

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

Sumario

	<u>Página</u>
1. Introducción	215
2. Jurisprudencia sobre temas sustantivos	216
2.1. La protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica: implicaciones positivas y negativas	216
2.1.1. Implicaciones negativas	217
2.1.2. Consecuencias positivas (esquema)	218
2.2. La protección del medio ambiente como parámetro de control de constitucionalidad de las Leyes y sus límites	219
2.2.1. Amplio margen de configuración legislativa	219
2.2.2. Vulneraciones por omisión	221
2.2.3. Disminución de los niveles de protección ya alcanzados	221
2.3. La protección del medio ambiente como restricción legítima del ejercicio de otros derechos y principios constitucionales	223
2.3.1. Del derecho de propiedad	223
2.3.2. De la libertad de empresa, la unidad de mercado y otros principios constitucionales relacionados	224
2.3.3. De otros derechos y principios constitucionales	226
2.4. Valor informador de la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Aplicación por el Tribunal Constitucional en su propia actuación	227
2.4.1. Medidas cautelares	227
2.4.2. Limitación de los efectos de las declaraciones de inconstitucio-	

	<i>Página</i>
nalidad y relevancia en la interpretación de las reglas de distribución competencial	228
2.5. La dimensión ambiental de algunos derechos fundamentales	229
2.6. El ejercicio del <i>ius puniendi</i> del Estado en materia ambiental	231
3. Jurisprudencia sobre temas competenciales	233
3.1. Introducción	233
3.2. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: cuestiones generales	234
3.2.1. La selección de los títulos competenciales aplicables a la resolución de las controversias	234
A) Delimitación de la «protección del medio ambiente» frente a otros títulos sectoriales	235
a) Transversalidad de la política ambiental. Relación con la materia «espacios naturales protegidos»	236
b) Integración de las exigencias ambientales en otras políticas sectoriales	237
B) Delimitación frente a títulos horizontales: «troceamiento» de la materia ambiental	239
3.2.2. La disparidad transitoria de las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente	240
3.2.3. Neutralidad del Derecho comunitario	242
3.3. Distribución de competencias normativas en materia de protección del medio ambiente	242
3.3.1. Delimitación de las funciones respectivas: evolución jurisprudencial	242
3.3.2. Exigencias formales y materiales de la legislación básica	244
3.3.3. Reducción del alcance de la legislación básica cuando incide sobre materias de competencia exclusiva autonómica	245
3.3.4. Prohibición de rebaja de los estándares de protección garantizados por la legislación básica	246
3.3.5. La anticipación del desarrollo legislativo autonómico	247
3.4. Distribución de competencias ejecutivas	248
3.4.1. La ejecución como competencia autonómica ordinaria. Interpretación restrictiva del posible alcance ejecutivo de la legislación básica	248
3.4.2. Circunstancias no obstativas de la ejecución autonómica	250
A) La titularidad estatal del dominio público natural	250
B) La supraterritorialidad	251
C) La garantía del cumplimiento del Derecho comunitario ..	251
3.4.3. Supuestos de competencia ejecutiva estatal	252
A) Por aplicación del principio de integración: en particular, la evaluación de impacto ambiental	253

	<i>Página</i>
B) La protección del medio marino	254
C) La declaración (no la gestión) de los Parques Nacionales ...	257
3.5. Coordinación y colaboración	260
3.5.1. La coordinación estatal en sentido propio	260
3.5.2. La colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas y la coordinación impropia	261
3.6. Las competencias locales y los tributos ambientales autonómicos	263
4. Consideraciones finales	264
Relación de Sentencias del Tribunal Constitucional	266
Bibliografía seleccionada	268

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En la exposición y análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre temas ambientales desde su creación hasta el momento presente voy a seguir una sistemática convencional y sencilla, la que distingue entre la jurisprudencia recaída sobre temas sustantivos, por un lado, y competenciales, por otro.

La jurisprudencia sobre temas sustantivos (2) es, esencialmente, con alguna ampliación que luego precisaremos, la jurisprudencia sobre el artículo 45 de la Constitución o, en términos más generales, sobre la posición de la protección del medio ambiente dentro del sistema de «derechos y deberes fundamentales» consagrado en el Título I de la Constitución. La jurisprudencia sobre temas competenciales (3) es, también esencialmente, la relativa al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas trazado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía en la materia o materias ambientales, aunque no olvidaremos las posibles referencias de dicha jurisprudencia a las competencias locales.

Aunque la advertencia pueda resultar superflua para el lector familiarizado con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, creo que vale la pena indicar desde el principio la desproporción existente entre uno y otro tipo de jurisprudencia constitucional. La que versa sobre temas competenciales no es sólo muy superior en volumen, sino también en importancia cualitativa, es decir, en complejidad y riqueza de matices, que la recaída sobre temas sustantivos, que, como veremos, ofrece resultados poco espectaculares. La pobreza comparativa, por así decirlo, de esta última se debe, sin duda alguna, sin perjuicio de otras razones, a la configuración constitucional de la protección del medio ambiente como un principio rector y no como un derecho fundamental, por razonable que sea este tratamiento, que a mi juicio lo es. Dicho sea esto para justificar, además, la lógica mayor extensión que dedicaremos en estas páginas a aquélla.

En un resumen de veinticinco años de jurisprudencia constitucional sobre una materia no es posible, obviamente, analizar todas las cuestiones en profundidad. Pero tampoco he concebido el trabajo con un ánimo deliberadamente selectivo, sino con la pretensión de abordar todas las cuestiones relevantes, siquiera sea sucinamente. En este sentido, la referencia a la jurisprudencia pertinente también pretende ser lo más exhaustiva posible. Al final se ofrece, además, un listado de las resoluciones consideradas, como ayuda al lector y para aligerar su cita en el texto.

Por último, y siguiendo la indicación general sugerida por el coordinador de esta obra, la presentación de todos estos años de jurisprudencia constitucional no pretende ser puramente sintética y sistematizadora, sino también, en la medida de lo posible, valorativa y crítica.

2. JURISPRUDENCIA SOBRE TEMAS SUSTANTIVOS

Como hemos anticipado en la Introducción, en este apartado nos vamos a ocupar, en primer lugar y fundamentalmente, de la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 45 de la Constitución, es decir, sobre la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica, y sus variadas implicaciones positivas y negativas (2.1 a 2.4). En segundo lugar, trataremos la cuestión, no menos importante, del reconocimiento por parte de la jurisprudencia constitucional de la dimensión ambiental de ciertos derechos fundamentales (2.5). Finalmente, otro tema de carácter sustantivo y relevancia constitucional (art. 25 CE), sobre el que existe una abundante jurisprudencia, es el relativo a las sanciones penales y administrativas en materia ambiental, al que, no obstante, sólo haremos una breve referencia, porque la mayor parte de los problemas constitucionales que se plantean al respecto no son específicos de la materia ambiental, sino que conciernen en general al ejercicio del *ius puniendi* del Estado (2.6).

2.1. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA: IMPLICACIONES POSITIVAS Y NEGATIVAS

Resulta difícil aproximarse a la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 45 de la Constitución sin tener presente al tiempo lo mucho que se ha escrito en nuestro país sobre la naturaleza jurídica de la protección del medio ambiente, sobre si es o no un derecho subjetivo, un derecho fundamental, etc. Confieso que ésta no ha sido nunca una de mis lecturas preferidas. Nunca he acabado de entender bien todas las sutilezas de tales controversias y, sobre todo, su relevancia jurídica dentro de nuestro concreto sistema constitucional.

Una de las razones que sin duda ha animado entre nosotros la profusión de construcciones doctrinales sobre el tema es la aparente insatisfacción que produce el que nuestra Constitución haya «rebajado» la naturaleza del «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» a la categoría de un simple principio rector de la política social y económica, al encuadrar el

artículo en el que se produce el reconocimiento del mencionado derecho (art. 45) dentro del capítulo III del Título I, en lugar de atribuirle la condición de derecho fundamental en sentido propio, que hubiera resultado de su inclusión en alguna de las dos secciones del capítulo II del mencionado Título.

Creo que se puede afirmar, no obstante, que este tipo de discusiones doctrinales sobre la naturaleza jurídica de la protección del medio ambiente ha tenido escaso eco en la jurisprudencia constitucional, lo que no es de lamentar, en mi opinión, por lo antes señalado. Más allá de la adición de un contenido ambiental a ciertos derechos fundamentales, que constituye un problema distinto al que luego nos referiremos, el Tribunal Constitucional se ha atendido estrictamente en su jurisprudencia a la consideración de los enunciados del artículo 45 de la Constitución como «principios rectores de la política social y económica», aplicándoles en consecuencia el régimen de garantías constitucionalmente previsto con carácter general para los mismos (art. 53.3 CE), con las implicaciones positivas y negativas que luego analizaremos, sin problematizar en exceso aquella calificación, ni intentar dotar a este principio rector de rasgos diferenciales frente a los demás (de forma expresa, por ejemplo, la STC 199/1996, FJ 3: «sin embargo, no puede ignorarse que el art. 45 de la Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental...»). Las referencias en la jurisprudencia constitucional a los mencionados debates doctrinales son aisladas y apenas relevantes [por eje., el voto particular concurrente a la STC 119/2001 lamenta que la Sentencia de la mayoría desaprovechara la ocasión que el caso brindaba para «reivindicar el contenido subjetivo de algunos derechos, igualmente fundamentales, pero no protegibles en vía de amparo (singularmente el reconocido en el art. 45 CE), recogiendo los ecos de la doctrina científica y jurisprudencial más avanzada en la materia»].

No obstante, la consideración constitucional de la protección del medio ambiente como un «principio rector de la política social y económica» tiene todo un conjunto de implicaciones positivas y negativas (LÓPEZ MENUDO), que a continuación vamos a intentar sistematizar, destacando obviamente aquellos temas que han recibido atención por parte de la jurisprudencia constitucional.

2.1.1. Implicaciones negativas

Frente a los derechos fundamentales en sentido propio, los recogidos en el Capítulo II del Título I, los principios rectores de la política social y económica se caracterizan negativamente por precisar de un desarrollo legislativo para su efectiva transformación en auténticos derechos o intereses legítimos accionables ante los Tribunales («Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen», segundo inciso del art. 53.3 CE), y por carecer de un haz de facultades constitucionalmente protegido (de un «contenido esencial») frente a la acción del legislador (art. 53.1 CE, *sensu contrario*), el cual cuenta por ello de una más amplia libertad de configuración a la hora de afrontar su desarrollo normativo. Por otro lado, la reserva de ley para su desarrollo,

caso de existir, se concibe de modo menos estricto (art. 53.1 CE, *sensu contrario*), y la Constitución no garantiza para ellos el recurso de amparo ni las vías privilegiadas de tutela judicial ordinaria con que cuentan los derechos fundamentales reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo II [arts. 53.2 y 161.1 b) CE].

La aplicación reiterada por la jurisprudencia constitucional de estas «consecuencias negativas» al «derecho (de todos) a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» no precisa especial demostración. Tanto la necesaria intermediación de la legislación positiva para la configuración de derechos propiamente dichos en materia ambiental [por eje., la STC 36/1991, FJ 5, «en general (art. 53.3 CE) los principios reconocidos en el capítulo tercero del título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables»]; como, por supuesto, la inadmisibilidad de los recursos de amparo que pretendan fundarse únicamente en el referido precepto constitucional (por eje., ATC 940/1985).

2.1.2. Consecuencias positivas (esquema)

Pero la Constitución, sobre ser toda ella una norma jurídica (art. 9.1 CE) y no una mera declaración de buenos propósitos, asigna a los principios rectores de la política social y económica un valor informador de «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (art. 53.3 CE, primer inciso: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informará...»). De ello y de los mandatos dirigidos a los poderes públicos que se contienen en la formulación de cada uno de ellos (así, por lo que respecta a la protección del medio ambiente, en los apartados 2 y 3 del art. 45 CE) se desprenden también indudables consecuencias positivas.

Estas consecuencias se proyectan sobre la actuación de todos los poderes públicos, pero, dado que los principios rectores no constituyen materia susceptible de amparo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha ocupado principalmente de su «reconocimiento, respeto y protección» por el legislador, y en mucha menor medida de su valor informador de la actuación de los restantes poderes públicos (Administración y Tribunales). El legislador puede ignorarlos o vulnerarlos o, por el contrario, intentar darles cumplimiento, lo que, a su vez, puede producir un conflicto con otros derechos o principios constitucionales. En el caso de la protección del medio ambiente, la segunda ha sido la perspectiva predominante de enjuiciamiento constitucional (*infra* 3), en tanto que la primera permanece prácticamente inédita hasta la fecha (*infra* 2). Aunque tampoco hay jurisprudencia constitucional específica sobre el artículo 45 CE en relación con la práctica judicial y la actuación de los restantes poderes públicos, el Tribunal Constitucional sí ha hecho algunas interesantes autoaplicaciones del valor informador de dicho precepto en su jurisprudencia sobre temas competenciales (*infra* 4).

No existe, pues, hasta la fecha una jurisprudencia constitucional agotadora de las virtualidades del artículo 45 CE, al menos en comparación con la recaída en

relación con otros principios rectores de la política social y económica (como el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social, art. 41 CE, o la misma protección de la familia, art. 39). Poco tiene eso que ver, en mi opinión, con la consideración constitucional de la protección del medio ambiente como un simple principio rector, o, al menos, no exclusivamente. Sin duda, tiene que ver también con la escasa concreción de los enunciados del artículo 45 CE (MARTÍN MATEO), comparada, por ejemplo, con la que, a un nivel equivalente, ofrece el Tratado de la Comunidad Europea (art. 174). Pero tal vez fundamentalmente con la falta de algunos «buenos casos» que hubieran permitido al Tribunal apurar las posibilidades interpretativas del indicado principio rector. No parece exagerado decir, pues, que en la jurisprudencia constitucional el «medio ambiente» ha sido ante todo hasta el presente un tema competencial.

2.2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y SUS LÍMITES

En relación con la vinculación del legislador a los principios rectores de la política social y económica, la jurisprudencia constitucional ha analizado tres tipos de cuestiones: en primer lugar, la propia existencia y límites de esa vinculación, en segundo lugar, su posible vulneración por omisión y, finalmente, la existencia o no de un deber de mantenimiento de los niveles de protección ya alcanzados. Se trata, en general, de decisiones recaídas sobre otros principios, pero cuya doctrina es trasladable al ámbito de la protección del medio ambiente.

2.2.1. Amplio margen de configuración legislativa

En relación con la primera de las cuestiones, para el Tribunal Constitucional no ofrece ninguna duda, como es lógico, el carácter normativo y vinculante para el legislador de los principios rectores. Así, por ejemplo, en términos muy claros, la STC 14/1992 (FJ 11): «Este precepto [el art. 51 CE] enuncia un principio rector de la política social y económica, y no un derecho fundamental. Pero de ahí no se sigue que el legislador pueda contrariar el mandato (de defender a los consumidores y usuarios), ni que este Tribunal no pueda contrastar las normas legales, o su interpretación y aplicación, con tales principios. Los cuales, al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución».

No obstante, las posibilidades de control constitucional del cumplimiento de esta obligación presentan algunos límites, tanto por las características intrínsecas de estos principios como por ciertas limitaciones de nuestro sistema de justicia constitucional.

En cuanto a las primeras, el Tribunal Constitucional, como no podía ser de otra forma, ha tenido que reconocer el amplio margen de configuración con que cuenta el legislador a la hora de desarrollarlos, como resultado de un conjunto de circunstancias convenientemente expuestas también por la indicada Sentencia. En

primer lugar, la propia posición general del legislador ante la Constitución, que representa un marco en el que han de ser posibles distintas opciones políticas («el valor superior del pluralismo político»). En segundo lugar, la falta de un contenido esencial, constitucionalmente protegido, que represente un límite infranqueable para el legislador. Y en tercer lugar, la propia formulación constitucional de estos principios, que con frecuencia se presenta en términos muy abiertos: «así ocurre con el art. 51.1 CE, que determina unos fines y unas acciones de gran latitud, que pueden ser realizadas con fórmulas de distinto contenido y alcance» (STC 14/1992, FJ 11), extremo éste perfectamente trasladable al enunciado del artículo 45.2 CE.

