higiene del vecindario y servicios sanitarios en general, competencias que, en virtud de los brillantes malabarismos de la operación centralizadora, habían dejado de ejercer por obra y gracia de una Instrucción que, en cuanto aprobada por Decreto, no podía contradecir el texto legal

de 1877. Tal vez por ello, en un momento posterior, un Real Decreto de 15 de noviembre de 1909 quiso devolver toda su pureza a las reglas de la ley municipal ordenando la derogación de cuantas disposiciones administrativas especiales hubieran alterado el régimen de competencias establecido en la ley municipal. Sin embargo, el éxito de estas pretensiones fue nulo en el campo que nos ocupa, pues, poco tiempo después, una Real Orden de 13 de agosto de 1913 interpretaría que el citado Real Decreto «no ha derogado la Instrucción de Sanidad de 12 de enero de 1904» ni sus disposiciones de desarrollo. Los argumentos en que se apoya la interpretación son débiles y no interesan aquí mayormente. Lo importante es que el magno movimiento centralizador, concluido en la Instrucción, quede consolidado. (Sobre todo ello, S. MUÑOZ MACHADO, *La Sanidad Pública en España*, Madrid, 1975.)

En cuanto a los instrumentos funcionales de la acción administrativa su centralización va a culminarse también en muy poco tiempo.

La Instrucción General de Sanidad había conferido, con los condicionamientos explicados, amplias competencias en materias sanitarias a los Ayuntamientos. Formaban parte también de las mismas, como era tradición en toda la legislación anterior, las relativas al saneamiento e higiene a lo que, en términos amplios, denominamos hoy el medio ambiente urbano. Así, por ejemplo, el sometimiento a autorización de los talleres y fábricas que produzcan gases o emanaciones insalubres, así como los que viertan aguas o residuos que impurifiquen las corrientes de aguas, etc. (arts. 140 a 144). Pues bien, la disciplina de estas actividades, como las demás cuestiones sanitarias generales, había de quedar fijada en los Reglamentos de Higiene, cuya aprobación quedaba encomendada por la Instrucción a cada Ayuntamiento. Pertencen, pues, estos Reglamentos, y así empezaba reconociéndose (siguiéndose aquí una tradición que está también ilustrada en el artículo 590 del Código Civil), a la potestad normativa municipal.

Sin embargo, muy pronto también esta regla de distribución de potestades normativas va a quedar sustancialmente alterada. El procedimiento seguido en este caso para centralizar la competencia no es menos refinado que el antes utilizado para operar sobre la organización. Se inicia con una Real Orden de 12 de

octubre de 1910, que aprobaría las «Bases para la redacción de los Reglamentos de higiene», texto en el que se contenía todo lo que habrían de regular los Ayuntamientos en los que ulteriormente aprobaran. Mediante esta fórmula sutil se combina una sustracción efectiva de la libertad dispositiva municipal con el mantenimiento de la potestad normativa local para aprobar los Reglamentos de higiene (potestad reconocida también en la Ley Municipal de 1877, y de la que un simple Decreto—como era la Instrucción de 1904—no podría privar a los Ayuntamientos). Sin embargo, el camino para la sustitución de las ordenanzas locales por normas estatales queda abierto a partir de aquel instante de manera definitiva.

El Estatuto municipal de 8 de mayo de 1924 mantiene la definición general de las competencias municipales en materias sanitarias (concepto en el que, insistimos, venimos incluyendo todo cuanto hace referencia al medio ambiente urbano) y la mecánica de las ordenanzas complementarias. La misma remisión se contiene en el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924, especialmente en cuanto que se indica que son las ordenanzas las que han de contener las normas higiénicas mínimas de las edificaciones y también «preceptos referentes a las industrias y establecimientos que sean insalubres, incómodos y peligrosos»; aun cuando contiene referencias técnicas que luego han de incluirse en las Ordenanzas, se limita a prever la aprobación de un nomenclátor relativo a las industrias citadas.

Sin embargo, este respeto a la potestad de Ordenanza, que luce en las disposiciones legales hasta el Estatuto de 1924, quiebra inmediatamente en los principales frentes que nos interesan: primero, un Real Decreto de 9 de febrero de 1925 aprobará el Reglamento Municipal de Sanidad en el que, definitivamente, el Estado asume la regulación de estas materias en sustitución de los municipios. Y, en segundo lugar, separándose del tronco sanitario común, las industrias incómodas, insalubres y peligrosas son reguladas en el Reglamento de 17 de noviembre de 1925. Concluye con ello la operación de sustitución de las normas municipales por otras estatales. En el preámbulo del Reglamento de Sanidad Municipal se aducen las razones que, justificadas o

no, ilustran, desde luego, del cambio: «El ideal sería que los Ayuntamientos organizaran y sostuvieran los servicios sanitarios del término municipal, libres de intromisiones e injerencias extrañas a su propia constitución; pero este ideal dista mucho de la realidad; primero, por la falta de tradición y el atraso que una gran parte de los Ayuntamientos españoles muestra en materias de higiene y sanidad, y, segundo, porque es deber fundamental del Estado cuidar de la salud pública, y esta función no podría ejercerla sin el conocimiento, vigilancia e intervención en el régimen sanitario de los municipios, ya que ellos constituyen las células o elementos primarios del organismo nacional.»

El núcleo esencial de las funciones ambientales que entonces ocupan a las Administraciones públicas queda, desde entonces, disponible para la Administración estatal, restando a los Ayuntamientos funciones ejecutivas menos relevantes en el marco de las nuevas normas.

La dinámica centralizadora no se pierde ya en lo sucesivo, de manera que no es preciso, ni las limitaciones propias de mi intervención lo permiten, hacer un análisis más pormenorizado de lo acontecido después.

Bastará con dejar constancia de que las cuestiones relativas al medio ambiente urbano, separadas ya definitivamente del tronco sanitario que las había albergado por mucho tiempo, quedarán reguladas, siguiendo la tónica y las líneas de principio del Reglamento de 1925 en el nuevo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961. Reglamento que, como ha notado T. R. FERNÁNDEZ, reproduce el esquema del anteriormente citado, sin caer en la cuenta de la transformación experimentada por el país, que hacía ya insuficiente la limitada óptica de las técnicas de policía (que son las manejadas por el Reglamento), exigiendo, a cambio, un tratamiento y comprensión global de los problemas, que es la aportación sustancial de la perspectiva urbanística y del instrumental técnico que inaugura la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 17 de mayo de 1956.

