

LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (*)

POR

JAVIER DOMPER FERRANDO

Doctor en Derecho. Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I- DELIMITACION DE LA AUTONOMIA LOCAL. II- ALCANCE DE LA "GARANTIA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA LOCAL". III- LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE COMO MATERIA QUE ATAÑE A LA ESFERA DE INTERESES LOCALES POR DISPOSICION CONSTITUCIONAL. LAS ENTIDADES LOCALES COMO PODERES PUBLICOS. IV- LA CONCRECION DEL "INTERÉS RESPECTIVO" POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. LA LEY 7/85 RBRL. EL LEGISLADOR SECTORIAL. V- EL MEDIO AMBIENTE COMO MATERIA SOBRE LA QUE LOS MUNICIPIOS ADQUIEREN COMPETENCIAS PROPIAS E "INDISPONIBLES" POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. VI- LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN CUANTO SERVICIO MINIMO O ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA MUNICIPAL: ARTS. 26 Y 28 DE LA LRBRL. VII- LOS ELEMENTOS FUNCIONALES DE LA COMPETENCIA SOBRE MATERIAS PROPIAS Y EN CONCRETO EN LA "PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE": 1.- La potestad reglamentaria municipal: A) *La Ley como límite a la potestad reglamentaria municipal; B) Los reglamentos del Estado o de las Comunidades Autónomas como límite a la potestad reglamentaria municipal. La proscripción del reglamento independiente en cuanto límite a la potestad reglamentaria municipal desde el punto de vista de la competencia material; C) El territorio, el interés general y la solidaridad colectiva como límites a la efectividad de las potestades municipales en general y a la efectividad de la competencia medioambiental en particular.* 2.- La función ejecutiva. VII- LA PROVINCIA : COMPETENCIAS PROPIAS DE LA DIPUTACION PROVINCIAL EN MATERIA AMBIENTAL. COMPETENCIAS DE OTRAS ENTIDADES LOCALES: 1.- Alcance

(*) El presente trabajo, convenientemente adaptado para esta publicación, constituye uno de los 16 Capítulos que integran la memoria de tesis doctoral, en concreto el Capítulo cuarto del Título segundo del Libro primero, que, bajo el título de "La intervención administrativa en las Actividades Clasificadas (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) y dirigida por el Profesor Dr. D. Lorenzo MARTIN-RETORTILLO Y BAQUER, fue leída el 30 de Enero de 1991, ante el Tribunal ad hoc que, presidido por el Profesor Dr. D. Sebastián MARTIN-RETORTILLO Y BAQUER e integrado por los también profesores Doctores D. Tomas-Ramón FERNANDEZ RODRIGUEZ, D. Luis MARTIN REBOLLO, D. Joaquín TORNOS MAS y D. Fernando LOPEZ RAMON a los cuales agradezco la aceptación de la invitación para formar parte del mismo, le otorgó la calificación de Apto cum laude por unanimidad.

de las competencias de las Diputaciones Provinciales en materia ambiental; 2.- Breve referencia a la posibilidad de asunción de competencias medioambientales por otras Entidades Locales. IX- LAS COMPETENCIAS DELEGADAS POR EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS ORGANOS EJECUTIVOS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. LA GESTION ORDINARIA DE SERVICIOS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS POR LOS ORGANOS EJECUTIVOS DE LAS PROVINCIAS E ISLAS. X- LA INCIDENCIA DE OTROS ASPECTOS DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS (ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS CON LAS CORPORACIONES LOCALES) EN EL MEDIO AMBIENTE: LA COORDINACION Y LA TUTELA: 1.- Aspectos generales; 2.- La coordinación y colaboración entre las administraciones territoriales; 3.- Especial consideración de la "TUTELA" en cuanto control administrativo ajeno a la Entidad local. BIBLIOGRAFIA.

I. DELIMITACION DE LA AUTONOMIA LOCAL

En el artículo 137 de la Constitución, junto al reconocimiento de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas como entes territoriales integrantes del Estado (1), se reconoce al mismo tiempo la autonomía de estas entidades para la "gestión de sus respectivos intereses".

El Tribunal Constitucional tempranamente en su Sentencia 4/81 tuvo ocasión de pronunciarse, si bien de una manera vacilante (2), sobre el carácter de la autonomía municipal. En su fj. 3, reiteradamente citado por todos los autores que han estudiado la materia, dejó sentada la diferencia entre autonomía como poder limitado y soberanía -aun ésta con límites- y cómo la primera tiene su límite en el principio de unidad del artículo 2 de la Constitución. Más adelante, en interpretación del artículo 137 de la Constitución, el Tribunal Constitucional concretaba la "gestión de sus respectivos intereses" en la dotación a cada Ente de "todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo", para reconocer más adelante que la concreción del interés en cada materia no es fácil y que en ocasiones sólo puede llegar a distribuirse ésta en función del "interés predominante", sin que ello signifique "interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio".

A continuación el Tribunal Constitucional remite a la Ley para la concreción del principio de autonomía, admitiendo, al mismo tiempo,

(1) Sobre las Entidades locales como elementos integrantes del Estado en el artículo 137 de la Constitución puede verse MORELL OCAÑA, L. , "Las Entidades locales, elementos" in totum; ORTEGA ALVAREZ, L. "Las competencias propias ...", pp. 188 a 191, y FONT, T. , "La administración local" pp. 312 a 314.

(2) Como reconoció inmediatamente EMBID IRUJO, A., "Autonomía municipal ..." p. 445.

la constitucionalidad de controles puntuales de legalidad. Por otra parte el Tribunal Constitucional reconocía en el mismo fundamento jurídico una posición de superioridad del Estado sobre las Comunidades Autónomas, dotadas éstas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa -autonomía política-, y sobre las Entidades locales por supuesto.

Los criterios anteriormente sostenidos por el Tribunal Constitucional rememoraban la semblanza contradictoria que de la eficacia del art. 101 de la anterior L. R. L. (3) había sido puesta de relieve por la doctrina (4), sin atreverse a confirmarla por darse cuenta, sin duda, que no casaba con los nuevos principios constitucionales.

Va a ser en la Sentencia 32/81 donde el Tribunal Constitucional, rectificando la tesis mantenida en la 4/81, sienta los pilares de una moderna concepción de la autonomía local. Doctrina que ha sido mantenida y perfilada a partir de entonces, entre otras, en las Sentencias 76/83, 27/87 y, más recientemente, en la 214/89 al enjuiciar los Recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 7/85 reguladora de las bases de régimen local (LRBRL).

Haciendo justicia, en una labor investigadora como la presente, hay que dejar constancia de la influencia decisiva de la doctrina alemana, y más en concreto de la interpretación de BURMEISTER sobre la autonomía de los entes locales y su "garantía institucional", en la Sentencia 32/81, producida por la labor, no sólo divulgadora sino fruto del estudio sobre su aplicación a la luz de la Constitución española, realizada por EMBID y PAREJO durante la sustanciación del Recurso de inconstitucionalidad que dio origen a la Sentencia 32/81 (5). La importancia de la labor realizada por los citados profesores va más allá de la sentencia del Tribunal Constitucional por cuanto, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, se recibe y desarrolla sustancialmente en nuestro ordenamiento jurídico a través de la LRBRL 7/85, y es ratificada por el Tribunal Constitucional en la S. 214/89.

II. ALCANCE DE LA "GARANTIA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA LOCAL".

Habíamos adelantado que la Sentencia 32/81 sienta los pilares interpretativos de la autonomía local constitucionalmente garantizada y

(3) Texto articulado y refundido de régimen local aprobado por Decreto de 24-6-1955.

(4) GARCIA DE ENTERRIA, E., "Problemas actuales" ... pp. 64 a 67.

(5) EMBID IRUJO, A., "Autonomía municipal ..." in totum, y PAREJO ALFONSO, L., "Garantía institucional ...". Ver también a SANCHEZ MORON, M., "La autonomía local: antecedentes ...".

ello es así. Ahora nos interesa destacar los aspectos básicos de esta doctrina del Tribunal Constitucional sobre todo en cuanto afecten a nuestro estudio.

Pues bien de las Sentencias del Tribunal Constitucional 4 y 32/81 junto con las 76/83, 27/87 y 214/89, fundamentalmente, y de las aportaciones doctrinales, podemos destacar los siguientes aspectos de la autonomía local constitucionalmente garantizada:

1. La autonomía local (6) es una autonomía administrativa (STC 4/81 fj. 3) (7) frente a la autonomía política que se reconoce a las Comunidades Autónomas (STC 32/81 y la soberanía que corresponde al Estado, lo que sitúa al Estado y a las Comunidades Autónomas como administraciones superiores sin que de ello se derive, en principio, una relación jerárquica entre ellos.
2. La Constitución garantiza a los entes locales la autonomía para la "gestión de sus respectivos intereses", y esta garantía se extiende tanto a los aspectos organizativos como a los competenciales (STC 32/81 fj. (8)).
3. La Constitución, a diferencia de la previsión para las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149), no contiene un listado de materias y funciones asignadas o atribuibles a las Entidades locales, por lo que corresponderá al legislador ordinario su fijación en función del "respectivo interés" de éstas (sin que se deban confundir con intereses **exclusivamente** locales (9)).

Entre los legisladores ordinarios corresponderá al Estado dictar las bases que vayan a fijar las competencias que deben garantizar su autonomía (art. 2, 2 LBRL). Esta facultad del Estado deriva de una "acción reflexiva del Estado" fundada en el art. 149, 1, 18 de la Constitución (STC 32/81) (10). Por otro lado será el legislador sectorial, Estado o Comunidad Autónoma según la distribución constitucional de competencias, el encargado de fijar el contenido de las competencias asignadas en las normas básicas.