A estas razones cabría añadir la frecuente obligación que asiste al legislador de compatibilizar la realización de principios rectores conflictivos entre sí, lo cual es especialmente aplicable al caso de la protección del medio ambiente, como se ha cuidado de destacar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde fechas tempranas (STC 64/1982). Tal vez sea éste uno de los aspectos más destacados de la jurisprudencia constitucional «sustantiva» sobre temas ambientales: la idea de que la protección del medio ambiente tampoco constituye un valor absoluto, sino que se ha de «armonizar» o «compaginar» con la realización de otros mandatos constitucionales, como el de atender al desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1 CE), en la forma que en cada caso decida el legislador (STC 64/1982, FJ 2: «La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico»). Esta necesidad de armonizar el medio ambiente y el desarrollo económico constituye, a mi juicio, la razón fundamental que justifica el acierto de su tratamiento constitucional como principio rector y no como derecho fundamental, lo que supondría trasladar a los tribunales y en último término al Tribunal Constitucional la pesada carga de terciar en esa ponderación mediante la determinación de su contenido esencial.

Ese amplio margen de configuración, apoyado en todas las razones indicadas, simplemente limita, pero no excluye por supuesto la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una Ley o de un precepto legal por vulneración de un principio rector. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en relación con otros principios rectores (como la protección de la familia, art. 39.1 CE, en la STC 45/1989, sobre la tributación conjunta con acumulación de rentas de los cónyuges en el impuesto sobre la renta), el Tribunal Constitucional todavía no ha declarado la inconstitucionalidad de ninguna Ley por vulneración del artículo 45 de la Constitución, y ni siquiera se le ha planteado todavía ninguna cuestión de estas características. El supuesto planteado en la STC 64/1982 (Ley catalana de protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas) era justamente el inverso, el de posible vulneración de otros principios constitucionales en aras de la protección ambiental.

2.2.2. Vulneraciones por omisión

En relación con la vulneración por omisión de los principios rectores de la política social y económica, parece necesario hacer algunas distinciones. En efecto, la falta absoluta de desarrollo de un principio rector, aun enunciado por la Constitución en términos muy generales o «de gran latitud» (como decía la STC 14/1992, FJ 11), como podría ser el contenido en el art. 45.2 CE, constituiría evidentemente una vulneración de la Constitución, aunque tal situación sea difícilmente imaginable. Igualmente vulneraría la Constitución la situación, más fácilmente imaginable, de falta de desarrollo legislativo de mandatos mucho más concretos también incorporados en ocasiones en la formulación de tales principios, como, por ejemplo, el de establecer «sanciones penales» por vulneración de la normativa ambiental (art. 45.3 CE). Lo que ocurre en ambos casos es que nuestro sistema de justicia constitucional no contempla recursos de inconstitucionalidad por omisión o inactividad del legislador (a diferencia, por ejemplo, del Derecho comunitario, art. 232 TCE), por lo que tales situaciones de inconstitucionalidad quedarían, entre nosotros, impunes.

Otra cuestión diferente es hasta qué punto cabe imputar a una Ley o a un precepto legal, aisladamente considerado, una vulneración «por omisión» de un principio rector. La situación en este caso no es realmente de inactividad, sino de actividad legislativa que supuestamente no ha tenido en cuenta un principio rector. Ésta es la cuestión realmente aludida, de forma incidental, por la STC 45/1989 (FJ 4), que en definitiva no hace sino poner de manifiesto una más de las dificultades a las que enfrenta el control de constitucionalidad positivo de las Leyes a partir de los principios rectores. Dice, con razón, la Sentencia que «la naturaleza de los principios rectores (...) hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por omisión, esto es, por no atender, aisladamente considerada, el mandato a los poderes públicos, y en especial al legislador, en el que cada uno de estos principios por lo general se concreta». No obstante lo cual, claramente afirma que cabe utilizar los principios rectores «para resolver sobre la constitucionalidad de una acción positiva de legislador, cuando ésta se plasma en una norma de notable incidencia sobre la entidad constitucionalmente protegida», como por lo demás hizo efectivamente la Sentencia.

Si se trata de mandatos concretos, la posibilidad de enjuiciar una acción positiva del legislador es todavía más clara. Por ejemplo, la despenalización de los delitos ecológicos sería claramente inconstitucional y, por otro lado, su enjuiciamiento no tropezaría, obviamente, con los obstáculos procesales que había para enjuiciar la falta inicial de penalización.

2.2.3. Disminución de los niveles de protección ya alcanzados

En relación con la Seguridad Social y el régimen de pensiones de la tercera edad (arts. 41 y 50 CE), la doctrina del Tribunal Constitucional es clara en el sentido de que la Constitución no garantiza el mantenimiento de los niveles de

cada una de las prestaciones individualmente consideradas, «sino que se debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias económicas y sociales de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales» (STC 134/1987, FJ 5, entre otras). Esta jurisprudencia podría ser trasladable al caso de la protección del medio ambiente, en el sentido de que tampoco cabe pensar que la Constitución garantice el mantenimiento, uno por uno, de los niveles de protección legalmente establecidos, es decir, que impida la reforma a la baja de cualquier pieza de la legislación ambiental aisladamente reconsiderada, siempre que se respeten unos mínimos, el «equilibrio» entre protección del medio ambiente y desarrollo económico que impone la Constitución según la jurisprudencia constitucional. Lo contrario implicaría una «petrificación» del ordenamiento incompatible con la posición constitucional del legislador y con el amplio margen de configuración con que cuenta en el desarrollo de los principios rectores.

Éste es, más o menos, el planteamiento que subyace a la STC 73/2000, en el caso de la presa de Itoiz. La Ley Foral navarra que reducía las «zonas periféricas de protección» de ciertas reservas naturales limítrofes con la presa para hacer posible su llenado conforme al proyecto original, invariable tras su anulación judicial (parcial) basada en el incumplimiento de la normativa anterior al respecto, no fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional directamente por vulneración del art. 45 CE, sino por presunta arbitrariedad (art. 9.3 CE) y vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos. La Sentencia no examina, pues, directamente la constitucionalidad de la Ley desde el prisma del art. 45 CE, pero para justificar la legitimidad de la restricción que produce la Ley sobre el derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos, no omite efectuar un juicio positivo de la constitucionalidad de la Ley desde el prisma del art. 45 CE. Para la Sentencia (FF JJ 12, 13 y 14), la Ley cuestionada respeta el «equilibrio» que impone la Constitución en estos temas (STC 64/1982), porque, en definitiva, al Tribunal le convence el argumento utilizado en la Exposición de Motivos de la Ley en defensa de la norma, a saber, que la lámina de agua del embalse sustituye con creces el papel protector de los nidos encomendado a la zona periférica reducida. Así pues, aun admitiendo que el nuevo régimen ofrezca una menor protección de dichos espacios, la modificación legislativa, que persigue hacer viable una infraestructura de claro interés económico, mantiene el «equilibrio» exigible entre ambas clases de intereses generales, por lo que resulta legítima la restricción que produce de aquel derecho fundamental. Prescindiendo de las peculiaridades que presenta el examen de la cuestión bajo este punto de vista, en esta Sentencia se reafirma la interpretación del art. 45 CE llevada a cabo por la STC 64/1982 como criterio de enjuiciamiento constitucional de posibles leyes atentatorias contra la protección del medio ambiente.

2.3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO RESTRICCIÓN LEGÍTIMA DEL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Así como, tal y como hemos visto, la configuración de la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica hace bastante difícil su utilización como parámetro (autónomo) de control de la constitucionalidad de una Ley, aunque esta posibilidad se mantenga en teoría, lo que sí permite indudablemente es atribuirle la condición de fin constitucionalmente legítimo que puede justificar la introducción por el legislador de limitaciones al ejercicio de otros derechos o principios constitucionales, en especial de los derechos de contenido económico, como la propiedad privada (art. 33) o la libertad de empresa (art. 38), siempre que se respeten las exigencias del principio de proporcionalidad, de aplicación general en estos casos (STC 66/1991, FJ 3).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este respecto sí es abundante, como vamos a ver a continuación. Bien es verdad que para poder desempeñar ese papel no sería necesario que la Constitución hiciera una referencia expresa a la protección del medio ambiente, porque la Constitución no contiene un catálogo exhaustivo de los fines de interés general que pueden guiar la actuación de los poderes públicos y que, por tanto, pueden llegar a justificar las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales. Dicho de forma, la idea de «fin constitucionalmente legítimo» es más amplia que la de principio rector constitucionalmente reconocido. Pero no cabe duda de que la consagración constitucional de la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica refuerza su posición a este respecto.

Vamos a hacer a continuación una referencia sucinta a los principales casos en los que el Tribunal Constitucional ha justificado (o no) por razones ambientales regulaciones limitativas de otros derechos o principios constitucionales. La jurisprudencia utiliza también para calificar a la protección del medio ambiente en este contexto las expresiones de «bien constitucional» (STC 64/1982, FJ 2), «valor constitucionalmente protegible» (STC 170/1989, FJ 7) o «interés de relevancia constitucional» (STC 273/2000, FJ 12), o todas ellas («valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos», STC 73/2000, FJ 10), pero sin que quepa atribuir a esta variedad terminológica distintos significados.

2.3.1. Del derecho de propiedad privada

En primer término, el Tribunal Constitucional ha reconocido, como no podía ser de otra forma, que la «utilización racional de los recursos naturales» (art. 45 CE) forma parte de las razones que pueden justificar la demanialización por ley de géneros completos de bienes (art. 132.2 CE), con la consiguiente exclusión de su posibilidad de apropiación privada, concretamente en relación con las aguas continentales (STC 227/1988, FJ 7).

Sin llegar tan lejos, también ha reconocido que las exigencias de la protección del medio ambiente se encuentran dentro de las razones que pueden justificar la

configuración de estatutos particulares del derecho de propiedad en relación con determinados tipos de bienes (art. 33.2 CE). Así, con carácter general, en la STC 37/1987 (FJ 2), sobre la propiedad agraria, aunque en este caso las razones ambientales no eran tan determinantes. Y, de forma más concreta, en relación con las facultades de los propietarios privados de terrenos en espacios naturales protegidos (STC 170/1989, FJ 8), aceptando la constitucionalidad del criterio de los «usos tradicionales y consolidados» para trazar la frontera entre delimitación no indemnizable del derecho de propiedad y expropiación. Y en relación con las servidumbres y limitaciones a la propiedad en los terrenos contiguos a la ribera del mar [STC 149/1991, FF JJ 1 D) y 8 D)].

2.3.2. De la libertad de empresa, la unidad de mercado y otros principios constitucionales relacionados

No se han dado muchos casos en los cuales el Tribunal Constitucional haya tenido que enjuiciar la constitucionalidad de normas ambientales posiblemente restrictivas de la libertad de empresa (art. 38 CE). En general tampoco son muchas las resoluciones del Tribunal a propósito de este derecho, cuyo contenido constitucionalmente protegido no está, por tanto, todavía muy perfilado por la jurisprudencia constitucional. Con carácter general, algunas Sentencias incluyen, como no podía ser de otra forma, la protección del medio ambiente (art. 45 CE) dentro de los fines constitucionalmente legítimos que justifican regulaciones definitorias del «marco» en el que ha de ejercerse la libertad de empresa dentro de una economía de mercado y, por lo tanto, perfectamente compatibles, en principio, con su reconocimiento constitucional [SSTC 37/1987, FJ 5, y, sobre todo, 227/1993, FJ 4 e) sobre grandes superficies comerciales].

Sin duda alguna, la Sentencia más relevante dentro de las que afrontan esta problemática es la STC 66/1991, que trata de la impugnación por el Gobierno, por el cauce procesal del título V de la LOTC, de una Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León por la que se prohibía el comercio con cangrejos de río vivos de cualquier especie en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. La impugnación, que no implicaba una reivindicación competencial y se articuló, por ello, por ese cauce procesal especial, ponía en cuestión la compatibilidad de dicha medida, basada en principio en razones ambientales (como era evitar la introducción fraudulenta de especies exóticas de cangrejos que, al ser portadoras de la enfermedad conocida como afanomicosis o peste del cangrejo, pudieran poner en peligro la permanencia o expansión de las poblaciones de cangrejo autóctono aún existentes) con las exigencias de la propiedad privada y la libertad de empresa, pero, sobre todo, de la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional (art. 139.2 CE), es decir, de la unidad de mercado. La Sentencia es importante porque fija los criterios generales de enjuiciamiento de este tipo de asuntos, en términos muy similares a los ya establecidos desde tiempo atrás, a otra escala, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: son contrarias al art. 139.2 CE las medidas intenciona-

damente obstaculizadoras de la libre circulación y también aquellas que sólo lo sean por sus efectos, cuando resulten desproporcionadas en relación con el fin constitucionalmente lícito perseguido por las mismas (FJ 2). Supuesta en este caso la legitimidad del fin, que la Sentencia encuadra claramente dentro del marco del mandato del art. 45.2 CE, el resto de la Sentencia se centra en el examen de la proporcionalidad de la medida (especialmente de su necesidad), que se salda con un juicio positivo y, por tanto, con un rechazo de la impugnación, al descartarse la existencia de medidas menos restrictivas pero igualmente eficaces.

También cabe incluir en este apartado las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a Leyes ambientales que afectan a la actividad minera (SSTC 64/1982 y 170/1989). En la primera, el Tribunal hace un planteamiento formal del problema desde una óptica esencialmente competencial, de respeto o no de la legislación básica estatal en materia de minas, pero realmente el análisis al que somete la normativa autonómica impugnada (en este caso, una Ley catalana de protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades mineras) tiene un cariz claramente sustantivo, es decir, trascendente al sistema de distribución competencial. Al no encontrar reparos que oponer a la normativa catalana desde la óptica competencial, derivados de la normativa básica estatal en la materia (de carácter preconstitucional), lo que enjuicia realmente el Tribunal es la compatibilidad de dicha normativa, basada indudablemente en objetivos ambientales, con preceptos constitucionales de carácter sustantivo. El contraste no se produce aquí con la libertad de empresa ni con la libre circulación (no invocadas en el recurso), sino con el principio de «subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas, sea cual fuere su titularidad» (art. 128.1 CE), como manifestación concreta del principio de solidaridad entre las distintas Comunidades Autónomas. Pero los criterios que con carácter general establece para el examen de la cuestión no difieren mucho de los que hemos visto emplea el Tribunal en aquellos otros casos, remitiendo en definitiva a la aplicación del principio de proporcionalidad: «La respuesta debe ser negativa en cuanto tales requisitos están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad» (FJ 5). Con estos criterios se declara inconstitucional, entre otras cosas, la prohibición general que establecía la Ley catalana de las actividades extractivas de recursos mineros de las Secciones C y D de la Ley de Minas, los de mayor importancia económica, en toda una amplia serie de espacios, «por exceder la finalidad de la Ley [que era la adopción de medidas adicionales de protección del medio ambiente en relación con la restauración de terrenos afectados por actividades mineras] y por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros».

Con los mismos criterios, la STC 170/1989 (FJ 7) declara, en cambio, conforme al art. 128.1 de la Constitución, la prohibición general de actividades extractivas en las zonas de reserva natural que establecía la Ley madrileña del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, «por tratarse de una prohibición limi-

tada a unos terrenos muy concretos (...) y destinada fundamentalmente a las actividades extractivas enmarcables en las secciones A y B». «La existencia de estas caute-las, el carácter territorialmente limitado de la prohibición y su escasa repercusión en el interés general económico permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles y que, por ello, (...) no es contrario al art. 128.1 CE».