El plan de urbanismo era, sin duda, un instrumento de valor esencial para que quedaran en él atendidas e integradas las diferentes perspectivas de acción sobre el medio ambiente. Sin

embargo, la vieja filosofía de las actividades clasificadas sobrevivió a estas nuevas fórmulas y se avino a convivir con ellas aun cuando ello resultara sumamente difícil y generara conflictos organizativos más importantes.

También hay que dejar constancia, finalmente, de que incluso en el marco de la regulación singular de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, los condicionamientos al ejercicio por las Corporaciones locales de sus propias competencias serán cada vez mayores, de manera que (de nuevo con fundamento en la escasez de medios y en la precaria preparación técnica de los administradores municipales) el papel desempeñado por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos no dejará de crecer en importancia en detrimento de la libertad de la actuación municipal. Sobre todo a partir de la reforma del Reglamento llevada a cabo el 5 de noviembre de 1964.

3. La ulterior dispersión de las competencias en el ámbito de la Administración central. Los problemas de coordinación

Al proceso de centralización examinado no sigue paralelamente otro de concentración en órganos únicos de todas las funciones en materia de medio ambiente. Obviamente este tema ha pasado al frente de las preocupaciones administrativas primarias en tiempos recientes (a partir de los años finales de la década de los sesenta), por lo que es fácil colegir que ni siquiera se ha invocado la necesidad de abordar racionalmente la gestión administrativa de estos problemas, para fundamentar en ella un esfuerzo integrador de las competencias.

Por el contrario, el medio ambiente sigue siendo una perspectiva secundaria entre los criterios para la distribución de competencias (concepción que aún se mantiene en el propio texto de la Constitución, según podremos ver después), de manera que sobre el criterio ambiental priman otros sectoriales, conforme a los cuales las competencias sobre medio ambiente las ejercen los órganos responsables de la acción sobre los diferentes sectores o aspectos que integran aquel concepto (aguas u otros

recursos naturales, energía, contaminación atmosférica, urbanismo, sanidad, etc.).

Cada uno de estos órganos tenderá a pertrecharse de normas aplicables a cada sector, o ampliará y desarrollará las existentes, de manera que las singularidades se incrementan y la perspectiva unitaria se hace de aplicación prácticamente imposible. Más aún, después de que la integración de acciones o el reflejo de las regulaciones singulares en un instrumento de gran potencialidad integradora, como es el plan de urbanismo, no se concluya con todo el alcance esperado y menos, en fin, después de que fracasa el primer intento de la Ley de 1956 de conferir la dirección del urbanismo a un órgano no colegiado (el Consejo Nacional de Urbanismo, luego sustituido por el Ministerio de la Vivienda, en el que hubieran podido tener cabida todos los responsables de actividades con incidencia territorial). Este fracaso hará más rigurosa la dinámica de la especialización y contribuirá de manera fundamental a que la dirección unitaria de estas cuestiones sea prácticamente imposible.

En esta situación organizativa, en la que la práctica totalidad de los departamentos ministeriales tienen alguna competencia relacionada con el medio ambiente, adviene la eclosión definitiva del medio ambiente como problema (aprobación de la Carta europea del agua en 1968, programas de diferentes Gobiernos europeos sobre el medio ambiente—1969-1971 en Alemania, informe británico de 1971—, Symposium de Praga 1971, informe Meadows del mismo año, etc.). En nuestro país, el asentamiento de un sistema de distribución competencial que para nada había tenido en cuenta estos problemas hacía imposible, aunque los intentos de reforma hubieran sido sinceros, operar una redistribución competencial para dotar una organización eficiente. La patrimonialización de las competencias por algunos cuerpos funcionariales, el arrastre histórico de las organizaciones departamentales, la excesiva centralización, que el momento político impide reconsiderar, entre otras causas, lo impiden.

No hay más alternativa que la de los órganos colegiados en los que asignar representación a todos los organismos comprometidos, y esta es, en efecto, la vía que se intenta a partir del Decreto de 13 de abril de 1972, que crea la Comisión Delegada

para el Medio Ambiente, y en la que, prácticamente, vuelve a sentarse el Gobierno en pleno, pues casi todos sus miembros tienen participación en la misma. El mismo Decreto establece la Comisión Interministerial del Medio Ambiente como órgano más operativo y de más ágil funcionamiento.

No nos corresponde examinar la experiencia del funcionamiento de estos órganos colegiados, sino que tan sólo debemos afirmar, para concluir sin alejarnos demasiado de nuestros objetivos, que (como ha ocurrido en nuestro país con otras muchas Comisiones delegadas e interministeriales) no han conseguido reducir la particularidad competencial ni el predominio de la comprensión sectorial de los problemas por cada uno de los departamentos responsables.

Concluamos, pues, que la materia del medio ambiente se ha mantenido irreductiblemente disgregada y atribuida a la responsabilidad de organismos diversos (afirmación que es bien conocida y que no podemos detenernos a ilustrar aquí, lo que, por otra parte, está hecho detalladamente en el Informe General sobre el Medio Ambiente en España, elaborado por la Presidencia del Gobierno en 1977, o en el conocido libro de R. MARTÍN MATEO: *Derecho Ambiental*, Madrid, 1977). Dispersión que no han aliviado grandemente tampoco reformas administrativas recientes (como las que se han operado en el MOPU a partir del Real Decreto de 4 de julio de 1977), que han destacado en la estructura departamental órganos específicamente responsables de la problemática ambiental (la Dirección General del Medio Ambiente y el CEOTMA, principalmente).

II. LAS RESERVAS DE COMPETENCIAS AL PODER CENTRAL EN LOS ESTADOS ORGANIZADOS SOBRE LA BASE DE AUTONOMIAS TERRITORIALES

Todo lo anteriormente establecido parece conducir a unas consecuencias inescapables. El proceso implacable de la centralización ha puesto en manos de la Administración estatal la práctica totalidad de las responsabilidades sobre un sector, y sin

embargo, no es capaz de organizarse (variados problemas lo impiden) para atenderlas. La Administración estatal, agobiada de responsabilidades, carece de capacidad de respuesta. Podríamos concluir que estamos ante un ejemplo de cómo las fórmulas burocrático-centralizadas de administrar han hecho crisis y que, por tanto, sólo queda una alternativa: sólo puede organizarse eficazmente la gestión del medio ambiente sobre la base de una amplia descentralización de las responsabilidades.

