

ORGANIZACION Y GESTION AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS

MANUEL TUERO SECADES

Concejal de Personal del Ayuntamiento de Valladolid

PENSAMOS que las teorías y los planteamientos dogmáticos carecen de relevancia en cuanto que son simples consideraciones teóricas, pero ciertamente influyen de forma muy acusada sobre el medio ambiente, por eso vamos a intentar resumir el concepto de medio ambiente sobre el que se opera haciendo una descripción de las distintas posturas que en el Derecho administrativo español existen sobre aquél, y que tiene un reflejo en la situación administrativa concreta, prueba de ello es la estructura que en este momento existe en la Administración del Estado y también en la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Podemos avanzar que existen tres posiciones: la primera considera el medio ambiente simplemente como una parte de la realidad natural, el medio ambiente sería, vamos a decirlo, las realidades verdes, sería el agua, el aire..., factores esenciales del hombre en la Tierra. Esta teoría es, vamos a decirlo, reduccionista del concepto de medio ambiente y por tanto también del concepto de derecho medioambiental. Esa teoría del medio ambiente es mantenida en España por el profesor Martín, sin embargo nosotros somos partidarios, cuando digo nosotros en este momento me refiero a la Junta de Castilla y León, organización administrativa que existe en la Comunidad Autónoma, de un concepto más italiano del medio ambiente, es decir, el medio ambiente no engloba solamente lo que podríamos definir como el medio natural, sino que abarca otros aspectos como la protección del paisaje, la protección y la organización del urbanismo y también los aspectos relacionados con el patrimonio histórico artístico. Es un concepto globalizador de medio ambiente en

el cual el medio natural y el medio urbano no se ven desde ópticas separadas, ni se analizan desde principios divergentes, si no que se unen bajo una misma perspectiva. Si alguien analiza el instrumento de ordenación italiano, por ejemplo los planes que existen en la región cuya capital es Bolonia, se ve que se produce un tratamiento uniforme del medio natural con el medio urbano. El mismo instrumento regula tanto la calificación de los núcleos urbanos, las relaciones de esos núcleos y su entorno, como la protección del medio natural. Pues bien, esta organización, este concepto de medio ambiente, ha supuesto para Castilla y León la incorporación a una visión global de la realidad en la organización de los servicios medioambientales, siendo pioneros en España, juntamente con la Comunidad Autónoma de Cantabria, en una organización unitaria del medio ambiente que permite dar solución a los problemas urbanísticos dentro del medio natural. Una solución que habitualmente se aplica en este momento en la legislación sobre espacios naturales, en la cual la vinculación de los instrumentos urbanísticos se realiza dentro de un parámetro también global de relación con el medio ambiente.

Otra posibilidad doctrinal abierta sería la consideración del medio ambiente como un boceto político indeterminado. Esta es una posibilidad que se puede contemplar desde una perspectiva meramente teórica pero que no parece adecuada en tanto que los conceptos jurídicos indeterminados son cláusulas aplicables a aspectos más bien morales o a juicios de valor, y no a realidades del mundo real como ocurre con el medio ambiente.

Para ir analizando y descendiendo hasta la administración local vamos a hacer una referencia a la posición del medio ambiente en nuestra Constitución haciendo un breve análisis del artículo 45 donde se establece que todos tienen derecho al medio ambiente y que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad política.

Esto exige la determinación de dos aspectos: qué se entiende por recursos naturales y cómo se materializa la protección de esos recursos naturales.

Las Naciones Unidas han definido los recursos naturales como aquello que se encuentra el hombre en su ambiente natural y que puede de alguna forma utilizar en beneficio propio. No obstante, de este artículo 45 podemos obtener varios elementos vertebradores; por un lado hablamos de la utilización racional de los recursos naturales, la utilización racional implica dos cosas, por una parte analizar tal como hace el Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/82 los distintos intereses en conflicto dentro de lo que es el medio natural y la existencia de otros bienes jurídicos protegidos, como puede ser el derecho a la libertad de empresa, pues exige esa utilización racional una ponderación en cada caso concreto de la prevalencia de esas situaciones. En algunos supuestos hay una prevalencia al derecho de la libertad de empresa y por tanto un derecho a la organización de actividades económicas sobre el medio ambiente en función de unas prioridades que el ordenamiento jurídico pudiese establecer. La utilización racional de los recursos naturales exige también, lo sabemos bien las personas que nos hemos dedicado al urbanismo, la existencia y legislación de técnicas de planificación que no son más que instrumentos de racionalización y armonización de usos y actividades que inciden sobre los recursos naturales y sobre el medio ambiente.

No obstante, el artículo 45 de la Constitución debe ser analizado desde una perspectiva sistémica, es decir, haciéndolo enlazar con otros artículos de la Constitución y aplicar los elementos teológicos que orientan ese artículo, y uno de ellos es la mejora de la calidad de vida, es decir, el constituyente opta por una configuración dinámica y finalista del concepto que enlaza con el conglomerado de los derechos fundamentales y también con los aspectos axiológicos que dan sustrato a todos los elementos de la Constitución, como la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes. Por tanto, el medio ambiente siempre es necesario interpretarlo

desde esa concepción humanística que permite dotarle de todo ese sentido, es decir, orientar el medio ambiente como un derecho dirigido al desarrollo de la persona y dentro de una visión antropocéntrica que es la que nos permite, vamos a decir, situar las cuestiones en su sitio y evitar que se produzcan algunos excesos de interpretación que pueden entender el hombre como una especie protegida más, cosa que sería a mi entender un error.

Analizadas las estructuras del artículo 45 de la Constitución vamos a hacer una breve referencia a la problemática constitucional sobre el derecho al medio ambiente, es decir, explicar por qué el artículo 45 habla del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. ¿Existe un verdadero derecho subjetivo al medio ambiente? Esa es una pregunta que cualquier lector del artículo 45 de la Constitución se formula. La contestación es no. La Constitución no garantiza un derecho subjetivo al medio ambiente, tal como puede derivarse del artículo 38 de la Constitución, donde se analiza un derecho fundamental y subjetivo a la libertad de empresa y al ejercicio de actividades económicas. Por tanto ya partimos de un cierto desequilibrio entre el derecho al medio ambiente tal como determina el artículo 45 y el derecho a la libertad de empresa que aparece como un derecho fundamental. Se trata entonces de un derecho relativo, más bien nominal o lingüístico, y la que estamos en presencia simplemente es ante un principio rector de la política social y económica, que como el artículo 53 de la Constitución señala, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, esto no obsta a que de la reglamentación que exista sobre el medio ambiente, sobre las distintas materias reguladas, pueda producirse un derecho subjetivo y por tanto los ciudadanos puedan optar por su tutela judicial.

Una vez analizado el concepto de medio ambiente a fin de determinar luego las consecuencias organizativas de ese concepto, y analizada también la posición del medio ambiente en la Constitución Española, vamos a hacer un pequeño recorrido sobre la distin-

ción competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local para poder luego engarzar esa extensión competencial con el sistema de organización.

Como es sabido por anteriores intervenciones, el Estado, en el artículo 149 de la Constitución, se reserva la legislación básica en materia de medio ambiente, correspondiendo a las Comunidades Autónomas dos posibilidades. En un primer momento las Comunidades Autónomas de primer grado adquieren la posibilidad de dictar normas adicionales de protección, y las Comunidades Autónomas de segundo grado adquieren simplemente una competencia de decisión. Este es el punto de partida, como vamos a ver, pero no es el punto de llegada.

La situación, por tanto, en materia de distribución de competencias es una situación que es necesario matizar en cuanto que el Estado tiene competencias de definición de la legislación básica, pero tal como señala el Tribunal Constitucional, esa situación estatal es necesario interpretarla dentro de un concepto expansivo hacia la competencia estatal sobre la competencia de la Comunidad Autónoma. Dice el Tribunal Constitucional en la Sentencia 149/91 que la obligada interpretación de los derechos de autonomía conforme la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo en la legislación básica es menor que en otros ámbitos y que en consonancia no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que por el criterio con que están concebidas no permiten desarrollo. Por tanto, vemos que el espacio que queda de desarrollo de esa legislación básica de las Comunidades Autónomas es interpretado por el Tribunal Constitucional desde una perspectiva restrictiva. ¿Cuál es entonces la posibilidad que le queda a la Comunidad Autónoma? Las Comunidades Autónomas de primer grado del artículo 151 pueden producir normas adicionales de protección, y el resto de las Comunidades Autónomas pueden producir simplemente en este momento normas adicionales de protección a partir de la reforma