2.3.3. De otros derechos y principios constitucionales

Por último, el Tribunal Constitucional también ha invocado en ocasiones la protección del medio ambiente (art. 45 CE) en argumentaciones justificativas de normas o actuaciones limitativas de otros derechos fundamentales o de otros prin-cipios constitucionales.

Así, por ejemplo, se invocó como una de las razones justificativas de la diferen-cia de trato en materia de precios de compra del carbón por las centrales térmicas, entre explotaciones subterráneas y a cielo abierto de carbón, al objeto de rechazar la pretendida lesión del «principio de igualdad» (STC 2571989, FJ 3).

También como «valor, bien o interés constitucionalmente protegido» que puede justificar una limitación del «derecho a la tutela judicial efectiva» en su vertiente relativa al cumplimiento de las Sentencias en sus propios términos, la que resultaba de la Ley Foral Navarra en el caso de la presa de Itoiz, antes comentado (STC 73/2000, FF JJ 12 y 13), aunque la argumentación de la Sentencia a este respecto me parece un tanto artificiosa, porque los intereses que protegía la me-dida causante de la limitación del derecho fundamental no eran ambientales, como eran los salvaguardados por el fallo judicial de imposible cumplimiento, sino de índole económica. Lo que puede decir, con razón, la Sentencia es que la limitación no es desproporcionada, ya que la Ley navarra ofrecía una protección equivalente de los intereses ambientales.

En otra ocasión, el Tribunal apela a las razones ambientales para justificar un modo de proceder del legislador (asunción como propias de normas reglamenta-rias sobre canon de saneamiento anuladas por vicios de procedimiento) dudosa-mente compatible con los principios de «seguridad jurídica» e «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos», de los que «puede deducirse un deber de los poderes públicos de observar los trámites esenciales para la elaboración de las normas jurídicas» (STC 273/2000, FJ 12), porque «el legislador autonómico ha tratado de garantizar la efectiva consecución de un interés de relevancia constitu-cional, como es la mejora de la calidad ambiental de las aguas (art. 45 CE), que podría verse seriamente quebrantado en la hipótesis de que no se hubieran podido realizar las obras de saneamiento y depuración necesarias».

Finalmente el tribunal también ha admitido que razones ambientales, relacio-nadas con la contaminación acústica, puedan justificar ciertas limitaciones del dere-cho de reunión (art. 21 CE) en relación con el uso de la megafonía (STC 195/2003, FJ 8).

2.4. VALOR INFORMADOR DE LA PRÁCTICA JUDICIAL Y LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS. APLICACIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN SU PROPIA ACTUACIÓN

El valor «informador» de los principios rectores la actuación de los restantes poderes públicos (Administración y Tribunales) se reconduce esencialmente (al margen de la obligación que quepa atribuir a la Administración de cumplimiento directo de los mandatos constitucionales en la medida en que no pese sobre ellos una reserva de ley) a una obligación de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable para la efectividad de los valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos encarnados en aquéllos.

La jurisprudencia constitucional ha formulado esta exigencia con carácter general en relación con la práctica judicial, y la ha aplicado en particular en ciertos casos, hasta el punto de declarar lesivas del principio de igualdad (STC 203/2000, denegación de una excedencia para el cuidado de los hijos por no ser personal fijo de plantilla a una facultativa interina con más de cinco años ocupando la plaza, en relación con el art. 39 CE) o simplemente del derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho a la obtención de una respuesta judicial fundada en Derecho (SSTC 126/1994, pérdida de pensión de viudedad por posterior convivencia *more uxorio*, en relación con el art. 41 CE, y 95/2000, denegación del derecho a ser beneficiaria de la asistencia sanitaria de la seguridad social por supuesta residencia ilegal en nuestro país, en relación con el art. 43 CE), decisiones judiciales que no habían ponderado debidamente para la solución del caso algún principio rector. En la última de las Sentencias citadas se afirma con carácter general lo siguiente (FJ 5): «La razonabilidad de las decisiones judiciales es también una exigencia de adecuación al logro de los valores, bienes y derechos constitucionales (...) y, desde esta perspectiva, debe recordarse que los principios rectores de la política social y económica (...) no son meras declaraciones sin contenido (...), sino que, por lo que a los órganos judiciales se refiere, sus resoluciones habrán de estar informadas por su reconocimiento, respeto y protección, tal como dispone el art. 53.3 CE».

Ninguna de estas resoluciones se refiere a la protección del medio ambiente, sino a otros principios rectores, pero su aplicación a aquél no sería, obviamente, descartable.

Aun cuando el Tribunal Constitucional no haya tenido ocasión todavía de enjuiciar la observancia del valor informador del art. 45 CE en «la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», sí que podemos decir que él mismo, «poder público» a fin de cuentas, lo ha incorporado a sus cánones de enjuiciamiento en relación con todo un conjunto de decisiones, enmarcadas en procesos competenciales pero propicias para su aplicación.

2.4.1. Medidas cautelares

En primer lugar, en el ámbito de las decisiones sobre la suspensión o no de las disposiciones o resoluciones impugnadas en recursos de inconstitucionalidad, conflictos positivos de competencia o impugnaciones por el Gobierno de disposi-

ciones sin fuerza de ley o resoluciones autonómicas; decisiones, normalmente, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de disposiciones autonómicas impugnadas por el Gobierno, a través de alguno de esos cauces procesales, con invocación del art. 161.2 CE, que determina su suspensión automática inicial; decisiones incardinadas, pues, en asuntos de tipo competencial, pero que no prejuzgan la solución del fondo del asunto y se rigen por criterios distintos.

En la toma de este tipo de decisiones, el Tribunal aplica, de forma constante, un criterio que podríamos calificar *pro ambiente*, que consiste en considerar como interés general *preferente* a estos efectos el ambiental y, por lo tanto, apostar por la vigencia transitoria, durante la tramitación del proceso, de la disposición protectora o, en su caso, más protectora del medio ambiente. Así pues, de ordinario, se alza la suspensión de la disposición autonómica impugnada si tiene por finalidad la protección del ambiente (por eje., AATC 674/1984, 1270/1988, 101/1993, 243/1993, 335/1993, 287/1999, 251/2001, 5/2002 y 314/2004), a menos que el motivo de la impugnación sea, precisamente, que la disposición impugnada reduce el nivel de protección ofrecido por la legislación básica estatal, en cuyo caso se mantiene su suspensión (por eje., AATC 29/1990, 209/1995 y 25/2000).

El argumento en el que se basa esta jurisprudencia es la consideración de los perjuicios ambientales como «perjuicios de difícil o imposible reparación», que constituye en realidad el auténtico criterio aplicable en materia de suspensiones cautelares (al que también hace referencia expresa el art. 64.3 LOTC), o de más difícil reparación que otros, generales o particulares, pero de tipo económico, con los que habitualmente se han de ponderar, lo que avala el mantenimiento temporal de las disposiciones más protectoras del ambiente.

2.4.2. Limitación de los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad y relevancia en la interpretación de las reglas de distribución competencial

La limitación de los efectos de las Sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de normas con rango de ley más allá de las previsiones de la LOTC (arts. 39 y 40) constituye una práctica no infrecuente del Tribunal Constitucional, amparada en distintas razones, una de las cuales es, precisamente, la protección ambiental. En efecto, conforme al art. 39.1 LOTC la declaración de inconstitucionalidad de una Ley o de un precepto legal conlleva, en principio, inexorablemente, su declaración de nulidad. Sin embargo, en procesos en los que se declara la inconstitucionalidad de Leyes estatales por invasión de competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos (por las razones que veremos más adelante), el Tribunal Constitucional ha adquirido la costumbre de limitar el fallo de sus Sentencias a la declaración de inconstitucionalidad, difiriendo la de nulidad al momento en que la Comunidad autónoma ejercite su competencia, con el fin, precisamente, de «evitar la desprotección (transitoria) ambiental de la zona», lo que no puede resultar indiferente «desde la perspectiva constitucional» (esto es, del art. 45 CE). El primer caso de aplicación de esta doctrina fue el de las Marismas

de Santaña (STC 195/1998, FJ 4), y desde entonces aplicada en otros supuestos (como el de la STC 194/2004, sobre la gestión conjunta de los Parques Nacionales, FJ 24). Tal cautela se omite, obviamente, en el caso de que la zona ya estuviera protegida por normas autonómicas (STC 97/2002, Salinas de Ibiza, FJ 11).

El Tribunal Constitucional también ha concedido expresamente relevancia a las reglas constitucionales sustantivas sobre protección del medio ambiente (art. 45 CE) como criterio interpretativo de las de reparto competencial. El caso más destacado es el de la STC 227/1988, sobre la Ley de Aguas. Cuando las reglas constitucionales y estatutarias de reparto competencial admiten una pluralidad de interpretaciones, como la Sentencia reconoce que ocurre con las que distribuyen competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22 CE y concordantes de los Estatutos de Autonomía), una interpretación sistemática de la Constitución obliga a avalar tan sólo aquellas que contribuyan a la efectividad de los principios rectores por ella consagrados, en este caso, el relativo a la utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2), como, en definitiva, entiende la Sentencia que ocurre con el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, en el que se apoyaba la Ley (FF JJ 13 y 15).

2.5. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DE ALGUNOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Uno de los aspectos más llamativos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la parte que ahora estamos examinando, es, sin duda, su reconocimiento del contenido ambiental de algunos derechos fundamentales propiamente dichos, singularmente el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), mediante una interpretación evolutiva de las normas que los consagran («de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas», como dice el art. 3.1 CC), atenta a los peligros y amenazas que su pleno disfrute corre en la sociedad actual (tecnológicamente avanzada), distintos de los que justificaron su formulación en otros momentos históricos.

A diferencia de otras ocasiones, en ésta no es mérito del Tribunal Constitucional la formulación de esta jurisprudencia, que, como es sabido, corresponde al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a partir fundamentalmente de la Sentencia de 9 de diciembre de 1994, en el asunto López Ostra, de especial repercusión entre nosotros por el hecho de su procedencia de nuestro país; asunto en el que, dicho sea de paso, las sucesivas instancias jurisdiccionales internas, incluido el propio Tribunal Constitucional (por providencia de inadmisión de 1990) habían rechazado previamente la relevancia constitucional del caso desde la óptica de los derechos fundamentales.

El único mérito que cabe reconocer al Tribunal Constitucional en este punto es, pues, el de haber rectificado finalmente su doctrina, asumiendo la del TEDH (que, dicho sea de paso, ya se había instalado entretanto con toda naturalidad en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios), en la primera y hasta el momento única ocasión que se le presentó, la primera al menos que llegó a Sentencia. Se

trata de la STC 119/2001, dictada en el recurso de amparo interpuesto por la Sra. Moreno Gómez por los ruidos padecidos en su domicilio, situado en una zona de «marcha» de Valencia, y no resueltos por el Ayuntamiento. El asunto fue tratado por el Tribunal con especial solemnidad, como acredita el hecho de su avocación por el Pleno y de que se acordara la celebración de vista oral (cosa excepcional en la actuación del Tribunal Constitucional), y pese a sus magros resultados prácticos, pues la Sentencia fue desestimatoria, lo importante es la asunción expresa y muy razonada de la indicada doctrina, en unos términos susceptibles aún de ulteriores desarrollos (la STC 16/2004, de 23 de febrero, pub Belfast, reitera algunas de las ideas expuestas en la anterior, pero sin relevancia para la resolución del caso).

Antes de señalar lo esencial de dicha doctrina, cabe indicar que la recurrente tuvo más fortuna ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que estimó su demanda (por Sentencia de 16 de noviembre de 2004), lo que no se debe sino al escrupuloso respeto [probablemente excesivo, pues cuando el recurso de amparo se dirige contra el actuar de la Administración no resulta aplicable la limitación que impone el art. 44.1 b) LOTC en los recursos por violaciones imputables directamente a los órganos judiciales] que el Tribunal Constitucional suele mostrar hacia la valoración de los hechos efectuada por los tribunales ordinarios en las instancias previas al amparo, y que en este caso habían apreciado la falta de respaldo probatorio de la demanda.

Lo esencial de la doctrina establecida en esta Sentencia puede resumirse en los siguientes términos: (1) No se trata de elevar el «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado», con carácter general, a la categoría de derecho fundamental susceptible de amparo, sino, más limitadamente, de asegurar la protección de ciertos derechos fundamentales susceptibles de amparo frente a los nuevos riesgos «derivados de una sociedad tecnológicamente avanzada» (FJ 5). (2) Los derechos fundamentales que el Tribunal ha reconocido como susceptibles de ser vulnerados por agresiones ambientales (en este caso el ruido, pero podrían ser otras como humos, olores, etc.) son «el derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario» (art. 18.1 y 2) y «el derecho a la integridad física y moral» (art. 15). (3) Para que exista una vulneración de los indicados derechos fundamentales, la agresión ambiental (en este caso el ruido) debe revestir una especial «gravidad» o «entidad suficiente» (FJ 7). En el caso del derecho a la inviolabilidad del domicilio, ha de tratarse de «una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables». Y en el caso del derecho a la integridad física, los niveles de saturación acústica que soporte una persona han de rebasar «el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud», porque «no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE» (FJ 6). (4) Finalmente, la lesión ha de ser imputable a los poderes públicos, por acción u omisión (FJ 6).

El Voto particular concurrente a esta Sentencia, efectuado por el propio ponente de la misma (el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera), apunta algunas posibles líneas de evolución de esta doctrina. De mayor a menor grado de

plausibilidad, en mi opinión, tales propuestas serían las siguientes: (1) La ampliación del derecho a la intimidad personal y familiar (según el Magistrado, del derecho a la integridad física), en relación con las agresiones acústicas, a ámbitos distintos del domiciliario, como pueden ser los lugares de trabajo, hospitales o escuelas, idea aceptable, a mi juicio, y que también apunta el Magistrado Fernando Garrido Falla en su otro voto particular concurrente. (2) La eliminación del requisito de la especial gravedad de la afectación a la salud para entender vulnerado el art. 15 CE, bastando la existencia de «cualquier efecto nocivo», lo que, a mi juicio, no resulta plausible porque significaría elevar sin más el art. 43.1 CE a la categoría de derecho fundamental. (3) La profundización en la «vertiente subjetiva» del art. 45.1 CE, lo que no puede significar otra cosa que un intento de elevar este precepto a la categoría de derecho fundamental susceptible de amparo, lo que, por las razones expuestas a lo largo del trabajo tampoco resulta, a mi juicio, plausible.

2.6. EL EJERCICIO DEL *IUS PUNIENDI* DEL ESTADO EN MATERIA AMBIENTAL

El examen de las garantías constitucionales exigibles en el ejercicio de la potestad sancionadora penal y administrativa, tanto sustantivas, relacionadas con el principio de legalidad (art. 25.1 CE), como procesales o procedimentales (art. 24 CE), constituye, sin duda, uno de los capítulos más destacados e interesantes dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Claro está que no se trata de una problemática específica de la materia ambiental, por más que la protección del medio ambiente sea uno de los pocos sectores de la política social y económica (junto con la protección del patrimonio histórico, art. 46) en los que se constitucionaliza la exigencia de sanciones, «penales o, en su caso, administrativas» (art. 45.3 CE), para los infractores de la normativa, pero algunos de los desarrollos de esa jurisprudencia se han producido al hilo de casos ambientales o tienen una especial aplicación en este campo, por lo que muy brevemente vamos a hacer una sucinta referencia a los mismos.