El principio parece y es evidente. Pero no tiene un valor absoluto y debe matizarse. Por lo pronto, debe quedar de manifiesto que cuantos han estudiado los problemas de la organización administrativa de medio ambiente (por ejemplo, HENNINZ; EDMUNDS y LETEY; R. MARTÍN MATEO) han observado que en todos los Estados, cualquiera que sea su forma de organización, se ha producido una concentración progresiva de competencias en el poder central. Ello es reflejo de la ruptura de la concepción localista del medio ambiente que hoy no puede ser sostenida por nadie. Mucho menos cuando en nuestro tiempo la proyección internacional de estos problemas es conocida (y de ello son reflejo, por ejemplo, los informes de la OCDE sobre medio ambiente de 7 y 8 de mayo de 1979, el informe general, también de la OCDE, sobre medio ambiente y turismo, publicado en París en 1980, o la política y el programa de acción común de las Comunidades europeas en materia de medio ambiente, aprobado el 17 de mayo de 1977. Programa de acción común de las Naciones Unidas para el medio ambiente—PNUMA—, etc.). Es inútil, en definitiva, ponerle puertas al campo o fronteras al aire contaminado. El medio ambiente como problema es indivisible y es un simplismo pretender que un retorno al localismo más puro puede ser suficiente para atender eficientemente la amplitud y variedad de estas cuestiones.

Hay que subrayar con todo énfasis lo anterior porque no debe perderse de vista esta perspectiva en el momento de valorar el esquema de distribución de competencias aportado por nuestra Constitución de 1978.

El medio ambiente, por la naturaleza de los problemas que suscita, se ha convertido en un asunto cuya atención debe compartirse por diferentes esferas: desde los organismos internacio-

nales a los municipios, y desde luego, también, por el poder central del Estado.

Es interesante detenerse por un momento en esto último, porque abocados, como estamos, a una descentralización política y administrativa necesaria y profunda, se corre a veces el peligro de creer que no caben medias tintas en estas operaciones, de manera que las funciones hasta ahora severamente centralizadas deben salir todas y sin excepción de las manos del Estado para depositarse en los nuevos entes territoriales autónomos.

En Estados Unidos, la patria misma del federalismo, viene funcionando desde 1970 una Comisión sobre la calidad del medio ambiente y la Agencia de Protección del Medio Ambiente. Ambos son organismos federales, lo que no empece a que sean los Estados miembros quienes sigan ostentando las competencias generales sobre el sector. A la primera, según resumen EDMUNDS y LETEX, le corresponde revisar toda nueva legislación y cualesquiera programas de actuación de los demás organismos federales, antes de que sean sometidos al informe correspondiente del *Bureau of the Budget* o del Congreso. La Agencia es un órgano ejecutivo al que le corresponde la ejecución y cumplimiento de las reglamentaciones o controles necesarios para el mejoramiento del medio. Nótese, por tanto, sin necesidad de que nos extendamos más en la descripción de las actividades de estos organismos, que en un federalismo con solera, como es el norteamericano, órganos dependientes del poder central ejercen funciones ejecutivas en materia de medio ambiente.

Es también significativa la evolución que ha sufrido en Alemania la distribución de competencias sobre estas cuestiones. El Gobierno federal alemán quedó aprobado en 1970 un programa de acción en materia de medio ambiente, pero no disponía de los mejores instrumentos para ejecutarlo. No podía aprobar una ley sobre el medio ambiente porque la Ley Fundamental de Bonn no reconocía a la federación competencias en materia de medio ambiente. Convencido de la necesidad de esa legislación general, que unificase los criterios para la atención de esta problemática, intentó una reforma constitucional a partir de 1970 que se convertiría, tras diversas vicisitudes, en la Ley Constitucional de 12 de abril de 1972, que aportaba la reforma número 30 a la Ley

Fundamental, mediante la cual se añadía un inciso (el número 24 del artículo 75) a aquel texto en el que se reconocían las competencias federales en materia de medio ambiente. A partir de entonces se han dictado varias leyes (Ley de 7 de junio de 1972 sobre destrucción de desechos; Ley de 22 de junio de 1974 que crea en Berlín una oficina federal del medio ambiente—que ha provocado protestas en Alemania Oriental— con funciones coordinadoras y de investigación; Ley de 15 de agosto de 1974, sobre información y estadísticas en materia de medio ambiente), siendo, sin duda, la más importante la Ley de 15 de marzo de 1974 para la protección de los daños derivados de la contaminación del aire, del ruido, trepidaciones y otros fenómenos análogos (*Bundes-Inmissionsschutzgesetz*). Aporta esta Ley un esfuerzo notable por abarcar el tratamiento de todo tipo de daños ambientales, regulando todas las fuentes de contaminación (industrias y el conjunto de actividades de producción, máquinas, vehículos, carburantes, materias artificiales cuya utilización o combustión es susceptible de dañar el ambiente, etc.). Somete a estas actividades a un régimen de autorizaciones administrativas previas, modificables y revocables. Pero, lo que es más importante, organiza una verdadera planificación de la lucha contra la contaminación, principalmente las zonas poluidas y para la protección de las zonas aún indemnes. Contienen directivas para la construcción de vías de comunicación y autoriza a los Gobiernos de los Länder a reducir o prohibir completamente la circulación de vehículos automóviles, etc. .

Existe, pues, también en Alemania Federal, un tratamiento general de los problemas del medio ambiente, de manera que las competencias se distribuyen en diversos niveles. No pertenecen en exclusiva a los Länder después de la reforma constitucional a que hemos hecho referencia.

También es especialmente ilustrativo el ejemplo italiano, donde, al igual que en nuestro caso, se ha partido de una situación de centralización de las competencias. Con ocasión de la última gran operación de transferencias a las regiones, la Comisión Giannini estudió, entre otros temas, este de la distribución de competencias en materia de medio ambiente. La conclusión general es que se debían, en efecto, transferir. Que es importante

la acción regional sobre estos asuntos. Incluso, aplicando criterios relativos a la operatividad en el ejercicio de las competencias, notó que el medio ambiente es una materia conexas con otras de competencia regional. No obstante, la Comisión Giannini (puede verse su informe, titulado *Il completamento dell'ordinamento regionale*, Il Mulino, Bologna, 1976, pp. 37 y ss.) dejó establecido que del hecho de que el medio ambiente sea una materia conexas a otras que pertenecen ya a la competencia de las regiones no cabe deducir, sin más, que toda la disciplina del medio ambiente sea materia autonómica. Y ello porque, por una parte, no toda ella puede resolverse *sic et simpliciter* en las competencias urbanísticas o en cualquiera otra atribuida a las regiones, como la sanidad, agricultura o los montes (baste pensar en la problemática de la polución de las aguas o la contaminación radiactiva); y, en segundo lugar, que para una gestión eficaz del medio ambiente deben establecerse diversos niveles administrativos de referencia (local, regional, estatal e, incluso, internacional).

