

OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR AMBIENTAL

Cuaderno de Campo N°21.

REVISIÓN DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA



Con el apoyo de:

Promueve:



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA Y PESCA,
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE



Fundación Biodiversidad

20
AÑOS



ASOCIACIÓN
DE FUNDACIONES
PARA LA CONSERVACIÓN
DE LA NATURALEZA

REVISIÓN DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA



Cuaderno de Campo N°21. Abril 2018.

Autores:

Dr. Carlos González-Antón Álvarez.

Catedrático EU de Derecho Administrativo. Universidad de León. Abogado y Consultor Ambiental.

Las opiniones y documentación aportadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad del autor o autores de los mismos, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las entidades que apoyan económicamente el proyecto.



Somos miembros de la AFN las siguientes fundaciones:



www.afundacionesnaturaleza.org - info@afundacionesnaturaleza.org - 902 34 02 02
[@AFNaturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza) - [facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza)

Índice

Introducción	4
A. Los distintos niveles territoriales	5
B. Las distintas competencias ambientales	6
C. El alcance de la normativa básica	7
D. ¿Puede el Estado dictar actos de ejecución o de gestión en materia de protección ambiental?	8
E. Las competencias sobre parques nacionales y resto de espacios naturales protegidos	10
F. Las subvenciones ambientales del Estado	11
Conclusiones	12

Introducción

El hecho de que España sea un estado compuesto y el carácter complejo y transversal que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente provoca una gran complejidad en la tarea de repartir de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹, situación que se ha agravado con la enorme conflictividad desarrollada entre los entes territoriales competentes, todo ello unido a la resistencia que hay en España para actuar conforme el principio de lealtad institucional y las técnicas de cooperación o coordinación.



¹STC 102/1995.

A. Los distintos niveles territoriales

Para esquematizar la situación normativa actual hay que partir de la distribución competencial que realiza la Constitución española entre el Estado y las Comunidades Autónomas en sus artículos 149.1.23 y 148.1.9 y la interpretación que de los mismos ha ido haciendo el Tribunal Constitucional, que en este punto ha sido especialmente riguroso. Hay que tener en cuenta que el carácter transversal, intersectorial o pluridisciplinar del medio ambiente provoca que otros títulos competenciales tengan un componente ambiental muy elevado ya sea porque son directamente recursos naturales, o porque las actividades en esa materia afectan intensamente al medio ambiente. Un repaso al artículo 149.1 y 148.1 permiten comprobar esta afirmación.

Aunque la constitución regula la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas, habría que hacer unas observaciones preliminares, unas subjetivas y otras objetivas o materiales. Como es sabido, existen otros entes territoriales —diferentes del Estado y de las Comunidades Autónomas— competentes en materia ambiental. Uno de ellos es la Unión Europea, reconocida por todos como la principal impulsora de las políticas ambientales en España y en la mayoría de los estados miembro de la unión. Las competencias de la UE se entienden compartidas con las de los estados y su ejercicio se rige por el principio de subsidiariedad². El reparto entre estos dos niveles no ha sido fruto de mucha discusión, pues los Estados tienen la obligación de trasponer o aplicar las Directivas y Reglamentos ambientales que la Unión Europea va aprobando, sin perjuicio de que el incumplimiento de ese Derecho por los estados pueda ser llevado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esta conflictividad no suele alcanzar al reparto o distribución de competencias, pues el mismo se plantea con carácter previo en el proceso de aprobación de las normas comunitarias.