En materia penal, el Tribunal Constitucional ha ratificado, bajo ciertas condiciones, la constitucionalidad (desde el punto de vista de la doble exigencia formal y material del principio de legalidad en materia sancionadora) de las «leyes penales en blanco», en particular en relación con la tipificación del delito ecológico desde su primera versión de 1983 (SSTC 127/1990 y 62/1994). A este respecto, la STC 120/1998 (FJ 4), también ha admitido expresamente la integración de los tipos penales en blanco (en este caso el del delito de contrabando, en relación con especies protegidas) con normas de Derecho comunitario (Reglamentos) y con normas autonómicas, si bien imponiendo a estas últimas algunas exigencias irrelevantes en el caso enjuiciado, pero, a mi juicio, claramente inapropiadas, como «la acomodación a las garantías dispuestas en el art. 25.1 CE», es decir, entre otras, la reserva de ley, que es exigencia aplicable a la norma sancionadora, pero no a las normas remitidas por la norma penal en blanco. En el marco de la aplicación de los tipos penales, donde las posibilidades de control constitucional desde la pers-

pectiva del principio de legalidad son más limitadas, el Tribunal Constitucional no ha considerado «extravagante» una interpretación del tipo penal básico del delito ecológico que no lo limite a los casos de «peligro concreto» (STC 42/1999, FJ 4). Y, finalmente, en el ámbito de las garantías procesales, el Tribunal Constitucional ha recordado, en una demanda de amparo por archivo de una causa penal por delito ecológico, que «la Constitución no otorga ningún derecho a obtener condenas penales» (que tampoco cabe derivar, pues, ni del art. 45.1 CE ni de la conexión del mismo con otros derechos fundamentales) y que el derecho a la tutela judicial efectiva tampoco otorga a quienes ejercen una acción penal «un derecho incondicionado a la apertura del juicio oral, sino que es compatible con un pronunciamiento motivado del órgano judicial en la fase instructora que la ponga término anticipadamente» (STC 199/1996, FF JJ 5 y 9).

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las infracciones y sanciones administrativas y su sometimiento, en esencia, a las mismas garantías que rigen en materia penal, tanto sustantivas como procedimentales, es, sin duda, una de las más trascendentes de toda su labor jurisprudencial y, por supuesto, íntegramente aplicable a este importante capítulo de la legislación ambiental. Aquí me interesa destacar sólo dos cosas. En primer lugar, la flexibilización de la reserva de ley que finalmente ha admitido el Tribunal Constitucional en relación con la tipificación de infracciones y sanciones por medio de Ordenanzas locales (STC 132/2001), con base en la autonomía local y la legitimidad democrática directa de los plenos de las Corporaciones locales, limitándose a exigir como cobertura legal suficiente en estos casos que las leyes establezcan «los criterios mínimos de antijuridicidad» y «las clases de sanciones» (FF JJ 5 y 6), como hace ahora, para un amplio grupo de materias, la Ley de Bases de Régimen Local, tras su reforma de 2003 (arts. 139 a 141). La variedad de opiniones que merecían hasta ahora las Ordenanzas de este tipo (por ejemplo en temas de ruido), queda perfectamente ilustrada con dos Sentencias del propio Tribunal Constitucional, las SSTC 16/2004, pub Belfast, y 25/2004, discoteca Indian, que deniegan y otorgan, respectivamente, el amparo, por entender que las sanciones tenían cobertura legal en la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, pero no en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, que eran las coberturas invocadas, respectivamente, por las resoluciones sancionadoras recurridas en amparo.

La segunda es la relativa es la contundente afirmación jurisprudencial de la aplicación del principio *non bis in idem* (como corolario del principio de legalidad, art. 25.1 CE) en los casos de posible concurrencia de sanciones administrativas y penales (desde las SSTC 2/1981 y 77/1983), de interés precisamente en aquellas materias, como la ambiental, en las que existe una línea de continuidad entre las infracciones de uno y otro tipo, articulando todo un sistema de cautelas dirigido a evitar la sanción administrativa de los hechos que merezcan castigo penal, luego recogido por la legislación. El último tema polémico en relación con la aplicación de este principio ha sido el relativo a la posibilidad o no de sancionar penalmente una conducta previamente castigada como infracción administrativa, a condición

obviamente de borrar los efectos de esta última, habiéndose producido en este punto uno de esos raros casos de rectificación expresa por el Tribunal de su propia doctrina en un corto lapso de tiempo. La STC 177/1999 (precisamente en un caso ambiental) negó la constitucionalidad de la sanción penal en tal caso, doctrina luego corregida por la STC 2/2003 (en un caso de tráfico), con argumentos razonables en los que no cabe aquí extenderse.

3. JURISPRUDENCIA SOBRE TEMAS COMPETENCIALES

3.1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de lo que hemos visto ocurría con la jurisprudencia sobre temas sustantivos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia ambiental es muy abundante, variada y no exenta de complejidad, lo que no debe sorprender, porque las políticas ambientales han sido desde el principio uno de los campos preferidos de la legislación y de la actividad administrativa autonómicas, lo que, al menos, incrementa el potencial de conflicto.

Pero además de ello, se trata de una jurisprudencia no desprovista de interés doctrinal dentro del conjunto de la jurisprudencia constitucional sobre temas competenciales, por su variedad temática y porque no han faltado cambios expresos o tácitos de doctrina (por ejemplo, sobre la delimitación de las funciones normativas o sobre la gestión de los Parques Nacionales), como veremos más adelante, lo que demuestra el carácter controvertido de algunas cuestiones.

Sin agotar de momento el balance que haremos al final del trabajo, pero para abrir boca, creo que puede decirse que, en líneas generales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias en temas ambientales muestra una cierta tendencia proautonomista. No se dice esto como crítica, pues constituye probablemente un acierto, sino como constatación de un hecho, pues no cabe engañarse a propósito de los márgenes con que cuenta el Tribunal Constitucional en la interpretación del sistema constitucional y estatutario de distribución competencial. Otro cantar son las razones que explican esa tendencia. Una razón convincente podría ser la expresada por el Magistrado D. Rafael de Mendizábal Allende en su voto particular a la STC 102/1995, de la que fue ponente: así como la economía ha de ser esencialmente competencia estatal, por exigencias de la unidad de mercado, el medio ambiente ha de serlo autonómica, por tratarse de una actividad «pegada al suelo, primaria y telúrica, que se mueve no de arriba hacia abajo, sino de debajo hacia arriba, como el urbanismo, pariente muy próximo, en función del principio de subsidiariedad».

En lo que sigue vamos a estudiar, primero, algunas cuestiones generales sobre el reparto competencial, en particular, la selección de los títulos aplicables para la resolución de las controversias, que constituye a menudo el tema más delicado

(3.2), para continuar después con la distribución de funciones normativas (3.3), ejecutivas (3.4) y de otra índole (3.5), donde también se han planteado, como veremos, cuestiones interesantes. Finalmente, haremos una breve referencia al reparto de competencias en materia tributaria y a las competencias locales (3.6).

3.2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CUESTIONES GENERALES

Como cuestiones generales vamos a estudiar, en primer lugar, y ante todo, el problema de la determinación de las materias o títulos competenciales relevantes y su delimitación entre sí (2.1). En segundo lugar, un problema coyuntural como fue la disparidad de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de «protección del medio ambiente» hasta las reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades llamadas de autonomía gradual de 1992/1994 (2.2). Y, en tercer lugar, la incidencia de la frecuente procedencia comunitaria de la normativa ambiental sobre las reglas internas de distribución competencial (2.3).

3.2.1. La selección de los títulos competenciales aplicables a la resolución de las controversias

Ante una controversia competencial, el primer problema que se le plantea al Tribunal Constitucional, y a menudo el más arduo de resolver, es el de seleccionar las materias o títulos competenciales relevantes de entre los que utilizan la Constitución y los Estatutos de Autonomía para llevar a cabo el reparto de competencias. Esta operación condiciona el esquema de distribución competencial aplicable al caso y, por ello, muchas veces es también la más relevante.

La «protección del medio ambiente» constituye, como es sabido, una de las materias expresamente consideradas por el bloque de constitucionalidad, estableciendo sobre ella un esquema de distribución de funciones también conocido, en el que luego profundizaremos, pero que conviene ya adelantar: reserva de la «legislación básica» a favor del Estado y asunción por las Comunidades Autónomas del «desarrollo legislativo», incluida la facultad de establecer «normas adicionales de protección», y de la «ejecución» (art. 149.1.23 CE y concordantes de los Estatutos de Autonomía). Pero la simple existencia de esta materia no basta, como es lógico, para resolver todos los problemas que plantea en la práctica la selección de los títulos competenciales aplicables, porque es necesario delimitar su alcance en relación con todo un conjunto de materias (muchas veces con esquemas diferentes de distribución de funciones) con las que puede entrar en concurrencia o estar relacionada.

La STC 102/1995 (sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), por diversas razones tal vez la más importante de todo este capítulo de la jurisprudencia constitucional, intentó, tal vez, llevar a cabo de una vez por todas esa tarea de delimitación abstracta de la materia «protección del medio ambiente» respecto de cualesquier otras con

las que pudiera entrar en conflicto. Pese a lo meritorio del esfuerzo desplegado, realmente la delimitación se ha venido produciendo de forma casuística, sin sujeción a unos criterios fijos y sin que pueda darse esa tarea por cerrada.

A) *Delimitación de la «protección del medio ambiente» frente a otros títulos sectoriales*

Como decíamos, la STC 102/1995 (FF JJ 1 a 7) hizo un meritorio, pero incompleto y tal vez imposible, esfuerzo por delimitar el alcance de la materia «protección del medio ambiente» frente a otras posibles materias concurrentes. En un intento de acotación positiva, la descompuso en un doble componente: el objetivo (el medio ambiente), que interpretó en un sentido amplio, y el funcional (su protección), que incluiría medidas de conservación y mejora. Y luego, con acierto, llamó la atención sobre una doble circunstancia que complica enormemente la delimitación competencial de la política ambiental respecto de otras políticas sectoriales, como es la presencia «ubicua» (MARTÍN MATEO) de la protección del medio ambiente en el diseño de las demás políticas sectoriales. Es decir, la exigencia de «integración» de la protección del medio ambiente en la definición y realización de las demás políticas sectoriales, a la que alude el Tratado de la Comunidad Europea (art. 6), para la que, desde otro ángulo, la Sentencia acuña una denominación original: la «transversalidad» de la protección del medio ambiente (FJ 3). «Transversalidad» e «integración» son como las dos caras de una misma moneda [como no se le oculta a la Sentencia, que alude a ambas: «el carácter transversal de la competencia (sobre protección del medio ambiente) en su configuración constitucional y, paralelamente, que lo medioambiental se convierta en el ingrediente indispensable para sazonar las demás políticas sectoriales», FJ 6, aunque, por exigencias del caso, ponga más énfasis en la primera], es decir, manifestaciones de un mismo fenómeno, pero que en temas competenciales pueden dar lugar a resultados radicalmente contrarios.

El problema jurídicamente relevante es cómo enfocar ese fenómeno de la presencia «ubicua» de lo ambiental desde la óptica competencial. Si se da un contenido amplísimo a la materia «protección del medio ambiente» («transversalidad») se corre el riesgo de vaciar sustancialmente el contenido competencial de otras materias y, a la inversa, si a las demás materias se les reconoce, siempre desde el punto de vista competencial, una amplísima capacidad de «integración» de lo ambiental, se corre el riesgo de convertir la materia «protección del medio ambiente» en un título competencial puramente residual.

En definitiva, se trata de llevar al terreno competencial la distinción entre una «política ambiental específica» y la protección del medio ambiente como principio rector del ordenamiento jurídico, es decir, como elemento informante del desarrollo de otras políticas (LÓPEZ RAMÓN), mediante una definición positiva de la primera, aislando su contenido competencial. Problemática no exclusiva de lo ambiental [en la STC 149/1991, FJ I B), se hacen reflexiones similares a propósito de la ordenación del territorio], pero que en materia ambiental dista mucho de estar resuelta por la jurisprudencia constitucional. A lo más que ha llegado hasta el

momento la jurisprudencia constitucional es a deslindar casuísticamente la materia «protección del medio ambiente» frente a otras en relación con problemas concretos (evaluación de impacto ambiental, etc.), y sin seguir para ello unos criterios fijos y homogéneos. Sería ingenuo decir lo contrario. En los casos difíciles, la solución deseada precede o condiciona la justificación (en este caso, la selección de la materia competencial decisiva para la decisión de la controversia), y a obrar así ayuda el uso tópico, bidireccional, que cabe hacer de las ideas de «transversalidad» e «integración» (tampoco diferenciadas siempre con nitidez por la jurisprudencia). Por eso estas decisiones son también las más discutidas en la propia jurisprudencia constitucional (con frecuentes votos particulares). Veamos algunos ejemplos.

a) *Transversalidad de la política ambiental. Relación con la materia «espacios naturales protegidos»*

La STC 102/1995 puso el énfasis en una las características indudables de la materia «protección del medio ambiente», la relevante para la decisión del caso, como es su mencionada «transversalidad» (FF JJ 3 y 7 *in fine*), es decir, su capacidad de proyección y, en definitiva, de absorción de contenidos en principio pertenecientes a otras materias objeto de distribución competencial, como, por ejemplo, la «ordenación del territorio» o «la caza y la pesca fluvial», por citar los de mayor relevancia en el caso enjuiciado, lo que venía a justificar una relativa incidencia de la legislación básica estatal en estos ámbitos en principio de competencia exclusiva autonómica.

Las relaciones entre «protección del medio ambiente» y «ordenación del territorio», desde esta óptica de la potencial incidencia de la primera en la segunda, han ocupado la atención del Tribunal en otras ocasiones (SSTC 149/1991, Ley de Costas; 36/1994, Mar Menor; STC 28/1997, Es Trenc Salobrar de Campos, o 306/2000, Picos de Europa). Como caso único, la STC 149/1991 (FJ 1 D) refuerza, a estos efectos, la protección del medio ambiente con la invocación del art. 149.1.1, en relación con el art. 45 CE (es decir, del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, en relación con el dominio público marítimo-terrestre).

Precisamente esa transversalidad reconocida y aceptada de la materia protección del medio ambiente ha llevado al Tribunal, con el fin de limitar su capacidad de penetración en otras, a realizar un intento de definición positiva: «la transversalidad predicada no puede justificar su “vis expansiva”, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, *sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora*» (STC 102/1995, FJ 3). Idea reiterada y enfatizada por la STC 306/2000 (FJ 6): «Sin perjuicio de la incardinación de lo ambiental en el conjunto de políticas públicas, por lo que específicamente se refiere a los aspectos competenciales, hemos hecho hincapié en que dentro de la competencia de protección ambiental han de encuadrarse *exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales* (STC 102/1995, FJ 3), habida cuenta de que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en

relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales». De todas formas, en mi opinión, no cabe sacar esta definición fuera de su contexto y entender que resuelve todos los problemas.

La STC 102/1995 (FF JJ 3 y 16) también terció en la relación, hasta entonces no del todo clara (vid., en sentidos distintos, las SSTC 64/1982 y 69/1982, por un lado; y las SSTC 170/1989 y 36/1994, por otro), entre las materias «protección del medio ambiente» y «espacios naturales protegidos», de mención diferenciada en algunos Estatutos de Autonomía, considerando a esta última, contra lo que podría parecer razonable a primera vista, no como un mero subconjunto de la primera, sino como una materia «distinta» y potencialmente «exclusiva» de algunas Comunidades Autónomas, a la vista de su asunción en estos términos en algunos Estatutos de Autonomía, aunque enmarcada, en todo caso, dentro de la «protección del medio ambiente», que vendría a proyectarse sobre ella en virtud de una especie de relación de transversalidad. Doctrina ésta, a mi juicio, alambicada y poco justificada (pues hay Comunidades autónomas, como el País Vasco, cuyos Estatutos de Autonomía ni siquiera mencionan los espacios naturales protegidos, lo que no obsta por supuesto a reconocerles en este terreno, como apartado de la protección de medio ambiente, las mismas competencias que a las demás, vid. STC 156/1995, Urdaibai, FJ 2), pero que ha hecho fortuna (se reitera, por eje., en las SSTC 195/1998, FJ 3, 97/2002, FJ 10, y 194/2004, FJ 6), aunque afortunadamente carece de consecuencias prácticas.

b) Integración de las exigencias ambientales en otras políticas sectoriales

Pero la «protección del medio ambiente» no es sólo un título competencial con capacidad para penetrar «transversalmente» en otras materias, absorbiendo parte de su contenido, sino que, en sentido contrario, es también una materia que puede ver reducido su alcance en virtud del «componente medioambiental» (STC 102/1995, FJ 4) que cabe reconocer a otras.

