

REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL MEDIO AMBIENTE (*)

352.047:582.52

por

Juan-Luis de la Vallina Velarde

Catedrático de Derecho administrativo

SUMARIO: I. LA POLITICA DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE COMO PREOCUPACION DE NUESTROS DIAS. — II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE.—III. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

Quiero en primer término expresar mi reconocimiento a los organizadores de este Curso sobre Desarrollo y Medio Ambiente, es decir, al Instituto de Estudios de Administración Local y a la Unión Internacional de Administraciones Locales, por darme la posibilidad de intervenir en el mismo, y muy especialmente a las autoridades de esta hermosa tierra canaria, por su invitación para participar en este acto de clausura. Si siempre es grato entrar en contacto con las distintas tierras de España y sus hombres, ello adquiere un especial relieve cuando se trata de las queridas Provincias del archipiélago canario, cuya hospitalidad las hace particularmente entrañables.

(*) Conferencia pronunciada en la clausura del Curso sobre Desarrollo y Medio Ambiente, celebrada en Las Palmas de Gran Canaria el día 11 de noviembre de 1975.

I. LA POLITICA DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE COMO PREOCUPACION DE NUESTROS DIAS

Aunque puede considerarse preocupación consustancial y permanente del hombre la lucha por garantizar las debidas condiciones de habitabilidad del medio ambiente, no cabe duda de la importancia actual que su defensa presenta, como consecuencia de los continuos ataques que degradan las condiciones ambientales, fundamentalmente debido al llamado fenómeno de la sociedad industrial urbana, surgido del desarrollo tecnológico de nuestro tiempo. No voy a insistir en la idea, puesto que otras intervenciones del Curso se han centrado sobre ella. En todo caso, quiero indicar cómo esta preocupación de los momentos actuales, una vez superada la primera etapa de pura «contestación» de los movimientos *hippies* y *beatnits*, la encontramos recogida por los Gobiernos de todos los países y da lugar a la necesidad de disponer de la instrumentación jurídica adecuada para regular la acción administrativa en este campo. En esta misma línea se ha movido en los últimos tiempos nuestro ordenamiento jurídico, como lo prueba la Ley de 22 de diciembre de 1972 sobre «protección del ambiente atmosférico», y el que en los actuales momentos se encuentra pendiente de aprobación por las Cortes Españolas un Proyecto de Ley sobre eliminación y tratamiento de desechos y residuos sólidos urbanos; ejemplo, todo ello, de la línea seguida en los ordenamientos jurídicos de otros países, que comienzan abordando el tema a través de legislaciones sectoriales, para en un último momento poder llegar a alcanzar una regulación global, relativa a la defensa del medio ambiente, recogida en el correspondiente Código. Hay así que pensar que nuestro ordenamiento jurídico está abocado a llegar a una regulación total, es decir, a la promulgación de un texto único en el que se recogen los distintos aspectos referentes a la protección ambiental.

En esta lucha por lograr las debidas condiciones ambientales, la Administración pública ha de asumir nuevas e importantes tareas, expresión evidente, por otra parte, del cambio de sentido de sus relaciones con la sociedad y de la amplitud actual de sus fines. La Administración de tipo puramente negativo de la época del Estado liberal, que tan sólo tenía como misión el ejercicio de funciones de policía, en el más estricto sentido del término, como conse-

cuencia de la concepción del Estado y de sus fines entonces reinantes, ha sido sustituida por un concepto positivo de la misma. No le basta ya a la Administración con garantizar el orden, la libertad y el ejercicio de sus derechos a los ciudadanos, sino que le es preciso realizar una actividad de carácter positivo, satisfacer en número cada vez mayor necesidades que los particulares por sí solos no pueden convenientemente cumplir.

Surge así, frente al concepto de Administración gendarme, la idea de la Administración conformadora de la realidad social y paralelamente frente a la concepción de Administración de autoridad, que concreta su actuación en declaraciones de voluntad vinculantes para el particular, la idea de Administración gestora, encargada de realizar actividades de carácter positivo, dirigidas a satisfacer necesidades públicas. Dentro de esta nueva caracterización de la Administración pública, dentro de los nuevos fines que la Administración ha de asumir, aparece en la época actual la preocupación por la defensa del medio ambiente, que va unida a las nuevas formas de asentamiento de la población; en definitiva, a la concentración urbana y al desarrollo industrial, que son propias de la sociedad de nuestros días.