Otro ámbito territorial que siempre ha ostentado competencias ambientales es la Administración local, sin embargo, desde el punto de vista normativo, el ejercicio de sus competencias se ve claramente condicionado por la legislación que aprueba el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, las últimas reformas del régimen local han servido para limitar y restringir la autonomía local, obligando a los entes locales a ceñirse a las competencias atribuidas expresamente por los legisladores superiores, estatal y autonómico. La reforma de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, operada en 2013, ha supuesto un adelgazamiento de todas las competencias, claramente visible en la ambiental, pues de la competencia original del municipio de ejercer, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: «f) *Protección del medio ambiente*». Se pasó a: «b) *Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas*». Es decir, de protección del medio ambiente, se restringe al medio ambiente “urbano”, poniendo unos ejemplos de qué debe entenderse por ello. El hecho de que el ejercicio de tales materias se deba realizar en los términos de la legislación estatal y autonómica deja también poco margen para el conflicto, pues los entes locales, en especial, los Ayuntamientos deberán estar a lo que marque la normativa básica estatal y la de desarrollo autonómica, tanto sobre régimen local, como sobre protección del medio ambiente. Sí se podría citar un conflicto que reaparece

²Blanca Lozano Cutanda, cuyo Tratado de Derecho Ambiental se sigue de cerca en este informe. Por su parte, el principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 5 del Tratado de la UE, pretende determinar el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas entre la UE y los países de la UE. Se puede tratar de una acción a escala europea, nacional o local. En cualquier caso, la UE solo puede intervenir cuando su actuación sea más eficaz que la de los países de la UE a escala nacional o local.

³En este punto volvemos a seguir la sistemática de Blanca Lozano.

cada cierto tiempo que es el derivado de las pretensiones de algunos ayuntamientos de declarar su municipio zona desnuclearizada, a lo que se opuso una ya vieja sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1986. Ponente, Sr. María Ruiz. El Tribunal Supremo confirmó que los ayuntamientos no podían invadir competencias estatales, tanto exclusivas, como la defensa y relaciones internacionales; como básicas, como la protección del medio ambiente, régimen minero o energético; o incluso la planificación general de la economía. Otro conflicto ambiental del ámbito local ha sido la prohibición de actividades mineras por los instrumentos de planeamiento urbanístico, que los Tribunales han resuelto vetando las prohibiciones genéricas y sin motivación aplicada a cada clase de suelo.

B. Las distintas competencias ambientales

También deben realizarse precisiones que tienen que ver con el contenido material de las competencias ambientales, pues aunque efectivamente existe una competencia ambiental por excelencia: que es “la protección del medio ambiente”, existen más competencias ambientales, con distinto grado de vinculación. Unas de ellas sí están en la Constitución, aunque otras han sido objeto de “desglose” por la doctrina del Tribunal Supremo, como es la competencia sobre los espacios naturales protegidos.

Como se ha señalado, el precepto central que establece el reparto de las competencias ambientales entre el Estado y la Comunidades Autónomas es el artículo 149.1.23, que recordamos establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la siguiente materia: “*Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*”. Por su parte, el artículo 148.1.9 habilitó a las Comunidades Autónomas para que asumieran las competencias en la gestión en materia de la protección del medio ambiente. El principio dispositivo del reparto competencial (es decir, que cada Comunidad Autónoma pudiera optar por asumir o no las competencias) ha permitido que todas las comunidades autónomas hayan asumido esta competencia de gestión en materia de protección de medio ambiente.

Debe advertirse que, ante las dudas suscitadas por el contenido y extensión de las materias cuya competencia se atribuía al Estado o a las Comunidades Autónomas, estas últimas incorporaron en sus estatutos de autonomía submaterias ambientales para evitar que por efecto del artículo 149.3 pudiera entenderse que al no haber sido asumidas por la Comunidad Autónoma, pasasen a ser de competencia estatal. Así, vertidos, espacios naturales protegidos, ecología, entre otros. Las divergencias entre los distintos estatutos impide la existencia de un esquema común a todos los territorios, lo que complica severamente el desarrollo de políticas ambientales o programas concretos de ámbito estatal, algo que pudiera ser razonable en materia de medio ambiente, tan poco sensible a reconocer las fronteras administrativas.

⁴Debe llamarse la atención sobre el hecho de que más importante que la declaración es que la gestión del parque nacional sea la adecuada y cumpla con los requerimientos y estándares que se fijen para los parques nacionales. Así, en Alemania la declaración de los parques nacionales se hace por la leyes de los estados federados, sin perjuicio de que los parques estén plenamente homologados entre sí y sigan unos mismos objetivos y patrones.