El Tribunal Constitucional no ha llegado a formular hasta la fecha una doctrina general al respecto, pero no cabe duda de que el principio de «integración» ha guiado, implícita y a veces expresamente (por eje., la STC 38/2002, Cabo de Gata, FJ 11), algunas de sus decisiones concretas sobre el deslinde de títulos competenciales en estos temas.

A materias tan diversas como «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos» (art. 149.1.22 CE), «obras públicas de interés general» (art. 149.1.24 CE), «marina mercante» (art. 149.1.20 CE), «pesca marítima» (art. 149.1.19 CE), «autorización de instalaciones eléctricas» (art. 149.1.22 CE), «bases del régimen minero y energético» (art. 149.1.25 CE) les ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional un claro contenido ambiental, justificativo de la retención en poder del Estado de competencias normativas y sobre todo de ejecución que, de otro modo, caerían inexorablemente del lado autonómico. Así, por ejemplo, la STC 227/1988 (FF JJ 25 y 26), en relación con la autoriza-

ción de vertidos, encuadrable en la materia «aprovechamientos hidráulicos», y competencia por lo tanto estatal en cuencas intercomunitarias; la serie de Sentencias sobre «pesca marítima» (desde la STC 56/1989, pesca del coral, hasta las SSTC 9/2001, Ley de Pesca de Galicia, y 38/2002, Cabo de Gata/Níjar), competencia exclusiva del Estado en aguas exteriores y que comprende «la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros»; o la STC 13/1998, sobre la evaluación de impacto ambiental, competencia estatal en los proyectos sometidos a su aprobación o autorización, al amparo de los correspondientes títulos sustantivos. En algunos de estos casos, la jurisprudencia ha llegado a disociar competencialmente los planos normativo y ejecutivo (STC 227/1988 y 13/1998). Sobre estas cuestiones volveremos más adelante.

A la inversa, otras materias de competencia exclusiva autonómica, como la «ordenación del territorio» o la «pesca fluvial» han recibido también su cuota parte de funciones ambientales para justificar, en este caso, la titularidad autonómica de ciertas intervenciones normativas y ejecutivas. Así, en relación con la ordenación del territorio, las SSTC 36/1994, Mar Menor, y 28/1997, Es Trenc-Salobrar de Campos. Y, en relación con la «pesca fluvial» (competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas asumida, en muchos casos, incluyendo «la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades»), toda la serie de Sentencias (desde la STC 243/1993 y, luego, las SSTC 15/1998 y 110/1998) que, por analogía con la pesca marítima, han reconocido que dicha materia incluye no sólo la regulación de la actividad extractiva, sino también medidas orientadas a la protección de la fauna piscícola (como la fijación de caudales ecológicos o la construcción de pasos en las presas) que pueden entrar en conflicto y han de ser coherentes con las competencias estatales sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias (jurisprudencia muy matizada en la que no cabe detenerse ahora).

En otros casos la selección del título aplicable es relativamente neutra desde el punto de vista de los criterios de reparto competencial, pero se hace también, implícitamente, en aplicación del principio de integración. Así, por ejemplo, la regulación de las ayudas a proyectos de ahorro y eficiencia energética, incardinadas en la materia «régimen energético», como título más específico que el de protección del medio ambiente (SSTC 98/2001 y 175/2003). O la normativa sobre almacenamiento de residuos nucleares, encuadrada también por el Tribunal en las bases del régimen energético, antes que en la materia medio ambiente (STC 14/2004, sobre la prohibición de almacenamiento de residuos no generados en Aragón, FJ 10).

No obstante, la integración tiene también sus límites, todavía no suficientemente concretados por la jurisprudencia. Buena prueba de ello es la STC 33/2005 (FJ 5), sobre el «sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales» (EMAS), para el que descarta la materia «industria» en beneficio de la «protección del medio ambiente», no limitándose a argumentar que el ámbito de aplicación

de dicha normativa excede (al menos ahora) el campo industrial, sino tratando de reforzar ese argumento (y descartando expresamente la aplicación del principio de integración, que la Sentencia confunde con la transversalidad) con una invocación a la «finalidad directa» de esa normativa (argumento poco concluyente): «En el caso que nos ocupa, la política medioambiental que se plasma en el sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría no se halla subordinada al desarrollo de otra, bien sea industrial o económica, sino que tiene sustantividad y especificidad propias». ¿ Más que la evaluación de impacto ambiental ?, podría uno preguntarse. Queda mucho por hacer en este terreno.

B) Delimitación frente a títulos horizontales: «troceamiento» de la materia ambiental

Nuestro sistema de distribución competencial no se basa en la simple asignación de «políticas», con toda su gama de «instrumentos» posibles, a una u otra de las instancias públicas territoriales, sino que las «materias» objeto de reparto competencial son tanto esas «políticas» sectoriales como muchos de los «instrumentos» de que pueden valerse los poderes públicos para su realización.

Este complejo sistema de distribución competencial conduce a lo que en alguna ocasión el propio Tribunal Constitucional ha denominado la «dissección» competencial de sectores tradicionales de nuestro ordenamiento jurídico administrativo y de piezas completas de la legislación correspondiente [STC 61/1997, FJ 6 b), con referencia en aquel caso a la legislación del suelo].

Lo mismo ocurre evidentemente en el caso del Derecho y las políticas ambientales. Aun después de haber conseguido aislar desde el punto de vista competencial la política sobre «protección del medio ambiente» respecto de otras políticas sectoriales, lo que como hemos visto dista de estar resuelto totalmente, es claro que las competencias con que respectivamente cuentan el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia no bastan para legitimar cualquier clase de intervención en este terreno, sino que ciertas actuaciones exigen contar con otros títulos competenciales «especiales», que adquieren así valor «prevalente» en la resolución de eventuales controversias. Lo que convencionalmente conocemos como Derecho ambiental, y aun muchas de las piezas de la legislación ambiental (sobre todo estatal), es un sector del ordenamiento jurídico, como tantos otros, competencialmente «troceado» en un conjunto de «materias», cada una de las cuales se rige por sus propias reglas de reparto competencial.

Aunque a veces este tipo de deslindes no plantea ningún problema y no ha suscitado controversia alguna (por eje., el delito ecológico, materia penal de indudable competencia estatal), sí puede presentarlos en otras ocasiones, y no faltan pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto. Así, por ejemplo, el treaty-making power, que forma parte de la competencia estatal en materia de «relaciones internacionales» (STC 137/1989, comunicado de colaboración en materia de medio ambiente entre Galicia y Dinamarca). Por el contrario, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la constitución de derechos de tanteo y retracto a

favor de la Administración en la legislación autonómica de espacios naturales protegidos no invade la competencia estatal en materia de «legislación civil», por no suponer una regulación general de tales derechos, es decir, porque competencialmente es «protección del medio ambiente» (SSTC 170/1989, FJ 6, 102/1995, FJ 16, y 156/1995, FJ 6). Por análogas razones, tal vez cabría considerar que la previsión de «acciones populares», cada vez más frecuente en la legislación ambiental autonómica, tampoco invade las competencias estatales sobre el procedimiento administrativo común ni sobre la legislación procesal (LÓPEZ RAMÓN), aunque es una cuestión sobre la que todavía no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

Problemas de este género son también los que se plantean a la hora de encuadrar competencialmente la potestad de gasto público y la potestad sancionadora administrativa (infracciones y sanciones administrativas) en materia ambiental, potestades que, de acuerdo con los criterios generales de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional considera estrictamente subsidiarias o instrumentales de las respectivas políticas sectoriales y que, por lo tanto, en nuestro caso, se integran competencialmente dentro de la materia «protección del medio ambiente» y se se rigen por sus mismos criterios de reparto competencial (en materia de subvenciones, entre otras, la fundamental STC 13/1992, y también las SSTC 16/1996 y 126/2002; y en materia de infracciones y sanciones administrativas, entre otras, las SSTC 102/1995 y 156/1995).

La potestad tributaria constituye, en cambio, una materia distinta a efectos de reparto competencial, lo cual tiene incidencia sobre la utilización cada vez más frecuente de este tipo de instrumento económico al servicio de la política ambiental, a lo que dedicaremos más tarde un apartado propio.

3.2.2. La disparidad transitoria de las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente

Las competencias autonómicas en materia de «protección del medio ambiente» quedaron igualadas con las reformas estatutarias de 1994 (y aun antes con la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias, que, como se sabe, les sirvió de antecedente), que otorgaron a las llamadas Comunidades de autonomía gradual (vía del art. 143 CE) las competencias normativas de que venían disfrutando desde el principio en este terreno las llamadas Comunidades de autonomía plena inicial (vía del art. 151 CE o equivalentes). Y ello a pesar de que la asunción de competencias normativas por tales Comunidades en aquel momento se produjo en unos términos un tanto extraños (como competencia de desarrollo legislativo sobre «normas adicionales de protección»), achacables, sin duda, a la interpretación entonces imperante en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias normativas en materia ambiental (STC 149/1991), luego rectificadas expresamente por la STC 102/1995, como después veremos. Tras el segundo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de dichas Comunida-

des (1996-1999), y en consonancia con la nueva doctrina establecida por esta Sentencia, se ha corregido incluso esa anomalía conceptual.

Bien es verdad que, como suele ser frecuente, los Estatutos de Autonomía, tanto en sus versiones anteriores como en las actuales, presentan algunas diferencias en el modo de asunción de esta competencia, tanto por la adición en algún caso de términos complementarios (ecología, paisaje, ecosistemas, etc.), como por la mención o no expresa de las normas adicionales de protección e incluso la presentación en algún caso de esta última competencia como exclusiva (Galicia). De todas formas, la obligación de interpretar los Estatutos de Autonomía de conformidad con la Constitución (en este caso, el art. 149.1.23 CE) permite afirmar, sin ningún género de dudas, la igualdad sustancial de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en esta materia desde el momento antes indicado, como con todo acierto concluyó la STC 102/1995 (FJ 2).

Pero hasta entonces, las cosas no eran así. Inicialmente, las Comunidades Autónomas de autonomía gradual tan sólo disponían de competencias de ejecución o gestión en materia de medio ambiente (de acuerdo con las previsiones del art. 148.1.9 CE, que incluía «la gestión en materia de protección del medio ambiente» dentro del listado de competencias asequibles desde el principio para todas las Comunidades Autónomas), lo que hizo que ante el Tribunal se plantearan algunos casos de posible extralimitación por parte de alguna de esas Comunidades por haber legislado en materia ambiental sin contar todavía con competencias para ello.

Concretamente cabe mencionar tres casos en los que, de una u otra forma, se planteó esta problemática. En el primero de ellos, el de la Ley madrileña 1/1985, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, se trataba de un caso aparentemente claro de extralimitación, que sin embargo la STC 170/1989, no juzgó en estos términos, tal vez porque los promotores del recurso aceptaron erróneamente la competencia autonómica para dictar «normas adicionales de protección» (en efecto recogida en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su versión inicial –art. 27.10–, pero condicionada, como todas las asumidas en el marco del art. 149.1 CE, a una ulterior reforma estatutaria o transferencia –art. 29.5– que por entonces todavía no se había producido, cuestión sorprendentemente pasada por alto por el Tribunal, a diferencia de lo que ocurrido en la STC 28/1997), limitándose a cuestionar la compatibilidad de dicha normativa con la legislación básica estatal.

En los otros dos, los relativos a la Ley murciana 3/1987, de protección y armonización de usos del Mar Menor, y a las Leyes baleares 1 y 3/1984, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial y de aplicación de esta figura al espacio conocido como «Es Trenc-Salobrar de Campos», las SSTC 36/1994 y 28/1997, respectivamente, consideraron, probablemente con acierto, que tales normativas estaban amparadas en la competencia autonómica exclusiva sobre «ordenación del territorio y urbanismo», con que ya contaban desde el principio todas las

Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE), por el empleo de técnicas propias de estas disciplinas, pese a no serles ajenas las finalidades ambientales. La cuestión balear se volvió a plantear en la STC 248/2000, Sa Punta de N'amer.

3.2.3. Neutralidad del Derecho comunitario

No constituye ninguna peculiaridad de la materia ambiental, la doctrina constante del Tribunal Constitucional sobre la inexistencia de una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (entendida en sentido amplio), que se ha de decidir caso por caso en aplicación de las reglas constitucionales y estatutarias de reparto de competencias, tanto para la determinación de la materia afectada como para la aplicación del esquema de distribución de funciones resultante (desde la STC 252/1988).

No obstante, la frecuente procedencia comunitaria de la normativa ambiental otorga a esta doctrina una particular relevancia en este campo. Y no es de extrañar por ello su aplicación en alguna controversia competencial de esta índole (por eje., STC 172/1992, sobre la comunicación de información a las Comunidades Europeas en materia de residuos industriales; y STC 13/1998, sobre la evaluación de impacto ambiental –EIA). Esta última Sentencia (FJ 3) añade, no obstante, una precisión interesante, y es la conveniencia e incluso obligación de atender a la configuración por la normativa comunitaria de las instituciones que de ella se reciben en nuestro ordenamiento, máxime tratándose de instituciones «de nuevo cuño», «para aplicar correctamente sobre ella(s) el esquema interno de distribución competencial». Esta reflexión, aparentemente inocua, seguramente tuvo algo que ver en la decisión del Tribunal sobre la titularidad de la competencia ejecutiva en materia de EIA, a la que más tarde haremos referencia. Y, desde entonces, es reiterada con frecuencia (SSTC 38/2002, FJ 11, y 33/2005, FJ 4).

3.3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Una vez examinado el marco general, vamos a centrarnos ahora en el reparto de competencias sobre la materia principalmente concernida, que no es otra obviamente que la «protección del medio ambiente», empezando por las funciones de carácter normativo.

3.3.1. Delimitación de las funciones respectivas: evolución jurisprudencial

El reparto de funciones normativas en materia de «protección del medio ambiente» ha planteado específicos problemas al Tribunal Constitucional, dando lugar a una interesante serie jurisprudencial que incluye la rectificación expresa en un momento dado de la doctrina anteriormente establecida.

Todo trae causa de la peculiar forma en que la Constitución (art. 149.1.23 CE) formula la competencia estatal en este ámbito, añadiendo a la reserva de la

«legislación básica sobre protección del medio ambiente», la cláusula «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Este concepto de «normas adicionales de protección», que no se repite en ningún otro apartado de los arts. 148 y 149 CE, provocó desde un principio lógicas dudas sobre el alcance de las funciones normativas que podían corresponder a las Comunidades Autónomas en este ámbito, en el sentido de si eran sólo de «complemento» de la legislación básica estatal o incluían también su «desarrollo legislativo». Tales dudas tuvieron reflejo en la propia redacción inicial de los Estatutos de Autonomía, que presentaban formulaciones muy variadas.

La primera toma de posición al respecto se produjo con la STC 170/1989, sobre el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, en un asunto, a mi juicio, mal enfocado por el Tribunal, como antes se dijo, por haber reconocido a la Comunidad de Madrid una competencia normativa en la materia (aunque fuera sólo para dictar «normas adicionales de protección») por entonces reservada a las Comunidades de Autonomía plena inicial. Con todo, dicha Sentencia hizo un primer intento de deslinde, poniendo de relieve una característica peculiar de «legislación básica» en este campo, y es que en materia de protección del medio ambiente «la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten “normas adicionales”. Es decir, la legislación básica del Estado *no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos* que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos» (FJ 2). Con ello quedaba, en realidad, esclarecido el sentido de la facultad autonómica de establecer «normas adicionales de protección», en unos términos que han hecho fortuna, pero tal vez no del todo resuelta la otra cuestión (que no era relevante para la decisión del caso), es decir, la de si en esta materia cabe también un «desarrollo legislativo» ordinario de la legislación básica.