Por ello, este tipo de acción administrativa está íntimamente unida, por un lado, a la acción administrativa en materia urbanística, y por otro, a la relativa al desarrollo económico, buscando en el mismo no solamente objetivos de orden cuantitativo, de puro desarrollo económico, sino muy particularmente el debido equilibrio con aquellos de índole cualitativa, con aquellos otros que se refieren a la calidad y condiciones de la vida.

II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Partiendo del reconocimiento de estas nuevas tareas que la Administración pública ha de asumir, resulta de interés reflexionar sobre la organización administrativa precisa a la naturaleza del problema, puesto que la acción administrativa, el logro de los objetivos propuestos, es decir, su eficacia, en buena medida dependerá de que las estructuras administrativas de que se disponga sean las adecuadas a las funciones a desarrollar. No puede olvidarse que la organización constituye el presupuesto de toda la actua-

ción administrativa, que respecto a ésta se halla en relación de medio a fin, como pone de manifiesto el alemán FORSTHOFF.

Planteado así el tema de la organización administrativa que debe asumir la realización de los objetivos propios de la política ambiental, una primera constatación resulta evidente: la falta de estructuras adecuadas para hacer frente a estos fines, puesto que es claro que estas nuevas tareas administrativas no han tenido el adecuado reflejo o respuesta organizativa,

Por lo que se refiere a nuestra Patria, existe una mínima organización reflejada en el marco de la Ponencia de Desarrollo Regional, así como una Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, creada por Decreto de 13 de abril de 1972, y como órgano de trabajo de la misma, la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), con cuatro Comités relativos a Medio Ambiente Urbano, Lucha contra la Contaminación Atmosférica, Lucha contra la Contaminación de las Aguas y Defensa de la Naturaleza. En el mejor de los casos, y como el propio Subsecretario del Ministerio de Planificación, don Fernando YBARRA, indicaba en la lección inaugural de este Curso, esta organización puede ser aceptable únicamente como punto de partida, expresivo de la preocupación gubernamental por el tema, pero en modo alguno puede considerarse como la organización que definitivamente se encargue de la correspondiente acción administrativa, por lo que resulta de interés efectuar una serie de consideraciones sobre estos aspectos organizativos, que con carácter general se encuentran pendientes de la adecuada resolución en todos los países que se han enfrentado al problema.

Ello no es fácil ante la dificultad que el tema entraña por su amplitud y complejidad (defensa contra ruidos, contaminación de las aguas, contaminación atmosférica, residuos urbanos e industriales, protección de la Naturaleza, etc.), así como por el carácter pluridisciplinar del problema, y que hacen que queden comprendidos dentro de la política del medio ambiente numerosos sectores de la Administración tradicional que se ven afectados en sus competencias. Dificultad que se acrecienta si tenemos en cuenta que la organización administrativa adecuada no solamente ha de hacer referencia a la estructura de la Administración del Estado —logrando la precisa coordinación horizontal entre los distintos órganos competentes—, sino que se hace indispensable la participación conjunta de la Administración local y del Estado —con la consiguiente

coordinación en un plano vertical—, y poniéndose claramente de manifiesto una vez más la crisis de los tradicionales criterios de reparto de competencias entre estas dos esferas de la Administración pública, y siendo por ello la acción administrativa de defensa del medio ambiente un claro exponente de la necesidad de contar con nuevas fórmulas de articulación de competencias entre la Administración del Estado y la Administración local, expresión de un estilo también nuevo para las relaciones entre ambas.

Por lo que se refiere a la Administración del Estado, fácilmente queda demostrada la insuficiencia de los criterios tradicionales de organización, reflejados en el principio de departamentalización. Lo mismo que en relación al urbanismo —tema que guarda íntima relación, como hemos visto, con el que ahora se examina—, se ha puesto de relieve cómo la técnica organizativa tradicional reflejada en la existencia de Departamentos ministeriales no ha resultado satisfactoria (MORELL OCAÑA), por su extremada rigidez, ante los numerosos aspectos que quedan comprendidos dentro de su planteamiento, en relación a la acción administrativa de protección del medio ambiente, igualmente nos encontramos con la insuficiencia de los criterios tradicionales de organización administrativa, y no resulta fácil en estos momentos encontrar aquel que, con visión moderna y de forma operativa, resuelva convenientemente la cuestión.