C. El alcance de la normativa básica

La doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido que la normativa básica puede dictarse por medio de leyes, en sentido formal, pero también, si fuese necesario, en normas de carácter reglamentario, como ocurre en muchas facetas de la protección ambiental, materia eminentemente técnica que requiere del detalle que sólo los reglamentos pueden aportar. No obstante, el Tribunal Constitucional sí ha manifestado que acudir a los reglamentos debería ser excepcional, aunque como se ha señalado, en materia ambiental la presencia de los reglamentos básicos en el BOE es frecuente.

Desde un punto de vista material, el Tribunal Constitucional ha ido determinando hasta dónde puede llegar el Estado con su normativa básica, al paso de los recursos que ha resuelto sobre estos aspectos competenciales. En términos generales se ha afirmado que no puede ser ni tan uniformizadora ni agotadora que impida el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo. Pero, al menos, debe tener el contenido imprescindible para que las instituciones que regula sean reconocibles o identificables en todas las Comunidades Autónomas. Este planteamiento aplicable a todas las materias ha sido concretado por el TC en las muchas sentencias que han tenido que dictar en materia ambiental. Una de sus sentencias más conocidas y no exenta de polémica ha sido la STC 102/1995, en ella se puede leer:

«Lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en «asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo» (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa, «el encuadramiento de una política global del medio ambiente» (STC 64/1982), haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (art. 45 C.E.)». [...]

«Ahora bien, su obligada interpretación conforme a la Constitución pone de manifiesto, «sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo “menor que en otros ámbitos”, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.º, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido».

Como ha señalado la doctrina científica³, el Tribunal Constitucional ha ido variando su interpretación de la Constitución, pero un aspecto ha quedado definido en su jurisprudencia y es que la legislación básica de protección ambiental supone un mínimo de protección ambiental que no puede ser rebajado por las Comunidades Autónomas, que sí pueden ampliar o reforzar la protección. Debe tenerse en cuenta que esta estructura se aplica a todos los instrumentos jurídicos de protección ambiental tanto en las políticas de fomento (subvenciones, ayudas) como en las de policía (derecho sancionador); de tal forma que las Comunidades Autónomas tienen vetado, por ejemplo, establecer sanciones más leves por los mismo hechos de la norma básica o plazos de prescripción de las infracciones más cortos, porque se entiende que rebajan la protección ambiental determinada en los umbrales de las normas estatales. Sobre la conflictividad de las subvenciones en materia de protección ambiental se dedicará un apartado específico en este informe.

El hecho de que el Estado español tenga una estructura territorial y de distribución competencial no especialmente clara en la que ha ido primando el principio dispositivo y la falta de consenso entre las Comunidades Autónomas y el Estado, ha tenido otra manifestación más en los últimos procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía que ha concluido con redacciones claramente divergentes y que exige un cierto esfuerzo para poder ser interpretados conforme a la Constitución. En materia de protección ambiental, como en otros, es muy necesario llegar a unos acuerdos que permitan, primero, clarificar el alcance de las competencias de todas las administraciones, y, en segundo lugar, una vez aclarado este punto, que el ejercicio de esas competencias se realice dentro de los principios de lealtad institucional que todo Estado compuesto debería respetar.

D. ¿Puede el Estado dictar actos de ejecución o de gestión en materia de protección ambiental?

Como se ha señalado, la competencia estatal en materia de protección ambiental alcanza a la aprobación de la normativa básica, pero no a la normativa de desarrollo, ni tampoco a la gestión, que son autonómicas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional sí ha admitido que en casos excepcionales el Estado pueda realizar actos de ejecución. Así, la ya mencionada sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 sentó las bases de la doctrina constitucional sobre este punto:

«Ahora bien, el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 C.E.), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993)».