Ésta es la cuestión a la que hubo de enfrentarse, primero, la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas, que la resolvió en sentido negativo. Utilizando como principal argumento la singularidad de la referencia constitucional a la facultad de las Comunidades Autónomas de establecer «normas adicionales de protección», la Sentencia de Costas [FJ 1 D)] entendió que, si bien no es en sí misma inconstitucional la asunción en esta materia de una competencia de desarrollo legislativo, «la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, 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 es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno*». Esta doctrina permitió a la Sentencia, por ejemplo, salvar la constitucionalidad de ciertos desarrollos reglamentarios que la Ley de Costas atribuía la Administración General del Estado y que con un entendimiento ordinario de la relación

entre legislación básica estatal y desarrollo legislativo autonómico, hubieran resultado inconstitucionales por su grado de detalle.

Cuatro años duró esta interpretación tan generosa para el Estado como restrictiva para las Comunidades Autónomas del respectivo alcance de sus competencias normativas en la materia. La rectificación expresa se llevó a cabo por la ya citada STC 102/1995, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Manteniendo el sentido de la competencia para dictar «normas adicionales de protección» en los términos establecidos por la STC 170/1989, la Sentencia 102/1995 (FF JJ 8 y 9) amplió la competencia autonómica también al «desarrollo legislativo» de la legislación básica estatal, en el sentido ordinario de esta función según la doctrina del propio Tribunal: «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 (...) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas*»). Y con esta nueva doctrina la Sentencia declaró inconstitucionales, por exceso, determinadas previsiones de desarrollo reglamentario que aquella Ley hacía a favor del Gobierno, aunque no tantas como hubiera deseado el propio ponente, que en su voto particular apostaba por un entendimiento más «formal» del concepto de «legislación básica», frente al de bases, equivalente a una «reserva de ley» rigurosa (ap. 2 *in fine*).

No hay en la Sentencia una especial argumentación del cambio de doctrina, al margen de algunas referencias confusas a las reformas estatutarias del 92/94, pero tal vez no hacía falta, porque era la interpretación del art. 149.1.23 CE efectuada por la Sentencia de Costas la que se basaba en argumentos muy débiles y abiertamente contradictorios con la redacción (por aquel entonces) de la mayor parte de los Estatutos de Autonomía.

A partir de la doctrina sentada en esta Sentencia, mantenida invariablemente desde entonces, queda claro que la «legislación» en materia de «protección del medio ambiente» constituye una tarea compartida, en la cual al Estado le corresponde el establecimiento de la «legislación básica» y a las Comunidades Autónomas su «desarrollo legislativo», incluida la posibilidad de dictar «normas adicionales de protección». Las nuevas redacciones de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de autonomía gradual, tras la segunda reforma (1996-1999), se expresan ya claramente en estos términos.

3.3.2. Exigencias formales y materiales de la legislación básica

Resultan, pues, plenamente aplicables a la «legislación básica» en materia de protección del medio ambiente las exigencias de orden material y formal impuestas, con carácter general, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en estos casos.

Muy en síntesis, porque, además de general, es una doctrina antigua y bien conocida: Desde el punto de vista formal, la legislación básica (postconstitucional),

primero ha de tener rango de ley, aunque se admite su formulación mediante normas reglamentarias cuando resulte necesario por la naturaleza de la materia (por eje., «siempre que se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter conyuntural o estacional», STC 102/1995, FJ 8); y, segundo, ha de indicar expresamente su carácter básico, a menos que éste pueda inferirse sin dificultad de la estructura de la norma (por eje., la STC 101/2005, Plan Director de la Red de Parques Nacionales, admite la declaración de ese carácter por remisión, FJ 6). Y, desde el punto de vista material, la legislación básica habilita, desde luego, al Estado «para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE» (SSTC 64/1982, FJ 4, y 306/2000, FJ 6), pero no puede alcanzar tal «grado de detalle» que impida a las Comunidades Autónomas formular sus propias políticas ambientales y deje vacía de contenido su competencia normativa, que no es sólo para establecer normas adicionales protección, sino también de desarrollo legislativo.

Por supuesto, el Tribunal ha tenido ocasión de aplicar esta doctrina, también en materia ambiental, en numerosas ocasiones, tanto al conocer de impugnaciones de normas estatales pretendidamente básicas (por eje., además de otras ya citadas, la STC 126/2002, sobre ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Industriales), como también en impugnaciones por parte del Estado de normas autonómicas por posible vulneración de la legislación básica, como presupuesto para poder apreciar dicha vulneración (por eje., STC 331/2005, contra la Ley andaluza del espacio natural de Doñana).

No es necesario analizar, aquí, con más detalle esta jurisprudencia, pues, sobre ser la determinación de lo (materialmente) básico una labor esencialmente casuística (STC 102/1995, FJ 9, y 156/1995, FJ 3), los criterios más específicos usados por el tribunal en esa labor no difieren de los aplicados en otras materias.

3.3.3. Reducción del alcance de la legislación básica cuando incide sobre materias de competencia exclusiva autonómica

Además de reconducir la interpretación de la competencia normativa estatal en materia de «protección del medio ambiente» a la usual cuando el Estado tan sólo dispone de las bases o la legislación básica en una materia, el Tribunal Constitucional ha querido dar una vuelta de tuerca más a dicha competencia normativa, como freno al ya aludido carácter «transversal» de la protección del medio ambiente, en aquellos casos en que incide sobre una materia de competencia exclusiva autonómica, como puede ser la ordenación del territorio, la caza y la pesca fluvial o la protección de espacios naturales (según el entendimiento de esta materia por la STC 102/1995, al que ya nos referimos).

En estos casos, el entendimiento de lo que puede ser «básico» desde el punto de vista de la protección del medio ambiente ha de ser, de acuerdo con la doctrina

del Tribunal, forzosamente más reducido, «tanto en extensión como en intensidad» (STC 102/1995, FJ 26). Así, por eje., en relación con la caza, no puede entrar dentro de la normativa básica ambiental la regulación de los requisitos para la obtención de licencias de caza (STC 102/1995, FJ 28).

Pero donde esta doctrina ha tenido principal aplicación es en el ámbito de la planificación de los recursos naturales (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales –PORN). Así, si bien el Tribunal Constitucional ha admitido como básico, a este respecto, el mandato de planificar, acompañado de unas directrices, ha rechazado ese carácter para la planificación propiamente dicha, por su grado de detalle, pero sobre todo porque, con independencia de su calificación como actividad normativa o de ejecución, se trata de una planificación de los usos del suelo (no económica) y, por lo tanto, constituye desde el punto de vista competencial ordenación del territorio, competencia exclusiva autonómica. Estas ideas, ya apuntadas por la STC 102/1995 (FJ 13), fueron llevadas a sus últimas consecuencias por la STC 306/2000, Picos de Europa, que rechazó incluso la competencia estatal para elaborar y aprobar los PORN de los Parques Nacionales, en un momento en el que todavía no se había declarado la inconstitucionalidad del sistema de gestión conjunta [«El título competencial retenido por el Estado “ex” art. 149.1.23 CE no habilita a éste para (elaborar y) aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales», FJ 7]. Realmente, la exclusión de toda competencia estatal para ordenar directamente el territorio cualquiera que sea el título invocado (que no aparecía todavía en la STC 102/1995), constituye desde hace tiempo una constante en la doctrina del Tribunal (SSTC 61/1997, FJ 22, y 149/1998, FJ 3).

3.3.4. Prohibición de rebaja de los estándares de protección garantizados por la legislación básica

En la lógica de la relación entre legislación básica y desarrollo legislativo autonómico está también la prohibición (supuesto el carácter materialmente básico de aquélla, controlable por el Tribunal como un *prius*) de contradicción de la primera por parte del segundo. Y una de las formas más características como la legislación autonómica puede vulnerar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, dada su función de garantía de unos niveles mínimos comunes de protección, consiste precisamente en el establecimiento de una normativa menos protectora.

Supuestos de esta índole se han planteado, ante todo, en relación con el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas en ciertos sectores de la legislación ambiental. La falta de tipificación de ciertas infracciones consideradas por la legislación básica como muy graves o la reducción sensible de las sanciones previstas por ella se consideran por la jurisprudencia del Tribunal rebajas de los estándares de protección y determinan, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la normativa autonómica (SSTC 156/1995, 196/1996, 16/1997 y 166/2002, todas ellas por referencia al catálogo de infracciones y sanciones previsto en la Ley

4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). Las Sentencias anteriores a la STC 61/1997, sobre la Ley del Suelo, invocaban también como límite adicional de la potestad normativa autonómica en esta materia el art. 149.1.1 CE, referencia que acertadamente ha desaparecido en las posteriores, en coherencia con la reinterpretación de este título competencial llevada a cabo por aquella Sentencia [FJ 7 a)].

La posible rebaja por la normativa autonómica de la protección ofrecida por la legislación básica también se ha examinado en otros supuestos, como el de las fórmulas simplificadas de evaluación de impacto ambiental previstas en la Ley canaria de prevención del impacto ecológico, supuesto en el cual llegó, sin embargo, a una conclusión negativa (STC 89/2000).

También caben supuestos de contradicción pura con la legislación básica, sin necesidad de que se reduzca la protección del medio ambiente, como los apreciados por el Tribunal en relación con ciertas normativas autonómicas en materia de pesca fluvial (SSTC 15/1998, FF JJ 9 y 10, y 166/2000, FJ 11).

3.3.5. La anticipación del desarrollo legislativo autonómico

La doctrina esencialmente «material» que defiende el Tribunal Constitucional respecto de las bases o la legislación básica (junto a algunas exigencias formales), implica, entre otras cosas, que las Comunidades Autónomas no tienen por qué esperar a que el Estado ejerza su competencia como legislador básico para utilizar la suya propia de desarrollo legislativo. Este fenómeno de anticipación de la normativa autonómica se planteó inicialmente en supuestos en los que todavía no existía una legislación básica postconstitucional, y la única condición impuesta por la jurisprudencia constitucional fue que aquélla respetara las normas «materialmente» básicas deducibles de la legislación estatal preconstitucional (supuestos de este tipo, en materia ambiental, son los planteados en las SSTC 64/1982, 69/1982 y 82/1982). Pero en la actualidad dicho fenómeno se plantea con bastante más frecuencia con motivo de la transposición al Derecho interno de Directivas comunitarias en materias, como la protección del medio ambiente, en las que rigen estos esquemas de reparto competencial.

El problema no lo plantea, realmente, la anticipación de la legislación autonómica, constitucionalmente inobjetable, sino su articulación con la legislación básica posterior, es decir, la resolución del eventual conflicto sobrevenido entre una y otra. El problema no es de carácter sustantivo (la regla material de solución del conflicto consiste obviamente en la prevalencia de la legislación básica estatal, siempre y cuando merezca material y formalmente dicho calificativo), sino procesal, pero de evidente trascendencia práctica. La alternativa consiste en enfocar procesalmente el conflicto como un problema de inconstitucionalidad indirecta y sobrevenida, y consiguiente nulidad, de la normativa autonómica, cuya apreciación quedaría reservada al Tribunal Constitucional si aquélla tiene rango de ley, o de simple desplazamiento y consiguiente inaplicación de la normativa autonómica, en virtud

de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal del art. 149.3 CE, operación al alcance de cualquier operador jurídico.

Al respecto se ha pronunciado la STC 1/2003, que, aunque dictada en un supuesto de legislación funcional, conviene mencionar aquí por la relativa frecuencia con que este problema puede plantearse en materia ambiental en relación, como hemos dicho, con la transposición del Derecho comunitario. Baste decir que la Sentencia se decanta mayoritariamente por la primera alternativa, aunque cuenta con un voto particular de tres Magistrados a favor de la segunda, tal vez más plausible por cuanto ofrece una solución más ágil a un problema eminentemente procesal.

3.4. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS

La distribución de competencias ejecutivas en materia de «protección del medio ambiente» parece, en principio, una cuestión sencilla, pues, como ocurre siempre que la Constitución reserva al Estado únicamente la «legislación básica» (art. 149.1.23 CE), todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos sobre dicha materia no sólo competencias de desarrollo legislativo, sino también de «ejecución»; y, además, desde un principio, por la inclusión de la «gestión en materia de protección del medio ambiente» en el listado de competencias que podían asumir inicialmente todas las Comunidades Autónomas (art. 148.1.9 CE).

No obstante, incluso esta cuestión ha planteado arduos problemas a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no tanto por lo que respecta a la concreción del alcance de las funciones ejecutivas, que se resuelve en aplicación de criterios generales, sino en cuanto a la posible justificación constitucional de la reserva por el Estado de ciertas funciones de esta índole, bien sea al amparo de su competencia sobre la «legislación básica» o bien por la aplicación preferente de otras materias de su competencia exclusiva, que incluyen por tanto las funciones ejecutivas. A estas cuestiones nos vamos a referir a continuación.

3.4.1. La ejecución como competencia autonómica ordinaria. Interpretación restrictiva del posible alcance «ejecutivo» de la legislación básica

Con algunos precedentes importantes (como la STC 329/1993), va a ser de nuevo la STC 102/1995, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, la Sentencia clave en cuanto al reforzamiento de las Comunidades Autónomas en esta parcela «ejecutiva» de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, no sólo por la contundencia de sus afirmaciones, sino por el intento de dotarlas de una justificación en la propia letra constitucional.

Hay que tener en cuenta, en efecto, que el propio Tribunal había venido desarrollando una doctrina conforme a la cual la competencia estatal sobre las «bases» podía incluir, bajo ciertas condiciones, actuaciones de carácter ejecutivo;

condiciones ciertamente restrictivas, pero no tanto que lo convirtieran en un supuesto excepcional; doctrina desarrollada preferente, pero no exclusivamente, en materias económicas (ordenación del crédito, banca y seguros, planificación general de la actividad económica, y régimen minero y energético, pero también sanidad). La tesis de la STC 102/1995 consiste, precisamente, en negar (o limitar) la aplicabilidad de esta doctrina en materias como la «protección del medio ambiente» a partir de un argumento gramatical: allí donde la Constitución emplea el término «legislación básica» en lugar del de «bases», la competencia estatal ha de interpretarse en un sentido «esencialmente normativo» (FJ 8). La asunción por parte del Estado de funciones ejecutivas en estos casos se convierte, pues, en algo rigurosamente excepcional («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 para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad»), que la propia Sentencia reconduce más bien a la competencia residual ex art. 149.3 CE [“Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 CE)»].

Así pues, en «situación de normalidad», corresponde a las Comunidades Autónomas «la ejecución «sin fisura alguna» del entero bloque normativo», el constituido tanto por la legislación básica estatal como por la propia legislación autonómica de desarrollo y de protección adicional (FF JJ 8 y 9). La contundencia de esta afirmación («sin fisura alguna») resultará contradicha por la propia Sentencia en un tema muy concreto al que luego nos referiremos (el de la declaración y gestión de los parques nacionales), pero por lo demás aplicada de forma consecuente a los otros dos temas planteados: la declaración y gestión de espacios naturales protegidos (funciones ambas inequívocamente ejecutivas, en cuanto aplicativas de la normativa de espacios) situados en bienes del dominio público marítimo-terrestre o en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, que la Ley impugnada había reservado al Estado, total o parcialmente, y que la Sentencia va a declarar competencia autonómica (FF JJ 19 y 20).

En materia de subvenciones (estatales), y aunque éstas se incardinan en la materia protección del medio ambiente, el posible alcance ejecutivo de la legislación básica, recibe una formulación distinta (no muy distinta, pero sí peculiar) en aplicación de la doctrina general sobre estos temas. La gestión centralizada de los

fondos (su no territorialización) sólo resulta admisible cuando «resulte imprescindible para garantizar las mismas posibilidades de obtención por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» (STC 126/2002, FJ 4).

3.4.2. Circunstancias no obstativas de la ejecución autonómica

La titularidad del dominio público y la supraterritorialidad han sido los dos argumentos más contundentemente desmontados por el Tribunal Constitucional como posible fundamento de la reserva a favor del Estado de funciones ejecutivas en materia ambiental. A los que cabe añadir la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario.

A) *La titularidad estatal del dominio público natural*

La declaración de géneros completos de bienes formados por la naturaleza como integrantes del dominio público (dominio público natural) es, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, competencia exclusiva del Estado (STC 227/1988, sobre la Ley de Aguas, FJ 14), y a esa competencia se asocia asimismo la titularidad estatal de dichos bienes. Pero es asimismo doctrina constante del Tribunal Constitucional que dicha «titularidad» no constituye un título atributivo de competencias.

Lo que realmente se desprende de esta jurisprudencia constitucional [como más claramente se formula en la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas, FJ 4 A)] no es tanto que la simple titularidad estatal de los bienes de dominio público natural no habilite *per se* ningún género de competencias (por ejemplo, en relación con la defensa de su titularidad y posesión a través de las clásicas potestades administrativas de deslinde o recuperación de oficio), cuanto que dicha titularidad resulta inoponible al despliegue por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias. Así, las de ordenación del territorio y urbanismo (STC 149/1991), las relativas a cuencas intracomunitarias (STC 227/1988), las de pesca fluvial (STC 243/1993, entre otras), y, por supuesto, también sus competencias en materia de «protección del medio ambiente».

Actuaciones ejecutivas en materia de protección del medio ambiente, como la declaración y gestión de espacios naturales protegidos, no pueden quedar, pues, en manos del Estado por el simple hecho de que los espacios protegidos formen parte del dominio público marítimo-terrestre. Ésta fue la decisión tomada por la STC 102/1995, y refrendada por las SSTC 195/1998, sobre las Marismas de Santoña y Noja, y 97/2002, sobre las Salinas de Ibiza. De todas formas, la STC 102/1995 tenía esencialmente en mente la porción terrestre de ese demanio, inequívocamente territorio autonómico, de ahí que la cuestión relativa a su porción propiamente marina no quedara definitivamente saldada hasta la STC 38/2002, Cabo de Gata, pero a ello nos referiremos más adelante.

B) *La supraterritorialidad*

La «supraterritorialidad» de los problemas o de las actuaciones ambientales, tan frecuentemente invocada, dicho sea de paso, por la propia legislación autonómica para retener competencias en otro caso atribuidas a las entidades locales, ha sido, sin embargo, sistemáticamente rechazada por el Tribunal Constitucional como argumento justificativo de la retención por parte del Estado de funciones ejecutivas en materia de protección del medio ambiente. A cada Comunidad Autónoma le corresponde ejercer tales funciones en su propio territorio, articulando, en su caso, fórmulas de colaboración entre sí; mientras que al Estado sólo le cabe asumir en estos casos funciones de «coordinación», pero no de ejecución directa y sustitutiva de la ejecución autonómica, a menos que la simple coordinación resulte insuficiente o se trate de casos de extrema urgencia (situaciones anormales).

Esta doctrina fue elaborada y aplicada en primer término por la STC 329/1993, en relación con la declaración de zonas de atmósfera contaminada. Y seguida por la STC 102/1995, en relación con la declaración y gestión de espacios naturales protegidos situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, declarando inconstitucional la fórmula de declaración estatal y gestión coordinada por el Estado que la Ley 4/1989 preveía en estos casos. Ha sido reiterada también después en relación con la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Parques Nacionales situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, función en este caso de carácter más bien normativo (STC 306/2000, Picos de Europa). Y en relación con la propia gestión de este tipo de Parques Nacionales, en la STC 194/2004, que acabó con la técnica de la gestión conjunta y que comentaremos después.

C) *La garantía del cumplimiento del Derecho comunitario*

Como hemos señalado en un apartado anterior, la ejecución del Derecho comunitario no altera las reglas constitucionales y estatutarias de reparto de competencias. Pero hay algo más, y es que, a tenor de la jurisprudencia constitucional, la función que la Constitución atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, de «garantizar el cumplimiento» del mismo (art. 93) tampoco permite ninguna alteración de dichas reglas.

Ésta es, a mi juicio, la cuestión que está en el fondo del asunto resuelto por la STC 33/2005, sobre la designación de las Entidades de Acreditación facultadas para acreditar a los «verificadores medioambientales», encargados, a su vez, de examinar el comportamiento de las organizaciones voluntariamente adheridas al «sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales» (EMAS), regulado por un Reglamento comunitario de 1993.

La normativa estatal de desarrollo de este Reglamento establecía una especie de competencia concurrente o indistinta, estatal y autonómica, para la designación de tales Entidades, además de proceder directamente a la designación como tal de la asociación «Entidad Nacional de Acreditación» (ENAC), previendo asimismo,

de conformidad con el Reglamento, que los verificadores acreditados por cualquiera de dichas Entidades pudieran desarrollar su actividad en toda la Comunidad Europea y, por supuesto, también en todo el territorio nacional.

Como ya vimos en un apartado anterior, la Sentencia selecciona como títulos competenciales aplicables para la decisión del conflicto los relativos a la «protección del medio ambiente». Y en aplicación de las reglas de reparto competencial en la materia, que ya conocemos, no le cuesta ningún trabajo atribuir la competencia para la designación de dichas Entidades, en cuanto actividad típicamente ejecutiva, a las Comunidades Autónomas, declarando la inconstitucionalidad de su ejercicio, siquiera concurrente, por el Estado. Descarta también que la «supraterritorialidad», aquí ligada a la eficacia de los actos de las Comunidades Autónomas fuera de su territorio, pueda justificar la asunción de esa competencia por el Estado. Y descarta también (éste fue el argumento esgrimido por el Abogado del Estado) que la designación de una de estas Entidades (la ENAC) pueda justificarse desde el punto de vista de la creación de un «modelo de referencia», pues para ello bastan las funciones normativas (legislación básica), que permiten establecer los requerimientos exigibles a este tipo de entidades.

Me da la impresión de que la verdadera razón de ser de este tipo de previsiones en apariencia inocuas es la prevención de posibles incumplimientos de la normativa comunitaria por parte de las Comunidades Autónomas, es decir, el ejercicio por el Estado, bien o mal entendida, de la función de garantía antes mencionada. A ello se refiere el Magistrado Rodríguez-Zapata en su voto particular a la Sentencia, buscando hallar acomodo para justificar esa «mínima facultad de ejecución» en la propia doctrina del Tribunal (STC 102/1995) sobre los excepcionales supuestos en que la legislación básica puede incorporar en esta materia funciones ejecutivas. Tarea ciertamente difícil.

Más ortodoxo sería tal vez reconsiderar el alcance de esa función de garantía, para que pudiera albergar actuaciones de esta índole (lo que también apunta en su voto particular). Pero de momento es obvio que la jurisprudencia constitucional no va en la línea de admitir medidas preventivas de posibles incumplimientos. No sólo en el plano ejecutivo, aquí considerado, sino también en el plano normativo, como demuestra su jurisprudencia sobre la supletoriedad del Derecho estatal (SSTC 118/1996 y 61/1997).

3.4.3. Supuestos de competencia ejecutiva estatal

Aunque las competencias ejecutivas en materia ambiental correspondan por regla general a las Comunidades Autónomas (o, en su caso, a las entidades locales), el propio Tribunal Constitucional no ha podido por menos que reconocer en ciertos casos la legitimidad constitucional de su retención por el Estado por varios tipos de razones que analizamos a continuación.

A) *Por aplicación del principio de integración: en particular, la evaluación de impacto ambiental*

Como ya dijimos anteriormente, el Tribunal Constitucional ha admitido en varias ocasiones, de forma más o menos explícita, el potencial integrador de actuaciones ambientales típicamente ejecutivas de algunas materias de competencia exclusiva del Estado, como, por ejemplo, la pesca marítima en aguas exteriores (STC 56/1989 y otras); o la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias, en relación con las autorizaciones de vertidos (STC 227/1988) o la fijación de caudales ecológicos (STC 110/1998, FJ 3).

Pero el caso más destacado, por haber sido el más polémico y por encarar frontalmente un problema de esta índole, fue el relativo a la evaluación de impacto ambiental, resuelto por la STC 13/1998. La competencia esencialmente controvertida era la competencia para evaluar el impacto ambiental (sobre todo, para emitir la Declaración de Impacto Ambiental) de los proyectos cuya aprobación o autorización (sustantiva) correspondía a la Administración General del Estado, que la legislación básica estatal en la materia atribuía (y sigue atribuyendo) al órgano ambiental de la propia Administración General del Estado. La Comunidad promotora del conflicto (el Gobierno vasco) reclamaba para sí esa competencia sobre los proyectos a realizar en su territorio, atendiendo al carácter inequívocamente ejecutivo de la actividad y a su aparentemente incuestionable incardinación dentro de la materia «protección del medio ambiente».

La Sentencia, sin embargo, de forma mayoritaria (aunque con el voto en contra nada menos que de cinco Magistrados, firmantes de un voto particular), rechazó esa pretensión, declarando la constitucionalidad de las previsiones de la legislación básica, con base en el argumento aparentemente sorprendente de que la ejecución de la legislación de evaluación de impacto ambiental (a diferencia de la propia legislación) no se incardina competencialmente en la materia «protección del medio ambiente», sino en la materia (sustantiva) relativa al tipo de proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, de modo que cuando la ejecución del proyecto (es decir, su aprobación o autorización) corresponde al Estado (obras públicas de interés general –art. 149.1.24 CE–, ciertas instalaciones eléctricas –art. 149.1.22 CE–, ciertas instalaciones del sector energético, al amparo de la competencia sobre las «bases del régimen minero y energético, art. 149.1.25– etc.), resulta legítimo que el propio Estado se reserve también la evaluación de su impacto ambiental. «La Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. *No está ejecutando la legislación básica del medio ambiente. Ésta se agota en aprobar la norma que obliga a las Administraciones públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente...*» (FJ 8).

Vaya por delante que comparto la Sentencia de la mayoría, aunque comprendo sus dificultades argumentativas en un contexto jurisprudencial, como venimos mostrando, poco proclive a reconocer competencias ejecutivas al Estado en materia ambiental (la ejecución «sin fisura alguna» del entero bloque normativo). Voy a ser incluso más franco, comprendo la decisión mayoritaria a la vista de los efectos cuasi vinculantes atribuidos por nuestra propia legislación básica a la Declaración de Impacto Ambiental (en modo alguno impuestos por la Directiva comunitaria), con las repercusiones que ello podría tener sobre la realización de las grandes obras públicas de interés general competencia del Estado (el voto particular proponía la solución de discrepancias por la vía de instrumentos de colaboración, sin aludir para nada a la prevalencia de la decisión estatal, frente a lo declarado muchas veces por el Tribunal en materia de ordenación del territorio, SSTC 40/1998 y 149/1998). Estoy convencido de que si la decisión del Tribunal Constitucional hubiera sido la contraria, el legislador básico hubiera cambiado esa configuración convirtiendo la Declaración de Impacto en un simple informe no vinculante. Pero esto no son más argumentos de conveniencia, no estrictamente jurídicos. Lo que importa tal vez destacar, desde un análisis estrictamente jurídico, es que la decisión mayoritaria no carece de sentido, que se lo da la aplicación del mencionado principio de «integración» en la interpretación de nuestro orden de distribución de competencias, respecto de una institución «de nuevo cuño», importada del Derecho comunitario, cuya función principal de acuerdo con esta normativa es «integrar» la variable ambiental en la toma de decisiones públicas sobre proyectos con posibles repercusiones considerables sobre el medio ambiente, es decir, imponer su toma en consideración, sin prejuzgar el sentido de la decisión final.

B) La protección del medio marino

Un área que ha causado no pocas dificultades a la jurisprudencia constitucional, desde el punto de vista competencial, ha sido la protección del medio ambiente en el entorno marino, protección del medio marino que, en su regulación internacional e interna, engloba una variedad de actuaciones: prevención de la contaminación causada por buques (por descargas operativas, accidentes o vertidos deliberados), prevención de la contaminación procedente de fuentes terrestres, lucha contra la contaminación y protección de espacios marinos.

En buena medida, la raíz de estos problemas está en la cuestión de si las Comunidades Autónomas pueden o no extender al mar sus competencias (normativas y ejecutivas) en materia de protección del medio ambiente, ya que el mar o, si se prefiere, los espacios marinos sobre los que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, no forma parte del «territorio» de las Comunidades Autónomas, que es el ámbito al que todos los Estatutos limitan el ejercicio de sus respectivas competencias. Esta cuestión ha sido respondida de manera diversa por las distintas Sentencias que, hasta la fecha, se han ocupado de este tipo de asuntos, y la respuesta a la misma no sólo ha condicionado la decisión de los casos en litigio, sino también la manera de enfocarlos. Más allá de las concretas decisiones adopta-

das, el panorama doctrinal que ofrecen en conjunto las cuatro o cinco Sentencias relevantes es todavía confuso y contradictorio.

Parece evidente que el territorio no constituye un límite infranqueable para el ejercicio autonómico de competencias en el mar, pues tanto la Constitución y como los Estatutos de Autonomía contemplan algunos supuestos de esta índole (pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, ejecución de la legislación estatal en materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al respectivo litoral, etc.), pero no ocurre tal cosa cuando tratan de la protección del medio ambiente o de los espacios naturales protegidos. De ahí la relevancia de la cuestión antes planteada, que también se puede expresar del siguiente modo: ¿constituyen aquellos supuestos simples excepciones a una regla general según la cual las Comunidades Autónomas carecen de competencias en el mar o, por el contrario, hay que entender que las competencias autonómicas que lo admitan por su propia naturaleza (como la relativa a la protección del medio ambiente) pueden proyectarse sobre el mar?, y, en este segundo caso, ¿conserva el Estado alguna competencia ejecutiva al respecto y, si es así, cuál es su fundamento?

La Sentencia 149/1991, sobre la Ley de Costas, interrogada sobre la competencia para autorizar vertidos en el mar desde buques, decidió que correspondía al Estado, por entender que la competencia estatutaria antes mencionada se refiere únicamente a los vertidos desde tierra y que, en general, las competencias autonómicas se entienden referidas a sus respectivos territorios, «que no incluyen el mar adyacente» [FJ 7 A) h)].

La STC 102/1995, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales, declaró inconstitucional, como ya sabemos, la reserva que aquélla establecía a favor del Estado de la declaración y gestión de espacios naturales protegidos en bienes de dominio público marítimo-terrestre, sin hacer distinciones y con el argumento, que ya conocemos, de que la titularidad del dominio público no otorga competencias (FJ 20), pero sin pronunciarse expresamente sobre la cuestión arriba enunciada y teniendo claramente en mente los enclavados en la ribera del mar.

La STC 40/1998, sobre la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (FF JJ 43 y 44), al pronunciarse sobre la legitimidad o no de la inclusión dentro del ámbito de la «marina mercante», competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.20 CE), de «la prevención de la contaminación producida desde buques y la protección del medio ambiente marino», utilizó una argumentación en cierto modo circular. La Sentencia comienza perfilando el núcleo esencial de la competencia sobre «marina mercante», que no incluiría la protección del medio marino; continúa sosteniendo que las competencias sobre «protección del medio ambiente» (estatales y autonómicas) se prolongan naturalmente sobre el medio marino («No puede, en efecto, aceptarse que el hecho de que estemos ante el medio ambiente del mar cambie la naturaleza de la competencia controvertida»); para terminar aceptando, sin embargo, la existencia de una pluralidad de razones que

legitimaría la titularidad estatal ciertas competencias ejecutivas: la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, la dimensión de las catástrofes y, también, cómo no, la «marina mercante» (pues «existen determinadas actividades, relacionadas con la limpieza de buques y descarga de lastre que, aunque evidentemente tengan incidencia en el medio ambiente marino, pueden encontrar asimismo su acomodo natural en el título de marina mercante»).