Estas son las razones por las que, sin perjuicio de proponer una transferencia global de estos asuntos a las regiones y a los entes locales, la Comisión determinó la necesidad de que el Estado retuviera una serie de competencias. Por ejemplo, fijación de estándares de polución y ambientales; coordinación de la experimentación científica y técnica nacional y regional; estadísticas; impulsión de la creación de entes consorciales para la resolución de los problemas medioambientales de carácter interregional; proyectos de saneamiento; adopción de medidas en supuestos de emergencia; gestión directa de algunos asuntos, como los relacionados con la contaminación por radiactividad.

Aunque separándose en algo en las propuestas de la Comisión Giannini (desviación que se produjo en más de un punto, lo que suscitó la ulterior reflexión crítica del propio Giannini, que concluía afirmando que *chi lava la testa all'asino perde il tempo ed il sapone* —en el prólogo al libro dirigido por BARBERA y BASSANINI: *Il nuovo poteri delle regioni e de gli enti locali*—, Bologna, 1978), el Decreto 616/1977 utiliza criterios similares para distribuir las competencias en materia de medio ambiente (arts. 101 y ss.). El estudio pormenorizado de estos criterios importa ya menos a los

efectos de esta exposición y, por otra parte, nos llevaría ahora muy lejos.

Puede establecerse una conclusión en razón a cuanto va expuesto, y es que la experiencia comparada confirma que las competencias en materia de medio ambiente deben repartirse entre diversas instancias territoriales, de manera que ninguna de ellas las retenga en exclusiva. Si ineficaces resultan a todas luces los excesos del centralismo, que son nuestro punto de partida, no puede tampoco olvidarse que son precisos algunos criterios unitarios para la actuación en materia del medio ambiente que sólo del poder central pueden partir.

Es este un asunto en el que la cooperación entre los diferentes poderes públicos es precisa e inevitable. Hay una observación de HENNING muy lúcida, aunque aparentemente elemental, que ilustra muy claramente de esta necesidad: los espacios ambientales no coinciden con las jurisdicciones administrativas clásicas. Por tanto, es inútil pretender la autosuficiencia por cualquier nivel administrativo y político. Todos, cuando operan aislados, precisan complementos a sus acciones, que sólo los mecanismos de cooperación pueden aportar.

III. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1. La posición residual del medio ambiente en las listas de distribución de competencias

Nuestra Constitución utiliza el concepto de medio ambiente con diferente alcance, aparentemente al menos, en algunos de sus preceptos. Quiero indicar con ello que mientras que en el artículo 45 se maneja un concepto amplio del medio ambiente, comprensivo de toda la problemática que este concepto encierra (1.º «Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo»; 2.º «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de pro-

teger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»), cuando vuelve a utilizarse en las listas de los artículos 148 y 149 ha perdido su primitiva amplitud y queda como un concepto residual. En el sentido siguiente: el medio ambiente no es un supraconcepto comprensivo de todas las materias, sectores, servicios o actividades relacionadas con el mismo. Por el contrario, cada uno (o la práctica totalidad) de esos sectores o materias recibe un tratamiento singular a los efectos de concretar el régimen de la distribución de competencias (ordenación del territorio, obras públicas, agricultura, montes, aguas, patrimonio histórico-artístico, sanidad e higiene, etc.). Hay que estar a estas especificaciones en primer lugar; el concepto de medio ambiente sirve, en este contexto, para completar el tratamiento de la distribución de competencias en aquellos aspectos que no tienen un concreto tratamiento.

Lo anterior no excluye, sin embargo, que una regulación estatal sobre el medio ambiente pueda incidir en todos los sectores materiales que lo integran, en cuanto al único aspecto de la problemática ambiental. Lo que, sin embargo, debe quedar destacado es que la referencia singular a cada uno de los sectores que integran la concepción general del medio ambiente, implica de suyo que los poderes respectivos del Estado y de las Comunidades autónomas sean más o menos extensos en relación con cada uno de ellos o, lo que es lo mismo, que no sean uniformes las competencias de los entes públicos responsables en relación con cada uno de los problemas ambientales.

2. El medio ambiente como título competencial

Al Estado, según el artículo 149.1.23.º, que recordábamos al inicio de esta exposición, le pertenece la competencia para aprobar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente». A las Comunidades autónomas, constituidas por la vía del artículo 143 y concordantes, esto es, a las Comunidades de segundo grado, «la gestión en materia de protección del medio ambiente» (art. 148.1.1.º).

Evidentemente, los dos preceptos constitucionales contienen reservas mínimas en favor de las respectivas instancias. Pero hay un campo intermedio entre lo que es «legislación básica» y la mera gestión (que incluye, por ejemplo, la potestad de dictar leyes de desarrollo de la legislación básica) que, en relación con las Comunidades de segundo grado referidas, pertenece al Estado, mientras que los Estatutos de las Comunidades de primer grado (o constituidas vía disposición transitoria 2.^a o artículo 151 de la Constitución) pueden asignar a las mismas tales competencias. Así lo han hecho, en efecto, los artículos 10.6 del Estatuto catalán, 11.1, *a*), del vasco y 27.30 del gallego (en este caso con una formulación distinta que no empece a que el alcance de las competencias sea el mismo); en definitiva, según el primer precepto citado, la competencia autonómica se extiende al desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades que asisten a las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección.

Al menos durante el período transitorio de cinco años que establece con carácter general el artículo 148.2 de la Constitución, las competencias del Estado van a diferir en relación con las diversas Comunidades autónomas.

En relación con la mayoría (las constituidas por la vía del artículo 143) las competencias estatales no alcanzarán sólo la legislación básica, sino toda la legislación, básica y de desarrollo, lo que equivale a decir, toda la ordenación normativa de la materia. Hasta este límite alcanza la expresión legislación, que comprende también la potestad reglamentaria. Así puede deducirse del hecho de que, según el artículo 148.1.9.º, las competencias de las Comunidades autónomas se refieren sólo a la gestión. Esta interpretación está avalada, además, por los primeros Estatutos de autonomía aprobados, que al referirse a las competencias de mera ejecución de las respectivas Comunidades autónomas, especifican que «su ejercicio habrá de sujetarse a las normas reglamentarias que en ejercicio de su legislación dicte el Estado» (art. 25.2 del Estatuto catalán) o, en sentido positivo, que sólo confieren la «potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios

correspondientes», lo que parece excluir los reglamentos de ejecución de la legislación estatal.