Esta doctrina, que se ha aplicado con extremo rigor por el Tribunal Constitucional, impide que el Estado pueda gestionar aspectos ambientales de forma ordinaria, pues este título competencial lo vetaría. Actualmente existen pocas previsiones normativas que habilitarían a la Administración del Estado a actuar en situaciones excepcionales, una se encuentra en el apartado 6 del artículo 7 de la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental, prevista, como dice la exposición de motivos de la ley, para grandes catástrofes. Este precepto reconoce *“la facultad de la Administración General del Estado para, con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, promover, coordinar*

o adoptar cuantas medidas sean necesarias para evitar daños medioambientales irreparables o para proteger la salud humana, con la colaboración de las comunidades autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias”.

Otra de las situaciones extraordinarias en las que la Administración del Estado puede realizar tareas gestión ambiental está prevista en el artículo 13 de la Ley 30/2014, de Parques Nacionales, que regula la declaración del estado de emergencia por catástrofe medioambiental, según el cual, en caso de una catástrofe medioambiental, el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por propia iniciativa, previa consulta a la comunidad o comunidades autónomas en las que se encuentre comprendido el parque nacional o a petición de las autoridades competentes podrá declarar el estado de emergencia en dicho parque nacional, con el fin de impedir que se produzcan daños irreparables y siempre que estos no puedan evitarse mediante los mecanismos de coordinación ordinarios. El precepto define cuando hay emergencia por catástrofe medioambiental: «cuando exista peligro grave y cierto para la integridad y seguridad de los sistemas naturales de un parque nacional aunque no afectare a personas y bienes y que, por sus dimensiones efectivas o previsibles, requiera una coordinación nacional y exija además una aportación de medios estatales». El Estado asumirá en estos casos las funciones de coordinación de los medios humanos y materiales de las Administraciones competentes, en los términos que se hayan establecido en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Por tanto, sólo en estos supuestos extremadamente extraordinarios podría ser el Estado ejecutor de sus competencias ambientales y ello siempre que antes no proceda promover o coordinar las actuaciones de las Administraciones autonómicas afectadas. Por ello, para la práctica totalidad de las actividades de gestión de ambiental, las únicas competentes son las Comunidades Autónomas.

¿Debería tener el Estado competencia para poder gestionar materias ambientales cuando las mismas puedan tener un claro interés o carácter supraautonómico? La doctrina del Tribunal Constitucional, con la redacción vigente de nuestra Constitución lo impide, pues el concepto de legislación básica tiene el alcance que se ha señalado y ya que algunas Comunidades Autónomas han defendido a ultranza su competencia exclusiva de gestión de la protección ambiental, recurriendo todos los instrumentos por los que el Estado intervenía en el territorio en materia ambiental. Los recursos y conflictos han sido tan numerosos que no procede su cita en este informe, solo señalar que prácticamente todas las leyes ambientales estatales han sido sometidas al escrutinio del Tribunal Constitucional previo recurso o conflicto de competencias, lo que no sería negativo si una vez aclarado el marco legislativo y competencial, los contendientes empezaran actuar con respeto a los principios de lealtad institucional (la añorada por muchos Bundestreue, del federalismo alemán), que si bien es rastreado en diversos preceptos de nuestra constitución no aparece recogido expresamente, como algunos han demandado para la próxima reforma constitucional. Sí aparece en cambio este principio en normas de rango legal, de carácter básico, como la Ley 40/2015, en cuyo artículo 3, Principios generales, se puede leer:

«1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: [...]

e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.[...]