de sus estatutos. Sin embargo, la situación inicial no era ésta y simplemente tenían competencias ejecutivas. No obstante, las Comunidades Autónomas del artículo 143 siempre se ampararon en otros títulos competenciales para dictar estas normas adicionales de protección o utilizar la legislación del Estado como norma básica de desarrollo.

Yo recuerdo el proceso de redacción del anteproyecto de la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León, que se produjo en un momento en el cual la Comunidad Autónoma no tenía competencias adicionales en materia de protección sino que simplemente tenía competencias ejecutivas en materia de protección del medio ambiente. La Consejería de Medio Ambiente donde yo trabajaba tuvo en su tiempo la audacia o la valentía de producir una norma cuando en ese momento la doctrina administrativa española señalaba que sería una norma inconstitucional, al igual que se produjo en la Comunidad de Madrid con la declaración mediante ley del Parque Regional de la cuenca alta del Manzanares, y ciertamente la interpretación constitucional dio la razón a las Comunidades Autónomas permitiendo la utilización de estos títulos competenciales para el establecimiento de su cobertura competencial en las normas de declaración de esos espacios naturales tanto en la Comunidad Autónoma de Madrid como en Castilla y León, donde el Estado no impugnó esa norma. La utilización por tanto de otros títulos, como es el título de ordenación del territorio, que produce una competencia exclusiva, permite o ha permitido a las Comunidades Autónomas del artículo 143 y a las Comunidades Autónomas de segundo grado equipararse normativamente a las Comunidades Autónomas de primer grado del artículo 151 de la Constitución. Por tanto la reforma de los estatutos de autonomía, como consecuencia del pacto autonómico, no ha tenido una relevancia jurídica especial ya que la situación de la Comunidad Autónoma viene a ser la misma que antes de la reforma de su Estatuto, primeramente a través de la LOFCA que desarrolló los pactos autonómicos, pero la situación, jurídicamente, no ha variado, es decir, la Comunidad Autónoma produce las

mismas normas que producía antes de esta reforma de su Estatuto. Me refiero, por ejemplo, a la ley de actividades clasificadas donde también se amparó la Comunidad Autónoma en las competencias de urbanismo, en cuanto que lo que estábamos haciendo era la definición de unos usos, la calificación urbanística de los usos sobre los inmuebles o los usos sobre el suelo.

En cuanto a las competencias ejecutivas habíamos visto cómo en un primer momento las Comunidades Autónomas del artículo 143 eran teóricamente las únicas competencias que tenían, es decir, competencias de aplicación, de producción de actos administrativos, sin embargo al hablar de competencias ejecutivas en materia de medio ambiente creo que tiene más relevancia hablar de las competencias que se ha reservado el Estado en la determinación de la legislación básica. El concepto de legislación básica es un concepto que ha ido evolucionando desde unas perspectivas vamos a llamarlas materiales-formales, materiales, es decir, el concepto de base es un concepto material y la competencia de la legislación básica puede abarcar también la posibilidad de dictar actos administrativos también en materia de medio ambiente. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha ido corrigiendo esa interpretación tan extensiva de la competencia estatal y ha intervenido de tal manera que no es posible entender que la simple regulación, la simple coordinación de incidencias supra autonómicas, autorice sin más a la reserva de competencias ejecutivas del Estado, sino que el Estado debe agotar antes los instrumentos de cooperación con las Comunidades Autónomas antes de reservarse o de producir estas competencias ejecutivas en materia de medio ambiente.