Dada la existencia de diversos organismos que dentro de la Administración del Estado tienen atribuidos tradicionalmente competencias en materia de defensa del medio ambiente de forma sectorial, se hace preciso de manera urgente establecer entre ellos la debida coordinación para que respondan a una política unitaria; coordinación que puede intentarse lograr respetando las competencias sectoriales de dichos organismos tradicionales y creando un órgano específico de carácter interministerial, a cuyo modelo responde nuestra Comisión Interministerial del Medio Ambiente, así como en Alemania la Comisión Gubernamental Coordinadora para Cuestiones del Medio Ambiente, la Comisión Consultiva del Medio Ambiente de Suecia, el Comité Central contra la Contaminación Atmosférica de Italia o la Comisión Real permanente sobre Contaminación del Ambiente inglesa.

Un paso más en este intento de lograr la debida coordinación en la actuación estatal en este campo puede ser la creación de un nuevo Departamento ministerial, específicamente encargado del medio ambiente. Estados Unidos, Inglaterra y Francia han ensayado

la fórmula, pero dados los defectos e insuficiencias ya apuntados de este criterio de departamentalización, han ido más allá, al configurar el nuevo Ministerio con el carácter de superdepartamento; así, del Ministerio del Medio Ambiente inglés dependen tres Departamentos, que son los relativos a Vivienda, Transportes y Gobierno local, y en Francia se ha utilizado la fórmula de Ministro *delégué auprès du Premier ministre*. En definitiva, esta solución se mueve dentro de la idea de crear *Ministerios-bloque* o *super-Ministerios*.

En todo caso, y prescindiendo de cuál deberá ser la futura organización administrativa del Estado, que se enfrente de forma eficaz a estos nuevos problemas, lo que resulta indispensable es la necesidad de contar con la Administración local a la hora de programar las acciones administrativas precisas para la defensa ambiental. Las características propias de esta esfera de la Administración pública, concretadas en la inmediatez a los problemas y en ser estructuras de carácter representativo, en cuanto que su razón de ser radica en la participación ciudadana, hace imprescindible que las Entidades locales se encuentren presentes a la hora de institucionalizar la conveniente Administración ambiental.

No puede olvidarse que la defensa del medio ambiente ha de efectuarse con la máxima colaboración ciudadana y teniendo muy en cuenta las singulares peculiaridades que cada comunidad local presenta en este orden.

Expuestas estas consideraciones de carácter general, no voy a entrar en el ámbito de esta conferencia a proponer soluciones concretas sobre la organización administrativa que de forma global se enfrente a la cuestión, sino que, partiendo de la inexorable presencia de la Administración local, compartiendo con la del Estado las correspondientes responsabilidades en este terreno, considero de interés hacer una serie de consideraciones sobre la reforma del ordenamiento local, actualmente pendiente de aprobación por el Pleno de las Cortes Españolas, desde el punto de vista de la política de defensa del medio ambiente. O, en otros términos, reflexionar sobre qué posibilidades presentan las nuevas estructuras locales para enfrentarse a una acción administrativa responsable en materia de defensa del medio ambiente, a la vista de la reforma que sobre las mismas se está en trance de efectuar.

III. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL

Las estructuras político-administrativas configuradoras de la Administración local se encuentran en los actuales momentos, como es bien sabido y en todos los países, por lo menos de la vieja Europa, sometidas a un amplio proceso de revisión.