k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

E. Las competencias sobre parques nacionales y resto de espacios naturales protegidos

La competencia sobre espacios naturales protegidos no aparece como tal en la Constitución y ello ha supuesto que varias Comunidades Autónomas hayan incorporado en sus estatutos la competencia exclusiva sobre los mismos. La cuestión radica en si efectivamente puede considerarse como competencia autónoma diferenciada de la de protección de espacios protegidos y el Tribunal Constitucional ha entendido que efectivamente es un título competencial diferente, reconociéndole su personalidad propia dentro del conjunto de competencias ambientales. No obstante esa diferenciación, las comunidades autónomas habrán de ejercer su competencia en esta materia de acuerdo con la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente, lo que no plantea problemas en relación con los espacios naturales declarados por las Comunidades Autónomas y sí ha sido un punto de conflicto la regulación y gestión de los Parques Nacionales, que han visto cómo varias sentencias del alto intérprete constitucional han anulado sus preceptos reguladores, hasta llegar a la vigente Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que consagra que todas las competencias de gestión de estos espacios corresponden a las Comunidades Autónomas. Competencias autonómicas que, en el caso del Parque Nacional de Picos de Europa, que comparte territorio de tres Comunidades Autónomas, se ejercen por cada administración autonómica en su territorio con unos órganos de coordinación, que tienen unos procedimientos de toma de decisión muy respetuosos de la autonomía de cada Administración. Este parque nacional es un claro escenario en el que se muestra la capacidad de las Administraciones españolas de actuar coordinadamente.

En aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado retiene la facultad de declarar los Parques Nacionales, aprobar el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y el resto de funciones del artículo 16 de la Ley 30/2014, que esencialmente son de coordinación, fomento o impulso de actuaciones en la que la voluntariedad de las comunidades autónomas es imprescindible. Otro instrumento esencial en el que se monta la política de los parques nacionales es el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, definido como el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico.

El hecho de que esta competencia no aparezca expresamente en los listados de los artículos 148 y 149 de la Constitución no ha impedido que tenga tratamiento autónomo y que el Tribunal Constitucional la haya reconducido al título de la protección ambiental. Sin embargo, este precedente permitiría proponer que en una reforma constitucional la materia ambiental se desglose, como sucede en otros estados, de tal forma que haya posibilidad de precisar qué competencias ambientales retiene el Estado, pudiendo alguna en concreto ser de alcance más amplio que el de la legislación básica.

F. Las subvenciones ambientales del Estado

Se dedicarán unas breves líneas a comentar el conflicto suscitado por las convocatorias del Estado, en concreto por el Ministerio con competencias ambientales, de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para programas o proyectos ambientales. La normativa reguladora de estas subvenciones a cuenta del 0,7 % del IRPF ha sido recurrida en varias ocasiones al entender que el Estado no puede gestionar, ni subvencionar, proyectos ambientales, que no deja de ser gestión de la competencia de protección ambiental, que es una inequívoca competencia autonómica. Las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional han forzado la modificación de las normas reguladoras de estas subvenciones eliminando el título competencial de artículo 149.1.23 CE, para pasar a emplear el de la investigación científica y técnica amparados en la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.15^a de la Constitución. El tenor de la exposición de motivos de una de las últimas órdenes reguladoras de las bases de estas subvenciones es muy expresiva al respecto, por lo que se transcribe lo más importante: «Asimismo, debe tenerse en cuenta que con fecha 4 de mayo de 2016 el Tribunal Supremo ha dictado Sentencia (980/2014) estimando el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña y por la que se anula el Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u ONG's que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente, por entender que la gestión medioambiental está configurada como una responsabilidad intrínsecamente autonómica, al amparo del artículo 148.1.9^a de la Constitución. Estas nuevas bases reguladoras contienen únicamente aquellas actuaciones que, prescindiendo del título competencial contenido en el artículo 149.1.23^a, se desenvuelven exclusivamente en el ámbito de la investigación científica y técnica amparados en la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.15^a de la Constitución». Es decir, el Estado tiene que renunciar a subvencionar proyectos ambientales de carácter supraautonómico porque se entiende que es una actividad de gestión ambiental y esto corresponde a las comunidades autónomas. Parecería razonable que entidades no gubernamentales puedan preparar y ejecutar proyectos ambientales que tengan una dimensión supraautonómica, y también debería ser posible que el Estado subvencionase dichos proyectos, sin embargo, nuestra Constitución con la redacción actual y la interpretación que de ella ha ido haciendo el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, no lo admite.