En cuanto a las Administraciones Locales, una vez definidas las competencias del Estado y las competencias de las Comunidades Autónomas, yo creo que ya estamos en situación de centrar el tema sobre los entes territoriales dotados de autonomía, como se definen las Administraciones Locales, y me gustaría diferenciar, para aquellas personas que no tienen conocimientos estrictamente jurídicos, la distinta posición que ocupan las

Comunidades Autónomas, o la distinta posición que ocupa el Estado, con relación a la Administración Local, ya que la Administración Local no produce, por así decirlo, nuevo ordenamiento jurídico más que a un grado mínimo a través de lo que se denomina ordenanzas en el ámbito de sus competencias propias, y la posibilidad que tiene la Administración Local es simplemente una posibilidad aplicativa o ejecutiva del medio ambiente y no, por tanto, una posibilidad de innovar el ordenamiento jurídico con rango de Ley como lo puede realizar el Estado o como lo pueden realizar las Comunidades Autónomas; por tanto, la totalidad de la actuación de la Administración Local está sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, la Administración Local es solamente una administración frente a lo que es una Comunidad Autónoma, o lo que es la Comunidad estatal, donde no hay solamente administración, sino que hay también poder legislativo con capacidad de innovar el ordenamiento jurídico.

Aproximarse a la competencia de las Corporaciones Locales para luego realizar un breve análisis sobre el sistema de la Administración Local exige hacer una pequeña evolución histórica sobre esa competencia local.

En el régimen local español hasta el s. XVIII lo que un ciudadano percibía era la presencia de la Administración Local con la presencia muy alejada de una realidad, vamos a llamarla estatal, debilitada, es decir, el escalón con el cual los ciudadanos se relacionaban y donde se residenciaba la totalidad de la vida administrativa era el Municipio, que abarcaba la totalidad de las actuaciones, ante los vecinos. Los Municipios eran regidos, hasta el s. XVIII, por oficiales de nombramiento real. El s. XIX produce ya una situación distinta de la consideración de los Municipios, ya no van a ser un instrumento de la maquinaria estatal, única referencia administrativa del ciudadano, sino unos entes corporativos dotados de individualidad propia, y lo más importante, esa situación lo que produce paradójicamente es su vaciamiento competencial, es decir, el panorama de las Entidades Locales, ha sido a partir del s. XIX de un progresivo vaciamien-

to de esas competencias que podíamos encontrar en el s. XVIII. La situación actual de las entidades locales viene definida dentro de esa panorámica general por el artículo 3^º de la Ley de Bases de Régimen Local, donde clasifica en dos grupos esas realidades locales, Entidades Locales Territoriales que son en un principio la provincia y la isla, y señalo igualmente que gozan de la condición de entidades locales, las entidades de ámbito territorial inferior a la municipal, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. El artículo 3^º, por tanto, realiza una descripción sobre las entidades locales, sin embargo, hay que analizar más detalladamente ese artículo 3^º en cuanto que la clasificación de entidad territorial que realiza del municipio y de la provincia no es contrapuesta al resto de las entidades locales, como son las áreas metropolitanas y las mancomunidades de Municipios pues diferencia entre unas y otras, está en su carácter necesario, es decir, la presencia de las mismas en todo el territorio nacional, o en el carácter dispositivo, es decir, que pueden existir o no en función de que sean empleadas por las Comunidades Autónomas. Por tanto, existen unas entidades locales de régimen común, que son los Municipios y las Provincias, a las cuales la Constitución garantiza su autonomía y la atribución a las mismas de personalidad jurídica, y otras son entidades locales de carácter potestativo, unidades de ámbito territorial inferior al municipal, las entidades locales menores, que son bien conocidas en el noroeste de nuestra península, donde aparecen asentamientos como son los caseríos, y las parroquias rurales, reconocidos en algunos Estatutos de Autonomía. Son no obstante las leyes de las Comunidades Autónomas las que crean y regulan dentro del ámbito de determinaciones que realiza la Ley de Bases de Régimen Local el funcionamiento de estas entidades locales menores. Igualmente ocurre con las comarcas y otras entidades que agrupan varios Municipios, las cuales pueden crear dentro del ámbito de la Ley de Bases de Régimen Local. No obstante no nos vamos a extender

en esta materia ya que no es necesario para las conclusiones a las que después vamos a llegar en el análisis de organización de la administración. ¿Cuál es la posición constitucional de los Municipios y de las Provincias, cuál es la competencia que tienen? Vamos a ver eso una vez que analicemos los elementos integrantes de esa estructura municipal acercándonos a una visión un tanto tradicional de dichos elementos integrantes, la población, el territorio y la organización de gobierno. El Municipio está dotado, está formado, constituido por una base corporativa, es decir, por personas que se pueden clasificar como residentes, o como transeúntes según se inscriban en el padrón municipal, de una forma u otra, que es por tanto una mera diferenciación formal, y los residentes son clasificados en vecinos y domiciliados en función de la posibilidad de defender sus derechos políticos, es decir, si disponen de capacidad electoral activa y pasiva. Para lo municipal, por tanto, es una especie de instrumento de carácter constitutivo del estatus de residente y del estatus de transeúnte que los diferencia más que la consideración meramente formal. La realidad del Estado está constituida por términos municipales, que deben encontrarse dentro de la provincia, no pudiendo estar a caballo de dos provincias, pero sí pueden estar fuera del territorio de la provincia a que pertenecen e incluso pueden encontrarse municipios fuera del territorio nacional.

¿Cómo se organiza esa administración local, centrándonos especialmente en el Municipio? Todos tenemos una idea intuitiva de cómo se produce esa organización. Por un lado tenemos órganos presentes en la totalidad de los municipios, el ayuntamiento en pleno formado por la totalidad de los concejales que forman la corporación, que oscila entre un número que va desde 5 concejales para los municipios que tengan hasta 250 residentes, hasta 25 concejales para aquellos municipios mayores, cuyos residentes oscilen entre 50.000 y 100.000, y la presencia de un concejal más por cada 100.000 habitantes que disponga ese término municipal.

¿Cuáles son las competencias que corresponden al pleno municipal? Bien, esa res-

puesta exige a veces evitar una pequeña confusión que puede originarse por la traslación al gobierno municipal, del gobierno de la Comunidad Autónoma o el gobierno del Estado. Parece que el Pleno Municipal dispondría simplemente de las competencias normativas, como sería la producción de las Ordenanzas y esa posibilidad general de control de la actividad política igual que si se tratase de una Asamblea legislativa del Estado. Ciertamente no es así, el Pleno, no solamente dispone de esas competencias de control y de esas potestades normativas, sino que dispone asimismo de competencias administrativas de especial relevancia en materia financiera, en materia procesal, en materia de organización, en materia de personal, en materia de ordenación del territorio o del urbanismo municipal, donde el Pleno es el órgano administrativo competente.

El alcalde es el otro órgano necesario en la organización municipal. La elección del alcalde está limitada a aquellos concejales que hayan encabezado una lista que se ha presentado a las elecciones municipales, por tanto hay una restricción, por así decirlo, entre los concejales que pueden ser elegidos alcaldes y la situación de este órgano es también distinta de la competencia que tiene un gobierno regional o un gobierno nacional sin que sea posible en modo alguno extrapolar la posición administrativa en que se encuentran unos y otros. El alcalde es en principio, vamos a llamarlo, la autoridad administrativa por excelencia, el resto de los concejales son simplemente manifestaciones, en cuanto sean titulares de competencia administrativa son simplemente manifestaciones de esa competencia originaria administrativa del alcalde y el resto de los concejales actuarían por delegación. Por tanto, la posición que ocupan los concejales es muy distinta a la que ocupan los miembros de un gobierno regional ya que en situaciones normales carecen por sí mismos de competencia alguna. Por tanto estamos en presencia de un monopolio, la competencia administrativa por parte del alcalde, el cual expresa a terceros la voluntad del ayuntamiento y mantiene algunas competencias también importantes que son históricamente

precedentes de la anterior situación, como representante de la autoridad estatal, como son la jefatura directa de la policía, el nombramiento y sanción de los funcionarios, y la posibilidad también que establece el artículo 21 de la Ley de Bases de adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunio público, o grave riesgo, las medidas necesarias y adecuadas. Estas competencias son reducto histórico, un complemento de esa competencia general como jefe del ejecutivo municipal, donde dirige el gobierno y la administración y por tanto le compete dirigir e inspeccionar los servicios y obras del ayuntamiento, la disposición de los gastos, la ordenación de los pagos y la jefatura de todo el personal. Por tanto, es un órgano que recoge la totalidad de las competencias administrativas de esta persona jurídica propia. La Ley de Bases ha mantenido también una competencia residual del alcalde conforme a la cual le corresponde todas las competencias que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas atribuye al municipio y a otros órganos municipales.