Diversas son las causas motivadoras de esta profunda crisis del Régimen local en la sociedad de nuestros días e igualmente distinta la postura y valoración que ante esta coyuntura se adopta. Evidentemente, como toda fórmula organizativa, las estructuras locales son un producto y tienen un significado histórico, pero en esta ocasión me interesa simplemente constatar el trance de reforma ante el que nos encontramos, pues nuestro sistema político-administrativo no permite considerar que el Régimen local pertenece a un estadio histórico superado, sino que, por el contrario, nuestras Leyes Fundamentales, nuestro ordenamiento constitucional, otorga a las Entidades locales, y muy en especial al Municipio, un papel trascendental en el juego de las instituciones políticas, Pero, prescindiendo de esta concepción constitucional que en nuestro ordenamiento presenta la Administración local, es evidente que existen paralelamente una serie de causas de orden técnico que impulsan al legislador a dar una respuesta operativa a las exigencias actuales de la Vida local, como lo prueba que en países tales como Inglaterra, Francia, Italia y Bélgica la reforma local constituya una de las principales preocupaciones de sus Gobiernos.

Así se explican la Comisión Real inglesa presidida por Lord REDCLIFFE-MAUD (1966-1969), cuyo informe es el punto de partida de las importantes reformas introducidas en la Administración local de este país y que tiene su continuación en el Libro Blanco del Gobierno HEATH, antecedente inmediato de la *Local Government Act* de 1972; en Francia, desde la llegada al Poder del General DE GAULLE, se abre un amplio proceso de reforma que se inicia, si se quiere, con el reconocimiento de la figura del Sindicato de vocación múltiple, en el año 1959; continúa con la creación de las Comunidades urbanas, en diciembre de 1966; la Ley de reagrupación y fusión de Municipios, de junio de 1971; para llegar a la Ley Regional de 1972, ciertamente mucho más limitada en su concepción que los fallidos intentos regionales degaullistas de la primavera de 1969; en Bélgica, la reforma constitucional (1968-1971) reconoce a la Región, y las Leyes de julio de 1971 introducen importantes reformas en orden a fusiones

y federaciones de Municipios, así como en lo relativo al régimen aplicable a las grandes aglomeraciones urbanas. En Italia, de todos es conocida la implantación definitiva, después de mucho tiempo esperada, de la Entidad regional con carácter general y en cuanto Entidad local con fines propios.

Por lo que se refiere a España, desde hace varios años nos vemos a encontrar en el permanente estado de reforma del Régimen local que caracteriza toda la época de la Restauración, es decir, los últimos años del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX. El proceso actual de reforma global de la Administración local arranca en nuestro ordenamiento jurídico de la Ley de Reforma parcial del Régimen local de 23 de julio de 1966, cuya disposición final primera establecía un mandato para que el Gobierno, en el plazo de dieciocho meses, remitiera a las Cortes el correspondiente proyecto. Esta reforma de 1966 se proyectaba básicamente en el ámbito de las Haciendas locales, pero el legislador fue consciente de que no era posible que en sus líneas generales de ordenamiento local siguiera siendo el que se estableció por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, sino que era precisa una reforma en profundidad del mismo, y en consecuencia introdujo en el proyecto la disposición final que se indica. Incumplido dicho mandato, de nuevo por Decreto-ley de 16 de diciembre de 1969 quedaba obligado el Gobierno a remitir a las Cortes antes de 1 de enero de 1972 el correspondiente proyecto; en este caso, el Gobierno cumplió el encargo, pero el proyecto no pasó de ser tal, al ser retirado de las Cortes en febrero de 1974 por un nuevo Gobierno, con la promesa de remitir a la Cámara legislativa un nuevo proyecto, que en la actualidad, después de diecinueve meses de elaboración y discusión en la Cámara, se encuentra ya dictaminado por la correspondiente Comisión de las Cortes Españolas y pendiente tan sólo de su aprobación por el Pleno de la Cámara. En definitiva, las vicisitudes propias de toda reforma del Régimen local, como lo prueba nuestra historia legislativa.

En este planteamiento de reforma del Régimen local, una primera cuestión destaca por su importancia, y es la relativa a la tipología local o nuevas estructuras locales acomodadas a las exigencias de los tiempos presentes.