Conclusiones:

A la vista de la experiencia de estos años, en los que la conflictividad competencial ambiental ha sido muy intensa, y que ha supuesto un repliegue del Estado a tareas exclusivamente normativas y de aprobación de algún instrumento de planificación, es oportuno plantear una reforma de la distribución de competencias que permita al Estado tareas de ejecución en algunos supuestos concretos. Para ello, quizás proceda, como sucede en otros modelos federales de nuestro entorno, desglosar la protección del medio ambiente en otros títulos en los que se pueda hacer un reparto competencial que permita actuar al Estado con seguridad jurídica en aquellos ámbitos materiales en los que el carácter supraautonómico sea relevante y aconseje la intervención directa del Estado, sin perjuicio de que se haga dentro de los principios de lealtad institucional. El ejemplo de la reforma del federalismo alemán, realizada en la pasada década, reforma que no se puede calificar de una recentralización de competencias, sino quizás lo contrario, nos puede servir para entender que la amplitud del medio ambiente, su carácter transversal, no aconseja que se haga una división exclusivamente horizontal de las competencias, relegando al Estado a la importante, pero quizás, insuficiente tarea de aprobar la normativa básica de protección ambiental. El medio ambiente y su protección es una materia no solo muy amplia, sino transversal y multisectorial, y no todas las facetas del mismo exigen los mismos tratamientos competenciales. En la experiencia alemana se puede ver cómo algunas subcompetencias ambientales han ido modulándose y cambiando su estructura y ubicación competencial. En España debería acometerse esta tarea.

Así, se ha podido comprobar cómo la materia de los espacios naturales protegidos se ha calificado como independiente por el Tribunal Constitucional, pero sujeta a los parámetros de reparto competencial del genérico protección ambiental. También la regulación de los recursos hídricos ha tenido una distribución competencial diferente a la de otras materias ambientales o de gestión de recursos naturales, una distribución claramente territorial, siendo el criterio del carácter supraautonómico de la cuenca hidrográfica el que define la competencia estatal.

Parece absolutamente razonable y conforme con los principios de eficacia, incluso de subsidiariedad, que el Estado pueda ser competente en la gestión de aquellas materias o submaterias ambientales de carácter supraautonómico y la Constitución debería modificarse para prever de forma expresa esa competencia, a ejercer en el marco de los principios que regulan las relaciones entre las Administraciones públicas.

Nadie duda que hay aspectos relativos a la gestión de especies protegidas, incluso a la gestión de espacios que tienen una clara dimensión supraautonómica, incluso internacional. Igualmente, parece razonable que un Parque Nacional pueda ser declarado por Ley de las Cortes Generales, aunque nada obsta para que lo pueda declarar una Comunidad Autónoma, como sucede en Alemania, siempre que se cumpla con los criterios establecidos a nivel estatal. Sin embargo, puede haber casos en los cuales por un elemento supraautonómico procediese que no sólo la declaración, sino también la gestión deba ser compartida por el Estado, teniendo intervención directa.

Por lo expuesto, debería plantearse una reforma de la Constitución que, desglosando o dividiendo las competencias ambientales, reforzando la seguridad jurídica, permitiese que en aquellos supuestos de carácter claramente supraautonómico, el Estado pudiese no solo legislar sino ejecutar lo que legisle.

Igualmente, debería articularse un sistema por el que el Estado pueda colaborar en la gestión de competencias autonómicas. Como en el modelo alemán, el Estado debería poder colaborar en tareas propias de las comunidades autónomas, cuando se requiriese para mejorar las condiciones de vida u otros supuestos concretos. El sistema español es absolutamente rígido y habría que plantearse su modificación para dotarlo de más eficacia, aunque el escenario actual no sea el mejor para lograr acuerdos.

Dr. Carlos González-Antón Álvarez





REVISIÓN DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA



Cuaderno de Campo N°21.

www.afundacionesnaturaleza.org - info@afundacionesnaturaleza.org - 902 34 02 02
[@AFNaturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza) - [facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza)

Con el apoyo de:



20
AÑOS

Promueve:

