

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE. REFERENCIA ESPECIAL A LAS ACTIVIDADES MINERAS (*)

por

Tomás Quintana López

Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de León

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GLOBAL.—II. LA PARTICIPACION DE LOS PODERES PUBLICOS EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.—III. DELIMITACION COMPETENCIAL EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: 1. COMPETENCIAS NORMATIVAS DEL ESTADO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE. 2. COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: A) *Desarrollo autonómico de la legislación básica estatal.* B) *Las normas adicionales de protección.* 3. LEGISLACIÓN BÁSICA Y DESARROLLO NORMATIVO SOBRE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN MATERIA DE MINAS. 4. LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: A) *La gestión autonómica del medio ambiente.* B) *Las competencias gestoras del Estado para protección del medio ambiente.* C) *La gestión del medio ambiente frente a las actividades mineras.*—IV. LA PARTICIPACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE: 1. PLANTEAMIENTO HISTÓRICO: A) *La*

(*) Este trabajo constituye un capítulo de mi libro *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, ya publicado por la Editorial Montecorvo, cuya amabilidad permite sacarlo a la luz aisladamente. Esta circunstancia explica que las referencias bibliográficas, en algunos casos, sean incompletas.

protección del medio ambiente como origen del municipalismo moderno. B) Breve referencia al municipalismo y protección del medio ambiente en el siglo XIX español y evolución posterior. C) Tránsito competencial posterior a 1955: a) Control de la calidad de las aguas. b) Protección de la riqueza forestal. c) Recogida y tratamiento de residuos. d) La calidad del ambiente atmosférico. e) La participación municipal en la aplicación del Reglamento de Actividades de 1961. 2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA LOCAL: A) La autonomía local y su defensa. B) La protección del medio ambiente como competencia de las Corporaciones Locales: a) En los Municipios. b) En las Provincias. C) La atribución de competencias sobre la protección del medio ambiente a las Corporaciones Locales. D) La posición de las Corporaciones Locales en la protección del medio ambiente a consecuencia de las actividades mineras.

I. PLANTEAMIENTO GLOBAL

Desde el inicio en el estudio del régimen competencial en materia de medio ambiente (1) hay que tener presente un dato fundamental que enmarca este objetivo: nos referimos a la unidad intrínseca de la naturaleza o medio ambiente natural, según reflejamos anteriormente (2).

En nuestro criterio la particular disposición de los recursos naturales plantea una serie de retos a los instrumentos que, de una forma o de otra, se dirigen a cumplir el mandato contenido en el artículo 45.2 del texto fundamental. Por una parte hay que llamar la atención sobre la sectorialización de las medidas tendentes a ese fin protector, culpable en gran parte de la realidad que se nos muestra. La reiterada división del problema medio ambiental en compartimientos estancos, incluso dentro de un mismo sujeto administrativo; de espaldas, por tanto, a las esenciales conexiones presentes en el medio ambiente natural, ha sido la causa de múltiples conflictos que, como puntas de

(1) La amplitud del fenómeno de la defensa del medio ambiente, su compleja organización, la multiplicidad de especialistas que requiere llevó a plantear la validez del concepto de competencia administrativa para explicar la actividad de la Administración en este sector; *vid.* ALVAREZ RICO, M.: «La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente», *D. A.*, 149, pág. 115.

(2) *Vid.* las consideraciones contenidas sobre este particular en QUINTANA LÓPEZ, T.: *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Montecorvo, Madrid, 1987, pág. 55.

iceberg, han venido demostrando el deficiente funcionamiento de la Administración pública en esta materia. El examen que más atrás hemos realizado, aun siendo parcial por haberse limitado al campo de los aprovechamientos mineros, ya nos da una idea de la situación; sobre sus posibles soluciones ya expresamos nuestra confianza en la ordenación del territorio como elemento o factor de integración de perspectivas sectoriales; camino, sin duda, de gran utilidad, aunque no exclusivo, para afrontar la compleja problemática que presenta la protección del medio ambiente.

Junto a esta integración de sectores, la natural disposición de los recursos que forman el medio ambiente natural implica que la responsabilidad sobre su protección sea distribuida entre los distintos sujetos públicos, distribución que debe responder a un principio impuesto por la naturaleza, la ligazón entre todos los recursos naturales y, además, tiene que facilitar una efectiva comunicación entre todos ellos.

II. LA PARTICIPACION DE LOS PODERES PUBLICOS EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

El artículo 45.2 de la Constitución, al imponer a todos los poderes públicos la obligación de proteger el medio ambiente, no ha hecho más que elevar a constitucional una regla esencial a la adecuada gestión del orden natural; sin duda, algunas de las claves sobre las que se asienta la defensa del medio ambiente natural no permiten sustraer ninguna instancia pública en ese objetivo.

En la actualidad es preciso delimitar el papel que corresponde en el unitario propósito de la protección ambiental a cada una de las entidades dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Uno de los factores que complican el reparto competencial entre el Estado, Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales viene determinado por la variedad de aspectos que inciden en la protección del medio ambiente y, sobre todo, por las dificultades para delimitar espacios donde poder acometer con eficacia su protección, espacios muy contadas veces coincidentes con los que sirven de ámbito territorial de las entidades públicas (3). A esta dificultad, junto con otras comunes al reparto competencial de cualquier otra materia, la protección del medio ambiente presenta la complejidad de su propio sustrato material, los recursos naturales conectados entre sí y cada cual con su

(3) Cfr. MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental...*, cit., pág. 153.

particular esquema competencial. En cualquier caso, aparece irrefutable en nuestro texto constitucional que tanto el Estado, las Comunidades Autónomas como los Entes integrantes de la Administración Local, han de participar en el grado que corresponda, en el cumplimiento del común mandato constitucional; el Constituyente, a través de las formulaciones genéricas que contienen los artículos 137, 148.1.9 y 149.1.23, ha impedido que esta materia quede en manos de un único responsable; facilitando, por el contrario, una racional distribución entre las entidades públicas que conforman la organización territorial del Estado.

Ya desde estos momentos queremos destacar la necesidad de que el Estado esté presente en la protección del medio ambiente, afirmación que no debe excepcionarse en el caso español, pese a tratarse de un Estado con claros matices federales. A consecuencia de los limitados contornos geográficos del resto de organizaciones públicas territoriales y por la variedad de aspectos sectoriales que inciden en la tutela del medio ambiente, cualquier medida que se adopte dirigida a este fin, al margen del ámbito territorial en que se ejecute, precisa de una coordinación que solamente se puede propiciar desde la altura que depara la organización estatal (4). Ahora bien, al igual que entendemos que no es posible negar al Estado una importante posición en el reparto competencial de esta materia, tampoco se puede hacer una distribución que favorezca excesivamente al Estado en perjuicio de otras Administraciones Públicas territoriales. El reto que hoy plantea la racionalización de la estructura organizativa del medio ambiente viene impuesto por el imprescindible equilibrio entre las distintas instancias públicas, todas ellas partícipes en la consecución de un único

(4) Esta necesidad se ha dejado sentir en países de corte federal: en los Estados Unidos, por Ley de 1 de enero de 1970, se crea a nivel federal una Comisión sobre la Calidad del Medio Ambiente, que constituye el principal órgano definidor de la política y líneas directrices a seguir en asuntos relacionados con el medio ambiente; mientras esta Comisión tiene por función principal la creación y prosecución de una política general, a la llamada Agencia de Protección del Medio Ambiente, también organismo federal, le corresponde la ejecución y cumplimiento de las reglamentaciones y controles necesarios para mejorar el medio ambiente; *vid.* EDMUNDS y LETEY: *Ordenación y gestión del medio ambiente* (trad. HERNÁNDEZ OROZCO), Madrid, 1975, págs. 590 y 593. En Alemania, en esta misma línea, la carencia de competencias en materia de medio ambiente por la Federación, fue salvada mediante reforma de la Ley Fundamental, por Ley Constitucional de 12 de abril de 1972, que afectó entre otros al artículo 75 y permitió que en el futuro fueran dictadas leyes federales sobre la materia. En un sentido similar, en Italia la Comisión GIANNINI, al estudiar la distribución de competencias entre el Estado y las Regiones, refiriéndose al medio ambiente, observa que en esta materia pueden configurarse distintos niveles (local, regional, estatal e internacional); *vid.* M. S. GIANNINI: «Informe sobre el modo de completar el Ordenamiento regional», *D. A.*, 191, vol. 1, pág. 326.

objetivo caracterizado por sus múltiples frentes. La experiencia ha demostrado el fracaso de aquellos ensayos que han proporcionado en exceso competencias de naturaleza medio ambiental a favor de una u otra organización territorial; la gestión de la política medio ambiental ha de situarse a igual distancia del centralismo que de un ilusorio localismo; la eficacia exige una articulación de competencias por encima de términos municipales y territorios dotados de autonomía, aunque sea política, pero a la vez esa misma eficacia exige también acercar los centros donde se tiene que resolver la problemática ambiental al lugar donde ésta se manifiesta, lo que justifica, sin duda, la atribución de competencias para la protección del medio ambiente a los Entes territoriales menores.

III. DELIMITACION COMPETENCIAL EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La posición de que goza el Estado en nuestro Derecho con referencia a la protección del medio ambiente no se puede definir haciendo abstracción de la que ostentan las Comunidades Autónomas; ciertamente, la delimitación competencial en general plantea dificultades notables debido a que las materias no son compartimientos estancos, incomunicados entre sí, lo que sin duda facilitaría un ideal reparto de competencias; pero si esto es común a todo sector material, en el caso del medio ambiente esta circunstancia aumenta de forma considerable. El medio ambiente como sector material recibe su sustantividad de la incidencia negativa que produce en la naturaleza el aprovechamiento o utilización de los distintos recursos naturales; por ello, a las dificultades propias de la delimitación competencial en cualquier materia, en este sector se unen otras derivadas de la profunda conexión que existe entre las regulaciones que tengan por objeto un recurso natural y el medio ambiente (5).

De acuerdo con las observaciones que acabamos de hacer parece necesario que para abordar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, hay que acudir no sólo a las reglas previstas en la Constitución y Estatutos de Autonomía para este título competencial, sino que además será preciso tener en cuenta las previsiones contenidas en estas mismas normas para cualquier

(5) Para MUÑOZ MACHADO se trata de materias conexas con el medio ambiente; *vid. Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, págs. 560 y sigs.

otro con incidencia ambiental (6). No obstante, lo dicho no impide que la protección del medio ambiente, en cuanto título competencial concreto y expresamente previsto en la Constitución, despliegue sus efectos desde su parcial perspectiva por encima de las previsiones constitucionales y estatutarias sobre sectores materiales con incidencia ambiental (7).

La cuestión a dilucidar no está exenta de problemas a causa de las estrechas vinculaciones existentes entre las materias atribuidas al Estado o Comunidades Autónomas en virtud de títulos competenciales diferentes; por todo ello, las pautas dadas por el Tribunal Constitucional al resolver supuestos conflictivos que se le han planteado nos pueden ser de interés. Así, por Sentencia de 30 de noviembre de 1982 (8), el Alto Tribunal afirma:

«El carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la protección del consumidor, y también la plural inclusión de una regla en sectores distintos, como pueden ser el del consumo y el de la sanidad, tendrá que llevarnos a criterios de elección de la regla aplicable. Por supuesto, las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer —cuando no puedan aplicarse conjuntamente— tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución.»

El fin que institucionalmente justifica la inclusión de un título competencial en la Constitución dirigido a la protección del medio ambiente, impone que los resultados surgidos del ejercicio de este título competencial afecten a materias sometidas a un reparto competencial diferente, pues aquéllos obedecen a una regla de distribución de competencias prevista por una razón o fin propio, en nuestro caso la protección del medio ambiente.

(6) Cfr. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, I, cit., págs. 555 y 558.

(7) Un ejemplo puede ilustrar esta idea: el artículo 148.1.11 de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias sobre pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial; de acuerdo con ello, los Estatutos de Autonomía han recogido la competencia en estas materias con carácter exclusivo. No se puede dudar que la incidencia de estas materias es absoluta en el medio ambiente, sector éste que goza de una distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas diferente a la que afecta a cada una de las materias que contiene el artículo 148.1.11 de la Constitución. Pese a esta contraposición, entendemos que la competencia autonómica, de carácter genérico, sobre caza o pesca fluvial, por ejemplo, no enerva el ejercicio de las competencias estatales sobre el medio ambiente, título competencial que surtirá sus efectos sobre todos y cada uno de los sectores que inciden en él.

(8) BOE, 29 de diciembre de 1982.

Más recientemente de nuevo ha sido sometido al Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad, ahora interpuesto por el Gobierno de la Nación, contra el artículo 19 de la Ley de 24 de noviembre de 1983, del Principado de Asturias, reguladora de las tasas sanitarias de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. El conflicto, que resuelve la Sentencia 46/26, de marzo de 1985 (9), enfrenta los títulos competenciales derivados del artículo 149.1.17 de la Constitución, y 13.1.h del Estatuto asturiano, llegando a afirmar el Tribunal Constitucional que todo lo relativo al régimen económico de la Seguridad Social es competencia exclusiva e indeclinable del Estado, pese a que el artículo 13.1.h del Estatuto de Asturias prevea la competencia del Principado sobre Seguridad Social, pues el artículo 19 de la Ley de 24 de noviembre de 1983, al establecer la responsabilidad de la Seguridad Social a través del Instituto Nacional de la Salud para el abono de los gastos de internamiento de sus beneficiarios,

«... es una norma con sustantividad propia; que, en caso de poseer legitimidad constitucional, supondría un nuevo título *ex lege* que se sumaría a los que con anterioridad pudieran existir como título nuevo y con vida propia en el terreno de la juridicidad, aunque ahora se quiera limitar su alcance a ser puramente declarativo de lo instituido en otras normas.»

De la doctrina que mantiene esta Sentencia se desprende que un título competencial, en este caso del Estado, no debe quedar oscurecido por el uso que las Comunidades Autónomas ejerzan de los propios, cuando de éstos, por su carácter, es decir, por la conexión existente entre materias, pueda derivarse el nacimiento de títulos competenciales contrarios a la Constitución.

1. COMPETENCIAS NORMATIVAS DEL ESTADO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

De manera uniforme, por afectar a todo el territorio nacional y, además, de forma exclusiva (10), el Estado es competente según el artículo 149.1.23 de la Constitución para dictar la legislación básica (11) sobre la protección del medio ambiente; indudablemente, la

(9) *BOE*, 19 de abril de 1985.

(10) En relación con este concepto, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA: «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *REDC*, 5, págs. 63 y sigs.

(11) En la actualidad ya contamos con una densa doctrina del Tribunal Constitucional sobre cómo hay que entender las distintas referencias que con distintas expresiones realiza el artículo 149 de la Constitución a la legislación básica. Este Alto Tribunal, a partir de su Sentencia de 28 de julio de 1981 (*BOE*, 13 de agosto), viene manteniendo una

futura Ley Básica del Medio Ambiente ocupará un lugar de primer orden entre las bases normativas de esta materia, sin que pueda excluirse la existencia de un contenido básico en otras normas estatales (12).

La lectura del artículo 149.1.23, precepto que habilita la competencia estatal a que nos hemos referido, y del artículo 148.1.9, también de la Constitución, sobre la gestión en materia de protección del medio ambiente, nos abre a la luz un importante espacio legislativo, ocupado bien por el Estado, bien por alguna Comunidad Autónoma. Según el sentido que nuestro Tribunal Constitucional viene dando a la normativa básica, incapaz de agotar el contenido normativo regulador de la materia, son necesarias ulteriores precisiones para completar la regulación global de cualquier sector; en concreto, de acuerdo a los preceptos que acabamos de citar, en materia de medio ambiente, a partir de la legislación básica que corresponde al Estado, el desarrollo normativo de ésta sólo ha podido ser asumido por aquellas Comunidades Autónomas que, bien desde la aprobación de sus Estatutos, o bien a través de Ley Orgánica de Transferencia, han recibido esta competen-

concepción material de bases, al afirmar que: «La noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o proyectos básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente»; concepto material de lo básico que, como advierten GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, no está exento de problemas (*Curso de Derecho...*, I, cit., pág. 297). Por otra parte, es destacable el esfuerzo del Tribunal Constitucional por mantener el contenido de la regulación básica dentro de unos límites; por una parte, asegurando un común denominador o elemento normativos uniformes, sin que éstos lleguen a tal grado de desarrollo que dejen vacíos de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas, según indica entre otras la Sentencia de 28 de abril de 1983 (*BOE*, de 17 de mayo); en consecuencia, lo característico del sistema es permitir una convivencia pacífica entre una común y uniforme regulación con «una diversidad de regulaciones», como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 4 de noviembre de 1982 (*BOE*, 10 de diciembre), al pronunciarse sobre el contenido de la legislación básica sobre el medio ambiente. De acuerdo con esta posición, el Tribunal Constitucional aleja a la legislación básica del Estado de cualquier similitud con el papel que desempeña la Ley en la relación Ley-Reglamento (Sentencia de 28 de julio de 1981).

(12) En ésta, como en otras materias, se plantea el problema de saber si es sólo básico el contenido de la futura Ley Básica o si, por el contrario, también puede serlo cualquier otra norma que tenga carácter esencial y de interés general, pese a no estar cubierta nominalmente por ese título; sobre ello no hay que olvidar que el Tribunal Constitucional ha mantenido una concepción material de bases; por su parte, el Anteproyecto de Ley Básica del Medio Ambiente, después de afirmar que «la técnica de la Ley de Bases es la más adecuada para dar coherencia y unidad a los diversos sectores y subsistemas que integran el medio ambiente, permitiendo a la vez revelar la estrecha relación que entre ellos existe», sienta que esta técnica es «la que más correctamente encaja en el concepto de legislación básica de nuestro Texto constitucional, que no se agota en esta Ley, sino que se extiende a los contenidos ambientales de la regulación sectorial».

cia (13); el resto de Comunidades Autónomas, las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, no pueden desde un primer momento asumir competencias normativas en materia de medio ambiente (14). Esta situación, que patrocina la Constitución misma, obliga al Estado a no desentenderse de la regulación del medio ambiente una vez dictada la normativa básica. En esta materia el Estado tiene que descender al desarrollo legislativo cuando sean precisos contenidos normativos más allá de los proporcionados por la legislación básica, lo que es imprescindible en relación con aquellas Comunidades Autónomas que no han llegado al techo de autonomía; pero, además, estas normas de desarrollo han de ser supletoriamente aplicadas en las Comunidades Autónomas que, gozando del grado superior de autonomía, no han elaborado su propia normativa de desarrollo de la legislación básica del Estado, conclusión que avala el artículo 149.3 de la Constitución (15).

2. COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Según hemos señalado, las Comunidades Autónomas dotadas de plena autonomía pueden proceder al desarrollo normativo de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, dictando incluso normas adicionales de protección. Por el contrario, el resto de Regiones hasta completar el mapa autonómico no pueden salir de los márgenes impuestos en el artículo 148.1 de la Constitución, que impiden dictar normas en esta materia hasta que no pasen los cinco años a que se refiere el artículo 148.2, en que, tras la reforma de sus Estatutos, podrán ampliar sus competencias.

(13) País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias. Las dos últimas Comunidades Autónomas citadas precisaron de sendas Leyes Orgánicas de Transferencia para asumir competencias para el desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente.

(14) *Vid.* Estatuto de Autonomía de Asturias, artículo 24. Estatuto de Autonomía de Cantabria, artículo 24. Estatuto de Autonomía de La Rioja, artículo 10. Estatuto de Autonomía de Murcia, artículo 12. Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 36.2. Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, artículo 33. Estatuto de Autonomía de Extremadura, artículo 9. Estatuto de Autonomía de Baleares, artículo 12. Estatuto de Autonomía de Madrid, artículo 28. Estatuto de Autonomía de Castilla-León, artículo 28.

Se exceptúa, por tanto, de esta lista la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, cuyo artículo 57.c prevé el desarrollo legislativo y ejecución de la materia de medio ambiente y ecología en favor de Navarra, en contradicción con los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la Constitución.

(15) En el círculo de suplencia denominado por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho...*, I, cit., pág. 302.

A) *Desarrollo autonómico de la legislación básica estatal*

La compartición legislativa que habilita la Constitución española sobre el medio ambiente, una vez asumida por algunos Estatutos de Autonomía, supone que las normas autonómicas de desarrollo de la legislación básica del Estado tienen su fundamento en el reparto competencial que contienen la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía, lo que las sitúa en un lugar muy distinto del ocupado por los Reglamentos en relación con la Ley previa habilitante.

De acuerdo con esa esencial diferencia, la legislación autonómica de desarrollo tiene que ser la respuesta a una política propia (16), circunscrita a unas bases que son criterios generales de regulación comunes a todo el Estado, lo que significa, en sentido positivo, «los objetivos, fines y orientaciones para todo el Estado», y en sentido negativo, «un límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias» (17); pero, en cualquier caso, esos límites dan cabida a unas normas radicalmente distintas al Reglamento, «norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, obra de la Administración» (18).

En la búsqueda de un equilibrio para el desarrollo normativo de la legislación básica del Estado en materia del medio ambiente, equilibrio cuyos extremos están presentados por unas normas de desarrollo desvinculados de la legislación estatal básica y por un desarrollo normativo limitado a la ejecución, pormenorización o simple complemento de la legislación básica estatal, en la búsqueda de un equilibrio, decíamos, nos puede ser útil recordar la ponderada doctrina que mantiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 4 de noviembre de 1982, al afirmar:

«Sentado lo anterior y para decidir si la Ley impugnada respeta o no el orden competencial establecido por la Constitución y el Estatuto, hay que referirse en primer término al artículo 149.1.23 de la Constitución, en relación con el 10.6 del Estatuto. El primero atribuye al Estado competencia exclusiva entre otras materias para dictar la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de pro-

(16) *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de junio de 1982 (*BOE*, de 28 de junio de 1982).

(17) Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983 (*BOE*, de 27 de abril de 1983).

(18) *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho...*, I, cit., pág. 184.

tección". El segundo dispone que "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección". Se establece en estos preceptos, de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia del medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la "indispensable solidaridad colectiva" a que se refiere el artículo 45.2 y sobre la que se volverá más adelante. Pero se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución, sino de "desarrollo legislativo" de la legislación básica, y la de imponer "medidas adicionales de protección"; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad, son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones.»

