

COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

FRANCISCO JAMBRINA SASTRE

Consejero de Medio Ambiente y Ordenación
del Territorio de la Junta de Castilla y León

LA Constitución española de 1978 vino a establecer en su título VIII el marco de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, los diferentes Estatutos de Autonomía vinieron a concretar esta distribución de competencias en cada uno de sus territorios.

Por lo que se refiere al medio ambiente, la mayor parte de las competencias se han atribuido a las Comunidades Autónomas, correspondiendo al Estado, tal y como dice el artículo 149.1 de la Constitución española, "la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección".

Evidentemente, cuando la Constitución incluyó la referencia al medio ambiente, éste era un concepto insuficientemente definido, y sólo a través del paso del tiempo, gracias al cual el medio ambiente ha ido ocupando un papel cada vez mayor en la conciencia social y en las estructuras administrativas, ha sido posible ir delimitando las competencias y funciones relativas a la política de medio ambiente.

En este sentido, han sido definitivas las aportaciones realizadas por varias sentencias del Tribunal Constitucional, que aun reconociendo la amplitud del concepto de medio ambiente, lo ha ido delimitando en cada caso concreto, y, muy especialmente, por la ampli-

tud de los aspectos contemplados en las sentencias relativas a la ley de aguas y a la ley de espacios naturales, flora y fauna silvestres.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas han ido consolidando su papel principal, tanto en lo relativo a la elaboración de normativa propia de protección del medio ambiente, siempre sin perjuicio de lo establecido por la legislación básica del Estado, como en lo relativo a la ejecución de la política ambiental.

No obstante, a las dificultades y tensiones propias de ir configurando el Estado de las Autonomías, y, en concreto, el reparto de las competencias y funciones en materia de medio ambiente, vino a añadirse, justo cuando comenzaba a iniciarse el proceso de articulación práctica de esta distribución competencial, la incorporación de España a la Comunidad Europea.

Aunque la política de medio ambiente no se encontraba entre sus objetivos constitutivos, la Comunidad sí venía dictando abundante y copiosa normativa en esta materia, asumiendo por la vía de hecho una competencia que no le atribuían explícitamente los Tratados Constitutivos.

A partir del Acta Unica Europea, el medio ambiente pasó a ser una política propia de la Comunidad Europea, y el Tratado de Maastricht vino a reforzar la importancia del medio ambiente al incluirlo entre los propios objetivos de la Unión.

En consecuencia, la actividad normativa de la Comunidad se ha incrementado notablemente en los últimos años, y ello, unido a la definición de estrategias y objetivos por parte de la Comunidad, deja poco margen de actuación, tanto a los Estados como a las Regiones.

Esta circunstancia vino a introducir ciertos elementos de distorsión en el proceso de articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por un lado la competencia del Estado para elaborar la legislación básica en materia de medio ambiente quedaba en cierta manera en manos de la Comunidad Europea.

Por otro lado, la Administración Central del Estado ha invadido en ocasiones la esfera competencial de las Comunidades Autónomas

o ha ralentizado el proceso de transferencias bajo argumentos como las relaciones internacionales o bajo la consideración de la existencia de determinados programas financieros.

Sea como fuere, el modelo de distribución competencial ha ido perfilándose poco a poco, poniendo de relieve la importancia de las Comunidades Autónomas, del ámbito regional en la protección del medio ambiente.

A ello ha contribuido también el denominado "principio de subsidiariedad" establecido tanto en el Tratado de Maastricht, como en el 5.º Programa de Acción de la Comunidad en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

La inclusión de este principio en el Tratado de la Unión Europea tiene una consideración más jurídica, e intenta delimitar el ámbito de actuación de la Comunidad Europea para que ésta no termine invadiendo la soberanía de los Estados miembros.

Sin embargo, su inclusión en el 5.º Programa de Acción citado es más un objetivo, un criterio de participación democrática.

En este sentido, la subsidiariedad implica que las decisiones en materia de medio ambiente se adopten en el plano más próximo a los ciudadanos (local o regional), siempre que las soluciones a los problemas se puedan resolver en dicho ámbito y no requieran de medidas de carácter más global.

Hechas estas consideraciones, para poner de relieve la importancia del ámbito territorial regional en el establecimiento y la ejecución de las políticas de medio ambiente, voy a referirme a las competencias y funciones que en concreto han asumido las Comunidades Autónomas a través de sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

Estas pueden agruparse en torno a seis títulos competenciales concretos:

1. La protección del medio ambiente y las normas adicionales de protección del medio ambiente.

En este sentido, corresponde a la mayoría de las Comunidades Autónomas la ejecución de la legislación del Estado, salvo algunas

Comunidades que además tienen competencia para realizar un desarrollo legislativo propio, como es el caso de Andalucía, País Vasco, Cataluña, Valencia y Navarra.