Sin embargo, en relación con las Comunidades autónomas de primer grado (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), las competencias estatales quedan limitadas a la aprobación de la «legislación básica» (lo que será, cuando todas las Comunidades autónomas lleguen a idéntico nivel competencial, el supuesto normal). Esta competencia sobre legislación básica no permite, obviamente, regular agotadoramente la materia, sino, como dice el artículo 2.º del proyecto de LOAPA, se entenderá que corresponde al Estado «la determinación de los principios, directrices y reglas esenciales de la regulación de la materia de que se trate y, en todo caso, los criterios generales y comunes a que habrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas de desarrollo». Interpretación con la que ya ha coincidido el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981, donde la expresión legislación básica se refiere a «la fijación de principios o criterios básicos» que permitan luego a las Comunidades autónomas seguir opciones diversas, ya que no pueden equipararse las potestades de desarrollo legislativo a las meras potestades reglamentarias.

Este esquema de distribución competencial (que, insistimos, será el general en el futuro) plantea el problema de saber si las facultades estatales van a ser solamente normativas, y, aun en este plano, limitadas a la legislación básica, o podrán mantenerse en la órbita estatal también otras facultades de programación y gestión de carácter meramente ejecutivo.

En principio, la pregunta tiene que contestarse de forma negativa, ya que todas las potestades que van del desarrollo de la legislación básica a la ejecución pertenecerán a las Comunidades autónomas. Pero nótese, sin embargo, cómo una solución de este signo, que es la que nuestra Constitución parece propiciar, contrasta con las soluciones comparadas que hemos conocido donde se ha concluido en la necesidad de que el poder central retenga algunas facultades de naturaleza ejecutiva (estándares, programas, actuaciones en sectores concretos, coordinación, etc.). Realmente es difícil extraer de las expresiones constitucionales interpretaciones que nos aproximen a las ideas comparadas. Da

la impresión que esta experiencia se hubiera desaprovechado del todo por nuestros constituyentes.

Sin embargo, el precepto constitucional tiene que interpretarse sistemáticamente para poder llegar a conclusiones válidas respecto del anterior problema. Existen, en efecto, una serie de límites, constitucionalmente impuestos, al ejercicio por las Comunidades autónomas de sus competencias que invocan la intervención del Estado. Uno evidente es el territorio. Desde la perspectiva territorial reducida de una Comunidad autónoma (recuérdese la observación de HENNING: los espacios ambientales no coinciden con las circunscripciones administrativas tradicionales) puede ser imposible atender eficientemente la materia del medio ambiente o, incluso, jurídicamente imposible, porque los recursos naturales no respetan ni conocen las fronteras autonómicas, ni menos la contaminación se detiene en las mismas, lo que supone que el problema tiene un carácter suprarregional y que las competencias de que disponen las Comunidades autónomas no son suficientes para atenderlo. El asunto sale de esta manera de la órbita del respectivo interés de las Comunidades autónomas (que es, según el artículo 137 de la Constitución, el título primario de todas sus competencias) para proyectarse hacia arriba e integrarse en el interés general.

Hay que hacer aquí, sin embargo, una importante advertencia (que se refiere a un problema capital en un Estado organizado sobre autonomías territoriales, problema en cuyo análisis los límites obligados de esta exposición nos impide extendernos). Del hecho de que un asunto pase a la órbita del interés general, o de la circunstancia de que no pueda ser atendido aisladamente por una sola Comunidad autónoma ni se puede ni se debe (esto último por los problemas organizativos que se acarrearían) deducir que el Estado debe hacerse cargo del mismo, ejerciendo competencias administrativas activas. Tales supuestos lo que apelan, en verdad, es al establecimiento de mecanismos de colaboración interregionales para una atención conjunta de los mismos.

Sin embargo, al margen de lo anterior, también es cierto que existen cuestiones básicas («la noción de bases o normas básicas—según ha establecido la Sentencia del Tribunal Constitucional

de 28 de julio de 1981—ha de ser entendida como una noción material») que difícilmente, por sus peculiaridades, tecnicismo, etcétera, pueden ser atendidas en leyes. Forman parte consustancial de lo «básico», pero difícilmente la vía normativa es la adecuada para fijarlas. De aquí que cuando esto ocurre, y coincide la circunstancia de que esos aspectos, no regulables por vía normativa, afectan a intereses generales de la nación o exige su tratamiento prescripciones uniformes (que es la idea a la que responde la concepción constitucional de lo básico) sea posible complementar la regulación con medidas ejecutivas (en este sentido también el artículo 2.2 del proyecto de LOAPA).

Con arreglo a esta argumentación encontraría cobertura constitucional la fijación de estándares, por ejemplo, en materia de contaminación ambiental, fuera del marco de la ley básica y por remisión efectuada por ella misma. Lo mismo puede decirse de las reservas de intervención en supuestos de emergencia que pueden afectar a la totalidad de la nación.

En sentido negativo, las mismas justificaciones pueden hallarse apelando a otros límites del ejercicio de las competencias regionales (igualdad, libre circulación y establecimiento, solidaridad, etc.) que eventualmente pueden hacer precisa la actuación del Estado por vías distintas de las legislativas.

3. Las materias conexas con el medio ambiente

Sin embargo, aunque interpretaciones como la que acabo de sostener son las únicas que, a mi juicio, pueden llevar a determinar con exactitud el alcance de las competencias regionales y estatales, lo cierto es también que una interpretación de este signo puede parecer forzada por la necesidad de acomodar nuestro sistema a las experiencias comparadas. En tal caso, hay que retomar ahora la idea, ya establecida, de que el medio ambiente figura en las listas de distribución de competencias como un concepto residual, para poder probar enseguida que a las mismas conclusiones puede llegarse examinando el régimen de la distribución de competencias en relación con algunos sectores que forman, indiscutiblemente, parte del medio ambiente (para

esta concepción amplia del medio ambiente puede tomarse, por ejemplo, como referencia el punto 12 del Programa de acción común de las Comunidades europeas ya citado).

Para no extenderme más de lo debido en la exposición, las referencias a estas materias serán esquemáticas al máximo.

1.º Puede sentarse la regla general de que en nuestra Constitución (y, en aplicación de la misma, en los primeros Estatutos de autonomía) las competencias sobre el medio ambiente o materias relacionadas con el mismo, pertenecen en bloque a las Comunidades autónomas, al menos en cuanto a las competencias ejecutivas se refiere, lo que no obsta a que, eventualmente, el Estado retenga casi siempre potestades legislativas y, eventualmente, algunas de gestión. Una simple lectura de la lista de materias que pueden pertenecer a las Comunidades autónomas, según el artículo 148 es suficiente para llegar a la anterior conclusión.