En consecuencia, el Tribunal Constitucional mantiene la legitimidad de distintas regulaciones en materia de medio ambiente, vinculadas a las diferentes Comunidades Autónomas, con el único límite que representa la política global del Estado en que tienen que encajar.

La problemática hasta ahora abordada en relación con el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal sobre el medio ambiente es común a otras materias; no obstante, la particular sustantividad del medio ambiente como sector material, según antes ha quedado indicada, plantea ciertas cuestiones específicas en el juego legislación básica-legislación de desarrollo.

Cada recurso natural, por sí o agrupado con otros, se identifica con un sector material para el que la Constitución ha previsto su propia distribución competencial; a ella, por tanto, y a los Estatutos de Autonomía hay que acudir para medir el campo competencial que corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas. La omisión por parte de algún Estatuto de competencias sobre algún recurso natural integrante del medio ambiente, pudiera llevar a plantear dudas acerca de la legitimidad de esta Comunidad Autónoma para dictar normas de desarrollo en materia de protección del medio ambiente, cuando éstas afectan al recurso natural sobre el que carece de competencias. En nuestra opinión, las Comunidades Autónomas dotadas de competencia para dictar normas legislativas de desarrollo de la legislación básica del Estado sobre la protección del medio ambiente, están perfectamente capacitadas para ejercer dicha competencia sobre todos los recursos naturales integrantes de la concepción del medio ambiente que manejamos. Los distintos títulos competenciales, protección del

medio ambiente en general y recursos naturales integrantes del medio ambiente hacen posible situaciones de este tipo, lo que sin duda exige una formidable labor de coordinación entre el ejercicio de competencias autonómicas y estatales amparadas en títulos diferentes.

También nos interesa destacar otra cuestión que, común a otras materias, tiene su problemática propia cuando se trata del desarrollo de la legislación básica estatal sobre la protección del medio ambiente; nos referimos a la innecesariedad de previo ejercicio de la competencia estatal para que pueda ser ejercitada la competencia territorial. La postura del Tribunal Constitucional a partir de su Sentencia de 28 de julio de 1981 es tajante, tratando de evitar que la inactividad legislativa del Estado aniquile el desenvolvimiento de las competencias autonómicas, constitucional y estatutariamente reconocidas (19). Ahora bien, la posición del Alto Tribunal no está exenta de problemas, pues como ha precisado MUÑOZ MACHADO, «cambia el ente encargado de definir lo que es básico. En lugar de hacerlo el Estado, que es quien tiene encomendada primariamente esta tarea, lo hacen las Comunidades Autónomas» (20). A esta aguda observación, común a cualquier materia en que su regulación reclame el concurso del Estado y el ejercicio del desarrollo normativo autonómico, el sector del medio ambiente añade un segundo problema, derivado de la específica configuración de esta materia; la protección del medio ambiente tiene que partir necesariamente de una política global, abordada, cuando menos, a nivel de Estado, para lo que es imprescindible más que en cualquier otro sector material un cuerpo normativo básico; la multiplicidad de sectores que inciden en el medio ambiente exige una coordinación difícilmente alcanzable si no es a través de una serie de principios básicos impuestos por el Estado. Como fácilmente se comprende, esta necesidad no se colma mediante la extracción de los criterios sustentados por la legislación sectorializada, visión que fue combatida ya por el preámbulo de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, según vimos; por el contrario, es imprescindible que sin más demora se haga realidad la prometida Ley Básica del Medio Ambiente que, con proyección de conjunto, cumpla la previsión constitucional configurando unas bases normativas en esta materia, y a la vez evite que las Comunidades Autónomas, en uso legítimo de sus competencias, realicen un desarrollo legislativo disperso sin el común denominador que proporciona la legislación básica.

(19) Cfr. MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, 1984, págs. 221 y 222.

(20) MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, I, cit., pág. 430.

B) *Las normas adicionales de protección*

La diversidad de regulaciones que permite nuestro Ordenamiento Constitucional en esta materia se puede generar tanto por el desarrollo normativo de la legislación básica estatal como a través de la facultad de dictar normas adicionales de protección del medio ambiente. Con base en el artículo 149.1.23 de la Constitución, ciertas Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos esta competencia (21).

Si tal como hemos observado anteriormente, el desarrollo legislativo ya habilita una política propia para cada Comunidad Autónoma, la posibilidad de dictar normas adicionales de protección ahonda aún más en ello. Las diversas circunstancias, necesidades, supuestos fácticos de cada Región son susceptibles de legitimar, y no sólo esto, sino de hacer imprescindible una serie de medidas concretas y distintas en cada Comunidad Autónoma, sin que ello sea obstáculo a la necesidad de una política unitaria, en lo fundamental, para proteger el medio ambiente.

El Constituyente ha acertado a dar satisfacción por esta vía a una demanda impuesta por la realidad, tanto natural como social, poniendo en manos de las Comunidades Autónomas, hoy de algunas y en el futuro probablemente de todas, una competencia imprescindible para hacer factible el mandato del artículo 45 de la Constitución. La variedad de elementos naturales, su dispar distribución a lo largo de todo el territorio nacional, las distintas manifestaciones de su aprovechamiento, éstas y otras muchas circunstancias imponen que cada Comunidad Autónoma adopte aquellas medidas, y nunca más exacto el término, apropiadas a sus necesidades presentes y futuras.

La oportunidad de las normas adicionales de protección del medio ambiente parece difícilmente rebatible; sin embargo, no por ello deja de ser necesario realizar algunas precisiones sobre la problemática que plantean, derivada fundamentalmente de no estar previstas con carácter uniforme para todo el Estado, y por otra parte, estar a disposición de la voluntad de las Comunidades Autónomas que hayan asumido esa competencia.

En relación con este planteamiento, las normas adicionales de protección del medio ambiente tienen que encontrar respaldo en su propia adecuación para lograr la finalidad a que se dirigen; un importante

(21) Algunas de ellas asumen en sus Estatutos la facultad de dictar normas adicionales de protección del medio ambiente retrasando su eficacia hasta la reforma del Estatuto o hasta que se produzca la correspondiente Ley Orgánica de Transferencia.

peligro que se cierne sobre el ejercicio de este ámbito competencial autonómico es su utilización para conseguir metas distintas, cuando no espurias, en desacuerdo con la habilitación constitucional y estatutaria (22). Además, en cualquier caso y supuesta la exclusiva finalidad protectora del medio ambiente, su alcance se ha de situar en esa línea de equilibrio entre las exigencias del desarrollo y la protección del medio ambiente, ser razonables y proporcionadas al fin propuesto, como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 1982.

Tampoco el principio de solidaridad, al presidir desde el frontispicio constitucional las relaciones entre las Comunidades Autónomas, puede sustraerse a imponer sus consecuencias en la cuestión que ahora tratamos, máxime cuando el artículo 45 de la Constitución, precepto de insustituible importancia en la ordenación de la protección ambiental, en su apartado segundo, apela a la indispensable solidaridad colectiva en que se han de apoyar los poderes públicos para defender y restaurar el medio ambiente. Nuevamente ahora hay que localizar el punto de equilibrio en el que situar las normas adicionales de protección; el juego del principio de solidaridad impone sus consecuencias, pero no exige «criterios igualitarios ante situaciones desiguales» (23). La creación de exigencias particulares por este tipo de normas adicionales de protección, aun no previstas con carácter general por el Estado, no son manifestaciones de una supuesta insolidaridad, o, al menos, no tienen necesariamente que serlo, según se desprende de la Sentencia de 4 de noviembre de 1982 del Tribunal Constitucional. Precisamente esta importante Sentencia nos ofrece una pauta válida, a nuestro entender, para juzgar la constitucionalidad de las medidas adicionales de protección del medio ambiente, al obtener del juego conjunto del principio de solidaridad y del principio de subordinación de toda la riqueza del país al interés general un claro límite, afirmando que a través de ellas «no pueden sustraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general...», lo que supone una decidida vocación de estas medidas de acomodarse a la política global de protección del medio ambiente proyectada desde el Estado.

(22) Cfr. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, I, cit., pág. 564.

(23) Es reiterada esta doctrina por el Tribunal Constitucional al aplicar el principio de igualdad que encierra el artículo 14 de la Constitución. En este sentido, entre otras, la Sentencia de 10 de julio de 1981 (BOE, 20 de julio de 1981).

3. LEGISLACIÓN BÁSICA Y DESARROLLO NORMATIVO SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN MATERIA DE MINAS

Según hemos indicado más arriba, el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad de la legislación autonómica de desarrollo también en los casos en que con posterioridad a la Constitución no ha sido dictada la legislación básica estatal. Esta carencia de normación básica postconstitucional sobre la protección del medio ambiente en materia de minería llevó al Tribunal Constitucional a aplicar esta doctrina en su conocida Sentencia de 4 de noviembre de 1984; en ella afirma:

«No existiendo por ahora tal legislación básica, es de aplicación la doctrina sentada por este Tribunal en sus Sentencias de 28 de julio de 1981 y 8 de febrero de 1982, según la cual la ausencia de aquélla no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa siempre que se respeten las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa y sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en el futuro tales normas que, naturalmente, serán entonces aplicables a las Comunidades Autónomas.»

La transposición de esta doctrina al ámbito del medio ambiente posibilitó al Alto Tribunal definirse acerca de la extensión de la legislación básica del Estado respecto a la protección del medio ambiente frente a la industria extractiva, razonando en favor de una concepción amplia no circunscrita a la materia sobre la que versa el desarrollo normativo; textualmente afirma:

«... es de señalar que cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco está formado por toda la legislación básica que a ella se refiere y no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia.»

No obstante, pese a la amplitud con que esta Sentencia concibe el marco o legislación básica del Estado, lo que a nosotros nos parece una posición acertada, su análisis se limita a la legislación de minas, aceptando la existencia de bases normativas en la Ley de Minas de 1973, artículos 5.3, 17.2, 34.3, 66, 69.1 y 81, que imponen la armonización de la protección del medio ambiente con las explotaciones mineras, lo que posibilita que las Comunidades Autónomas puedan elaborar los correspondientes desarrollos normativos en uso de sus competencias.

El reconocimiento que realiza el Tribunal Constitucional de ciertos preceptos de la Ley de Minas como básicos, plantea algunos interrogantes sobre la extensión de la regulación básica estatal en esta materia. En nuestra opinión, el contenido de la Sentencia que acabamos de transcribir no impide que otras normas, incluso al margen de la propia Ley de Minas, puedan contener principios también básicos para la protección del medio ambiente en esta materia. Según hemos indicado, el Estado, aunque con retraso, en cumplimiento de las previsiones del artículo 5.3 de la Ley de Minas, ha aprobado dos Decretos relativos a la restauración de espacios afectados por actividades extractivas; normas que hacen surgir la duda acerca de su carácter, básico o no, o cuando menos de alguno de sus preceptos. Ciertamente, su rango es inferior a Ley, lo que dificulta su integración entre la normativa básica estatal de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, pero también es cierto que en posteriores resoluciones este Tribunal ha introducido algún matiz en esta regla general, permitiendo que sea el Gobierno, en ejercicio de su potestad normativa inferior, quien defina lo que hay que entender por básico, al regular aspectos complementarios de las previsiones básicas, establecidas en Leyes formales (Sentencias de 28 de enero de 1982 y de 28 de abril). El caso de los Reales Decretos de 15 de octubre de 1982 y de 9 de mayo de 1984 pueden subsumirse sin grandes dificultades en la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional, en cuanto estas normas han sido dictadas al amparo del artículo 5.3 de la Ley de Minas, a quien sirven de desarrollo, imponiendo la restauración del espacio afectado por las explotaciones mineras; restauración, por otra parte, expresamente impuesta por la Constitución, como se encarga de recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 1985.

4. LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Una primera lectura de los preceptos constitucionales que dibujan el reparto de las competencias ejecutivas o de gestión del medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas nos indica que el Constituyente ha querido, o por lo menos ha admitido, una uniformidad entre todas las Regiones. El artículo 148.1.9 de la Constitución permite que las Comunidades Autónomas asuman la gestión en materia de protección del medio ambiente; de acuerdo con ello, todas las constituidas se han dotado de la competencia exclusiva para gestionar el medio ambiente.

El reparto tal como ha sido enunciado no plantearía mayores problemas de tratarse de algún sector cuyo sustrato material no tuviera las conexiones existentes en el medio ambiente (en mayor o menor medida, ninguna materia se halla desprovista de conexiones); pero éste, como se ha indicado en reiteradas ocasiones, está compuesta por muy diversas realidades naturales, lo que produce sus consecuencias a la hora de definir el régimen competencial de su gestión.

A) *La gestión autonómica del medio ambiente*

Las Comunidades Autónomas disponen de la competencia nuclear para la gestión de la protección del medio ambiente, lo que se enmarca dentro del cuadro general de competencias ejecutivas de que son titulares las Regiones. Sin embargo, el círculo de intereses, que es lo que legitima las competencias de cualquier entidad público-territorial, según el artículo 137 de la Constitución, exige que incluso a nivel de gestión ciertos recursos naturales, plenamente integrantes del medio ambiente, estén en manos extrañas a las Comunidades Autónomas (24), pese a que sean éstas quienes han asumido con carácter general las competencias de gestión. Parece indudable que la gestión del medio ambiente, pese a lo dispuesto en el artículo 148.1.9, ofrecimiento plenamente asumido por los Estatutos de las Comunidades Autónomas, lejos de ser considerada como una competencia exclusiva autonómica, hay que tenerla por concurrente con el Estado.

Pero antes de referirnos a las posibles competencias gestoras del Estado sobre la protección del medio ambiente, no podemos omitir las virtualidades que ofrecen los convenios interautonómicos previstos en el artículo 145.2 de la Constitución. La diversidad de aspectos que se reflejan en la protección del medio ambiente impone que la gestión suprarregional sea la vía más adecuada para atender el ejercicio de una competencia asumida estatutariamente, y salvar los límites con que se enfrenta la gestión individual de la protección del medio ambiente. El convenio entre Comunidades Autónomas realizado con este fin es un

(24) Entre otros sectores, el tema se plantea en relación a la gestión de los recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma; por tanto, excediendo de los intereses propiamente autonómicos, la gestión del medio ambiente como competencia de las Comunidades Autónomas no puede habilitar la gestión de las aguas que excedan del territorio autonómico. La gestión de las aguas y la del medio ambiente, en parte indivisible, impide el ejercicio de esta última competencia por ciertas Comunidades Autónomas, pese a ser depositarias de la competencia genérica sobre la gestión de la protección ambiental.

instrumento válido para gestionar la protección del medio ambiente cuando se requiere un marco de actuación más amplio que el permitido a cada Comunidad Autónoma aislada; sin que ello rompa el marco competencial configurado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, dado que, como señala la doctrina, los convenios interautonómicos solamente pueden ser establecidos para atender a la gestión y prestación de servicios derivados de competencias exclusivas o concurrentes (25).

B) *Las competencias gestoras del Estado para protección del medio ambiente*

De la lectura de los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la Constitución fácilmente surge la conclusión de que el Estado se sitúa al margen de la gestión ambiental; pero ni estos preceptos ni los correspondientes Estatutos de Autonomía saldan totalmente el tema. En estos momentos es preciso reiterar la esencia misma del sector del medio ambiente, para después de observar la variedad de materias que inciden en él, recordar cómo en alguna de ellas, por imperativos constitucionales, el Estado se reserva competencias de gestión (téngase en cuenta el ejemplo propuesto de materia hidráulica). Pero además de estos títulos reconocidos expresamente en la Constitución, las concretas previsiones estatutarias que recogen la competencia autonómica para la gestión de la protección del medio ambiente tampoco excluyen toda intervención estatal en ella.

La gestión directa de los servicios corresponde a las Comunidades Autónomas; no es, en general, estatal; sin embargo, la titularidad por parte del Estado de la competencia para aprobar la legislación básica sobre la protección del medio ambiente necesita del ejercicio de competencias gestoras de apoyo, limitadas en muchos casos a la fiscalización estatal de la ejecución autonómica de su legislación, fiscalización necesaria para que el Estado realmente haga efectiva su competencia de dictar legislación básica (26).

(25) Cfr. RIVERO YSERN, J. L.: «Tipología de convenios interregionales», *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, organización y convenios*, Sevilla, 1980, pág. 212. MENÉNDEZ REXACH, A.: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, pág. 95. ORTEGA ALVAREZ, L. I.: «Las relaciones interautonómicas», *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, obra dirigida por GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1983, págs. 422 y siguientes.

(26) Sobre la supervisión por el Estado de la ejecución autonómica de normas estatales, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, págs. 81 y sigs. En relación con la protección del medio ambiente, en las

Además, la configuración del sector del medio ambiente, precisamente por la dispersión que presenta y por la aterritorialidad con que se manifiestan los ataques al entorno natural necesita, más que cualquier otra materia, una política global para su protección que sea expresión de los intereses nacionales por encima de los propios de cada Comunidad Autónoma. Desde luego que ahí está una de las justificaciones de la reserva constitucional en favor del Estado de la legislación básica en esta materia; pero como ha apuntado MUÑOZ MACHADO, no todo lo que responde a un interés nacional es susceptible de formalizarse en normas, sino que puede exigir, en algunos casos, medidas de ejecución (27). En la búsqueda de los límites reales a las competencias gestoras del Estado y las Comunidades Autónomas hay que acudir, además de a los artículos 148 y 149 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, al artículo 137 del texto fundamental, que dibuja la autonomía de los Entes en que se organiza territorialmente el Estado bajo el principio de la gestión de sus respectivos intereses (28).

La unidad de gestión, principio en que posiblemente se asiente la organización administrativa para la protección del medio ambiente (29), extiende sus efectos no sólo al interior de cada Administración pública, sino que también preside la concurrencia de todas ellas a un mismo fin (30). La puesta en funcionamiento desde el Estado de este principio precisa la creación de una infraestructura organizativa de ámbito estatal, con competencias de diferente naturaleza a las ejercitadas por el legislador.

La organización administrativa que prevé el Anteproyecto de Ley Básica del Medio Ambiente está encargada de un cometido que, sin entrar de lleno en la gestión ambiental, competencia de titularidad autonómica, responde a funciones radicalmente distintas a las que ejerce el legislador (31).

previsiones del Anteproyecto de Ley Básica del Medio Ambiente estas funciones las cumplirá un posible Instituto del Medio Ambiente (art. 22).

(27) Cfr. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, I, cit., pág. 560.

(28) Sobre los peligros a que puede dar lugar una excesiva aplicación de este criterio, *vid.* LARUMBE BIURRUN: «Medio Ambiente...», cit., pág. 58.

(29) Artículo 21.1 del Anteproyecto de Ley Básica del Medio Ambiente: «La organización administrativa en materia ambiental se regirá en lo posible por el principio de unidad de gestión en cada uno de los niveles territoriales».

(30) Cfr. PÉREZ MORENO, ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ: *Constitución y Medio Ambiente. Bases para un programa legislativo*, Sevilla, 1982, pág. 59.

(31) Así por ejemplo, su artículo 22 impone una serie de tareas al Instituto del Medio Ambiente de indudable carácter gestor, como la realización de un informe trienal sobre la situación del medio ambiente en España, realización de campañas y actividades formativas y divulgativas de educación ambiental, resolución o propuesta de expedien-

En atención a las consideraciones que se vienen haciendo, resulta indudable que la asunción, en exclusiva, por las Comunidades Autónomas de competencias gestoras sobre la protección ambiental dista de ser una realidad que no admite excepción. De nuevo la naturaleza de las cosas, en este caso el sustrato material que forma el medio ambiente, se impone a los dictados del legislador parcialmente alejados de la realidad.

C) *La gestión del medio ambiente frente a las actividades mineras*

La Constitución, en su artículo 149.1.25, reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen minero y energético, todo lo demás puede ser asumido por las Comunidades Autónomas de más amplia autonomía; así ha ocurrido al recibir las competencias sobre el desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético. En estos supuestos la gestión, tanto de la protección del medio ambiente como del régimen minero y energético, queda residenciada en los órganos de las Comunidades Autónomas; en consecuencia, la gestión del medio ambiente en relación con las actividades extractivas no debe plantear conflicto alguno, pese a tratarse de dos finalidades diferentes: la gestión de los recursos minerales y la protección ambiental, por recaer sobre un mismo sector material, la minería.

El planteamiento que se acaba de hacer difiere tratándose de Comunidades Autónomas que han accedido por la vía del artículo 143 de la Constitución; en relación con ellas, como es sabido, el límite máximo de competencias viene impuesto por el artículo 148.8 del texto fundamental, no contemplando éste la asunción de competencias sobre el régimen minero y energético. En estos supuestos se da la circunstancia de que una Región es competente para gestionar la protección del medio ambiente y, sin embargo, no lo es para gestionar el régimen minero y energético (32), sector de indudable influencia

tes de ayuda económica, etc.; incluso llegando, con posible infracción del reparto competencial que impone la Constitución, a resolver expedientes, autorizando o informando determinadas actividades que pudieran degradar el medio ambiente. Este tipo de reflexiones suscitan, igualmente, los artículos 23 y 24 del Anteproyecto citado.

(32) Ciertamente, algunas Comunidades Autónomas han recogido entre sus competencias funciones en relación con el régimen minero y energético, lo que al tratarse de Regiones que han accedido a la Autonomía de forma gradual suponen un quebranto a las previsiones constitucionales de los artículos 148 y 149 de la Constitución; *vid.* por ejemplo, artículo 57.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y artículo 27.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

ambiental; la cuestión, aunque puede plantear situaciones conflictivas, está llamada a desaparecer desde el momento que el artículo 148.2 de la Constitución posibilita la reforma de los Estatutos de Autonomía pasados cinco años desde su aprobación para que las Comunidades Autónomas que aún no han accedido a la plena autonomía amplíen sus competencias en el marco del artículo 149 de la Constitución.