De todos los arduos problemas que en los actuales momentos gravitan sobre la Administración local, personalmente entiendo que ninguno tan grave, delicado y trascendental, desde el punto de vista

del futuro papel en la sociedad de dichas Entidades, como el que se refiere a lo que podemos denominar tipología local, y ello es así por cuanto que el resto de las cuestiones que la Administración local ha de resolver, tales como acentuar el carácter representativo de sus Corporaciones, la adecuada intervención o participación del ciudadano en la Vida local y el sistema de competencias y medios económicos de esta esfera de la Administración pública, sólo podrán encontrar conveniente respuesta si se parte de unas Entidades que respondan fielmente a las características de la hora actual. De poco servirá llamar al ciudadano a participar, si es en algo que no tiene la suficiente dimensión ni función. Ya ORTEGA apuntaba la trascendencia de este tema al entender que el problema del Régimen local se circunscribía en encontrar la entidad que diera adecuada respuesta al problema que cada momento histórico suscita. En otros términos, resulta urgente el establecimiento de estructuras administrativas descentralizadas que permitan gestionar el mayor número de servicios en condiciones tales que se logre el conveniente equilibrio entre eficacia y participación, como ha destacado el profesor MARTÍN MATEO.

Esta misma situación es la propia de todas las Administraciones locales europeas, como lo pone de relieve expresivamente en relación al Reino Unido el informe, ya citado, de Lord REDCLIFFE-MAUD, al indicar que en su reestructuración está en juego el futuro de la Administración local.

Examinando con un mínimo de detenimiento este aspecto del Régimen local, podemos apercibirnos que nos encontramos justamente en el momento histórico en que hace total crisis la fórmula organizativa establecida en el pasado siglo, y con la que aún básicamente seguimos contando. Ciertamente, las circunstancias son hoy tan otras, que se ha producido un evidente desfase entre las estructuras heredadas y las características que las actuales condiciones de vida exigen, por lo que se hace necesario, por así decirlo, recrear nuestras instituciones locales para situarlas en el horizonte de problemas acorde con la problemática general de nuestro tiempo. Este desfase entre la organización local existente y las actuales condiciones de vida se puede expresar gráficamente en las siguientes afirmaciones:

- 1.^a Las Entidades locales por las características a que responden no pueden tener en muchos casos, aunque se quiera, una ca-

pacidad económica y una envergadura gestora suficiente para responder con la eficacia debida a las complejas exigencias de la vida colectiva contemporánea.

2.^a Las estructuras locales actuales no constituyen, en la generalidad de los casos, espacios geográficos óptimos para la planificación y desarrollo de las tareas exigibles a la Administración de nuestro tiempo; el territorio provincial y, mucho más, el término municipal, no son, o al menos no lo son en todos los casos, el área ideal para la prestación de determinados servicios públicos que debe asumir una Administración local moderna y operativa.

La consecuencia que de estas dos afirmaciones se viene obteniendo es la de un vaciamiento progresivo de las funciones inherentes a las Entidades locales y la aparente legitimación de la tendencia estatal a penetrar en el complejo funcional típicamente local, en la seguridad de que podrá ejercer mejor los cometidos locales por disponer de una estructura más poderosa. De ahí la progresiva burocratización de la sociedad y el paulatino deterioro de las estructuras locales como fuerzas vivas y puntos de soporte de una sociedad profundamente dinámica.

A cada época de la historia corresponde, ciertamente, un tipo de condensación estructural y es claro, por tanto, que la nuestra ha de tenerlo. Si fuera cierto que entre las estructuras de nuestro tiempo no queda un sitio para las Entidades locales, habría que dejar a un lado sentimentalismos y cargar con la cruda verdad. Pero lo que hoy aparece como evidente es, justamente, lo contrario. Si hay algo verdaderamente característico en la evolución estructural que se advierte en nuestro tiempo, es precisamente el esfuerzo de la sociedad por desestatalizar en lo posible la vida pública o, al menos, por situar junto al Estado otras estructuras menores en las que apoyar y dar coherencia a nuestra complejísima vida social contemporánea que, por ello, debe reflejarse en la existencia de una Administración pluralista; y todo ello por humanizar, en la medida necesaria, un poder y unas estructuras en muchas ocasiones excesivamente frías, anónimas y distantes del propio hombre; por introducir, en definitiva, al hombre en el interior de las organizaciones que encuadran la vida social en tanto en cuanto es pura y simplemente ciudadano. En una palabra, forzar al máximo las Entidades administrativas hacia una remodelación como estructuras de participación, que es lo que en última instancia caracteriza a la Ad-

ministración local y que, en general, está precisando la Administración pública de nuestros días.

Y éste es, cabalmente, todo el significado histórico y político del Régimen local. Se explica, por tanto, que consciente o inconscientemente haya una fuerte opinión común en torno a la defensa y revitalización de estas Administraciones públicas; queda claro, entonces, que este esfuerzo revitalizador no se apoya en una romántica defensa del pasado cuanto en una profunda necesidad del hombre de nuestro tiempo. El Régimen local es la imagen misma de una Administración con dimensión humana —porque es la más cercana al ciudadano— y participada —porque en su esencia está la nota de representatividad—. La Administración local es hoy día la esfera administrativa cuya razón de ser se explica en la idea de sacar al ciudadano de su papel pasivo de destinatario de los servicios y convertirlo en actor, en agente del desarrollo de la comunidad.

Se hacen así necesarios nuevos ámbitos espaciales, superadores del concepto tradicional del territorio municipal, que vengan a efectuar una adecuada ordenación del territorio y permitan disponer del complejo organizativo adecuado a las exigencias de la vida colectiva que demanda la sociedad de nuestros días.

En este orden de ideas hay que destacar cómo la nueva Ley de Bases del Régimen local parte del reconocimiento de Municipios y Provincias como Entidades fundamentales de la Vida local, pero plenamente consciente de la insuficiencia que, al menos, muchos de los Municipios presentan, en cuanto que de los 8.656 existentes tan sólo 206 tienen una población superior a los 20.000 habitantes, abre amplias posibilidades a las fórmulas asociativas para superar los problemas de los pequeños Municipios a través del sistema de Municipio compuesto y, en general, persiguiendo romper el principio de uniformidad que tradicionalmente caracteriza entre nosotros al Régimen local, a fin de tratar de forma desigual a sujetos radicalmente diversos.

Se trata, en consecuencia, de establecer un amplio marco de fórmulas flexibles que, basadas en un intenso reconocimiento del asociacionismo local, permitan a la vida ciudadana acomodarse a sus peculiares características.

El Municipio es, ante todo y sobre todo, la institución que encarna y representa a una comunidad de vida territorialmente localizada, y esta dimensión representativa adquiere tal carácter en nuestro ordenamiento que no puede olvidarse, sin que ello quiera

decir que todo Municipio tenga que ser forzosamente por sí mismo una organización prestadora, con fines económico-administrativos, que pueden ser asumidos con ventaja por organizaciones supramunicipales, acudiendo a las figuras asociativas.

No se trata, por ello, de supresión *ex lege* de los pequeños Municipios, ya que la historia y el propio Derecho comparado nos pone de relieve que los intentos, en este orden, han sido siempre fallidos, pero sí abandonar una configuración puramente administrativa del Municipio y que fue, como lo prueba la historia, uno de los mayores inconvenientes para una correcta ordenación municipal.

Esta sí que es para mí la «vieja batallona cuestión», como lo ponen de relieve todos los proyectos de reforma de nuestra historia legislativa y, en las circunstancias actuales, es este punto el que resulta de más acuciante resolución. Si las fórmulas del Municipio compuesto, a través de figuras asociativas de diversa índole pueden resolver, como queda apuntado, los problemas de los pequeños Municipios, igualmente es aplicable a los grandes Municipios en la actualidad existentes como consecuencia de las nuevas formas de asentamiento de población y del desarrollo industrial a través de la configuración de las Areas metropolitanas, que se encuentran precisadas en nuestro ordenamiento jurídico de acertar en la correspondiente fórmula de gobierno y Administración local para las mismas.

En este orden de ideas, el proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen local establece una adecuada configuración de los llamados Municipios metropolitanos a través de un sistema de gobierno absolutamente local, frente a otra posible fórmula empleada para resolver ciertos problemas de estas Areas metropolitanas, y que en el campo del urbanismo ha sido utilizada por medio del establecimiento de Organismos autónomos de carácter estatal.

Ha quedado indicado cómo el Régimen local tiene forzosamente que montarse por imperativos de orden constitucional en torno a dos Entidades básicas: Municipio y Provincia. Por lo que se refiere a esta última, hay que decir que ya en los últimos tiempos la Provincia ha adquirido una importancia acusada entre nosotros, puesto que si es cierto que inicialmente presentó un acusado carácter artificial, en cuanto creación del legislador, el siglo largo de vida transcurrido desde su reconocimiento en 1833, ha hecho de las Provincias españolas unas Entidades básicas con un claro arraigo y conciencia social propia y con importantes funciones que desempeñar, en cuanto que su dimensión, su ámbito territorial, resulta en

numerosos casos adecuado para la planificación y prestación de servicios públicos. Piénsese que en una extensión aproximada a Francia nos encontramos con 50 Provincias, es decir, casi la mitad del número de Departamentos franceses.

En esta línea insiste el proyecto de reforma, pudiendo considerarse como una de las ideas maestras del mismo la potenciación que hace de las funciones y medios económicos de la Diputación o de la Entidad que en el sistema insular la sustituye, es decir, el Cabildo, y, en tal sentido, sin duda, en el futuro esta Entidad local estará llamada a desempeñar importantes cometidos que, de esta forma, podrán permanecer dentro del ámbito local.

Por otro lado, si las fórmulas asociativas son reconocidas y aplicadas ampliamente en relación a las Entidades municipales, igualmente pueden y deben serlo respecto a las Entidades provinciales para llegar a la configuración del espacio regional, en la medida en que resulte preciso para el debido cumplimiento de ciertas funciones de carácter público. Delimitación del espacio regional, que es uno de los grandes temas con que ha de enfrentarse el futuro ordenamiento local.

A los efectos de considerar la problemática que suscitan los nuevos planteamientos en orden a la defensa del medio ambiente, desde el punto de vista de la reforma de la Administración local, no sólo tendrán interés las consideraciones que quedan efectuadas respecto de la tipología o estructuras locales, sino que igualmente debe ser objeto de reflexión el tema de las competencias de dichas Entidades locales.

Sin entrar en un examen en profundidad de esta siempre delicada cuestión, que no permiten los límites de esta conferencia, en este punto una doble consideración de carácter general merece ser destacada. Por un lado, la necesidad de poner fin, asimismo, al criterio de uniformidad que caracteriza a la legislación vigente y que ha demostrado cumplidamente su fracaso. Las competencias y obligaciones no pueden ser las mismas para todas las Entidades locales de un mismo tipo, sino que debe admitirse la posibilidad de diversificarlas según su carácter. En segundo lugar, igualmente debe rechazarse la idea de establecer círculos cerrados de competencias. El intento racionalizador de repartir las competencias de forma exclusiva entre las diversas esferas de la Administración pública, que ha presidido en otra hora el siempre difícil tema de las competencias locales, se encuentra en la actualidad totalmente superado. El

ejemplo en materia de enseñanza con la Ley Moyano de mediados del siglo pasado o en el ámbito de las vías de comunicación, no es pensable sea aplicado en la actualidad.

En los momentos presentes se hace preciso una estrecha e íntima interrelación entre las distintas esferas de la Administración pública y, singularmente, entre la Administración del Estado y la Administración local, dando lugar al fenómeno que se puede denominar como Administración mixta, al que en otras ocasiones he dedicado mi atención, a través de fórmulas de colaboración y asistencia técnica entre ambas administraciones.

En todo caso, lo que la reforma del Régimen local debe perseguir es potenciar el ámbito de competencias de las Entidades locales, independientemente de que dichas competencias tengan el carácter de propias o sean transferidas a los entes locales, desde la Administración estatal, a través de técnicas diversas como puede ser la delegación, prevista ya en 1950, en la Ley de Régimen local, y que ha sido reiterada con posterioridad en otros textos legales de nuestro ordenamiento jurídico.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Expuestas las anteriores consideraciones en torno al Régimen local desde el punto de vista estructural y de las competencias de las diversas Entidades reconocidas, ha llegado el momento de valorar dicha reforma de cara a las funciones que, en orden a la defensa del medio ambiente, deben ser atribuidas a la Administración local.

Es evidente que la cuestión se plantea con intensidad distinta para las diferentes Entidades locales. Es un ejemplo más, claro y rotundo, de cómo no puede hacerse un tratamiento uniforme de los cometidos y funciones propios de las distintas Entidades locales, ya que los problemas relativos a la defensa del medio ambiente se plantearán con intensidad muy diversa en los pequeños Municipios y en las grandes concentraciones urbanas; en Provincias de carácter netamente industrial y de otras que no lo sean. Ciertamente, todas las Entidades locales deben tener una preocupación por ejercer las acciones administrativas adecuadas a la defensa de las condiciones de habitabilidad humana —limpieza viaria, recogida de basuras, etcétera—, pero ello será con intensidad muy distinta en un pequeño

Municipio o en la gran Area metropolitana. Y en este sentido hay que volver a recordar que de los cerca de 9.000 Municipios existentes, más de la mitad no llegan a una población de 1.000 habitantes y tan sólo 400 superan la de 10.000, y cuando la cifra a tomar en cuenta se eleva a 20.000, sólo nos encontramos, como se indicó, con 206 Municipios que, sin embargo, comprenden una población de 18 millones de habitantes, es decir, más de la mitad del censo de la población total de España.

En los pequeños Municipios bastarán las funciones administrativas tradicionales que en nuestro ordenamiento jurídico se establecen, en relación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a través de las correspondientes licencias reglamentadas por Decreto de 30 de noviembre de 1961 y a las cuales, dentro de este Curso, se refirió mi compañero el profesor BOQUERA; pero los grandes Municipios pueden y deben asumir otras funciones en este orden, fundamentalmente a través de fórmulas asociativas y, en general, a la Diputación o Cabildo insular le deben corresponder importantes funciones para la defensa del medio ambiente y protección de la Naturaleza.

Pero lo que en estos momentos me interesa especialmente destacar como reflexión final, a modo de conclusión de las consideraciones que quedan efectuadas, es que si las autoridades locales toman clara conciencia de la necesidad de una enérgica actuación en orden a la defensa del medio ambiente y si las estructuras locales que la reforma persigue son las adecuadas a la realidad existente, la competencia administrativa en este ámbito puede y debe ser ejercida básicamente por la Administración local sin que sea necesario montar una organización estatal *ad hoc*. Incluso muchas de las competencias tradicionales estatales en este campo podrán ser transferidas con ventaja a las Entidades locales. Bastará simplemente que la organización administrativa estatal tradicional, mediante las convenientes fórmulas de articulación con las Entidades locales, facilite a éstas el cumplimiento de la normativa que, con carácter general, se promulgue en este ámbito.

Pienso que de esta forma, dando plena aplicación al principio de subsidiariedad en este campo de las relaciones Estado-Administración local, estamos en condiciones de devolver a las Entidades locales el destacado papel que en otra época de la historia desempeñaron y, precisamente, en relación a una tarea que por sus características es propia e inherente a las relaciones de vecindad que ca-

racteriza al mundo local. Así, pues, a la hora de organizar las estructuras administrativas precisas para este reto de nuestros días, dichas Entidades deben reclamar el importante papel a que por sus características tienen derecho y la obligada coordinación que las acciones de defensa del medio ambiente entraña, puede y debe hacerse efectiva, en el orden de la gestión, en el seno de la organización local adecuada en cada caso y que la aplicación de las fórmulas asociativas permitirá establecer; pues, ciertamente, el Municipio tradicional no siempre será el ámbito espacial adecuado para estas acciones, pero sí el que resulte de la utilización de dichas fórmulas.

El tomar conciencia de ello es del mayor interés en estos momentos, pues como antes decía, estamos abocados a una futura regulación global del medio ambiente (Código) y entiendo que debe estar presidido por esta directriz del protagonismo de la Administración local.

Y todo ello movido no tanto por consideraciones puramente técnicas, buscando la eficiencia en el actuar de la Administración, como pensando en el hombre e intentando insertarle en unos ámbitos de participación y convivencia en los que pueda, individual y colectivamente, desarrollar su personalidad como ser libre. Tarea a la que todos estamos llamados a consagrar nuestros mejores esfuerzos.