2.º Algunos asuntos íntimamente relacionados con el medio ambiente, como, por ejemplo, los espacios naturales protegidos o la protección de la fauna no aparecen específicamente relacionados en las listas competenciales (respecto de la protección de la fauna no parece que pueda tenerse por totalmente equivalente a los conceptos de caza y pesca que maneja el artículo 148.1.11º); sin embargo, existe una conexión total entre estas materias y otras muchas que se reconocen como de competencia de las regiones. De manera que, por ejemplo, como ha probado López Ramón, si la disciplina de un espacio natural protegido hace referencia a actividades agrícolas y forestales, protección de la fauna, recursos hidráulicos y minerales, comunicaciones, circulación y estancia de personas, autorizaciones comerciales, industriales y turísticas y urbanismo, hay que convenir que tanto de lo que dispone el artículo 148 de la Constitución como de lo establecido en los primeros Estatutos de autonomía, se deduce que todas estas materias son de competencia regional. Siendo así, debe convenirse que la correcta atención a los espacios naturales exige que la competencia se entregue al ente que dispone de todas las competencias sobre las materias conexas. Es decir, a las Comunidades autónomas. Dicho con la terminología que ha generalizado la doctrina italiana (y ha

recogido en nuestro país el informe de los expertos sobre autonomías), los espacios naturales protegidos deben formar parte del bloque orgánico que componen todas esas materias conexas que se han relacionado y, por tanto, entregarse a la disponibilidad de las regiones.

3.º Siendo lo anterior cierto, los títulos competenciales que, en general, restan al Estado, son de naturaleza legislativa. Esto también aparece claro en diversos párrafos del artículo 149. Sin embargo, la potestad legislativa, en algunos sectores, opera como mínimo y, eventualmente, no excluye intervenciones estatales de otra naturaleza. Incluso la mera gestión, como recoge el artículo 149.1.22 en relación con los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad autónoma (lo que, dicho sea de paso, puede plantear problemas organizativos importantes y es preferible, y muy superior técnicamente, que estas competencias las ejerzan por delegación las Comunidades autónomas, aisladas, o conjuntamente las interesadas en el recurso de que se trate. Estas soluciones generales son las que se siguieron en Italia a partir de las propuestas de la Comisión Giannini y ha recogido el Decreto 616/1977, como ilustran los comentarios de Barbera, Bassanini, Gabriele, Bartole y otros).

4.º Más común y acomodado a las exigencias organizativas del Estado de las autonomías es que se reservan al poder central, además de las facultades legislativas, potestades de programación, coordinación, inspección, etc. Ello ocurre en diversos párrafos del artículo 149 y en algunas determinaciones estatutarias. Por ejemplo, por lo que aquí interesa, en relación con la economía (149.1.13), la investigación científica y técnica (149.1.15), sanidad (149.1.16), defensa del patrimonio cultural (149.1.28), comunicación cultural entre las Comunidades autónomas (149.2). Respecto de la alta inspección en materia sanitaria, por ejemplo, artículo 17.4 del Estatuto catalán y concordantes de los demás Estatutos aprobados; la programación en materia de energía queda comprendida en el artículo 149.1.25, etc.

5.º En algún caso excepcional, las competencias ejecutivas estatales ni siquiera aparecen compartidas con las regionales, de manera que pertenecen en exclusiva al Estado. Por ejemplo,

estadísticas para fines estatales (artículo 149.1.31), lo que supone para las Comunidades autónomas un correlativo deber de proporcionar información.

6.º Si nos atenemos a los resultados del análisis de esta pluralidad de títulos competenciales en relación con materias que hay que integrar en una concepción amplia del medio ambiente, se podrá concluir que las competencias que la Constitución española reserva al Estado no difieren grandemente de las opciones seguidas en otros sistemas comparados. Le pertenece, en efecto, la legislación básica, como ya hemos examinado (artículo 149.1.23, en general y, en particular, sobre sectores específicos, otros varios párrafos del mismo artículo). En este concepto pudieran incluirse medidas ejecutivas complementarias para atender algunos asuntos concretos que, por afectar a los intereses generales de la nación, pueden considerarse básicos. En todo caso, la posibilidad de aprobar estándares generales puede apoyarse en las competencias de orden sanitario (bases y coordinación de la sanidad: 149.1.16), la coordinación de la investigación en medio ambiente, en las referencias del artículo 149.1.16; algunas competencias normativas más concretas sobre algún sector están también abiertas (como reconoce el artículo 12.2 del Estatuto catalán —y los preceptos concordantes de los demás estatutos— respecto de las industrias sujetas a la legislación de minas; hidrocarburos y energía nuclear y respecto de las normas que el Estado dicte por razones de seguridad o sanitarias); las competencias de gestión sobre recursos hidráulicos concretos y también sobre obras públicas de interés general son claras (149.1.22 y 24); la comunicación por razones culturales (149.2) y la información para fines estadísticos (149.1.31) quedan también reservadas al Estado. Por último, es evidente que cuando han de emplearse fondos estatales (subvención directa o vía fondo de compensación: art. 158 de la Constitución), el Estado pueda intervenir en la fijación de los programas correspondientes: por ejemplo, planes de saneamiento a ejecutar con el concurso de fondos estatales.

Si comparamos esta situación con las reflexiones hechas más atrás sobre la necesidad de repartir consecuentemente las competencias ambientales entre los diversos poderes públicos y con

las muestras comparadas del sentido posible de este reparto, podemos concluir que nuestra Constitución ha seguido la misma línea y permite aplicar criterios semejantes.

7.º Hay que notar, por último, que cualquier análisis del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias ofrece, de forma casi necesaria, una impresión de asistematicidad. En el sentido de que existen abundantes entrecruzamientos competenciales entre el Estado y las Comunidades autónomas y de éstas entre sí. Aunque ello no sea muestra de perfección sí es normal, desde luego, como prueba del ejemplo de otras Constituciones comparadas. En cualquier sistema de distribución de competencias quedan siempre lo que, lúcidamente, La Pérgola, llamó los «residuos contractuales», que no son sino la manifestación de una exigencia de funcionamiento del sistema: la puesta en marcha de la maquinaria autonómica requiere de una intensa cooperación. Y, aún más, antes de ello, que los entrecruzamientos competenciales se reduzcan al mínimo, lo cual debe hacerse reordenando las funciones por bloques homogéneos (al servicio de la operación están las técnicas de transferencias y delegación) de manera que el poder central se ocupe de la legislación, la programación y la coordinación básicamente y las Comunidades autónomas (además de la legislación complementaria, de la programación y coordinación en su propio ámbito territorial) se responsabilicen de los demás aspectos de la gestión administrativa. Todo ello, desde luego, sólo en el ámbito de las competencias concurrentes y, en los supuestos constitucionales en que el régimen de compartición alcance, además de a la legislación, a algunos aspectos ejecutivos, puesto que, en otro caso, la intervención estatal quedaría agotada en la fijación del marco normativo.