IV. LA PARTICIPACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

1. PLANTEAMIENTO HISTÓRICO

A) *La protección del medio ambiente como origen del municipalismo moderno*

Quizás el encabezamiento pudiera deberse al prurito por encontrar antecedentes en el estudio de la titularidad municipal de competencias para la protección del medio ambiente. Justo es reconocer que la observación no está exenta de razones; sólo hay que pensar en el largo período que separa el nacimiento del moderno Municipio, fenómeno ligado a la Revolución Francesa, y la preocupación por la protección del medio ambiente, que hace aparición casi dos siglos después. Sin embargo, también es observable la clara parcelación del medio ambiente, alguno de cuyos componentes tan antiguos como la civilización misma, sin una detallada normativa, siempre han sido blanco de la atención de los responsables públicos; piénsese en materias tales como la policía de aguas, el cuidado de la riqueza forestal o la protección de la pureza del aire, cuestiones que han preocupado con mayor o menor intensidad en todas las épocas (33). A partir de estas consideraciones es posible la localización de antecedentes a las actuales competencias municipales para la protección del medio ambiente en los orígenes del municipalismo.

Estudiada magistralmente la aparición de los entes municipales por GARCÍA DE ENTERRÍA (34), por nuestra parte sólo nos resta recordar la base del reparto competencial que alimenta desde su inicio a los Municipios. Es el llamado *pouvoir municipal*, cuyo origen se encuentra en la *Memoire sur Municipalité* (1775) del Ministro TURGOT, plas-

(33) Vid. MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental...*, cit., págs. 12 y sigs.

(34) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, 2.^a edición, Madrid, 1981, págs. 71 y sigs.

mado por vez primera en el artículo 49 del Decreto de la Asamblea, de 14 de diciembre de 1789, donde está el germen de unas funciones propias del Municipio frente a la Administración general. Ni siquiera la creciente centralización que patrocina el jacobinismo y que alcanza su máxima expresión en los años de gobierno de Napoleón, hace desaparecer la idea del *pouvoir municipal*, idea que, aunque oscurecida, resurge con fuerzas renovadas de la mano de los Doctrinarios de la Restauración, cuya llegada al poder facilita su definitiva institucionalización a través de las Leyes Municipales de 1831 y 1837.

La aproximación a la historia de la aparición del Municipio moderno producida en Francia al hilo de la revolución burguesa, a nuestros efectos, ya nos es suficiente. En estos momentos nos interesa más recordar el contenido del llamado poder municipal, lo que nos va a acercar al ejercicio por el incipiente Municipio postrevolucionario de competencias de protección del medio ambiente; dicho esto con las reservas que exige la utilización de esta expresión al situarnos a finales del siglo XVIII. En efecto, la idea básica que alumbró la existencia del *pouvoir municipal* nos acerca a unos asuntos que no exceden de la vida comunitaria, del sustrato de población del Municipio, temas que no necesitan de la intervención de quien entiende del cumplimiento y satisfacción de los asuntos generales encomendados al Estado. Especial fortuna ha tenido la formulación de HERION DE PANSEY, para quien el poder municipal afecta a la administración del patrimonio y a la policía municipal, función esta última que más nos interesa, y que supone «apartar de la habitación común todo lo que pudiera hacerla poco segura, incómoda o malsana» (35); más específicamente de acuerdo a nuestros objetivos, otro autor doctrinario, ROYER COLLARD, afirma:

«A donde hay un cierto número de habitaciones vecinas, hay intereses comunes de seguridad, de comodidad, de salubridad, a menudo de propiedad. Estos son los intereses, completamente distintos de los intereses generales, que forman el Municipio» (36).

Realizadas estas precisiones, poco camino nos resta por recorrer para concluir que estas cuestiones, embrión del inicial municipalismo moderno, lo son en parte de lo que hoy entendemos por medio ambiente. Ciertamente, las manifestaciones del originario poder municipal resulta distante de la omnipresente concepción del medio ambiente actual —tan distante como dos siglos después será el régi-

(35) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución francesa...*, cit., pág. 139.

(36) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución francesa...*, cit., pág. 138.

men municipal—, pero no puede pasar desapercibido que ambos, la protección del medio ambiente y el municipalismo, desde el origen de éste, se desarrollan unidos, aunque sin clara conciencia de ello.

B) *Breve referencia al municipalismo y protección del medio ambiente en el siglo XIX español y su evolución posterior*

Nuestro régimen local, tributario del francés, tiene su punto de partida en la Constitución de Cádiz, en cuyo texto se hallan los principios sobre los que se asienta. No obstante, en nuestro país el proceso de nacimiento y desarrollo del régimen local se halla lastrado por una serie de circunstancias ajenas al país vecino. En España, como es sabido, no existió una revolución que acabara de raíz, como ocurrió en Francia, con el antiguo régimen, circunstancia que va a ocasionar un profundo retraso en nuestra modernización, con amplias repercusiones en este tema; quizá por ello faltan las suficientes construcciones teóricas que sustenten los nuevos principios, lo que acarreará su asunción de forma muy confusa.

En relación con el incipiente régimen local, la Constitución de 1812 dibuja sin excesiva nitidez un núcleo de competencias propias de los Municipios frente a otras ejercidas previo apoderamiento estatal; los artículos 321, 322 y 323 confirman lo dicho; el primero, al disponer en favor de los Ayuntamientos una serie de funciones; hablando después el artículo 323 de encargos; en el mismo sentido, la Instrucción para el Gobierno de las Provincias de 23 de junio de 1813 ha servido para reafirmar la dualidad competencial de los Municipios tan difusamente impuesta en la Constitución gaditana (37). Sobre todo nos interesa destacar el contenido del artículo 321 de la Constitución de 1812, al imponer a los Ayuntamientos la policía de la salubridad y comodidad, asuntos muy cercanos a lo que hoy entendemos por protección del medio ambiente, lo que sitúa en el marco de competencias propias del Municipio cuestiones que en la actualidad marchan por la senda de la protección ambiental.

Una vez encendida la mecha del régimen local de forma solemne por la Constitución de Cádiz, los asuntos propios municipales, entre los que hay que situar preferentemente problemas vinculados estrechamente a lo que después será la protección del medio ambiente, podían

(37) Cfr. MARTÍN RETORTILLO, S., y ARGULLOL MURGADAS, E.: «Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931», tomo I de la obra colectiva, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, pág. 57.

haber jugado, favorecidos por su «vis expansiva», un papel decisivo en el fortalecimiento de las instituciones locales. Sin embargo, al largo período de letargo intervencionista de la Administración que proporcionan los postulados liberales decimonónicos, sucede un arrinconamiento de las entidades locales, precisamente cuando la actividad administrativa despierta del *laisser faire, laisser passer*; son momentos en que Municipios y Provincias (38) ven profundamente limitado su ámbito de actuación, incluso en las materias que habían servido de fermento del inicial poder local, debido ello al nacimiento y desarrollo de una Administración periférica estatal que toma como marco de operaciones el territorio provincial. Este proceso iniciado por un Real Decreto de 26 de octubre de 1901 (39), se identifica con una continua reducción del marco competencial de las Corporaciones Locales; la situación ha sido descrita con su habitual magisterio por GARCÍA DE ENTERRÍA, a quien se debe una lúcida aportación al estudio de nuestro régimen local:

«Digno de nota es todavía el que la tendencia expansiva de estos grupos de administración periférica no para en lograr la exclusión de su gestión, sino que alcanza hasta llegar a discutir a los entes locales la competencia sobre su propia esfera de asuntos privados» (40).

Esta tendencia no se vio obstaculizada ni por la normativa municipal de la Dictadura de Primo de Rivera, ni por la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, norma que momentáneamente pareció salvar de la crisis en que estaba sumido el régimen local a través de la potenciación de la Provincia (41), entidad definitivamente configurada en 1925 (Estatuto Provincial 1925). Lo paradójico de este proceso de oscurecimiento del régimen local es que paralelamente, el Decreto de 24 de junio de 1955 enuncia con el mayor énfasis una cláusula general de competencias en favor de Municipios y Provincias —arts. 101 y 242— para la gestión de sus peculiares intereses, demostrándose con

(38) La Provincia nace como una nueva circunscripción territorial del Estado bajo la autoridad del Subdelegado de Fomento, después Jefe Político y más tarde Gobernador Civil; sin embargo, la mayoría de edad de la Provincia como entidad local no empieza hasta después de la Revolución de 1868, con una Ley de 20 de agosto de 1870, que configura una versión provincial del *pouvoir municipal*.

(39) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Madrid, 1972, pág. 77.

(40) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración...*, cit., págs. 78 y 79.

(41) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Provincia en el Régimen Local español», en *Problemas actuales del Régimen Local*, Sevilla, 1958, págs. 29 y sigs. Sobre la frustración de esta esperanza vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La Provincia como Corporación: las Diputaciones Provinciales», en la obra colectiva *Descentralización Administrativa...*, cit., tomo III, págs. 505 y sigs.

el tiempo la ineficacia del sistema de cláusula general para garantizar el régimen local. Sin embargo, el crónico debilitamiento que han venido sufriendo las Entidades Locales no obedece únicamente a la inoperancia del sistema de cláusula general; junto a ella, el texto regulador del régimen local de 1955 mostraba una lista de materias cuya gestión atribuía a Municipios y Provincias, con lo que las Corporaciones Locales a partir de esa fecha deberían haber asumido, si bien no con carácter exclusivo, responsabilidades importantes en la gestión de todas las materias contenidas en los artículos 101 y 243, compartiendo su ejercicio con la Administración del Estado (42).

C) *Tránsito competencial posterior a 1955*

Según se ha indicado, la normativa sobre régimen local aprobada en 1955 no pone coto al acusado vaciamiento competencial que sufren las Corporaciones Locales en beneficio de la Administración periférica del Estado, quizás esta tendencia podría haberse impedido desde otras coordinadas constitucionales (43), lo que evidentemente era imposible. La anterior afirmación no es difícil de probar; solamente es preciso analizar sector por sector para observar el desapoderamiento competencial a que se han visto sometidos los Entes Locales, pero ello nos alejaría de nuestros objetivos; por otra parte, la doctrina ya ha realizado esta tarea (44); no obstante, nos parece conveniente reparar en aquellas materias que de forma más significativa inciden en el medio ambiente, para demostrar cómo este sector tampoco ha escapado a lo que ha sido denominador común durante todo el período de vigencia del Texto Articulado y Refundido del Régimen Local de 1955.

a) Control de la calidad de las aguas

La pureza de las aguas, materia íntimamente relacionada con la policía sanitaria, ha estado en parte y tradicionalmente bajo la respon-

(42) Cfr. SALAS HERNÁNDEZ: «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en la obra colectiva *Descentralización Administrativa...*, cit., tomo II, págs. 337 y 338.

(43) Cfr. SALAS HERNÁNDEZ: «El tema de las competencias...», cit., págs. 339 y 340.

(44) Vid. ALBI CHOLBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966, págs. 448 y sigs. Limitado a «materias testigo», SALAS HERNÁNDEZ: «El tema de las competencias...», cit., páginas 521 y sigs. En relación con la potestad reglamentaria de los Municipios y sus deficiencias para ser manifestación de autonomía, vid. EMBID IRUJO, A.: *Ordenanzas y reglamentos en el Derecho español*, Madrid, 1978.

sabilidad municipal; no es necesario más que recordar algunas normas de la primera mitad del presente siglo para probar este aserto (45); de acuerdo con ellas, el artículo 101 del texto de 1955 confió a la competencia municipal las aguas potables y la depuración y aprovechamiento de las residuales. Sin embargo, es precisamente dentro de esa década cuando por Decreto de 14 de noviembre de 1958 se aprueba una norma de fundamental trascendencia para la policía de aguas, que seguida de otras ponen a disposición de la Administración del Estado una competencia de amplia tradición municipal. El control sobre la calidad de las aguas, competencia a caballo entre el Estado y Municipio, se desequilibra en favor de la Administración estatal, merced a una normativa posterior a 1955 que ni siquiera ostenta rango de Ley.

b) Protección de la riqueza forestal

Con la misma rotundidad, el artículo 101 citado recoge también la competencia municipal para la defensa del patrimonio forestal contra todos los ataques a su integridad. Pese al enunciado de este artículo, tanto el mismo texto —art. 197— como el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955, dieron entrada a la intervención del Estado en la realización de planes y ejecución de trabajos de repoblación forestal y ordenación y mejora de los montes de su pertenencia.

Además de la anunciada intervención estatal en materia forestal a que acabamos de referirnos, las normas sectoriales —Ley de Montes y su Reglamento y Ley de Fomento de Producción Forestal de 1977 y su Reglamento de 1978, fundamentalmente— suponen un estrechamiento competencial para los Municipios, estatalizando a través de un variado haz de instituciones la gestión del patrimonio forestal de las Entidades Locales (46). En el mismo sentido, debido a la importancia que en nuestro Ordenamiento se concede a los montes catalogados, de

(45) Orden de 14 de agosto de 1911 para evitar la infección de aguas potables; Real Orden 22 de abril de 1922, para la redacción de los reglamentos municipales sobre instalación y fosas sépticas; Real Orden de 3 de enero de 1923, sobre instrucciones técnico-sanitarias para pequeños Municipios; Real Decreto de 9 de febrero de 1925, aprobatorio del Reglamento de Sanidad Municipal; incluso la Ley de Sanidad de 1944, norma profundamente estatalizante, no se olvida de los Municipios en cuestiones referentes a la calidad de las aguas.

(46) El régimen de repoblación forestal, las mejoras, la lucha contra las plagas, los beneficios fiscales, créditos, subvenciones..., son todos ellos instrumentos cuyo manejo inclina el núcleo competencial en materia forestal a favor de la Administración del Estado.

titularidad municipal en su gran mayoría, se ha previsto un régimen específico y uniforme para todos los que disfrutan de esta calificación, atribuyendo su defensa a la Administración forestal (art. 81 de la Ley de Montes), lo que, sin duda, supone una clara prueba de la poca consistencia del texto regulador del Régimen Local de 1955, al situar en la órbita local nada menos que la defensa del patrimonio forestal contra todos los ataques a su integridad (47).

c) Recogida y tratamiento de residuos

No se puede poner en duda la íntima vinculación de la recogida y tratamiento de basuras con la gestión municipal; ciertamente, el artículo 101 del texto que venimos citando recogió esta competencia en favor de los Municipios; sin embargo, con posterioridad, esta materia es objeto de una específica regulación a través de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre.

La lectura del preámbulo de la Ley ya nos pone en antecedentes del régimen competencial que prevé su articulado, si bien se cuida de respetar, al menos nominalmente, la tradición legal, al encomendar de forma general la tarea a los Ayuntamientos. Es cierto que estos órganos mantienen importantes competencias, pero también lo es que esta Ley ha propiciado una amplísima intervención de la Administración Central en esta materia; la constatación de ello no ofrece dificultades tras recordar alguna de las precisiones que contiene la Ley de 19 de noviembre del 75. En esta línea está el papel preponderante que otorga a las hoy desaparecidas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos; fundamentalmente en lo correspondiente al establecimiento y formación de depósitos o vertederos (art. 5); más acusadamente se advierte la presencia del Estado en el aprovechamiento de los residuos, aspecto comprendido en el más amplio de su tratamiento, a que se refería el artículo 101 citado para entregarlo a la competencia municipal; será, según esta Ley, el Ministerio de Industria, incluso el propio Gobierno, quien disponga de decisivas competencias; entre otras, las correspondientes a instalación, modificación, ampliación de industrias de apro-

(47) Al hablar de Administración forestal es inevitable hacer referencia al Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, por el que se crea el ICONA, organismo autónomo que asume importantísimas competencias en esta materia; su creación directamente no provoca una centralización de competencias en detrimento de las Entidades Locales, si bien indirectamente conduce a ese resultado al dotar de cierta racionalidad a la Administración forestal, antes distribuida entre distintos organismos y órganos dependientes de la Administración Central.

vechamiento de desechos o residuos sólidos. Tampoco se descarta la intervención de otros Ministerios que, con su actividad, merman la capacidad decisoria de los Municipios, buena prueba de ello es el artículo 11 de la Ley. Por lo que se refiere al orden sancionatorio, como ocurre con otras materias, también sale de la órbita municipal para asentarse en el ámbito competencial de los órganos estatales (art. 13).

d) La calidad del ambiente atmosférico

La tendencia a que venimos haciendo referencia también aparece en la protección de la atmósfera, incluso con más radicalidad que en otras materias, ello debido a que la aparición de este problema, con la importancia con que hoy lo conocemos, es posterior a la confección del texto articulado y refundido regulador del régimen local; el artículo 101, tantas veces citado, sólo proporcionaba una débil habilitación a los Municipios para dar solución a una problemática que poco tiempo después alcanzaría magnitudes insospechadas. No obstante, las competencias sobre salubridad, fábricas, establecimientos mercantiles, etcétera, de los Municipios hubieran sido título suficiente para amparar la intervención de los órganos de la Administración municipal en esta materia, pero a partir de 1972 se desarrolla en España una legislación sectorial con el único objetivo de salvaguardar la pureza de la atmósfera ante la creciente contaminación, centralizando fuertemente las competencias en perjuicio de las Corporaciones Locales (48).

e) La participación municipal en la aplicación del Reglamento de Actividades de 1961

Fiel a una tradición cuya manifestación más clara está en el Reglamento de 17 de noviembre de 1925, el de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas, deposita un importante bagaje competencial en los Municipios en el régimen de apertura, control, ordenanzas, sanciones, de establecimientos clasificados, lo cual conecta con lo dispuesto en la normativa reguladora del régimen local (49). No obs-

(48) Sobre la marginación de los Municipios en la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, *vid. supra*, págs. 150 y sigs. (estas páginas están referidas a mi libro *La repercusión...*).

(49) Artículo 101.2.h del texto articulado y refundido de 1955, y artículo 121.7 del Decreto de 17 de mayo de 1952, aprobatorio del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

tante, la lectura del Reglamento del 61 proporciona base suficiente para considerar de la mayor importancia la intervención de los órganos de la Administración estatal en su aplicación.

Son reiteradas las llamadas que realiza este Reglamento a la legislación sectorial; esta circunstancia, junto con la aprobación posterior a 1961 de normas, prescinden del régimen competencial que establece el Reglamento de Actividades, hacen perder a esta norma el pretendido carácter integrador con que se concibió y, a la vez, merma el protagonismo de los Municipios en la gestión de los sectores materiales integrantes del medio ambiente. Pero las causas que conducen a este resultado son muy variadas; ya desde su misma aprobación el Reglamento dio entrada a las entonces Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, órganos del Estado en la Provincia (50), cuyos informes para la calificación de la actividad aparecen como vinculantes cuando impliquen la denegación de la licencia o impongan una serie de medidas correctoras; indudablemente, la previsión supone un fuerte recorte a las competencias municipales, dejando no obstante un cierto margen de operatividad a los órganos del Municipio cuando los informes carezcan de carácter vinculante. Esta solución debió parecer muy permisiva en aquel momento, y tres años después, por Decreto 3.494/1964, de 5 de noviembre, se contrajo aún más la capacidad decisoria al Municipio para otorgar o denegar la licencia de apertura de establecimientos clasificados (51), lo que produjo en la doctrina fundadas reacciones (52). No obstante, y pese a las claras intenciones de la reforma, la jurisprudencia se ha resistido a aceptar el vaciamiento competencial producido por el citado Decreto de 1964, tendencia que se inicia en los primeros momentos de su vigencia (53).

Como hemos tratado de demostrar, las genéricas declaraciones contenidas en la normativa local de 1955 no han servido para impedir la constante absorción competencial que ha protagonizado la Administración del Estado; de este proceso no se ha excluido la gestión de

(50) La configuración más duradera de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos coincide con el auge de la Administración periférica del Estado; sobre ellas y el profundo ataque a la autonomía municipal que supusieron *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española...*, cit., págs. 79 y sigs.; MORELL OCAÑA, L.: «Problemas actuales de la Administración periférica del Estado», *REVL*, 180, págs. 627 y sigs.

(51) *Vid.* artículo 33 del Reglamento de Actividades, según redacción del Decreto de 5 de noviembre de 1964.

(52) *Vid.* TRUJILLO PENA: *Régimen jurídico...*, cit., págs. 160 y sigs.; con más rotundidad, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *El medio ambiente...*, cit., págs. 131 y sigs.

(53) *Vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1970 (Ar. 478), que abre paso a una decidida posición jurisprudencial en el sentido señalado.

aquellas materias con una clara repercusión en el medio ambiente; en relación con ellas, paulatinamente, las Corporaciones Locales han visto disminuir sus responsabilidades (54).

2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

A) *La autonomía local y su defensa*

Con la progresiva reducción de la presencia de las Corporaciones Locales en la gestión de los asuntos públicos se llega a 1978; la aprobación de la Constitución en ese año inicia un camino contrario al que sumariamente se ha descrito (55); de él, sin embargo, no podemos hacer más referencias que las necesarias para delimitar el ámbito competencial de los Entes Locales en la protección del medio ambiente.

El texto constitucional ha huido de la pormenorización de competencias de carácter local, sistema que no ha favorecido su efectivo ejercicio por los Entes Locales (56); por el contrario, y de una forma genérica, pone en manos de Provincias y Municipios la gestión autónoma de sus respectivos intereses, para lo que necesariamente tienen que disponer del suficiente cúmulo competencial, indisponible para el legislador ordinario que, en todo caso, debe respetar (57). Corresponde al legislador dibujar el haz competencial que responda a la autonomía local impuesta por los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución; cuestión a resolver sobre la base de los exclusivos intereses locales, pero no referidos a su aspecto material, pues no existen materias de exclusivo

(54) Cfr. LARUMBE BIURRUN: «Medio ambiente...», cit., págs. 45 y 46.

(55) En el período inmediatamente anterior parece comenzar una cierta reacción, demasiado tímida y muy tardía, a través de la Ley de Bases del Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, desarrollada parcialmente por el Real Decreto de 6 de octubre de 1977, fundamentalmente. Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local», en *Madrid, Comunidad Autónoma...*, cit., pág. 289.

(56) Cfr. MARTÍN MATEO: «Administración Local y Constitución», *REAL y A*, 225, pág. 27.

(57) Recuérdese la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, cuando afirma: «La distinta naturaleza de estas alegadas violaciones exige analizar separadamente, de un lado, el contenido concreto de la garantía institucional que los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución configuran y la alegada violación de dicha garantía». Para más adelante añadir: «Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». Sobre la garantía institucional de las Corporaciones Locales *vid.* PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

interés local, sino al aspecto funcional de la competencia (58). Desde luego que cuando hablamos de legislador nos estamos refiriendo tanto al estatal como al autonómico, ambos depositarios de la potestad legislativa sobre materias cuya gestión impone el principio de autonomía a las Corporaciones Locales; por ello, el legislador estatal, al elaborar la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (59) en sus artículos 25 y 36, al referirse a las competencias de Municipios y Provincias, apela a la regulación estatal y autonómica de los distintos sectores de acción pública, para que sean el Estado y las Comunidades Autónomas los que, de acuerdo a la distribución constitucional y estatutaria de competencias, defiendan y aseguren el derecho de las Entidades Locales a intervenir en cuantos asuntos afecten a su círculo de intereses (60).

La definición de las competencias locales exige el continuo pronunciamiento del legislador, en cualquier caso vinculado a los dictados constitucionales y respetando el mínimo indispensable que «asegure la existencia de determinadas instituciones a las que la Constitución considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales» (61). Pero esta labor del legislador ordinario definiendo materia

(58) Cfr. SOSA WAGNER, F., y DE MIGUEL GARCÍA, P.: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1985, pág. 30.

(59) Es muy ilustrativo el preámbulo de la LRBRL, al establecer: «En efecto, salvo algunas excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones Locales; lógicamente, también son raras aquellas en que no existe interés local en juego; de ahí que la cuestión de los ámbitos competenciales de los entes locales deba tener en cuenta una composición equilibrada de los siguientes factores:

a) La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que cumple satisfacer en primer término a la ley general por tratarse del desarrollo de una opción constructiva constitucional; que, por tanto, ha de tener vigencia en todo el territorio de la Nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuanto al contenido de dicha autonomía.

b) La exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.

c) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación de régimen local.»

(60) Ya el Tribunal Constitucional, en su conocida Sentencia de 2 de febrero de 1981 (BOE, de 24 de febrero) afirma:

«De acuerdo con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante...»

(61) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

por materia, sector por sector, el círculo de intereses cuya gestión corresponde a los Entes Locales, está necesitada de un control que asegure el respeto del reducto indisponible, expresión mínima de la autonomía local que la Constitución garantiza; el control de constitucionalidad al que, en definitiva, se reduce la garantía institucional tropieza con un fuerte escollo debido al tortuoso camino que conduce en nuestro Ordenamiento al Juez Constitucional (62), camino que trata de franquear la LRBRL en su artículo 63.3 en relación con el 119 del mismo texto, previendo que las Entidades Locales puedan solicitar, a través de la Comisión Nacional de Administración Local, de los órganos habilitados constitucionalmente para ello, la impugnación de Leyes, tanto estatales como autonómicas, que estimen lesivas a su autonomía (63).

Al lado de la posible vulneración de la autonomía local por normas con rango de Ley, también puede resultar menoscabada ésta por normas de inferior rango; se precisa, por tanto, poner al abrigo la autonomía local frente al ataque que pueda sufrir como consecuencia de disposiciones generales, de rango reglamentario, dictadas tanto por el Estado como por alguna Comunidad Autónoma. La defensa de la autonomía local sería muy limitada si las Corporaciones Locales no pudieran hacer valer un núcleo competencial indispensable, siquiera básico, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa frente a la potestad reglamentaria estatal o autonómica (64). No obstante, y pese a ser a ellas a quienes más interesa su conservación y, por tanto, su defensa (65), han encontrado serias dificultades debido a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha venido exigiendo identidad del ámbito territorial del recurrente, Provincia y Municipio, con la disposición reglamentaria que se impugna (66).

(62) Cfr. SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA, P.: *Las competencias de...*, cit., pág. 103.

(63) La doctrina, al detectar la ausencia de legitimación de las Corporaciones Locales para hacer valer su autonomía ante el Tribunal Constitucional razonó la viabilidad del recurso de amparo para poder participar en la salvaguarda de su autonomía. Vid. MARTÍN MATEO: «La garantía constitucional de las autonomías locales», *REVL*, 208, páginas 224 y 225; PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional...*, cit., pág. 150.

(64) Cfr. SOSA WAGNER: «La Autonomía municipal», *RAP*, 100-102, vol. III, pág. 224.

(65) Vid. BOCANEGRA SIERRA: «Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales», *DA*, 182, pág. 374.

(66) Esta doctrina jurisprudencial, de honda tradición en nuestro Tribunal Supremo, se ha mantenido incluso después de aprobada la Constitución en 1978, desoyendo los términos de su artículo 24, que garantiza el acceso a la tutela efectiva de Jueces y Tribunales y, sobre todo, los artículos 137, 140, 141 y 142, preceptos garantes de la autonomía local. Felizmente, el Tribunal Supremo ha ido depurando esta infundada interpretación del artículo 28.1.b de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a partir de su Sentencia de 11 de abril de 1981 (Ar. 1831), en que con

En la actualidad, una vez aprobada la LRBRL, su artículo 63.2 disipa cualquier duda sobre la posible impugnación por las Entidades Locales de toda disposición, sin rango de Ley, o acto del Estado o Comunidad Autónoma que resulte lesivo a su ámbito de autonomía; en consecuencia, los Jueces de lo Contencioso, por expreso mandato legal, se erigen en garantes de la autonomía local, una vez superado el obstáculo que representaba la interpretación jurisprudencial del artículo 28.1.b de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

B) *La protección del medio ambiente como competencia de las Corporaciones Locales.*

Superada la vieja doctrina que mantuvo el carácter natural de algunas materias que las hacía aptas para ser gestionadas por los Municipios, y a la vez justificadoras de su propia existencia (67), la clave que explica la presencia de las Corporaciones Locales hay que buscarla en su necesario concurso para la satisfacción de los intereses generales; de acuerdo con esto tenemos que situar el enunciado constitucional del artículo 137, que reconoce, al máximo nivel normativo, a las Provincias y Municipios la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Desde este punto de partida es inevitable dedicar alguna atención a la integración de la protección ambiental entre los intereses a gestionar por las Corporaciones Locales.

El análisis de esta cuestión estimamos que se halla íntimamente relacionado con la creciente demanda social de participación (68); esta demanda es inseparable del fenómeno de fortalecimiento de las entidades territoriales descentralizadas, en cuanto que supone la remisión de ciertas responsabilidades administrativas a sujetos inferiores, a tra-

motivo de la impugnación por el Ayuntamiento de Madrid del Reglamento Técnico-Sanitario de Mataderos, afirma que la autonomía que otorga la Constitución a Provincias y Municipios para la gestión de sus respectivos intereses quedaría seriamente defraudada de mantenerse las restricciones para impugnar que hemos aludido; esta Sentencia marca una línea seguida por otras posteriores (no sin cierto zigzaguo; por ejemplo, la de 21 de septiembre de 1982, Ar. 5476); entre ellas, la de 20 de octubre de 1981 (Ar. 4492), la de 1 de marzo de 1983 (Ar. 1353), del mismo año la de 29 de marzo (Ar. 1601), la de 20 de enero de 1984 (Ar. 175), la de 13 de marzo de 1984 (Ar. 1484). Sobre el derecho de los entes locales a la tutela judicial, vid. LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L.: «El derecho efectivo de los entes locales a obtener tutela judicial», en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Madrid, 1985, vol. II, págs. 1837 y sigs.

(67) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española...*, cit., pág. 87.

(68) Sobre este tema vid. SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980. También GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho...*, II, 1981, págs. 76 y sigs.

vés de los que se hace posible la satisfacción de exigencias participativas (69).

Es de notar además cómo nuestra Constitución se sitúa en favor de la participación de los ciudadanos en la vida política, cultural y social en el fundamental artículo 9.2, al mismo tiempo que mantiene una concepción descentralizadora, a nuestros efectos, reflejada más atrás. La conexión entre la proyección participativa que la Constitución de 1978 mantiene con la descentralización es un dato que no se puede perder de vista para fundamentar los títulos competenciales de las Corporaciones Locales para proteger el medio ambiente. Relacionados, como hemos observado, estos dos fenómenos que acoge la Constitución, solamente nos resta introducir un tercer elemento: la amplia preocupación que la conservación y restauración del medio ambiente viene despertando en las dos últimas décadas, circunstancia esta última que hay que conjugar con la tónica general participativa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Alcanzado un acuerdo tan unánime ante el deterioro del medio ambiente y fortalecido el espíritu participativo y descentralizador por la Constitución, las Corporaciones Locales, por su reducido ámbito territorial de actuación, intensificador de la participación ciudadana en la gestión administrativa, están llamadas a desempeñar un papel de primer orden en el cumplimiento del mandato constitucional que contiene el artículo 45. La aproximación que existe en un país democrático entre los ciudadanos y los órganos de gobierno de corte local, propicia que este nivel administrativo sea el más idóneo para hacer realidad la presencia del administrado en la gestión de aquellos asuntos que más le preocupan, entre los que, sin duda, se encuentra la gestión de la protección ambiental.

La degradación del medio ambiente es uno de esos problemas que por la desgraciada generalidad con que se presenta, y por la perjudicial incidencia que produce en los ciudadanos, hace cómplices a los Entes Locales de los efectos que acarrea. En caso de que se les niegue títulos suficientes para intervenir en la protección del medio ambiente, se pondrá en duda la razón misma de su existencia.

El legislador de 1985 parece haber estado atento a consideraciones de este tipo, pues si bien no define de forma exhaustiva las competencias locales, el artículo 25 de la LRBRL establece que los Municipios ejercerán, en cualquier caso, competencias para la protección del medio ambiente; ello nos lleva a detenernos en la actual posición de las Corporaciones Locales en el ejercicio de esta competencia.

(69) Cfr. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, I, cit., pág. 73.

a) *En los Municipios*

La Ley de 5 de abril de 1985, al introducir en su articulado la habilitación municipal para la protección del medio ambiente, participa de las consideraciones que antes hemos realizado sobre la vinculación de los asuntos a gestionar por los Municipios y la protección del medio ambiente. En efecto, al quedar incluida esta competencia en la lista que contiene el artículo 25.2 de la LRBRL, el legislador, al regular este sector material, habrá de recordar que su gestión entra dentro de los intereses municipales (70). La intervención de los Municipios en la protección del medio ambiente es una manifestación de la garantía institucional que alberga la Constitución.

Siendo éste el común denominador para todos los Municipios; el legislador de 1985 insiste en responsabilizarlos de la protección ambiental; así, el artículo 26.1.d de esta Ley impone a aquellos de población superior a 50.000 habitantes, como servicio obligatorio, la protección del medio ambiente, y en su artículo 28 reconoce su capacidad, de todos en general, para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas para la protección del medio ambiente.

b) *En las Provincias*

Contrariamente a lo ocurrido con los Municipios, la LRBRL no recoge una serie de materias en que tiene que ser competente la Administración provincial (71); impone, por el contrario, como competencias propias de las Provincias aquellas que les atribuyan las Leyes del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 36). ¿Acaso la lectura

(70) Según MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, II, Madrid, 1984, pág. 197: Conviene a la garantía de la autonomía local —a falta de medios de reacción expeditivos frente a eventuales desviaciones— que la relación básica de materias que son de competencia local sigan fijándose, como era tradicional, en la legislación general sobre régimen local. Hasta que el legislador, estatal o autonómico, no dicte la normativa de conformidad con el artículo 25.2 de la LRBRL, los Municipios y Provincias conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente (Disposición Transitoria Segunda de la LRBRL).

(71) Según GARCÍA-ESCUDERO, P., y PENDAS GARCÍA, B.: *El nuevo régimen local español*, Barcelona, 1985, pág. 248; este distinto tratamiento que depara la LRBRL a Provincias y Municipios «podría derivarse en un vaciamiento del contenido de dichas competencias, contrario al mandato constitucional». La observación no nos parece acertada, ya que en cualquier caso la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local no supone obstáculo alguno para el legislador posterior, que tiene que definir los ámbitos competenciales de Provincias y Municipios.

de este precepto nos debe hacer pensar que la gestión de la protección del medio ambiente se ha de realizar sin el concurso de la Administración provincial? La pregunta tiene una fácil respuesta si tenemos en cuenta que el legislador, al redactar la Ley 7/85, no se pronunció en favor de la competencia de la Provincia ni en ésta ni en ninguna otra materia, lo cual indica que negar, por esta razón, la intervención provincial en la gestión de la protección ambiental supone negársela en cualquier otra materia, solución absurda por contraria a la garantía institucional que contiene la Constitución en favor de esta Administración público-territorial; además, el mismo artículo que hemos citado establece una cláusula general reconocedora de las competencias provinciales para el fomento y administración de sus peculiares intereses (art. 36.1.d). Por tanto, ante esta cierta indeterminación legislativa conviene razonar en torno a la localización de la protección del medio ambiente dentro del círculo de intereses a gestionar por la Provincia (72), es decir, el papel que en un Estado descentralizado está llamado a jugar la Administración provincial en la protección del medio ambiente (73).

Supuesto el carácter intersectorial de que goza la protección del medio ambiente, en cuanto está estrechamente relacionada con la gestión de los recursos naturales, con su utilización racional, y con la calidad de vida de quienes componen el sustrato humano de la Administración provincial, parece difícilmente objetable que su gestión entra dentro de los intereses peculiares de la Provincia. Además, al estar determinada por la agrupación de Municipios supone que los asuntos de éstos sean igualmente de la órbita provincial; siendo la protección del medio ambiente una competencia municipal, como asegura la LRRL, también lo es provincial, máxime cuando el artículo 31.2.a de esta Ley impone a la Provincia la obligación de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad de su territorio de los servicios de competencia municipal.

(72) La cuestión así planteada no debe llevarnos a considerar la existencia de esferas de actuación diferentes entre el Estado y las Corporaciones Locales que justifiquen unos intereses peculiares y privativos de la Provincia en relación con los del Estado; por el contrario, «las materias propias de una y otra esfera de gobierno son idénticas e intercambiables, como pertenecientes ambas al mismo orden político y suscitadas por la misma naturaleza social del hombre». Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española...*, cit., pág. 87.

(73) Un intento de racionalizar la actuación provincial en la protección del medio ambiente bajo otros presupuestos constitucionales, en CORELLA MONEDERO, J. M.: «Función de las Diputaciones Provinciales en la defensa del medio ambiente», *REVL*, 188, págs. 657 y sigs.

Constatada la legitimidad de las Provincias en la gestión de la protección ambiental, resta hacer referencia a la incardinación del ejercicio de esta competencia en las previsiones de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local; la cuestión nos remite al estudio de las competencias provinciales en esta Ley, lo que con la amplitud que merece, ha sido estudiado por la doctrina (74); por ello nos vamos a limitar a ciertas competencias que en todo caso corresponden a estos entes territoriales (art. 36.1.a, b, c). El primero de estos apartados, al que indirectamente ya nos hemos referido, establece como competencia propia de las Diputaciones Provinciales, la coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada de los mismos. Ciertamente esta competencia encuentra justificación en casi la totalidad de las materias; sin embargo, en relación con la protección del medio ambiente es más evidente; en efecto, los Municipios en el ejercicio de su competencia en esta materia difícilmente pueden prescindir de la coordinación provincial que proporcione la necesaria racionalidad y, en consecuencia, produzca la eficacia que persiguen. La pluralidad de recursos naturales y de actividades humanas, la diversidad de intereses que se dan cita en la adecuada gestión del medio ambiente hace imprescindible una instancia de ámbito territorial superior al Municipio que conjugue los múltiples factores que coinciden en el ejercicio de competencias municipales en la gestión ambiental. Esta es la función de coordinación a realizar por las Diputaciones Provinciales, persiguiendo ante todo que la protección del medio ambiente por parte de los Municipios no sea la expresión de una visión particular y privativa del Municipio, y, por el contrario, sea una manifestación de la satisfacción de los intereses generales a los que la Provincia, sus órganos, en concreto la Diputación, contribuyen coordinando la actuación de los Municipios (75).

Los apartados b) y c) del artículo 36.1 de la LRBRL merecen una referencia conjunta; en ellos se configura como competencia propia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, así como la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal. Ambos apartados coinciden en partir de la falta de posibilidades del

(74) La sistematización y estudio de las competencias locales, en SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA: *Las competencias de...*, cit.

(75) Sobre la importancia que la LRBRL concede al principio de coordinación y los mecanismos que crea, vid. SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA: *Las competencias de las Corporaciones...*, cit., págs. 111 y sigs.

Municipio para atender algunos servicios cuya prestación interesa, aunque en un caso la Ley incide en la carencia de medios de algunos Municipios para gestionar sus propios servicios (76), y en otros se refiere a los de carácter supramunicipal. En cualquier caso, entendemos que la protección del medio ambiente precisa del concurso de la Administración provincial; esto, debido bien a los cuantiosos recursos económicos que exige, bien por las complicadas soluciones técnicas que necesita, o bien por el ámbito supramunicipal en que la gestión, para ser eficaz, se tiene que desarrollar; piénsese en las dificultades para dar solución desde el Municipio a problemas de contaminación atmosférica o de las aguas, a los incendios forestales, que precisan de fuertes sumas de dinero, de medios sofisticados o se producen en un ámbito territorial muy superior al término municipal, circunstancias que exceden de las posibilidades de los Municipios para hacer eficaz la protección del medio ambiente.

C) *La atribución de competencias sobre la protección del medio ambiente a las Corporaciones Locales*

Impuesta la presencia de Municipios y Provincias en la protección del medio ambiente en la LRBRL, el legislador de 1985 entiende que no es su misión, ni en esta ni en ninguna otra materia, definir de forma pormenorizada y concreta los límites del ejercicio competencial de los Entes Locales, remitiéndose a lo que dispongan las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas; por tanto, la gestión local de la protección del medio ambiente tiene que obedecer a lo que dispongan las normas, estatales o autonómicas, dictadas en el ejercicio del título competencial sobre la protección del medio ambiente, o bien sobre materias cuya gestión incida en el medio ambiente natural. De acuerdo con esta formulación, forzosamente tenemos que remitirnos a la distribución de competencias que la Constitución y Estatutos de Autonomía imponen, y más concretamente, al estudio realizado más atrás.

Quizás merezca ser destacado en este momento en que el legislador va a abordar la aprobación de la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, la conveniencia de que en esta normativa

(76) Téngase en cuenta tanto la crónica debilidad económica de los Municipios como la enorme cantidad existente en nuestro país, lo que provoca la carencia de los mínimos recursos para actuar como Administraciones gestoras de servicios públicos; *vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y lo que él llama «cirugía municipal»; *vid.* «La Provincia como Corporación...», *cit.*, págs. 530 y sigs.

de principios se considere a las Corporaciones Locales como un nivel de administración adecuado para la gestión del medio ambiente; postura, por cierto, contraria al actual Anteproyecto de Ley Básica del Medio Ambiente, que ni siquiera hace alusión a las Corporaciones Locales. No es, desde luego, a esta futura Ley a quien corresponde dibujar de forma agotadora las competencias de Municipios y Provincias en materia de protección ambiental, cuestión a la que ya nos hemos referido; pero ello no evita que resulte criticable el olvido de este Anteproyecto de Ley hacia las Corporaciones Locales en un momento en que bajo nuevos presupuestos constitucionales se pretende su fortalecimiento; la cuestión merece ser tenida en cuenta para que no se produzca una suma de olvidos del legislador que conduzca a una situación similar a la inmediatamente precedente, caracterizada por un vaciamiento competencial de los Entes Locales.

D) *La posición de las Corporaciones Locales en la protección del medio ambiente a consecuencia de las actividades mineras*

Dos circunstancias con influencia diversa sitúan a las Corporaciones Locales, principalmente los Municipios, en una posición un tanto contradictoria. Por una parte, la aún vigente legislación sectorial es tributaria de la creciente absorción competencial que ha puesto a los Municipios en el lugar que hoy ocupan; pero junto a ella hay que colocar el reconocimiento de autonomía que realiza la Constitución, que les dota de una renovada legitimidad para atender la gestión de sus intereses. No es oportuno, sin embargo, volver sobre cuestiones que ya hemos tratado anteriormente; simplemente recordemos ahora previsiones como el artículo 116 de la Ley de Minas, o el artículo 3.5 de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, o el articulado del Reglamento de Actividades de 1961, normas todas ellas que actualmente tienen que ser aplicadas a la luz de la autonomía local constitucionalmente garantizada; en esta línea y mientras este principio impregna toda la normativa sectorial, hay que destacar el insustituible papel a jugar por los Municipios en el manejo de competencias urbanísticas, que, por su visión intersectorial, se adecúan perfectamente a la protección del medio ambiente.

Con miras al futuro, siendo múltiple y negativa la incidencia de los aprovechamientos mineros en los distintos elementos de la naturaleza, las competencias locales para la protección del medio ambiente tienen que derivar de las regulaciones sectoriales (sobre aguas, atmósfera, montes, espacios protegidos, minas...) y de la propia normativa protec-

tora del medio ambiente, surgidas del Estado o de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional y estatutaria de competencias.

Por lo que se refiere a la reciente normativa de restauración de espacios afectados por actividades extractivas, ya podemos sacar en estos momentos alguna conclusión sobre el papel que se ha previsto jueguen los Municipios en los instrumentos que crea. En relación con este tema es lamentable que una normativa postconstitucional como es la que ahora nos ocupa, haya vuelto a omitir cualquier intervención municipal en asuntos como la elaboración y tramitación del Plan de Restauración, el seguimiento de las labores de restauración o la conformidad con lo realizado; de nuevo hay que acudir a la integradora normativa urbanística para posibilitar a los Municipios la necesaria participación en todas estas cuestiones que claramente inciden en los usos y destino del territorio, por lo que no pueden ser ajenos a la responsabilidad municipal. Más acorde con este planteamiento y acreditando una vez más mayor meditación, la Ley 12/81 de Cataluña da entrada a la participación municipal mediante el informe que deben emitir los Ayuntamientos afectados sobre el Proyecto de Explotación y el Programa de Restauración; además del esfuerzo que supone el contenido de sus disposiciones finales tratando de integrar sus propias previsiones y sus normas de desarrollo con las ordenanzas municipales.