(6) Respecto a la pluralidad de significados del término autonomía puede verse la documentada y elaborada monografía que dio origen a la tesis doctoral de FANLO LORAS. A. , "Fundamentos constitucionales ..." pp. 242 a 246.

(7) Aunque, según SOSA WAGNER, F. , "Los principios" p. 106, no puede reducirse exclusivamente a lo administrativo a la vista del art. 25, 1 de la LBRL.

(8) Ver SANTAMARIA PASTOR, J.A. , "Notas sobre la ..." pp. 469 y 470.

(9) Según la STC 32/81 fj. 4, que recoge la teoría de la garantía institucional, se trata de "**todos los asuntos que afecten** a la comunidad local en cuanto tal".

(10) Apuntado ya por EMBID, A. "Autonomía municipal ...", pp. 467 y 468, y ratificado por la STC 214/89 fj. 1 que reitera la contenida en la 32/81.

4. El legislador ordinario en la labor asignada tiene un límite indisponible a partir del cual pueden haber distintas opciones políticas. En cuanto al reconocimiento de competencias materiales a la Entidad local este límite indisponible se concentra en "el derecho de la Comunidad Local a la participación, ..., en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen" (S. TC 32/81 fj. 4). Pero respecto al aspecto funcional de la competencia los órganos de la Comunidad Local han de estar dotados "de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible" (S. Tc 32/81 fj. 4).

Es lo que se ha dado en llamar "núcleo competencial" (11), "contenido esencial mínimo" (12), "núcleo fundamental" (13), "núcleo esencial autonómico" (14), "reducto indisponible" o "núcleo esencial" (15), términos todos ellos que se identifican con el contenido antes descrito, y que implica que no puede producirse un desapoderamiento o vacío competencial que ponga en cuestión la existencia autónoma de las Entidades locales (16).

5. Las competencias asignables serán competencias concurrentes y no exclusivas (17), sujetas a los límites que facultan la intervención del Estado y de las Comunidades Autónomas en cuanto el interés general trascienda al interés local y afecte, efectivamente, al interés general extraterritorial (18).
- 6.- Por otra parte debe destacarse, de esta relación enumerativa, como el Tribunal Constitucional reconoce la compatibilidad con la garantía constitucional de la autonomía local de controles puntuales de legalidad, pero desecha la constitucionalidad de controles genéricos e indeterminados y de los controles de oportunidad; arrumbando así, en principio, con la tradicional institución de la "tutela" (S. 4/81 fj. 3).
7. Hasta ahora hemos hecho referencia genérica a las Entidades Locales pero, dentro de éstas, hay que distinguir, en lo que aquí

(11) EMBID, A., "Autonomía municipal ..." p. 467.

(12) MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución de ..." p. 379.

(13) SANTAMARIA, J. A., "Notas ..." p. 466.

(14) MARTIN MATEO, R., "Administración local y ..." p. 26.

(15) PAREJO, L., "La autonomía local en la ..." p. 35.

(16) PAREJO, L., op. cit p. 35.

(17) SANTAMARIA, J. A., "Notas ..." pp. 468 y 469.

(18) Entre los principales que facultan esta intervención pueden incluirse el de solidaridad, el de libertad de circulación y establecimiento de las personas y el de libre circulación de los bienes, además del ámbito territorial de actuación de la Entidad local que actúa también como factor limitativo.

nos interesa, el Municipio y la Provincia. Al primero, el artículo 140 de la Constitución le garantiza específicamente su autonomía y le reconoce "personalidad jurídica plena", mientras que el 141 tras reconocer a la Provincia el carácter de entidad local le atribuye "personalidad jurídica propia". Este distinto tratamiento constitucional ha servido a la doctrina para asignar a la provincia un carácter instrumental frente al carácter básico del municipio (19), sin perjuicio, claro está, del carácter indisponible de ambos (20).

III. LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE COMO MATERIA QUE ATAÑE A LA ESFERA DE INTERESES LOCALES POR DISPOSICION CONSTITUCIONAL. LAS ENTIDADES LOCALES COMO PODERES PUBLICOS.

Sin perjuicio de su capacidad de acción territorialmente limitada, las Entidades Locales tienen la condición de "poderes públicos" que se deriva de una opción constitucional por un modelo territorial del Estado, basado en la existencia de una pluralidad de entes dotados de autonomía con capacidad de gestión de sus intereses respectivos (21).

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 35/83 fj. 3 ha reconocido cómo la

"noción de **poderes públicos** que utiliza nuestra Constitución sirve como concepto general que incluye a todos aquellos Entes que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia a través de mediación más o menos larga, del propio pueblo".

Las Administraciones locales responden a estas características resultando evidente por ello su carácter de poderes públicos (22). En consecuencia en todas aquellas remisiones constitucionales en las que se reconozca a los poderes públicos en general facultades de intervención, hay que incluir entre estos poderes a las Entidades loca-

(19) SANTAMARIA, J.A. , op cit p. 474.

(20) STC 32/81 y respecto al carácter indisponible de la Provincia: FONT, T. , "La administración local ..." p. 316 y 317; MORELL OCAÑA, L. , "Las provincias ..." p. 770 y ss, y ORTEGA ALVAREZ, L. , "Los principios constitucionales ..." p. 182.

(21) FANLO, A. , "Fundamentos ..." p. 272, y también el mismo autor en "Las prerrogativas ..." pp. 494 y 496.

(22) MARTIN MATEO, R. , "Administración local ..." p. 16.

les, a las que la misma Constitución les garantiza la autonomía en la gestión de sus intereses.

Diversos son los artículos de la Constitución en los que se utiliza la noción de poderes públicos (9, 27, 39 a 41, 44 a 51 y 53) entre los que se encuentran, en lo que aquí nos interesa, principalmente el 45 y secundariamente el 43.

Sin perjuicio de la indudable afectación al deber genérico de conservación del medio ambiente prescrito en el apartado 1 y de la inclusión como sujetos sancionables a que hace referencia el apartado 3, (23), los poderes públicos aparecen expresamente mencionados en el apartado 2 del artículo 45. En éste se encarga a los poderes públicos la función de "velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de... defender y restaurar el medio ambiente, ..." (24)

Esta mención a los poderes públicos, entre los cuales hay que incluir a las Entidades locales, impone a éstas el deber genérico de defender y restaurar el medio ambiente y faculta constitucionalmente su intervención en la protección de éste en la medida y en cuanto afecte a su respectivo interés, de tal manera que vincula al legislador ordinario al reconocimiento expreso de la facultad de intervención en esta materia, con sanción de inconstitucionalidad en caso contrario.

Otra cuestión será el grado de intervención que corresponda a cada ente, la delimitación de su núcleo esencial, dadas las peculiaridades de la materia ambiental (25), pero esto no es obstáculo alguno, ni podría servir de excusa, para el reconocimiento general competencial. La concreción del ámbito de intervención es una labor que corresponde al legislador sectorial, y que dependerá en cada caso de la capacidad de la entidad y de las peculiaridades del concreto aspecto ambiental, respetando, eso sí, el contenido de la garantía institucional (26).

(23) En el Capítulo segundo del Título primero del Libro primero de nuestra memoria de Tesis doctoral analizamos la eficacia "erga omnes", y por tanto también vinculante para los poderes públicos, del mandato constitucional del apartado primero del art. 45 cuando exige, refiriéndose al medio ambiente, que "Todos tienen el derecho... así como el deber de conservarlo". También llamamos la atención en el Capítulo citado sobre la extensión de la ley en la tipificación de las conductas de los poderes públicos y de sus funcionarios fundada en el apartado tercero del mismo artículo, cuando remite a ésta para el establecimiento de sanciones penales o administrativas para "... quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior ...".

(24) En el Capítulo citado en nota anterior concluimos que la facultad de "velar" implica el reconocimiento a los poderes públicos de la facultad de intervención en la utilización racional de los recursos naturales, de todos los recursos naturales, sean públicos o privados, renovables o no renovables. Dando entrada a la planificación en cuanto medida técnica apta para defender y restaurar el medio ambiente.

(25) CUETARA MARTINEZ, J. M., "Administración local ..." p. 429.

(26) ORTEGA, L. ¿ "Las competencias ..." p. 187.

Igual interpretación analítica podría inducirse del artículo 43, 2 y 3 de la Constitución respecto a la sanidad.

IV. LA CONCRECIÓN DEL "INTERES RESPECTIVO" POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. LA LEY 7/85 RBRL. EL LEGISLADOR SECTORIAL.

La LRBRL encuentra su origen en la previsión del art. 149, 1, 18 de la Constitución (27), cumpliendo así el requisito de su fundamentación constitucional, que otorga al Estado la competencia para establecer las bases en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios, como ha sido sancionado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89 f. j. 1 (28). Se acaba así con

(27) En el capítulo tercero del Título segundo del Libro primero de la memoria titulado "La distribución de potestades entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente: características del elemento funcional de la competencia", y más en concreto en su epígrafe III, recogimos esta conclusión aceptando los planteamientos generalizados de la doctrina más cualificada.

(28) Dice el TC.

"En efecto, debe recordarse que en la STC 32/1981, de 28 de julio, ya se dijo que el nº 18 del art. 149. 1º de la Constitución, a diferencia de los demás apartados del mismo artículo, hace referencia "a una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al apartado administrativo que constituye su instrumento normal de actuación", añadiendo que "esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional", de lo cual deduciría que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios. El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: "Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley". Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la "garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación y competencia". Pues bien, es esta doctrina -reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente SSTC 76/1983, de 5 de agosto (F. J. 19º) y 27/1987, de 27 de febrero (F. J. 2º)-, según la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales (SSTC 25/1983, F. J. 4º, 76/1983, F. J. 38º, 99/1987, sistema que articula la L. R. B. R. L."

la polémica sobre si la reserva de ley básica podría extenderse al aspecto competencial y concretándose además, en principio, el significado y alcance de la LRBRL. Corresponde pues al Estado la "fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia" de las Entidades locales a cuya idea responde el art. 2,1 de la LRBRL. (STC 214/89 fj. 3).

De esta manera la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89 viene a ratificar en parte la "función constitucional" que GOMEZ FERRER atribuía a las leyes básicas (29) o, desde otro punto de vista, la "posición prevalente" en el Bloque de la Constitucionalidad que le reconoce ORTEGA ALVAREZ en relación al legislador ordinario (30), o también la función ordinamental que se le reconoce por el legislador en el propio preámbulo de la ley (31), constituyendo para éste un límite indisponible con distinto alcance según los casos.

La LRBRL es el resultado de la reserva constitucional que ostenta el Estado para concretar la garantía institucional de las Entidades locales. En consecuencia, resultará indisponible por el legislador sectorial, en cualquier caso, la participación en la gestión de la relación de materias que la LRBRL reconoce a las Entidades locales en sus artículos 25 y 36 (32).

El alcance de la LRBRL en relación al legislador sectorial será, no obstante, diferente según quien sea éste y según la concreta facultad que ejercite.

El legislador sectorial estatal cuando actúe su potestad legislativa básica estará condicionado por la relación de materias en las que la LRBRL prevé la intervención de las Entidades locales, pero podrá variar los mínimos competenciales fijados por ésta, sin anularlos, en función de los criterios señalados en el art. 2, 1 LRBRL (STC 214/89 FJ. 3). Sin embargo para el legislador sectorial autonómico la LRBRL supone un límite indisponible, absoluto, en la forma en que ha sido interpretada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89. El legislador autonómico además, estará afectado en el ejercicio de su potestad legislativa por las determinaciones de competencias que las Leyes básicas sectoriales atribuyan, o deban corresponder, a los Entes locales como señala el artículo 2, 2 de la propia LRBRL.

(29) Ver GOMEZ FERRER, R. , "Relaciones entre leyes..." p. 32.

(30) ORTEGA, L. , "Las competencias ..." pp. 196 y ss.

(31) FANLO, A. , "Fundamentos ..." pp. 447 y 448 critica la rigidez que esta consideración de la Ley impone al sistema diseñado.

(32) ORTEGA, L. , "las competencias..." p. 198.

V. EL MEDIO AMBIENTE COMO MATERIA SOBRE LA QUE LOS MUNICIPIOS ADQUIEREN COMPETENCIAS PROPIAS E "INDISPONIBLES" POR EL LEGISLADOR ORDINARIO.

Entre las materias sobre las que la LRBRL reconoce a los Municipios competencias propias (33), por afectar a su círculo de intereses (34), se recoge en el artículo 25, 2 f) la protección del medio ambiente (35) (36).

Nos encontramos, pues, con una materia sobre la que el legislador ordinario deberá reconocer a los Municipios competencias propias de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2, según reza en el apartado 3 del mismo artículo 25.

En el artículo 2 de referencia se recogen dos aspectos bien diferenciados en cada uno de sus apartados. En el apartado 1 se señalan los criterios que deben orientar al legislador sectorial, Estatal o Autonómico, a la hora de atribuir a los Entes locales las concretas competencias sobre cada materia. Criterios que, dejando a un lado el de uniformidad seguido a la hora de enumerar las materias, pretenden ajustar el grado de intervención en cada actividad atendiendo a las características de ésta y a la capacidad de gestión de las Entidades Locales, huyendo del planteamiento uniformista de la lista de materias del artículo 101 de la antigua LRL. Todo ello atendiendo, además, a los principios de descentralización de la función y acercamiento de la gestión administrativa a los ciudadanos. Se mantiene aquí, como reconoce el Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/89 fj. 3:

"un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la

(33) Como se puede observar de la relación del art. 25, 2 no todos, ni tan siquiera la mayor parte, de los contenidos relacionados en sus párrafos responden a materias propiamente dichas sino que contienen servicios, actividades y funciones como sucede también en los artículos 148, 1 y 149, 1 de la Constitución.

(34) En cuanto a las materias y límites que les afectan ver ORTEGA, L., "Las competencias..." pp. 190 a 192 y el fj. 4 de la STC de 23- XII -82 citada por el mismo en la p. 190.

(35) En el Capítulo primero del Título segundo del Libro primero de la memoria, después de un análisis terminológico y finalista, llegamos a la conclusión de la equivalencia de significados entre defensa y restauración (art. 45, 2 de la Constitución) y protección (término utilizado tanto en el 148, 1, 9 y 149, 1, 23 de la Constitución como en el 25, 2, f, 26, 1 d y 28 de la LRBRL) del medio ambiente.

(36) Ver por otra parte la correlación de materias entre el art. 25, 2 LRBRL y el 148, 1 de la Constitución.

garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de ellas".

El apartado 2 de este artículo 2 contiene una previsión que afecta directamente a la materia de medio ambiente y que viene a delimitar más estrictamente la función de las leyes básicas al respecto. Como a estas alturas resulta ocioso repetir en materia ambiental, atendiendo al artículo 149, 1, 23 de la Constitución, corresponde al Estado la "legislación básica", restando a las Comunidades Autónomas la potestad de desarrollo en el orden legislativo. Pues bien, este apartado 2 encomienda a las leyes básicas sectoriales la obligación de "determinar las competencias que ellas mismas atribuyen o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen". En consecuencia la legislación básica medioambiental deberá determinar las competencias o facultades de intervención que en cada sector deben corresponder a los Entes locales en general y a los Municipios en particular, y que les serán atribuidas como competencias propias. El Tribunal Constitucional ha interpretado este apartado con un sentido que, entroncando con la garantía constitucional de la autonomía, no deja dudas en la Sentencia 214/89 -fj. 3-:

"Todo lo cual -dice el TC- nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el art. 2, 2, en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades Locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 de la Constitución)".

Dicha ley básica, a su vez, no podrá excederse de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local, ya que en ese caso invadiría competencias autonómicas e incurriría en inconstitucionalidad según se desprende de lo manifestado, a continuación de la cita textual anterior, por el Tribunal Constitucional. Es decir se encomienda al legislador básico estatal la facultad de delimitar, en este caso, el "reducto indisponible" de la competencia municipal en materia de protección del medio ambiente. Función que hasta la fecha parece haber cumplido escrupulosamente el legislador estatal según se desprende de la doctrina (37).

(37) ORTEGÁ, L., "Las competencias ..." p. 199.

Al legislador sectorial no básico -estatal o autonómico- le corresponde, en este caso, el desarrollo de la legislación básica, pudiendo incurrir, en caso de extralimitación, en una doble infracción legal frente a la legislación básica sectorial y a la LRBRL, en cuanto ambas normas tienen encomendada la función garantista de la autonomía local.

VI. LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN CUANTO SERVICIO MINIMO O ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA MUNICIPAL: ARTS. 26 y 28 DE LA LRBRL.

El reconocimiento de la protección del medio ambiente como materia de necesaria atribución a los municipios para garantizar su autonomía no exige, por sí misma, la irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia por cualquiera de ellos. Es el artículo 26 el que con una tendencia uniformadora (38), según una presunta aplicación de los criterios expuestos en el artículo 2, 1, impone a los municipios la prestación de servicios obligatorios atendiendo al número de habitantes. Se admite, en el apartado 2, la posibilidad de dispensa, en la prestación de dichos servicios mínimos, por las Comunidades Autónomas previa solicitud justificativa de la imposibilidad o dificultad de su prestación por el propio Ayuntamiento, o según sus propias peculiaridades que no concreta. Sin duda deja un gran margen de maniobra en manos de las Comunidades Autónomas a la hora de acceder a la concesión de la dispensa.

En la letra d) del apartado 1 se impone, en principio, a los municipios con población superior a 50.000 habitantes, entre otros, el mantenimiento del servicio correspondiente para la "protección del medio ambiente". Servicios que pueden ser exigidos por los vecinos en base al art. 18, 1 g (39), y que pueden propiciar

(38) ORTEGA, L. , op cit p. 203.

(39) Art. 18, 1:

"Son derechos y deberes de los vecinos:

g) Exigir la prestación y, en su caso el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio". Carácter obligatorio previsto para la protección del medio ambiente en el artículo 26, 1 d para los municipios de más de 50.000 habitantes".

Ver al respecto a QUINTANA LOPEZ, T. , "El derecho de los vecinos...".

una actuación sustitutoria de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma según la previsión del artículo 60 (40).

Distintas acotaciones creemos que se pueden hacer a dicha previsión según lo estudiado hasta ahora:

- 1º. No creemos que en materia ambiental el criterio del número de habitantes sea el más idóneo para la imposición de un servicio de protección. Resulta bien patente, por ejemplo, que de las actividades desarrolladas con carácter principal en el municipio o los medios técnicos disponibles por el Ayuntamiento, podrían resultar criterios más ajustados. Pues es evidente que no se exigen las mismas necesidades si la población es fundamentalmente agrícola o si sus actividades predominantes son industriales (y más si existen industrias contaminantes). Las reglas podrían establecerse en una Ley básica.
- 2º. Se nos escapa el alcance que pretende dársele aquí a la "protección del medio ambiente" cuando en las letras anteriores se recogen actividades de indudable trascendencia ambiental (a) recogida de residuos, b) tratamiento de residuos), salvo que se pretenda darle un carácter residual con el fin de recoger la afeción de todos los aspectos del ambiente no recogidos anteriormente.
- 3º. Tanto aquí como en el 25, 2, 1 el medio ambiente aparece como una materia sobre la que se reconocen competencias concurrentes sin que exista una separación de responsabilidades lo que puede conducir, como ha detectado FANLO, a una cierta ineficacia por dejación de funciones o a una duplicidad de servicios que genere "despilfarro de medios escasos, creación de servicios dudosamente eficaces y desatención de servicios de prestación obligatoria" (41).

Según el artículo 28:

(40) Art. 60:

"Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario.

Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local".

(41) FANLO, "Fundamentos ..." p. 303.

"Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, ..., la sanidad y la protección del medio ambiente".

Poco claro resulta este precepto respecto al contenido y extensión de las competencias materiales que habilita sin que el Tribunal Constitucional, en el fj. 12 de la S. 214/89, haya añadido nada que venga a aclararlo y a dotarle de contenido. El Tribunal Constitucional en la Sentencia se limita a resolver que no afecta a la distribución constitucional de competencias en las materias relacionadas, mientras reproduce el propio contenido del precepto diciendo que se trata de "actividades complementarias" de las propias de otras Administraciones. Más precisa es, en todo caso, la Disposición transitoria segunda que reconoce a los Municipios las competencias de ejecución sobre las materias que relacionadas en el art. 28 -medio ambiente- no se encuentran conferidas en la legislación sectorial a otras Administraciones. Aquí ya se dota de contenido la competencia al otorgar la función ejecutiva al Municipio y de la misma se desprende, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/89 f. j. 12-b), que tampoco invade la distribución constitucional de competencias, por cuanto resta al legislador sectorial la facultad para ampliar o restringir la esfera de acción municipal.

El problema de contenido, no obstante, subsiste en relación al artículo 28, lo que ha llevado a ORTEGA a manifestar que se está entregando en el mismo a los Municipios la potestad reglamentaria en las materias relacionadas (42).

VII. LOS ELEMENTOS FUNCIONALES DE LA COMPETENCIA SOBRE MATERIAS PROPIAS Y EN CONCRETO EN LA "PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE": 1º) LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. 2º) LA FUNCION EJECUTIVA.

El profesor EMBID (43) llegaba a la conclusión, tanto por el contenido semántico de la palabra como del resultado de un largo proceso de elaboración doctrinal, de que la noción de autonomía respondía a tres contenidos diferenciados:

- 1º. Reconocimiento del poder normativo de los municipios.
- 2º. Potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias.

(42) ORTEGA, L. , "Las competencias ..." p. 203.

(43) EMBID, A. , "Autonomía municipal ..." p. 442.

3º. Reserva de un ámbito de competencias sustantivas, no susceptible de limitación por el legislador”.

Hemos atendido hasta aquí al tercer contenido representativo del elemento material de la competencia. A continuación trataremos de la potestad reglamentaria identificada con el 1) anterior para pasar más adelante a desarrollar el 2) relativo a la función ejecutiva.

1. La potestad reglamentaria municipal (44).

Se ha definido la Autonomía en este aspecto por EMBID como “la capacidad de alguien o de un grupo de darse un ordenamiento propio” (45), estableciendo, así, una relación directa entre autonomía y potestad reglamentaria (46). Por ello, a pesar de que en la Constitución no existe un reconocimiento expreso de la potestad normativa de las Entidades locales, EMBID, partiendo de la premisa anterior, llega a la conclusión de que:

“Decir en la Constitución que los Municipios gozan de autonomía implica, por tanto, que gozan de la capacidad de crear un propio Ordenamiento jurídico y que ello debe ser siempre respetado por la legislación ordinaria vigente” (47).

Estamos pues ante un ordenamiento jurídico limitado que permite a los Municipios dotarse de las ordenanzas y reglamentos correspondientes.

La Constitución no obstante al reconocer la autonomía de los Municipios en el artículo 140, no remite a un marco determinado (48), lo que no es obstáculo para la exigencia de una reserva de ley para la fijación de competencias como reconoció el Tribunal Constitucional en

(44) Vamos a seguir en el estudio de la potestad reglamentaria municipal al profesor EMBID IRUJO por considerarlo una auténtica autoridad en la materia. Juicio que viene avalado ya desde su monografía de doctorado “Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español” publicada en 1978 y que constituye en sí una premonición del cambio normativo que en esta materia comenzaba su andadura por aquellas fechas. Tendremos ocasión de analizar la puesta al día por el autor de sus teorías sobre la potestad reglamentaria y su incidencia, en la misma medida que hemos podido comprobar la influencia de sus trabajos en la conformación jurídica del ordenamiento jurídico local así como en el Tribunal Constitucional.

(45) EMBID, A., “Ordenanzas y reglamentos ...” p. 392.

(46) EMBID, op. cit p. 392.

(47) EMBID, op cit p. 393.

(48) MARTIN RETORTILLO, S.; “La actuación de las corporaciones locales ...” p. 334.

la sentencia 4/81 fj. 3 (49). Es la ley la que concreta el principio de autonomía (50). Exigencia cumplida, en este aspecto, por la LRBRL como vamos a tener ocasión de comprobar, sin perjuicio de las determinaciones de la legislación sectorial sea estatal o autonómica.

En efecto el artículo 4, 1, a) de la LRBRL reconoce a los Municipios en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, entre otras, la "potestad reglamentaria" dentro, eso sí, de la esfera de sus competencias.

Reconocimiento de la potestad reglamentaria que se extiende, en principio, a las competencias materiales propias y, en consecuencia, a la "protección del medio ambiente" en la medida que se dote a esta materia de contenido por la legislación sectorial.

No podemos terminar aquí esta incursión sino que debemos cuestionarnos el alcance y, en consecuencia, los límites de la potestad reglamentaria municipal, sin hacer referencia aquí al control puesto que más adelante trataremos específicamente de él al hablar de la tutela de los entes locales.

Los límites que afectan a la potestad reglamentaria municipal, en materia de protección del medio ambiente, se derivan tanto de su posición en el ordenamiento jurídico como de las características peculiares de los municipios y de las especificidades de la materia ambiental, coincidiendo, en algunos supuestos, los límites derivados de las distintas causas originarias.

A) La ley como límite a la potestad reglamentaria municipal.

En este papel, con carácter general, venía a cumplir una función aclaratoria del sistema de fuentes el artículo cinco de la LRBRL cuya inconstitucionalidad ha sido declarada, con argumentos no muy convincentes, en el fj. 5 de la S. 214/89 (51).

(49) "Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución", dirá el Tribunal Constitucional.

(50) EMBID, A., "Autonomía municipal ..." p. 445.

(51) El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del art. 5 de la LRBRL y todas las remisiones al mismo porque:

"el art. 5 contiene ... un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él",

añadiendo que:

"En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia **superfluo** y en cuanto no exista inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno".

Creemos que aquí el Tribunal Constitucional digamos que "se cura en salud" y en vez de entrar a analizar su inconstitucionalidad en el sistema de fuentes opta por suprimirlo. El carácter superfluo que le otorga como causa de su anulación entra en contradicción cuando en el fj. 19 al analizar la inconstitucionalidad o no del artículo 55 a y b de la Ley, que había sido cuestionado por la Generalidad de Cataluña, tras aceptar el carácter superfluo de dichas previsiones llega a la conclusión contraria y acepta su constitucionalidad a pesar de ello.

Este artículo, si bien sin pretender una enumeración jerárquica de fuentes que se derivará, en todo caso, de los principios generales del ordenamiento constitucional sobre las materias como destacó EMBID (52), sí cumplía, como decía éste, una función pedagógica de las fuentes a tener en cuenta en las respectivas materias. Creemos que, no obstante su declaración de inconstitucionalidad y en consecuencia su desaparición del ordenamiento jurídico, no impedirá que siga cumpliendo una función orientadora para los juristas en general, labor que incluso le reconoce el Tribunal Constitucional a pesar de declarar su inconstitucionalidad (53).

Pues bien este artículo 5, y creemos que sigue siendo válido como criterio, daba primacía a la LRBRL y a las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas partiendo de que se dictaran en el ejercicio de las competencias propias. Estas Leyes siempre que estén ajustadas a la Constitución marcan, sin duda, un límite respetuoso con el principio de autonomía para las ordenanzas municipales (54).

B) Los reglamentos del Estado o de las Comunidades Autónomas como límite a la potestad reglamentaria municipal. La proscripción del reglamento independiente en cuanto límite a la potestad reglamentaria municipal desde el punto de vista de la competencia material.

Aparte de la incapacidad del reglamento independiente del Estado o de las Comunidades Autónomas para regular determinadas materias

(52) EMBID, A., "Ordenanzas y ..." p. 413.

(53) La justificación que puede encontrarse a la supresión del art. 5 es la de que éste opera como interpretativo de la Constitución y esta función incumbe en todo caso al Tribunal Constitucional.

(54) EMBID, A., op cit pp. 413 y 414, dirá:

"Hay un límite muy claro para los reglamentos municipales: la ley, sea ésta estatal o autonómica -dentro, por supuesto, de las respectivas competencias- es límite a respetar por la potestad reglamentaria municipal. La autonomía municipal se entiende sólo dentro del marco proporcionado por las leyes. La autonomía es la característica de un Ordenamiento derivado de otro supraordenado a él e implica, como ha recordado el TC desde sus primeros pronunciamientos, un poder limitado, siempre opuesto a la idea de soberanía. Es evidente, por tanto, que la ley, producto directamente surgió de las Asambleas donde se concentra la voluntad popular, es límite de la potestad reglamentaria municipal, de tal forma que serán nulos los preceptos de las ordenanzas o reglamentos que vayan contra una prescripción legal.

Esta conclusión exige sentar una precisión más: la ley, sea cual sea ésta, estatal o autonómica, deberá ser ajustada a la Constitución".

sobre las que actúa la reserva de Ley en materia ambiental (55), se trata aquí de reflexionar sobre la posibilidad de que dichos reglamentos se encuentren o no en una posición privilegiada en el sistema de fuentes frente a las ordenanzas y reglamentos municipales.

No creemos que plantee mayor problema el supuesto en que el reglamento estatal o autonómico provenga de una habilitación legal con rango de Ley formal y no se exceda de la misma. El problema se centra más bien en el supuesto de que un reglamento independiente, sin habilitación legal alguna, pretenda imponerse a la potestad reglamentaria municipal en el ámbito de actuación de las materias sectoriales y en este caso del medio ambiente.

El problema ha sido estudiado por EMBID quien llega a la conclusión de que en la medida que el reglamento estatal o autonómico carezca de cobertura legal habilitante tanto por inexistencia de ésta como por ultra vires: "faltaría el fundamento lógico de la capacidad de limitar el contenido de la ordenanza o reglamento municipal". Dicho autor refuerza su conclusión tras la derogación del antiguo artículo 108 de la LRL, que contenía una referencia a "las disposiciones generales" que había permitido interpretaciones contradictorias, y la redacción del artículo 55 del nuevo TRRL que elimina tal referencia (56).

EMBID, en la obra citada, da un paso más para concluir que la nueva situación implica una derogación "por aplicación directa del sistema constitucional y de su desarrollo específico a nivel de legislación de régimen local", de aquellos ejemplos del Ordenamiento

(55) GARCIA DE ENTERRIA, E., "Curso ..." p. 266, considera excluido el reglamento independiente de la Ley en aquellas materias que afecten a la libertad y a la propiedad y en consecuencia sería aplicable al medio ambiente en cuanto afecto a estos aspectos.

FERNANDEZ GARRERES, G., en "La subvención ..." pp. 471 a 542, admite la posibilidad del reglamento independiente en relación a las materias no reservadas a la Ley pero rechaza toda actuación administrativa que no se sustente en una norma previa, transformando el principio de legalidad en principio de normatividad.

El T. C. ha venido a ratificar el criterio de proscripción del reglamento independiente en estas materias. Ver por todas la Sentencia 42/87 -f.j. 2- cuando dice:

"... la reserva de la Ley contenida en el art. 25, 1 de la Constitución despliega una eficacia semejante a las que establecen otras normas constitucionales. Es decir, que, como ha señalado este Tribunal con relación a alguna de ellas, la reserva de Ley no excluye "la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley" (STC 83/1984, de 24 de julio), pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña, como forma de asegurar la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes".

(56) EMBID, op cit p. 419.

jurídico que representen una lectura contraria (en referencia directa al RAC).

Pro futuro hay que tener en cuenta que sólo por Ley (art. 25, 3 LRBRL) se podrán determinar las competencias municipales, y esta reserva de ley hay que entenderla referida tanto a los aspectos materiales como a los funcionales.

C) El territorio, el interés general y la solidaridad colectiva como límites a la efectividad de la competencia medioambiental en particular.

El interés general, extra o supramunicipal, viene representado por la Ley y, lo mismo que la solidaridad colectiva, faculta la intervención de las Administraciones superiores a través de distintos instrumentos, sobre los que tendremos ocasión de volver al tratar someramente las relaciones interadministrativas.

El territorio una vez más actúa de límite en este caso a la eficacia de la normativa municipal que se concentra en principio en el ámbito territorial de la entidad municipal.

Por otro lado, como ya hemos resaltado, el reconocimiento de la garantía constitucional de la autonomía local no constriñe la eficacia normativa a los asuntos, territorial o poblacionalmente exclusivamente, locales, sino que opera sobre asuntos que afectan, y en cuanto afecten, a la comunidad local dentro de su territorio, tengan o no, además, repercusión extraterritorial (57).

(57) En este sentido el TC en Sentencia 170/89 fj. 9 manifiesta:

“Este Tribunal ha declarado que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 C. E. goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (STC 84/1982). Esa garantía institucional supone el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981, fundamento jurídico 2º).

Ciertamente las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas, sino, más bien, debe verse como el resultado normal del ejercicio de esas mismas competencias”.

También PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local ...” pp. 62 a 69.

2. La función ejecutiva.

Anteriormente hicimos referencia a las Entidades locales como "poderes públicos" (58) a los que iba dirigido el mandato del artículo 45, 2 de la Constitución para "defender y restaurar el medio ambiente". Ahora estamos en disposición de aceptar con FANLO que los principios constitucionales "justifican con toda propiedad la aplicación a las Entidades Locales del status jurídico que tienen las Administraciones públicas como poderes públicos" (59). Por lo que, como continúa el mismo autor, "la actividad de las Entidades locales tiene la misma naturaleza, está dotada de iguales virtualidades que la actividad de las Administraciones consideradas "superiores" (Administración del Estado y Comunidad Autónoma). Sus actos vinculan y se imponen con igual fuerza jurídica a los particulares y deben ser respetados por las Administraciones públicas" (60).

A la vista del listado de materias del artículo 25, 2 de la LRBRL, sobre las que deben recaer competencias Municipales, y del reconocimiento en el apartado 1 de que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, "puede promover toda clase de **actividades** y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la Comunidad vecinal", podemos concluir, con MARTIN MATEO, que las competencias municipales son fundamentalmente ejecutivas (61). No obstante será la legislación sectorial la encargada de atribuir las competencias ejecutivas específicas (62).

Como ya preveía tempranamente MUÑOZ MACHADO (63) las Corporaciones locales, y ahora con más razón tras el reconocimiento de su participación por la legislación general en función de su tamaño y de los medios personales y materiales de que dispongan (art. 25, 2, f, 26 y 28 y D. T. 2ª p. 2ª de la LRBRL), están abocadas a hacerse cargo de la mayor parte de las competencias de gestión en materia ambiental, si bien la concreción corresponde a la legislación específica (64). Otra cosa es que, en la medida que las competencias concurrentes puedan ser un obstáculo para la protección eficaz del medio ambiente (65), deba acudir a fórmulas de colaboración o

(58) Ver el epígrafe III anterior.

(59) FANLO, A., "Las prerrogativas ..." p. 496.

(60) FANLO, A., op cit p. 499, aunque de cara al estudio de las prerrogativas locales aconsejamos la lectura in extenso de todo el trabajo.

(61) MARTIN MATEO, R., "Administración local ..." p. 27.

(62) SANCHEZ MORON, M., "La distribución de competencias..." p. 174.

(63) MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución de competencias..." p. 380.

(64) MARTINEZ MARTIN, D. J., "Corporaciones locales ..." p. 108.

(65) ALVAREZ RICO, M., "La crisis del concepto ..." p. 115.

coordinación interadministrativa. Pero si existen cuestiones medioambientales propias de las comunidades urbanas éstas deberán intervenir de alguna manera sobre todo en lo referente al medio ambiente urbano (66).

VII. LA PROVINCIA: COMPETENCIAS PROPIAS DE LA DIPUTACION PROVINCIAL EN MATERIA AMBIENTAL. COMPETENCIAS DE OTRAS ENTIDADES LOCALES.

1. Alcance de las competencias de las Diputaciones Provinciales en materia ambiental.

La provincia como entidad local indisponible (67) actúa, normalmente a través de su órgano ejecutivo la Diputación provincial (art. 31, 3 LRBRL), las competencias propias en materia medioambiental y no sólo porque entre sus fines propios y específicos (art. 31, 2 LRBRL) se encuentren los de garantizar la "solidaridad y equilibrio intermunicipales", lo que nos evoca y enlaza inmediatamente con el carácter extraterritorial del medio ambiente y el límite que para la actuación municipal deriva del principio de solidaridad en la materia (68), sino porque, además y en particular, entre estos fines se encuentra el de "asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal" (31, 2, a) de la LRBRL). Entre estos servicios encontramos, como tuvimos ocasión de comprobar anteriormente, el de "protección del medio ambiente" (25, 2 f) y 26, 1, d) LRBRL) junto a los del servicio de limpieza, recogida y tratamiento de basuras y aguas residuales (25, 2, 1 y 26, 1), entre otros.

(66) CUETARA MARTINEZ, J. M., "Administración local ..." pp. 430 y 432.

(67) SSTC 32/81 fj. 4 y 27/87 fj. 2. Además FONT, T., "La administración..." p. 317, y BAÑO LEON, J. M., "La ordenación de ...", pp. 366 y 367. Sin embargo cuestionaba este carácter considerándolo de carácter instrumental SANTAMARIA PASTOR, J. A., "Notas..." p. 474.

Pero el artículo 31, 1 de la LRBRL le reconoce personalidad jurídica no solo propia (art. 141, 1 de la Constitución) sino también **plena** evocando el reconocimiento en este sentido que el artículo 140 de la Constitución hacía al Municipio, y cuya diferencia constitucional había servido a algunos autores para marcar diferencias de naturaleza entre la Provincia y el Municipio. Diferencia que en este sentido desaparece con el reconocimiento de la plenitud de la Provincia dada, además, la posición ordinal que se reconoce a la LRBRL.

(68) Casi resulta ocioso a estas alturas recordar aquí cómo la solidaridad y el territorio son dos aspectos que contribuyen fundamentalmente a configurar una determinada distribución de competencias en materia medioambiental.

No obstante, sin perjuicio de la deducción que para justificar su intervención en el medio ambiente hicimos de los fines prescritos en el artículo 31 de la LRBRL, el reconocimiento expreso de la pertenencia de competencias propias de la Diputación Provincial se encuentra en el artículo 36, 1 de la misma (69).

En virtud del art. 36, 1 de la LRBRL la atribución de competencias propias de la Diputación Provincial corresponde al legislador sectorial estatal o comunitario, según la distribución de competencias (art. 2, 1 LRBRL), y en esta función no debemos olvidar la operatividad, aquí también, del art. 2, 2 de la Ley encomendando a las Leyes Básicas del Estado (supuesto del medio ambiente: 149, 1, 23) la determinación de las competencias que atribuyan o deban corresponder a las Diputaciones Provinciales. Correspondiendo, en consecuencia, la completud o contenido de las mismas al legislador que tenga encomendado el desarrollo de dicha legislación básica. Y como prevé también el artículo 36, 1 corresponderán en todo caso a las Diputaciones Provinciales las funciones de coordinación, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, la actividad prestacional extra municipal y la de fomento (art. 36, 1, a, b, c y d) (70). Actividades en relación al medio ambiente que, si bien colocan a las Diputaciones Provinciales en un papel secundario respecto a los Municipios en cuanto vienen a suplir en gran medida las deficiencias de éstos (71), sí les permiten asumir, por su ámbito de actuación más amplio y su mayor capacidad organizativa, funciones de programación y gestión de los recursos naturales (72), con base en el mandato imperativo del artículo 45, 2 de la Constitución en cuanto poderes públicos que son.

(69) Art. 36, 1:

"Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia".

(70) Si bien con anterioridad a la LRBRL, ya CORELLA MONEDERO, J. M., "Competencias de las Diputaciones..." pp. 7 a 34, estudiaba en la legislación anterior la repercusión de las actividades de fomento, prestación y coordinación de las Diputaciones en medio ambiente.

(71) MARTINEZ MARTIN, D. J., "Corporaciones locales..." pp. 108 y 11.

(72) MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución..." p. 382.

2. Breve referencia a la posibilidad de asunción de competencias medioambientales por otras Entidades locales.

La LRBRL posibilita la creación de otras Entidades Locales supra-municipales, como la comarca (art. 42), las áreas metropolitanas (art. 43) y las Mancomunidades (art. 44) junto a otras de ámbito territorial inferior al Municipio (art. 45). Pero si bien, en modo alguno, su creación y las competencias que se les atribuyan podrán afectar a la garantía institucional del Municipio o la Provincia (SSTC 4/81, 76/83, 27/87 y 214/89 fundamentalmente), sí permitirán una redistribución de las competencias municipales y provinciales, entre las cuales se encuentran las medioambientales, que pueden sin duda permitir una mayor y mejor prestación de los servicios de protección ambiental.

Debe atenderse en cuanto a las potestades de estos entes, no obstante, a lo prescrito en el art. 4,2 de la Ley (73).

(73) El apartado 2 del artículo 4 de la LRBRL ha sido modificado por la S. 214/89 fj. 4 del TC por cuanto estima éste que:

"b) El art. 4, 2 establece que "lo dispuesto (...) en el art. 2, podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipio y, asimismo, a las Comarcas, Areas metropolitanas y demás Entidades locales ...".

Pues bien, tal posibilidad debe estimarse incurso en inconstitucionalidad por ser contraria al sistema de distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que el Estado viene a incidir sobre unas Entidades que sólo las Comunidades Autónomas pueden crear (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2º).

Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que proceden a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza "a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal".

c) Por tanto, el inciso "y en el art. 2" del art. 4, 2 de la LRBRL, debe considerarse inconstitucional, por cuanto la posibilidad que prevé de que el Estado pueda atribuir competencias a las Entidades locales referidas en el art. 3, 2 de la misma Ley, resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias".

En consecuencia el artículo 4, 2 queda redactado como sigue: "Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Areas metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación".

IX. LAS COMPETENCIAS DELEGADAS POR EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS ORGANOS EJECUTIVOS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. LA GESTION ORDINARIA DE SERVICIOS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS POR LOS ORGANOS EJECUTIVOS DE LAS PROVINCIAS E ISLAS.

Hasta ahora hemos venido tratando singularmente las competencias propias de los Entes locales. Pero éstas no son las únicas competencias que pueden llegar a ejercer los Entes locales, cabe la posibilidad de que asuman competencias delegadas del Estado y las Comunidades Autónomas, también en materia ambiental, en los términos de los artículos 7, 27 y 37 de la LRBRL.

El reconocimiento genérico de tal posibilidad se contiene inicialmente en el art. 7, 1 recogiéndose en el apartado 3 que si bien se ejercerán "en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios". Al reconocerles la potestad de autoorganización se les está confiriendo sin duda un cierto grado de autonomía en el ejercicio de estas competencias (74).

El artículo 27, 1 concreta este reconocimiento de delegación del Estado, Comunidades Autónomas y otras Entidades locales en los municipios en materia que afecten a sus intereses, y por tanto en materias medioambientales según el art. 25, 2, 1, con la condición, eso sí, de que "se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana". Estas últimas condiciones imponen una doble limitación a la delegación, un límite negativo y otro positivo al mismo tiempo. Por un lado la delegación puede y debería producirse cuando mejore la prestación del servicio y facilite la participación ciudadana (75), y al mismo tiempo no podrá servir de justificación exclusiva para desembarazarse el órgano delegante de una competencia deficiente e incómoda.

(74) Respecto a la potestad de autoorganización puede verse FERNANDEZ FARRERES, F., "La potestad local...", quien en las pp. 740 y 741 constriñe el reconocimiento de la potestad autoorganizatoria a las Entidades locales cuya autonomía queda constitucionalmente garantizada. Sobre las competencias delegadas en la Administración local en general puede verse, además del anterior, SANCHEZ MORON, M., "La distribución..." p. 173.

(75) Ver respecto a la participación ciudadana en el medio ambiente ALONSO GARCIA, E., "La participación..." y SANCHEZ MORON, M., "La participación...", ambos in totum.

La competencia, correcta y finalistamente bien delegada, se ejercerá con arreglo a la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente o la reglamentación de la Entidad local delegante (art. 27, 4). Por otro lado la efectividad de la delegación, salvo que se imponga por Ley, requerirá, en el caso de que se ejercite por simple acto administrativo, la aceptación por el órgano correspondiente municipal (76) y en el caso de que, además, provenga del Estado la puesta en conocimiento de la Comunidad Autónoma respectiva (art. 27, 3 y STC 214/89 fj. 11).

El ejercicio de la delegación viene condicionado por las exigencias generales de esta institución administrativa recogidas en el apartado 2 del artículo 27 (77).

En cuanto a las Diputaciones Provinciales y otras Corporaciones de carácter representativo provincial (art. 38) el art. 37 es el que recoge esta posibilidad de asunción de competencias delegadas, en este caso, provenientes de las Comunidades Autónomas (ap. 1) (78) o del Estado (ap. 2, competencias meramente ejecutivas) en los términos previstos en el art. 27 (ap. 3).

Otra cosa bien distinta es la posibilidad de gestión de servicios propios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales según las previsiones de los Estatutos de Autonomía que sujetan a éstas totalmente, incluso en el plano organizativo, a las instrucciones y directrices de las Comunidades Autónomas según prevé el art. 37, 1 de la LRBRL (79).

(76) Según el artículo 22, 1, g) de la LRBRL corresponderá la aceptación al Pleno.

(77) Artículo 27, 2:

“En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante”.

(78) En cuanto a las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales puede verse EMBID, A. , “Las relaciones ...” pp. 627 a 629, donde llega a la conclusión de la escasa relevancia hasta esa fecha en la práctica, y podríamos añadir que hasta ahora.

(79) EMBID, op cit p. 629.

X. LA INCIDENCIA DE OTROS ASPECTOS DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS (ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS CON LAS CORPORACIONES LOCALES) EN EL MEDIO AMBIENTE: LA COORDINACION Y LA TUTELA.

1. Aspectos generales.

Dadas las características de la materia ambiental, materia compartida o concurrente entre las distintas Administraciones públicas en función del interés respectivo (Estado, Comunidades Autónomas, Provincia y Municipio) y donde el factor territorial opera como determinante en la distribución de competencia, resulta indudable que la imbricación entre las competencias y actividades de los entes públicos requiere se dote a éstos de unos criterios e instrumentos que tiendan a resolver los conflictos cotidianos antes de acudir al control judicial.

El legislador, siendo consciente de esta situación, ha tratado de sentar con carácter general en la LRBRL unos principios orientadores, y de arbitrar instrumentos suficientes que pueden y deben aplicarse cuando se trate de la relación entre administraciones públicas en sus actuaciones sobre el medio ambiente.

2. La coordinación y colaboración entre las administraciones territoriales.

El artículo 10, 1 de la LRBRL fija los deberes generales de información, colaboración, coordinación y respeto que deben presidir las relaciones entre dichos entes en los ámbitos competenciales respectivos. Principios que desde el punto de vista de la coordinación y eficacia administrativa reitera y completa en los artículos 55 a 59 (80).

Los artículos 57 y 58 regulan las técnicas de colaboración, mientras que el 59 y 62, en coherencia con el 10, 2 que reconduce la coordinación a las actividades que trasciendan el interés propio de las Corporaciones locales e incidan relevantemente en las de otras Administraciones públicas o sean concurrentes o complementarias, concretan las facultades de coordinación de estas Administraciones públicas. La constitucionalidad de ambas técnicas y de los preceptos

(80) La STC 214/89 fj. 19, no obstante calificar de superfluos los apartados a) y b) del art. 55 no los declara inconstitucionales en contradicción con lo sustentado anteriormente en esa misma sentencia en el fj. 5 respecto al art. 5 que sí lo declara inconstitucional como ya constatamos.

que las sustentan han superado el filtro del Tribunal Constitucional como se desprende de los fj. 19 a 22 de la Sentencia 214/89.

El aspecto fundamental que diferencia a ambas técnicas de relación interadministrativa resulta del carácter voluntario de la técnica de colaboración (S. 214/89, fj. 21 la denomina de "coordinación voluntaria") frente a la imposición de la coordinación a la que el Tribunal Constitucional, dando un paso más sobre la posición vacilante que mantenía en anteriores sentencias, reconoce que "conlleva un **cierto poder de dirección**, consecuencia de la posición de superioridad del coordinador" (S. 214/89 fj. 20, f). Facultades de coordinación que pueden ser ejercidas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas según las competencias respectivas (art. 59 LRBRLL cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la STC 214/89 f. j. 21 a/), fruto del carácter bifronte del régimen local y que no pueden hacer perder, en virtud de la previsión del art. 10, 3, a las competencias propias de las Entidades locales su carácter de exclusivas y decisorias (81).

3. Especial consideración de la "TUTELA" en cuanto control administrativo ajeno a la Entidad local.

Conscientemente habíamos dejado aparcado, al tratar tanto de la potestad normativa como de la función ejecutiva de las Entidades locales, el aspecto del control por cuanto pretendíamos darle un tratamiento uniforme y dedicarle una atención separada del resto de los aspectos que se presentan en general en el ejercicio de las citadas funciones.

Quisimos tratar el tema del control separadamente por el interés específico que representaba para nuestra memoria sobre las actividades clasificadas. Se trataba de analizar aquí la situación actual, a la luz de la Constitución y de la LRBRLL, de la **tutela** en cuanto institución que pueda permitir el control de los actos y acuerdos de las Entidades Locales por las Administraciones públicas superiores, bien en el procedimiento de elaboración o mediante la sustitución de dichas entidades en el momento de aprobación de los actos o reglamentos emanados en el ejercicio de competencias propias. No atenderemos por tanto aquí ni a los controles internos de las propias Entidades Locales (82), ni a los

(81) ORTEGA ALVAREZ, L., "Las competencias..." p. 222.

(82) Sobre las distintas clases de control de las decisiones locales puede verse BERMEJO VERA, J., "El control ..." en general y en concreto sobre el autocontrol pp. 549 y ss. También en general en la LRBRLL FERNANDEZ FARRERES, G., "El control..."; FONT, T., "La administración ..." p. 325, y PAREJO, L., "La autonomía ..." pp. 71 y ss.

controles judiciales (83), ni tampoco el control de las competencias delegadas (84). Se trata de enjuiciar los posibles controles de las Administraciones superiores (Estado y Comunidades Autónomas) sobre las Entidades Locales en el ejercicio por éstas de sus competencias propias.

Tradicionalmente la **tutela** administrativa (85), en cuanto facultad de control sobre las Entidades Locales, se ha sustentado en la supremacía del interés general y en la superioridad jerárquica sobre la materialidad de competencias concurrentes (86). El nuevo diseño constitucional da un tratamiento distinto a estos dos aspectos. Por un lado, como hemos tenido ocasión de comprobar, el control jerárquico desaparece con el principio de autonomía (137 y 140 CE) (STC 4/81) (87) anteponiéndose la colaboración y la coordinación como instrumentos para la solución de los conflictos (88), perviviendo solamente la posibilidad de controles puntuales de legalidad, en el supuesto de coincidencia de intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, y desechándose absolutamente los controles genéricos e indeterminados (89). Por otro lado el interés general se ha modulado no

(83) Además de BERMEJO, op cit, pp. 546 y ss. En cuanto al control judicial de la potestad reglamentaria municipal EMBID IRUJO, A. , "Ordenanzas y ..." p. 407 y "La potestad reglamentaria ..." p. 473 y ss.

(84) SOSA WAGNER, F. , "Los principios ..." pp. 115 y ss. sobre el régimen de las competencias delegadas.

(85) FANLO LORAS, A. , "Fundamentos ..." pp. 119 a 149, ha estudiado exhaustivamente el origen, desarrollo y el cambio de situación de esta institución en el vecino país francés a partir de la Ley de 2 - 3 - 1982; en la p. 20 destaca el carácter administrativo de la tutela.

(86) FANLO, A. , "Las prerrogativas ..." p. 501, sobre la distinción entre control jerárquico y tutela administrativa p. 124, y sobre la incidencia del interés general como una de las causas tradicionales para justificar la tutela p. 319. Con carácter general sobre el interés general puede verse a BERMEJO, J. , "El interés general..." .

(87) BERMEJO, j. , "El control ..." p. 542.

(88) Recordar el tratamiento sobre la coordinación que hemos realizado anteriormente.

(89) STC 4/81 fj. 3:

"Posición de superioridad que permite afirmar -como admiten expresamente los concurrentes y se admite también en el Derecho comparado- que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado ... En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a "la gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración".

oponiéndose a interés local, que indudablemente también participa del interés general, sino en función del interés predominante (4/81 fj. 3) (90) al configurar el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/81, como tuvimos ocasión de comprobar, la teoría de la garantía institucional. Pero lo que quedaba claro de la Sentencia 4/81 es que el Tribunal Constitucional admitía que el reconocimiento constitucional de la autonomía no era incompatible con la existencia de controles administrativos de legalidad siempre que fueran controles puntuales y no genéricos e indeterminados.

Va a ser la LRBRL quien, recogiendo el planteamiento de la Ley 40/81 (91), va a dar rigidez al sistema (92), judicializando, con carácter casi general, los controles de legalidad de los actos y acuerdos de las Entidades locales y ampliando de esta forma el alcance de la autonomía. Planteamiento que va a ser sancionado por el Tribunal Constitucional, como es de sobras conocido, en sus sentencias 27/87, 213/88 y 259/88. La rigidez del sistema deriva de la posición prevalente que el Tribunal Constitucional otorga a la LRBRL, como ya vimos, ya vimos, y que le lleva a considerarla como "parámetro de legitimidad constitucional" y a integrarla en el Bloque de la Constitucionalidad (93). Al mismo tiempo el Tribunal Constitucional admite que la LRBRL es una de las opciones políticas posibles del alcance de la Autonomía donde, respetándose el mínimo constitucional, lo ha ampliado extraordinariamente, postura ésta que ha llevado a EMBID a destacar la situación contingente de tal solución (94)

El conocimiento del sistema instaurado por la LRBRL es, a todas luces, imprescindible para dibujar el marco de controles en los que deberán moverse las Entidades locales en el ejercicio de sus competencias en la "protección del medio ambiente". Y esto es así por cuanto nos encontramos con una materia concurrente, donde los conflictos de intereses entre las Entidades locales pueden surgir cotidianamente dado el, tantas veces citado, carácter interterritorial y atemporal de la materia medioambiental, y dados los permanente conflictos de intereses entre medio ambiente y desarrollo.

La LRBRL regula en su artículo 49 un procedimiento único de elaboración de las ordenanzas locales en el que no se prevé intervención

(90) FANLO, A. , "Fundamentos ..." p. 319 antes citada, destaca la insatisfacción general sobre la postura inicial del TC en la S 4/81 al contraponer interés general a interés local.

(91) FANLO, A. , op cit p. 316.

(92) FANLO, A. , op cit pp. 320 y 443 y ss.

(93) FANLO, A. , op cit p. 442.

(94) EMBID, A. , "El régimen jurídico de la ..." p. 40.

alguna de órgano ajeno a la misma (95), y prescribe en el artículo 51 la ejecutividad inmediata de los actos administrativos salvo "en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la **Ley**". A continuación el artículo 52 prevé el recurso jurisdiccional contra los actos y acuerdos (incluyendo sin duda en éstos las ordenanzas y reglamentos locales) como única vía de control.

Como podemos comprobar no se prevé control o tutela administrativa alguna en el caso de las ordenanzas o reglamentos locales (96), remitiéndose para los actos, en todo caso, a la normativa legal tanto para su aprobación como para su suspensión. Se remite así para su ejecutividad a una norma con rango de **Ley**, aun cuando la determinación minuciosa pueda hacerse por vía reglamentaria (97), tanto en el artículo 51 como en el 52, 1, a en relación a lo que determine la **Ley** sectorial.

¿De aquí hemos de concluir que toda intervención administrativa ajena a la Entidad local en el procedimiento de elaboración o aprobación de sus actos o acuerdos es ilegal? Evidentemente no. Tan sólo aquéllas que, salvo que se disponga por Ley, pretendan sustituir o suspender la voluntad de la Entidad local en el ejercicio de competencias propias y también salvo, claro está, el supuesto excepcional del artículo 67 de la LRBRL que en todo caso exige además el posterior recurso jurisdiccional. En consecuencia no afectará por ejemplo a los informes no vinculantes (98) puesto que no sustituyen la voluntad originaria y son, además, un vehículo de colaboración.

El sistema así conformado por la LRBRL tiene eficacia indudable ante el legislador sectorial autonómico, pero ¿afecta también al legislador estatal? Según han constatado algunos autores como ORTEGA y FANLO (99) hasta ahora el legislador estatal desde la LRBRL ha sido respetuoso con el sistema instaurado por ésta, pero no faltan otros como EMBID que admiten que una Ley especial que excepcionara a la LRBRL podría introducir criterios contrarios (100). No obstante al margen de

(95) Sobre el procedimiento de elaboración de las Ordenanzas puede verse a EMBID, op. cit. pp. 31 y ss.

(96) EMBID, en op cit 37 y ss., trata sobre el control de la potestad reglamentaria municipal. Sí que es interesante recordar, por otra parte, que el sistema diseñado por la LRBRL implica el trámite de información pública.

(97) BERMEJO, J., "El control..." p. 563.

(98) EMBID, "El régimen..." p. 44, además en referencia directa al RAC.

(99) ORTEGA, L., "Las competencias..." p. 199, y FANLO, A., "Fundamentos..." p. 416.

(100) EMBID, A., "El régimen..." p. 40, en propuesta de elaboración de un sistema de "Carta municipal" para Barcelona.

su trascendencia hay que entender, como constata FANLO (101), que el artículo 208 del ROF parece interpretar que la remisión del artículo 51 de la LRBRL debe entenderse hecha a la misma LRBRL.

Susisten en el ordenamiento jurídico, no obstante, procedimientos que no respetan el anterior planteamiento. Unos de dudosa constitucionalidad por su carácter reglamentario como el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, otros por previsión legal bien de la propia LRBRL (arts. 94 y ss.) o del TRRL (120, 2, 6, 180 y 415 y ss.) y, finalmente, otros en la legislación sectorial (Ley del Suelo arts. 41, 42 y 186).

El tema nos afecta en la materia ambiental tanto en general en el tratamiento concreto de los distintos aspectos del medio ambiente como en concreto a la hora de elaborar ordenanzas medioambientales dados los permanentes conflictos que se producen entre el medio ambiente y otras materias como el desarrollo y la calidad de vida.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO GARCIA, E., "La participación de individuos en la toma de decisiones relativa al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales", REDA 61, 1989, pp. 49 a 65.

ALVAREZ RICO, M., "La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente", DA nº 149, 1972 pp 109 a 118.

BAÑO LEON, J. M., "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local", en Vol. Col. "Tratado de Derecho Municipal", T. I., M. 1988, pp. 339 a 388.

BERMEJO VERA, J., "El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional", en Vol. Col. "De la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Instituto Fernando el Católico, Z, 1985, pp 63 a 106.

El control de las decisiones locales", en Vol. Col. Tratado de Derecho Municipal, 1988, pp 531 a 579.

CORELLA MONEDERO, J.M., "Competencia de las Diputaciones Provinciales en la defensa del Medio Ambiente", en Vol. Col. "Protección del Medio ambiente", IEAL, M. 1977, pp 7 a 34.

CUETARA MARTINEZ, J.M., "Administración local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas", REVL nº 207, 1980, pp 409 a 454.

(101)FANLO, A., "Fundamentos..." p. 451.

EMBED IRUJO, A., "Autonomía Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía local", REDA, 30, 1981, pp. 437 a 470.

"Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales" en REVL nº 1983, pp 609 a 632.

"La potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales en el proyecto L. R. B. R. L. ", en REVL nº 224, 1984, pp 463 a 474.

"Ordenanzas y reglamentos Municipales" en Vol. Col. "Tratado de Derecho Municipal" Cap. IX, Ed. Civitas, M. 1988, pp 389 a 435.

"El Régimen Jurídico de la potestad reglamentaria municipal en la futura Carta Municipal de Barcelona", En Vol. Col. "Potestad Normativa, procediment, Participatió, Bend y Contratació", Documents de Treball per a la Carta Municipal. Ayuntamiento de Barcelona, 1989, pp 15 a 94.

FANLO LORAS, A., "Las prerrogativas locales" Cap. XI del Vol. Col. "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Civitas, M. 1988, pp 493 a 530.

"Fundamentos Constitucionales de la autonomía local", Ed. CEC, M. 1990, pp 598.

FERNANDEZ FARRERES, G., "El control por el Estado y las Comunidades Autónomas de las actas y acuerdos de las Entidades Locales en el proyecto de la L.R.B.R.L. de 1984", en REVL nº 224, 1984, pp 475 a 502.

"La potestad local de autoorganización: contenido y límites", en Vol. Col. Tratado de Derecho Municipal Tomo I 1988, pp 737 a 758.

"La subvención: concepto y régimen jurídico". IEF, M. 1983, pp. 848.

FONT Y LLOVET, T., "La Administración local", en Vol. Col. "El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas", Ed. Tecnos, M. 1985, pp. 312 a 326.

GARCIA DE ENTERRIA, E., y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., "Curso de derecho administrativo", Tomos I y II, Ed. Civitas, M. 1982 (reimpresión), pp. 710 y 627; 5ª Edición en 1989.

GARCIA DE ENTERRIA, E., "Problemas actuales de régimen local", Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, pp 163. Nueva edición en 1986.

GOMEZ-FERRER MORANT, R., "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", RAP 113, 1987, pp 7 a 38.

MARTIN MATEO, R., "Administración Local y Constitución", en REVL nº 1985, pp. 9 a 30.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S., "La actuación de las Corporaciones Locales" (Acotaciones al Proyecto de Ley de regulación de las Bases del Régimen Local), REDA nº 42, 1984, pp. 329 a 347.

MARTINEZ MARTIN, D. J., "Corporaciones locales y medio ambiente", en Vol. Col. "Derecho y medio ambiente", CEOTMA MOPU, M. 1981, pp. 103 a 119.

MORELL OCAÑA, L., "Las Entidades Locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas", en REDA 55, 1987, pp 325 a 352.

"Las Provincias", en Vol. Col. Tratado de Derecho Municipal, T. I, 1988, pp 759 a 790.

MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y la Entidades Locales en materia de medio ambiente", DA 190, M. pp 351 a 382.

ORTEGA ALVAREZ, L., "Los principios constitucionales sobre el Reglamento Local y su aplicación a las competencias locales", en RAP 117, 1988 pp 153 a 190.

"Las competencias propias de las Corporaciones Locales" en Vol. Col. "Tratado de Derecho Municipal" T. I. Ed. Civitas, M. 1988, Cap. IV, pp 185 a 230.

PAREJO ALFONSO, L., "Garantía Institucional y Autonomías Locales", Ed. IEAL. M. 1981.

"La Autonomía local en la Constitución" en "Tratado de Derecho Municipal" T. I. 1988, pp 19 a 100, también en "Derecho Básico de la Administración Local", Ed. Ariel, pp 91 a 170.

QUINTANA LOPEZ, T., "El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los Servicios Municipales", M. 1987, Ed. Civitas p. 115.

SANCHEZ MORON, M., "La Autonomía Local: antecedentes históricos y significado constitucional", M. 1970, Ed. Civitas p 228.

"La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente", Vol. Col. Desarrollo y Medio ambiente, CEOTMA-MOPU, 1981, pp 165 a 176.

"La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local", en Vol. Col. "Tratado de Derecho Municipal", 1988, pp 127 a 184.

SANTAMARIA PASTOR, J. A., "Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales", en REDA, 34, 1982, pp 455 a 475.

SOSA WAGNER, F., "Los principios del nuevo régimen Local", en Vol. Col. "Tratado de Derecho Municipal" T. I. pp 101 a 126.

SENTENCIAS CITADAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4/81 de 2 de febrero (BOE del 24): Recurso de inconstitucionalidad nº 186/80 promovido por 56 Senadores frente a la Ley de Régimen Local aprobada por D. de 24-6-1955. Ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant.

32/81 de 28 de julio (BOE de 13-8): Recurso de inconstitucionalidad nº 40/81 promovido por el Presidente del Gobierno frente a la Ley de Cataluña nº 6/1980, de 17 de diciembre: transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad. Ponentes: Francisco Rubio Llorente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Angel Escudero del Corral.

35/83 de 11 de mayo (BOE del 20): Recurso de amparo nº 142/82. Ponente: Francisco Rubio Llorente.

76/83 de 5 de agosto (BOE del 18): Recursos previos de inconstitucionalidad nºs. 311, 313, 314, 315 y 316/82, acumulados interpuestos frente al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Ponente: Gloria Begué Cantón.

27/87 de 27 de febrero (BOE de 24-3): Recurso de inconstitucionalidad nº 11/84 interpuesto por 53 senadores contra los arts. 2; 4; 5; 8, párr. 1º; 9; 10 y 12, párrs. 2º y 3º de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de las Cortes Valencianas, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Ponente: Gloria Begué Cantón.

42/87 de 7 de abril (BOE de 5-5): Recurso de Amparo nº 520/85 contra resolución de 16 de enero de 1981 del Gobernador Civil de Baleares imponiendo al "Casino de Mallorca, S. A." una multa por infracciones al Reglamento de Casinos de Juego. Ponente: Angel Latorre Segura.

170/89 de 19 de octubre (BOE de 7-11): Recurso de inconstitucionalidad 404 interpuesto por 50 Diputados contra la Ley de la CC. AA. de Madrid 1/1985 de 23 de enero, del parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

214/89 de 21 de diciembre (BOE de 11-1-90): R. I. interpuestos por el Parlamento y la Junta de Galicia y el Parlamento y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra Ley 7/85 de Bases de Régimen Local. Ponente: José Luis de los Mozos y de los Mozos.