Juntamente al alcalde y al pleno existe otro órgano necesario, que es la Comisión de Gobierno. La Comisión de Gobierno es un órgano que está formado por los concejales que tienen competencias delegadas del alcalde, sean éstos tenientes alcaldes o no lo sean, y por aquellos otros concejales que sean nombrados por el alcalde como miembros de esa comisión. La Comisión de Gobierno, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras organizaciones de la administración local, es simplemente un órgano de apoyo que ejerce las funciones que le hayan sido delegadas. Pues bien, analizada esta distinción o este sistema de organización municipal, podemos analizar las competencias que corresponden a los municipios.

Las competencias municipales hasta el s. XIX eran unas competencias generales que han sido recogidas en la legislación del año 1955, donde se atribuía una amplia competencia municipal en los transportes marítimos, los aeropuertos y las bolsas de comercio, materias que con una simple lectura se aprecia que exceden, por tanto, del ámbito com-

petencial. No obstante, esta situación, vamos a llamarla nominal de competencias, no se ha visto, no se vería respaldada en la legislación sectorial, cuando hablamos de esas normas, pues veíamos que se producía un tremendo vaciamiento de las competencias de la administración local. Es una situación, vamos a llamarla, difícil, si se analiza la relación entre la competencia del Estado y la competencia de las Comunidades Autónomas. Todos sabéis que la competencia del Estado viene en el artículo 149 de la Constitución, las competencias de las Comunidades Autónomas vienen definidas en sus Estatutos de Autonomía. ¿Cuál es la competencia de las administraciones locales? Pues bien, la competencia de las administraciones locales es una competencia que se ha quedado diluida y que algunos autores de derecho administrativo comparan con una invitación, en la cual algunos de los comensales, los tres invitados de las Comunidades Autónomas y Administración Local, dos de sus comensales que son del Estado y las Comunidades Autónomas, además de la comida tienen cubiertos, por tanto, pueden proceder al agradable placer del ejercicio de las competencias, mientras que las corporaciones locales deben simplemente ver cómo los exquisitos platos circulan por la mesa sin poder probarlos.

¿Cuál es la organización o cómo se estructuran las competencias de las Administraciones Locales dentro del sistema que hay en la Ley de Bases de Régimen Local? El sistema que se ha ideado es un sistema de participación, en el cual no hay una cláusula cerrada de competencias de la Administración Local, sino que éstas, las Administraciones Locales, participan en la competencia que les corresponde en función de lo que el Estado les atribuya, para la efectividad de su autonomía garantizada constitucionalmente. Ese concepto de participación es un concepto que lógicamente exige una concreción, concreción que no se realiza en la Constitución, ni tampoco en la Ley de Bases de Régimen Local, sino que se realiza con posterioridad, en el momento en que se actualiza la competencia legislativa del Estado, quien deberá respetar el derecho a las corporaciones loca-

les a participar en los asuntos en función de sus propios intereses. Por tanto, la cláusula general de competencia municipal se articula en función del ejercicio, vamos a llamar respetuoso, de las competencias legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, y por tanto se trate simplemente de una cláusula de carácter general que el ordenamiento jurídico matiza a través de tres manifestaciones. El principio general de la capacidad del municipio para la gestión de sus intereses, por el que puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades e intereses de la comunidad vecinal, declaración del artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, y la enumeración de unas materias por sectores concretos en los cuales el municipio tiene en todo caso una participación obligatoria, juntamente con la existencia de una cláusula de relación de servicios de prestación obligatoria por parte de los ayuntamientos. Ese sería el sistema general de competencias municipales.

Vamos a analizar a continuación cuál es la situación de las competencias municipales en el ámbito del medio ambiente.

Las corporaciones locales o mejor dicho la administración municipal ha estado siempre, después de la Constitución Española, en un proceso de cierto desorden, cierto desorden administrativo en el cual las competencias de la Administración no respondían a un determinado producto administrativo, a un producto que se puede expresar en términos organizativos como productos acabados, sino que la organización administrativa se producía en función de las profesiones técnicas de los funcionarios, es decir, servicios de arquitectos, servicios de planeamiento, o servicios administrativos de trámite de expedientes, pero la organización no respondía a un producto como puede ser el producto medio ambiente, el producto licencia, el producto residuos o, vamos a llamarlo, demandas ciudadanas completas, y por tanto la administración local necesita la adaptación a un proceso de modernización y de reforma que se ha completado en el ámbito del medio ambiente desde la reforma de tres servicios. Yo había

ido analizando cómo se había producido esa reforma administrativa en diversos ayuntamientos. Hemos analizado el ayuntamiento de Madrid, el ayuntamiento de Valencia, el ayuntamiento de Barcelona y el ayuntamiento de Sevilla, con carácter general, y habíamos ido analizando con posterioridad las organizaciones en materia de agua y en materia de residuos.

Puedo decir que el ayuntamiento que tiene una organización, voy a abreviar lo máximo posible, más adecuada a ese concepto que al principio de la intervención habíamos manifestado de medio ambiente como aspectos globales del medio natural y del urbanismo es el ayuntamiento de Sevilla, donde la Concejalía de Medio Ambiente abarca esos aspectos urbanísticos y esos aspectos también medioambientales. El resto de los ayuntamientos, como puede ser Madrid, como puede ser Barcelona, este último el ayuntamiento mejor organizado de España, presentan una división entre las áreas de urbanismo, las áreas de medio ambiente y las áreas de salud, repartiendo, por ejemplo, casi todos ellos, tanto el de Barcelona como el de Madrid, competencias en materia de control de la ambientación atmosférica, dentro de los ámbitos de salud y de medio ambiente.

Quiero indicar, para finalizar, que esa organización administrativa del medio ambiente avanza hacia una organización basada en esos productos finalistas demandados por los ciudadanos al margen de otros criterios que son obsoletos, y que hay un diálogo interesante en este momento, por lo menos es interesante en la administración local, en la cual yo trabajo en el ayuntamiento de Valladolid, y también el ayuntamiento de Salamanca, en los cuales los servicios medio ambientales se debaten entre criterios de organización y de gestión directa, o de gestión indirecta, que son aquellas que son abordadas por la administración centralizada o bien por una sociedad anónima de capital exclusivamente municipal, me refiero a las empresas gestoras del servicio de abastecimiento, el servicio de saneamiento y también los sistemas de recogida y tratamiento de residuos municipales, antiguos residuos sólidos, que pueden ser

también prestados en régimen de gestión directa a través de los propios servicios municipales, como ocurre en Valladolid a través de una sociedad anónima de capital exclusivamente municipal, o a través de un sistema concesional.

Los sistemas de gestión son unos sistemas muy variados y por tanto es falso ese debate al cual estamos asistiendo en nuestra ciudad y también en Castilla y León, en el cual parece que sólo cabe un sistema posible de gestión de estos servicios ambientales, como son los de gestión del agua o de residuos, donde parece ser que es sólo el sistema de gestión directa a través de los propios servicios muni-

cipales o de las sociedades anónimas de capital municipal. Si vemos cómo funciona el ayuntamiento de Barcelona, gobernado por el PSOE, o cómo funciona el de Madrid, gobernado por el PP, vemos que las formas de gestión de los servicios ambientales nada tienen que ver con el signo político de los ayuntamientos, y hemos asistido con carácter general a una evolución de esas formas de gestión directas hacia formas de gestión indirectas, reservándose la gestión municipal competencias exclusivamente directas en aspectos emblemáticos, pero estamos en presencia de una evolución hacia la gestión indirecta.