4. La cuestión de las «normas adicionales de protección»

Alguna referencia hemos de hacer, aunque tenga que ser ya brevisima, para concluir el análisis de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, a las competencias que tanto la Constitución (artículo 149.1.23) como

los Estatutos de autonomía reconocen a aquéllas para establecer normas adicionales de protección en materia de medio ambiente.

El supuesto a que se refieren la Constitución y los Estatutos no es difícil de concretar. Se trata de que la potestad legislativa regional no se reduce al mero desarrollo o pormenorización de la legislación estatal básica, sino que permite a las Comunidades autónomas seguir «opciones diversas» (como ha recordado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, tantas veces citada) respetando los principios establecidos por el legislador estatal. Opciones diversas que, como permite en este caso la Constitución, pueden consistir en el establecimiento de medidas más rigurosas de protección contra la contaminación, restricciones en la utilización de vehículos, medidas correctoras más severas para industrias contaminantes, mayor generosidad en la declaración de zonas protegidas, restricciones en el uso de los espacios naturales, limitaciones turísticas, etc.

El anterior es, sin duda, el contenido de los poderes adicionales de protección. Lo problemático es determinar los límites de su ejercicio.

Oía explicar no hace mucho a un ilustre y muy sabio colega los problemas de funcionamiento de las Comunidades autónomas con un ejemplo que puede venir al caso: puede que el País Vasco, Cataluña o cualquiera otra Comunidad autónoma española decidan un buen día, en ejercicio de sus competencias en materia de caza, establecer una veda general y absoluta en su territorio para conseguir una repoblación eficaz y la abundancia de las especies. Los cazadores vascos o catalanes tendrían que desplazarse a Castilla u otras regiones, con lo que la presión venatoria en estas zonas sería mayor, lo que no tardaría en provocar las iras de los cazadores vecinos de las mismas. He aquí cómo una medida aparentemente inocente repercute sobre otras Comunidades autónomas.

El ejemplo es, tal vez, una exageración total, pero manifiesta una intuición certera. Las medidas de protección del medio ambiente no pueden adoptarse con quebranto del principio de solidaridad que está en la base del sistema de autonomías y es una clave de su funcionamiento. El respeto al mismo en las ac-

tuaciones en materia de medio ambiente está, además, específicamente impuesto por el artículo 45.2 de la Constitución.

Opera aquí el principio de solidaridad tanto en forma positiva como negativa. En este último sentido, en cuanto que no son admisibles las vulneraciones del mismo. En sentido positivo —que es como aparece en el artículo 45.2 de la Constitución— porque aunque, indudablemente, las restricciones a la actividad económica o comercial que pueden resultar de las limitaciones impuestas en materia de medio ambiente (por ejemplo, limitaciones a la utilización de los recursos en los parques nacionales) requieren una compensación por apelación a las exigencias de la solidaridad colectiva, ninguna Comunidad autónoma (si no se vale exclusivamente de sus propios medios) puede invocar la solidaridad para establecer medidas de protección más intensas, al menos hasta que todas las demás hayan alcanzado el nivel nacional mínimo (otra cosa es que tales medidas de protección adicionales se justifiquen precisamente en la necesidad de alcanzar ese nivel mínimo, ante los problemas especiales de la zona: contaminación particularmente intensa, por ejemplo). Problemas similares plantean las políticas tendentes a desplazar el turismo hacia otras zonas, cuestión que ha sido objeto incluso de un Informe de la OCDE publicado en 1980.

Otra manifestación de la problemática de las medidas adicionales de protección es que, evidentemente, no pueden impedir la libre circulación de las personas y los bienes, que es un derecho constitucionalmente consagrado (artículo 39). No hay que pensar, por ello, que las medidas más restrictivas respecto de los establecimientos industriales o la utilización de los recursos naturales son, por sí mismas, contrarias al principio de igualdad. La igualdad absoluta es prácticamente imposible en un ordenamiento que se integra de normas de diversa procedencia territorial y, además, en este caso, está prevista la diferenciación en la propia Constitución. El problema es otro distinto. Se trata de que las medidas de protección se instrumentalicen en defensa, por ejemplo, de intereses comerciales, de manera que las exigencias para personas y bienes de procedencia exterior a la Comunidad autónoma sean mayores que las impuestas en el plano interno o, incluso, imposibles de justificar con carácter gene-

ral por no cumplir función protectora alguna del medio ambiente, que es el fin para el que la norma habilita estos poderes. Este tipo de desviaciones son, por otra parte, tan viejas como el Estado mismo. Hay múltiples ejemplos históricos entre nosotros de utilización de las cuarentenas y los cordones sanitarios para interrumpir el tráfico comercial o enjugar desequilibrios comerciales (M. y J. L. Peset: *Muerte en España*, 1973, hacen varias referencias a estos supuestos). Las mismas apelaciones a justificaciones sanitarias son bien conocidas y se encuentran con reiteración en los orígenes de los sistemas federales, en función encubridora de restricciones comerciales (contra las que en EE.UU. hubo de aplicar el Tribunal Supremo toda la fuerza expansiva y ordenadora la *commerce clause*).

En fin, es también evidente que las «medidas adicionales de protección» no pueden constituirse en impedimento definitivo para que el Estado pueda ejercer sus propias competencias. Un ejemplo sumario y fácil: no puede pretenderse por esta vía evitar la instalación de centrales nucleares en todo el territorio de una Comunidad autónoma.

IV. LAS COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

El texto de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, todavía vigente en su mayor parte (aunque el nuevo proyecto de Ley de Régimen Local está ya en el Congreso de los Diputados), sigue la tradición, que ya hemos tenido ocasión de analizar, de atribuir a los municipios una amplia lista de atribuciones (artículos 101 y siguientes) de la que forman parte sustancial las competencias relacionadas con el medio ambiente (gestión urbanística, saneamiento, reforma interior, defensa del patrimonio forestal, salubridad e higiene, aguas potables, depuración y aprovechamiento de las residuales, etc.).

Sin embargo, es conocido, y hemos podido probar ya, que la mayor parte de esas competencias municipales han quedado ya muy reducidas o condicionadas, dada la progresiva penetra-

ción del Estado en la atención de estos problemas. En verdad lo acontecido en este caso tiene también su reflejo en otros países y es una manifestación general de la crisis de una concepción del municipalismo. Todas las leyes de Administración local contemporáneas, en nuestro país como en otros próximos, han entendido que la autonomía municipal para la gestión de los intereses locales, exigía que la legislación reconociera a las respectivas Corporaciones territoriales competencias exclusivas sobre una lista más o menos amplia de asuntos. Estas definiciones de exclusividad no han podido impedir una progresiva participación estatal en la atención de estos negocios, participación que, incluso, se ha hecho precisa con el tiempo dada la mayor complejidad de los problemas y, sobre todo, su proyección general, que impedía seguirlos considerando como de relevancia exclusivamente local. El mantenimiento a ultranza, sin embargo, de las listas de competencias exclusivas, en lugar de buscarse otras fórmulas de garantía de la autonomía local, ha permitido el vaciamiento de algunas funciones locales tradicionales.

En la actualidad, la doctrina ha reconsiderado seriamente la anterior concepción del municipalismo, afirmando que, dada la imposibilidad de deslindar netamente las esferas de interés de cada uno de los poderes públicos (ya que la proyección general de cada uno de esos intereses es obvia e inevitable y termina avocando la intervención estatal), es inútil intentar la defensa de la autonomía local mediante el expediente de atribuir a los Ayuntamientos competencias exclusivas para la defensa de sus intereses respectivos. La autonomía local, en definitiva, no puede consistir ya en la disponibilidad exclusiva y excluyente sobre un número más o menos extenso de materias, sino que tiene que concebirse de otro modo. Esta otra fórmula es (como destacó hace ahora veinte años el profesor García de Enterría) la participación en la gestión de los asuntos que afectan a la esfera local. O, como ha concretado recientemente la doctrina alemana (Burmeister) y ha recogido, entre nosotros, Parejo, la autonomía local tiene un contenido esencial mínimo que consiste, de una parte, en el reconocimiento a los entes locales de unos poderes de actuación (normativos, organizatorios, financieros, de perso-

nal, de planificación, etc.) y, por otra, su derecho a participar en la atención de todos los problemas que tengan incidencia local. Les queda, pues, reconocida por esta vía una competencia administrativa prácticamente universal, puesto que se extiende a todo tipo de negocios, pero de naturaleza bien distinta a la que se derivaba de la concepción tradicional: no se pretende ahora que atiendan estos asuntos en exclusiva, sino de que colaboren, concurren o participen en su gestión, lo que, evidentemente, es bien diferente y, desde luego, permite asegurar un mínimo de competencias administrativas locales, para lo que la técnica de los círculos exentos o de las competencias exclusivas se ha probado incapaz (en sentido similar, Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981).

Atendiendo a esta concepción de la autonomía local resultará, evidentemente, necesario concluir que las Corporaciones locales están potencialmente abocadas a hacerse cargo de la mayor parte de las competencias de ejecución que la Constitución y los Estatutos reconocen a las Comunidades autónomas, o, al menos, a participar de modo principal en el ejercicio de las mismas.

Determinar el alcance concreto de esta participación es algo que depende del legislador. Pero, ¿del legislador estatal o del regional? Es esta una cuestión compleja que invoca toda la problemática de la distribución de competencias sobre el régimen local en la que aquí no podemos entrar. Tan sólo haremos unas precisiones mínimas, ateniéndonos también al caso concreto del medio ambiente. Entendemos que las mayores precisiones sobre las competencias que pueden pertenecer a las Corporaciones locales sobre una materia concreta no es cuestión propia o exclusiva de la legislación sobre régimen local (y menos en nuestro caso que es dictada, en sus aspectos básicos, por el Estado. Si se aceptara que el Estado puede pormenorizar las competencias locales en todas las materias posibles se estaría reconociendo que puede disponer de la forma en que se van a actuar competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades autónomas y cuya redistribución, en el marco territorial de las mismas, pertenece a aquellas decidir), sino de las normas específicas que acometan la regulación de

cada sector concreto. En tal supuesto, la posibilidad para el Estado de incidir en la asignación de cometidos a las Corporaciones locales será mayor en la medida en que disponga de forma más absoluta y plena de la materia de que se trate. En casos como el del medio ambiente, que nos viene ocupando, en el que las competencias de las Comunidades autónomas son amplias y alcanzan hasta el desarrollo legislativo, el Estado debería limitarse a establecer los principios generales de la regulación legal, dejando a las Comunidades autónomas que, al desarrollar normativamente aquella regulación, determinen o concreten las funciones que deben desempeñar las Corporaciones locales, el alcance de su participación en la gestión de estos asuntos.

Esta es la posición que, en el plano Constitucional, según mi criterio, debe sustentarse (dejamos al margen conscientemente, aunque de forma obligada, por los límites y objetivos de esta exposición, la importante cuestión de saber si las Corporaciones locales—su autonomía al margen—son piezas organizativas de la Comunidad autónoma o del Estado. Análisis que debe ofrecer resultados capitales para resolver el problema que nos ocupa).

En consecuencia, respecto del medio ambiente la legislación de régimen local no debe ir más allá de reconocer (después de haber atribuido las potestades administrativas que son consustanciales con la autonomía local) competencias concurrentes o de participación en la gestión o ejecución [así lo hace, en efecto, el proyecto de ley básica de Administración local que ha entrado en las Cortes; considera competencia municipal—artículo 19, e)—la «protección del medio ambiente» y competencia provincial—artículo 35—la «defensa del medio ambiente»]. La concreción ulterior del alcance de estas competencias y su pormenorización depende de la legislación específica. Cometido que, en este caso, debe reservarse a la legislación regional, ya que la materia pertenece, a partir de su desarrollo legislativo, a las Comunidades autónomas.

Cuestión bien diferente de la que ha quedado expuesta es la de saber, considerando ahora las exigencias de una racional y eficiente distribución de competencias en esta materia, qué

tipo de atribuciones deberían tener y de qué instrumentos de acción deberían servirse las Corporaciones locales. Atendiendo al contenido tradicional de las competencias locales y considerando que el círculo de sus intereses, en cuanto al problema que nos ocupa, alcanza a los asuntos que pueden englobarse, principalmente, en lo relativo al medio ambiente urbano, parece claro que son competencias relacionadas con este problema las que deben ejercitar predominantemente. Y el instrumento de actuación básico, como conviene toda la doctrina, debe ser el plan de urbanismo. Del análisis de sus virtualidades se ocupa ya otra de las ponencias de este Congreso.

Las Diputaciones provinciales (como ha probado la experiencia de las Diputaciones forales), tanto por dominar un espacio territorial más amplio como por disponer de un aparato organizativo más capaz, pueden asumir, además de algunas funciones de programación, otras de gestión de los recursos naturales. En cualquier caso, si van adelante, como parece, las ideas sustentadas en los pactos autonómicos de 31 de julio de 1981 y en el proyecto de LOAPA, las Diputaciones Provinciales llevarán el gran peso de la gestión administrativa también en los asuntos pertenecientes a las Comunidades autónomas, por lo que será en este nivel principalmente donde se concentrará el ejercicio de las competencias que aquéllas tienen reconocidas.