Asimismo, implica la facultad de las Comunidades Autónomas para elaborar otras normas de protección medioambiental que complementen a la legislación básica del Estado o incorporen medidas de protección más estrictas.

Este título competencial ha servido a las Comunidades Autónomas para aprobar leyes en materia de actividades clasificadas, evaluación de impacto ambiental, etc.

Este es el caso de Castilla y León en la elaboración de nuestra propia norma, la Ley 8/1994 de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales.

Igualmente, en cuanto ello supone la ejecución de la legislación del Estado, Castilla y León ha elaborado el Plan Regional de Residuos Sólidos Urbanos, por mandato de la ley del Estado de desechos y residuos sólidos urbanos, o ha ordenado los residuos sanitarios del ámbito regional, al amparo de lo establecido en la Ley General de Sanidad, o ha establecido el control de los productores y gestores de residuos tóxicos y peligrosos, asimismo según lo establecido por la correspondiente legislación del Estado.

2. La Ordenación del Territorio, el urbanismo y la vivienda.

Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en estas materias, sin perjuicio de lo establecido en la legislación básica del Estado.

En base a este título competencial, algunas Comunidades Autónomas que no tenían atribuida la competencia para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, han aprobado numerosas leyes de protección del medio ambiente, como es el caso de la Ley de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

En base a este título se ejercen funciones tales como la elaboración de planes de ordenación de los recursos naturales, la aproba-

ción de planes urbanísticos, o también la disciplina urbanística.

En el programa de medio ambiente para esta legislatura en Castilla y León está prevista la elaboración de una ley de Ordenación del Territorio, que tenga en cuenta las características propias de nuestra región (fragmentación de la población, dispersión en pequeños núcleos, carácter rural, etc.) y nuestras propias necesidades de desarrollo socioeconómico.

Al mismo tiempo, también tenemos previsto elaborar diversa normativa para tratar aspectos sectoriales del suelo.

3. Los vertidos industriales y contaminantes.

Cuando se habla de este título competencial, nos referimos a los vertidos en las aguas continentales o litorales, competencia de la que no disponen todas las Comunidades Autónomas, como es el caso de Castilla y León, donde estas competencias residen en las Confederaciones Hidrográficas.

En relación con las aguas, las Comunidades Autónomas también podrán realizar obras de infraestructura hidráulica destinadas al abastecimiento de aguas y a la depuración de aguas residuales urbanas, así como al encauzamiento y defensa de márgenes de los ríos, aunque algunas solamente en áreas urbanas.

En base a este título se han elaborado por ejemplo un Plan Regional de Abastecimiento y un Plan Regional de Saneamiento de las aguas en Castilla y León.

No obstante, hay que recordar aquí que el abastecimiento y el saneamiento de aguas de las poblaciones es una competencia local, y que las Comunidades Autónomas actuarán dentro del contexto de la planificación de las infraestructuras y del auxilio financiero a las entidades locales en la realización de las mismas, sobre todo teniendo en cuenta que en muchas ocasiones las infraestructuras trascienden el ámbito municipal.

Por último, quiero mencionar que a pesar de que en Castilla y León, como en muchas otras regiones, las competencias en materia de vertidos y protección de las aguas contra la con-

taminación o la explotación abusiva residen en las Confederaciones Hidrográficas, nuestra Comunidad Autónoma ha establecido normas de protección para las aguas en la Ley 6/1992 de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León.

Aun cuando el Gobierno de la nación recurrió esta ley ante el Tribunal Constitucional y aún no se ha dictado Sentencia, creimos nuestra obligación establecer determinadas garantías adicionales en las actuaciones relativas al Dominio Público Hidráulico, siempre desde la perspectiva de nuestra responsabilidad, de nuestra competencia para proteger los ecosistemas y la biodiversidad.

4. Los espacios naturales.

Esta es una competencia típica de las Comunidades Autónomas, más aún a la luz de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley 4/89, donde la ordenación de los recursos, la declaración y gestión de los espacios corresponde a las Comunidades Autónomas, quedándole únicamente al Estado la declaración de Parques Nacionales y la coordinación de la gestión de los mismos junto con las Comunidades Autónomas.

En este sentido cabe citar el ejemplo del Parque Nacional de Picos de Europa, donde en la actualidad el Ministerio de Medio Ambiente está diseñando un nuevo sistema de gestión que permita la participación directa de las Comunidades Autónomas en el mismo.

En este sentido, quiero recordar que la Comunidad de Castilla y León nunca se ha opuesto a la Declaración del Parque Nacional por la Administración Central, pero si hemos defendido nuestra competencia para ordenar el territorio y los recursos naturales y para realizar la gestión de la naturaleza, y también hemos defendido la necesidad de respetar las competencias y los intereses de las entidades locales como propietarias de la mayoría de los recursos del Parque.

También en base a esta competencia, algunas Comunidades Autónomas han elaborado sus propias leyes de Espacios Naturales y

establecido figuras propias de protección, como es el caso del Parque Regional en la ley de Castilla y León.

Al mismo tiempo, se pueden establecer numerosas medidas para la protección de estos ecosistemas.

5. Los montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos.

Son varias las Comunidades Autónomas que tienen competencia exclusiva en estas materias, si bien todas tienen la posibilidad de desarrollo legislativo, así como la competencia de ejecución.

En este sentido, alguna Comunidad Autónoma ya ha legislado en materia de montes, y nos consta que el Ministerio de Medio Ambiente está trabajando en una nueva ley básica de montes que permita garantizar un mínimo de coherencia en la gestión del sector forestal en el conjunto del Estado.

En el programa legislativo de Castilla y León tenemos también prevista la presentación de un proyecto de ley de montes y la elaboración de una estrategia forestal regional.

Pero una vez más nuestro objetivo es acercarnos cada vez más al modelo de respeto a las competencias y la voluntad de las entidades locales en la gestión de un recurso, cuya propiedad además les corresponde en la mayoría de los casos, como es el monte y sus aprovechamientos, y en este sentido estamos preparando las normas necesarias para permitir la delegación de funciones relativas a gestión forestal en los ayuntamientos.

En lo que se refiere a las vías pecuarias, aun cuando se ha aprobado una ley de carácter nacional, conviene recordar que se trata de legislación básica y que las Comunidades Autónomas son las competentes para el desarrollo y ejecución de dicha ley.

En base a ello, las Comunidades Autónomas realizan funciones tales como la repoblación, conservación y mejora de masas forestales en montes de utilidad pública, gestionan el Catálogo de montes de utilidad pública, gestionan y administran las vías pecuarias, luchan contra la erosión, establecen medidas para el recreo y la educación en la

naturaleza y adoptan medidas para la prevención y lucha contra los incendios forestales, además de tramitar e imponer las sanciones en todas estas materias.

6. Caza y pesca fluvial.

Esta es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que podrán elaborar su propia normativa y ejecutarla con competencia plena.

En este sentido, son ya varias las Comunidades que han elaborado sus propias leyes, como es el caso de Castilla y León, cuya ley de protección de los ecosistemas acuáticos y de la pesca fue aprobada en el año 1992, y más recientemente, en 1996, ha sido aprobada la ley de caza.

Las únicas limitaciones con que cuentan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de esta competencia exclusiva son las que derivan de la normativa de la Unión Europea y de los diferentes Convenios Internacionales, y que afectan especialmente a las especies que pueden ser objeto de caza y pesca y al establecimiento de los períodos hábiles, pero también a otras como los métodos de caza y pesca permitidos o prohibidos.

También se consideró al amparo de este título competencial lo relativo a las especies protegidas, su conservación y la persecución de los daños a las mismas.

En base a ello, por ejemplo, las Comunidades Autónomas han elaborado Planes de Recuperación de especies en peligro de extinción o ejercen la vigilancia de las áreas críticas para dichas especies.

En el caso de Castilla y León podemos citar el oso pardo o la cigüeña negra.

Otras funciones que desempeñan las Comunidades Autónomas al amparo de esta competencia es la gestión de las Reservas Nacionales de Caza, el establecimiento de ayudas a sus zonas de influencia socioeconómica o el pago de indemnizaciones por los daños causados por la fauna en dichas Reservas.

No obstante lo dicho hasta ahora, conviene matizar que el grado de intensidad con el que cada Comunidad Autónoma ha asumido com-

petencias y funciones en base a estos títulos competenciales es diferente de unas Comunidades a otras.

Junto al problema del diferente grado de intensidad en la asunción de los diferentes títulos competenciales del medio ambiente, se plantean también otras cuestiones que añaden complejidad a la distribución de competencias.

Una de ellas reside en el hecho de que también existen diferencias, aún más notables en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en otras materias sectoriales con claras implicaciones ambientales (Sanidad, Industria, etc.).

Un ejemplo de las dificultades que en ocasiones entraña el que alguna de estas competencias sectoriales no hayan sido transferidas a las Comunidades Autónomas ha sido por ejemplo en Castilla y León el problema de la gestión de los residuos hospitalarios, donde en un primer momento se plantearon problemas para poder regular los residuos de los hospitales pertenecientes al sistema de salud del Estado.

Otra dificultad deriva de las propias determinaciones de leyes sectoriales, como es el caso de la ley de aguas, al reservar al Estado numerosas competencias en las Cuencas que no discurren íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma.

Pero lo que dificulta aún más al ciudadano o a los propios responsables de la vigilancia ambiental (guardia civil, guardería forestal o agentes medioambientales) el entendimiento y la identificación del órgano competente para el ejercicio de las funciones propias del medio ambiente es la gran diversidad de estructuras administrativas encargadas del ejercicio de dichas funciones, y lo que es peor aún, la dispersión de dichas funciones entre diferentes órganos administrativos aun dentro de una misma Comunidad Autónoma.

Así, en algunas Comunidades Autónomas habría que acudir al Departamento de Agricultura para infracciones en los montes, al Departamento de Presidencia para la lucha contra incendios, al Departamento de Industria para gestión de determinados residuos, al Departamento de Obras Públicas

para gestión hidráulica, o incluso la propia gestión forestal es diferente si se sitúa fuera o dentro de un espacio natural, correspondiendo respectivamente al Departamento de Agricultura, o a la Agencia de Medio Ambiente.

En Castilla y León hemos querido solucionar estos problemas mediante la agrupación de todas las competencias de medio ambiente en un solo órgano, que es la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que creada en el año 1989 fue la primera en el Estado español que aglutinaba de una forma coherente todas estas competencias.

Afortunadamente hoy este modelo se ha extendido a buena parte de las Comunidades Autónomas, y recientemente también a la Administración Central, con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, lo que creo es un motivo de satisfacción para todos nosotros.

Junto a la definición de este modelo administrativo clarificador en la ejecución de las competencias que tiene atribuida la Comunidad Autónoma, también hemos elaborado diferentes leyes que han venido a deslindar la distribución competencial respecto a las entidades locales, como es el caso de la ley de Actividades Clasificadas.

No obstante, es necesario aún clarificar determinados ámbitos tales como los residuos sólidos urbanos o la contaminación atmosférica, que requieren una ley de ámbito nacional, y donde me consta que el equipo del nuevo Ministerio de Medio Ambiente está trabajando a buen ritmo.

Pero la clarificación del marco normativo y el establecimiento de un marco administrativo coherente no son suficientes para afrontar la complejidad de la protección del medio ambiente, y precisamente por ello las diferentes Administraciones Públicas tenemos la obligación de aumentar los esfuerzos para lograr una mayor coordinación y establecer una cooperación permanente, especialmente en aquellas materias de competencias compartidas o concurrentes, tanto para no ocasionar

perjuicios al ciudadano cuando pretenda promover una actividad económica legítima, como para proteger más efectivamente al medio ambiente frente a quienes cometan agresiones.

Este mandato, reiterado en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional, es cada día más necesario, y Jornadas como ésta, donde se dan cita las diversas Administraciones Públicas con responsabilidades en la materia de medio ambiente, son un buen ejemplo para avanzar hacia una protección efectiva del medio ambiente y de los derechos de los ciudadanos.

No obstante, no quisiera que al terminar esta intervención quedase la idea de que la distribución competencial y en concreto las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente son un mundo caótico.

Por ello, quisiera resumir todo lo dicho en una idea muy clara, y es que salvo alguna excepción, como es el caso de las Confederaciones Hidrográficas, el resto de las competencias en materia de medio ambiente, por lo que se refiere a la ejecución, inspección y sanción, corresponde a las Comunidades Autónomas, con total claridad en lo que se refiere al medio natural (montes, caza, pesca, especies protegidas, espacios naturales, vías pecuarias, incendios forestales) y con algunas matizaciones en lo que se refiere a la calidad ambiental (residuos industriales, residuos sanitarios, control de la contaminación atmosférica).

No obstante, las entidades locales tienen también su propio ámbito y responsabilidades competenciales en materias tales como las actividades clasificadas, ruidos o residuos sólidos urbanos como se verá en la siguiente ponencia, razón por la cual vuelvo a insistir en la necesidad de una coordinación y cooperación permanente entre las Administraciones Públicas, y de que cada una de ellas asuma su propio grado de responsabilidad en la solución de los problemas ambientales.