El caso más esperado para ver si era posible aclarar definitivamente las cosas era el relativo al parque natural/reserva marina de Cabo de Gata/Níjar, resuelto por la STC 38/2002. Lo controvertido en este asunto era la competencia para la declaración y gestión (y ordenación) como espacio natural protegido de una franja de mar paralela a la costa de una milla marina de anchura, contada a partir de las líneas de base rectas y perteneciente por tanto al mar territorial, que la Comunidad Autónoma andaluza había incluido dentro del perímetro del «Parque Natural» de aquel nombre y sobre la que, simultáneamente, el Estado había establecido una «Reserva Marina». La Sentencia que resuelve los conflictos acumulados se aparta (sin mencionarla siquiera) de la línea apuntada por la Sentencia «Marina Mercante». Su planteamiento enlaza más bien con el de la Sentencia de «Costas». El ejercicio de competencias autonómicas en el «mar territorial» (posibilitado en ocasiones por la Constitución y los Estatutos) constituye una «excepción», y la extensión al «mar territorial» de la competencia en materia de «protección de espacios naturales» (valdría decir igualmente de la protección del medio marino) resulta problemática «por su propia naturaleza» (movilidad de las aguas y concurrencia con la competencia estatal sobre pesca marítima). Pese a ello, la Sentencia admite la extensión de dicha competencia al mar territorial bajo una doble condición: «cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido» (interdependencia de los ecosistemas terrestre y marino, lo que se acepta en el caso presente) y que se respeten las competencias estatales en materia de pesca marítima en aguas exteriores, «que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión, sin perjuicio de la necesidad de colaboración» (FJ 6). Por otro lado, la Sentencia acepta con toda claridad «la dimensión conservacionista de la materia «pesca marítima», prerequisite de la propia actividad extractiva» (FJ 11), es decir la integración dentro de esta competencia (estatal) de las medidas relativas a la conservación de los recursos pesqueros (que pueden llegar a la prohibición de la actividad pesquera por motivos biológicos) y otras limitaciones de usos. La conclusión es la declaración de inconstitucionalidad del PORN y del PRUG del Parque Natural en todos los aspectos atinentes a la pesca en la zona controvertida y la confirmación de la constitucionalidad de la Reserva Marina estatal. La Sentencia establece así una suerte de concurrencia de competencias (normativas y ejecutivas) en este ámbito: las autonómicas en materia de protección del medio ambiente y las estatales en materia de pesca marítima, pero con un claro predominio de estas últimas. En su interesante voto particular, el Magistrado Pablo García Manzano, proponía un enfoque y un desenlace completamente distintos de los conflictos, que ponen bien a las claras los términos en los que está

planteado el problema: cuestionando la «excepcionalidad» de la extensión al mar de la competencia sobre espacios naturales protegidos (siempre que el espacio a proteger constituya una unidad, un ecosistema) y cuestionando, sobre todo, la interpretación de nuestro sistema de distribución competencial en materia de protección del medio ambiente en clave de «integración» de medidas ambientales como contenido de otras políticas sectoriales, como la pesca marítima.

Con esta Sentencia han quedado ya abordados prácticamente todos los aspectos relativos a la protección del medio marino. Con las decisiones concretas tomadas por el Tribunal podemos trazar un mapa competencial relativamente completo y seguro. Pero tales decisiones se basan en planteamientos varios, a veces opuestos. Queda por ver en qué términos evoluciona esta jurisprudencia.

C) *La declaración (no la gestión) de los Parques Nacionales*

Puede parecer extraño que incluyamos en el capítulo de las competencias ejecutivas del Estado en materia de protección del medio ambiente una Sentencia, la STC 194/2004, cuya consecuencia principal es justamente la contraria, al privar al Estado de una de las pocas competencias de gestión que todavía le quedaban en materia ambiental, la gestión de los Parques Nacionales, bajo la modalidad de gestión conjunta o compartida con la o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentra cada uno de ellos, que fue la fórmula introducida por la Ley 41/1997, de reforma parcial de la Ley 4/1989, para dar cumplimiento en este punto a la STC 102/1995, tantas veces mencionada.

Pero no lo es tanto si tenemos en cuenta que la Sentencia salva todavía a favor del Estado una competencia de ejecución, la propia declaración de los Parques Nacionales, y lo hace bajo un fundamento distinto de los hasta ahora examinados: como una decisión encuadrable dentro de la competencia estatal para establecer la «legislación básica» en materia de protección del medio ambiente.

En efecto, a raíz de la STC 102/1995, que declaró inconstitucional la gestión en exclusiva por parte del Estado de los Parques Nacionales, el legislador estatal (Ley 41/1997 de reforma de la Ley 4/1989) introdujo un sistema de gestión *conjunta* de los mismos por el Estado y la o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados, basado en unas Comisiones Mixtas de Gestión de composición paritaria y unos Directores-Conservadores designados por ellas, que la STC 194/2004 ha declarado ahora inconstitucional, por entender que la gestión de los Parques Nacionales, como la de cualquier otro espacio natural protegido, en cuanto actividad de *ejecución* en materia de espacios naturales protegidos o de protección del medio ambiente, corresponde en exclusiva a la o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados, y que la participación del Estado en la *gestión* de los Parques Nacionales carece de apoyo en las competencias constitucionalmente reservadas al mismo en materia de protección del medio ambiente, pues ni puede caracterizarse como *legislación básica*, ni como simple fórmula de *coordinación* o de *colaboración* en la materia. En particular, no puede hallar aco-

modo dentro de la «legislación básica» en materia de protección del medio ambiente, porque, a diferencia de la *declaración* de un espacio como Parque Nacional, la gestión no constituye una actuación «de carácter puntual y concreto», sino habitual y ordinaria (FF JJ 7 y 11). Tampoco puede entenderse como una fórmula de «coordinación», porque sustrae competencias a sus legítimos titulares, ni de «colaboración», por su carácter imperativo y no voluntario (temas éstos sobre los que volveremos después). Y todo ello con independencia de que los Parques Nacionales se encuentren situados en el territorio de una sola o de varias Comunidades Autónomas, en aplicación de la doctrina que ya conocemos sobre la «supraterritorialidad», que ni otorga *per se* carácter básico a una actuación ni constituye razón suficiente por sí sola para que el Estado haga suya una función ejecutiva que no le corresponde. Lo único que la Sentencia deja en pie del sistema, junto a la competencia estatal para la «declaración» de los Parques Nacionales, que no había sido cuestionada, es la existencia de la «Red de Parques Nacionales de España», tampoco impugnada, la competencia estatal para elaborar y aprobar el «Plan Director de la Red», al que en principio se le reconoce el carácter de legislación básica, el «Consejo de la Red», como órgano consultivo y de colaboración, sin funciones decisorias; y la participación de la Administración General del Estado en los «Patronatos» de los Parques Nacionales, una vez privados igualmente de toda función decisoria.

Éste es, sintéticamente expuesto, el contenido de la STC 194/2004. Por sorprendente que pueda parecer que el Estado español no pueda intervenir en la gestión ordinaria de unos espacios denominados «Parques Nacionales», lo cierto es que la defunción de la fórmula de gestión conjunta era en cierto modo la «crónica de una muerte anunciada». La razón, a mi juicio, es la siguiente. Al enjuiciar las competencias ejecutivas que la Ley 4/1989, en su versión original, reservaba al Estado en materia de espacios naturales protegidos, la STC 102/1995 salvó, en efecto, como ya sabemos, la declaración y la participación en la gestión de los Parques Nacionales, pero éste no era el parecer del Ponente, como se encarga de explicar muy bien en su bello Voto particular. En su opinión, la Sentencia en éste y en otros extremos se había quedado corta. En particular, en este punto defendía que, no sólo la gestión, sino también incluso la declaración de los Parques Nacionales, en cuanto actividades ambas de carácter ejecutivo, debían corresponder en exclusiva a las Comunidades Autónomas. Sea por esta falta de convencimiento o por la razón que sea, lo cierto es que aquella decisión a favor de la participación estatal en la gestión de los Parques Nacionales no sólo quedó prácticamente ayuna de todo argumento que la sustentara, convertida casi en una petición de principio (FJ 22), sino que además resultaba radicalmente contradictoria con la doctrina fundamental de la Sentencia, conforme a la cual, y según ya sabemos, en materia de protección del medio ambiente y en situación de normalidad corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución «sin fisura alguna» del entero bloque normativo. Bastaba, pues, un soplo para derribarla.

Así, cabría decir que la STC 194/2004 se ha limitado a llevar a su puro y debido efecto la doctrina «general» de la STC 102/1995, prescindiendo de la solu-

ción dada por ésta al tema de la gestión de los Parques Nacionales. No obstante, reconociendo dicha coherencia y al margen del tema realmente importante, que es el fondo del asunto (y que tal vez hubiera permitido un enfoque distinto), la STC 194/2004 merece, a mi juicio, dos tipos de crítica. En primer lugar, me parece censurable que no reconozca expresamente la clara rectificación que lleva a cabo de la solución dada al problema por la STC 102/1995, pretendiendo hacer creer que incluso en esto es coherente con ella (FJ 10: «Es claro (sic) que este pronunciamiento no concretó el alcance de la gestión que pueda corresponder al Estado en relación con los parques nacionales...»). Obviamente no lo hizo, porque la función del Tribunal Constitucional no es «concretar» las soluciones que puede adoptar el legislador dentro de las constitucionalmente admisibles, sino ejercer como legislador negativo, descartando las inadmisibles, como hizo en aquella ocasión con la gestión exclusiva por parte del Estado («en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión...»). Pero lo que, a mi juicio, sí es «claro» es que dentro de las fórmulas entendidas en aquel momento como constitucionalmente admisibles estaba precisamente la «gestión conjunta» luego establecida por el legislador, porque (además de venir aludida expresamente en el Voto particular, apartado 4 *in fine*) lo que de ningún modo dijo aquella Sentencia, como en cambio dice la actual, es que, para ser constitucional, la «participación» estatal en la gestión de los Parques Nacionales hubiera de quedar retranqueada a la mera representación en unos órganos sin funciones decisorias como los Patronatos [FJ 14 c)].

En segundo lugar, me parece también criticable el modo como la Sentencia descarta la posible extensión de la competencia estatal sobre la legislación básica a actuaciones ejecutivas como la gestión de los Parques Nacionales, creando una nueva y poco prometedoras doctrina sobre el posible alcance ejecutivo de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente. En efecto, la Sentencia ni siquiera recurre a la doctrina general sobre esta cuestión establecida por la STC 102/1995 (que en puridad no ampararía ni la competencia para declarar los Parques Nacionales), sino que, con supuesto apoyo en la doctrina general del Tribunal sobre el posible alcance ejecutivo de las competencias básicas, construye en realidad una nueva, que pone el acento en la «dimensión puntual» de lo básico (FJ 11). En realidad se trata de una construcción ingeniosa que permite a la Sentencia mantener en manos del Estado la «declaración» de los Parques Nacionales, actividad ejecutiva obviamente «puntual y concreta», y privarlo en cambio de la «gestión», actividad evidentemente impuntual, por permanente y cotidiana. Pero la «puntualidad», es decir, la ocasionalidad, no ha sido nunca el criterio barajado por la jurisprudencia del Tribunal para conceptualizar como básica una actuación ejecutiva en el ámbito de las materias económicas, sino más bien su trascendencia y su margen de discrecionalidad, aunque no se trate de actividades ocasionales (vid., por eje., las SSTC 197/1996 y 133/1997). Por eso me parece una doctrina *ad hoc*, que difícilmente podrá ser aprovechable fuera del concreto caso enjuiciado.

La doctrina establecida por la STC 194/2004 ha sido corroborada y desarrollada por un conjunto de Sentencias posteriores. Las SSTC 35 y 36/2005, de 17 de

febrero, se refieren a ulteriores modificaciones introducidas en el sistema de gestión conjunta por la Ley 15/2002, que declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia. Y las SSTC 81 y 100/2005, versan sobre la Ley 3/1999, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

Más importante es la STC 101/2005, relativa al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por Real Decreto 1803/1999. La perspectiva no es ahora tanto la gestión como la normativa. A modo, tal vez, de compensación por la pérdida de competencias de gestión, la Sentencia admite que la legislación básica puede alcanzar «un especial grado de detalle» en relación con la ordenación de los Parques Nacionales, mayor que en relación con otras figuras de protección. Así, por eje., considera materialmente básicas las reglas detalladas sobre zonificación (abstractas) del Plan; aunque, no, por eje., las prescripciones formularias sobre la estructura de los Planes Rectores de Uso y Gestión, ni sobre el procedimiento de elaboración de los mismos, cuyo grado de detalle era en realidad era corolario del sistema de gestión conjunta.

Finalmente, corroba también absolutamente la doctrina de la STC 194/2004, la STC 331/2005, sobre la Ley andaluza del espacio natural de Doñana, que comprende los ámbitos del Parque Nacional y del Parque Natural del mismo nombre declarado por la propia Comunidad Andaluza, y que establecía la unidad de gestión del espacio, con inclusión del Parque Nacional, por parte de la Comunidad Autónoma. La Sentencia ratifica las competencias normativas y de gestión (y de planificación) de la Comunidad sobre el íntegro ámbito territorial del espacio, incluido el del Parque Nacional. Aunque llega, a mi juicio, al exceso de declarar inconstitucional la atribución de alguna función decisoria a un órgano equivalente al Patronato (el Consejo de Participación), arguyendo la participación en el mismo del Estado y el principio de indisponibilidad de las propias competencias (FJ 10). En situaciones inversas, el Tribunal ha admitido la posibilidad de autolimitación de competencias estatales mediante su ejercicio en colaboración (SSTC 45/1991, FJ 6).

3.5. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN

Para completar el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre la distribución de competencias en temas ambientales hay que referirse, por último, a dos técnicas emparentadas entre sí, pero distintas, como son la coordinación y la colaboración.

3.5.1. La coordinación estatal en sentido propio

Junto a sus competencias normativas (legislación básica) y excepcionalmente ejecutivas, la jurisprudencia constitucional también ha reconocido al Estado, en ocasiones, una competencia o función de «coordinación» en materia de protección del medio ambiente (SSTC 329/1993 y otras). En realidad, sólo en muy contadas ocasiones las reglas constitucionales de distribución de competencias reservan ex-

presamente al Estado una función de «coordinación» y no es éste precisamente el caso de la «protección del medio ambiente». No obstante, y tal vez por eso, el Tribunal Constitucional viene reconociendo que la «coordinación» (un cierto contenido coordinador) constituye una atribución inherente en todos aquellos casos en los que la Constitución reserva al Estado la competencia legislativa plena sobre una materia o, incluso, simplemente las bases o la legislación básica (STC 194/2004, FJ 8).

Por «coordinación» entiende la jurisprudencia constitucional «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (STC 32/1983, FJ 2).

No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha puesto límites a la coordinación como función estatal, máxime en aquellos casos en los que se entiende como una función implícita derivada de una competencia puramente legislativa. Tales límites consisten esencialmente en el respeto y no invasión de las competencias que estatutariamente corresponden a las Comunidades Autónomas (STC 194/2004, FJ 8).

El margen concreto reconocido por la jurisprudencia constitucional a la «coordinación» estatal en materia de protección del medio ambiente no resulta fácil de discernir, pero no parece excesivamente amplio. Esto es así porque en muchos casos se confunde con el propio alcance de la legislación básica, que cumple *per se*, en buena medida, una función homogeneizadora o, lo que es lo mismo, coordinadora (así, en relación con las Directrices para la ordenación de los recursos naturales, SSTC 102/1995 y 306/2000, o con el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, STC 101/2005). Otras actuaciones de signo coordinador amparadas por el Tribunal más claramente diferenciables de la legislación básica son, tal vez, las relativas a la posibilidad de intervención estatal en cuestiones de alcance «supraterritorial», básicamente cuando la colaboración entre las Comunidades Autónomas implicadas resulte insuficiente (SSTC 329/1993 y 194/2004, FF JJ 17 y 18).

3.5.2. La colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas y la coordinación impropia

Aunque el Tribunal Constitucional suele aludir a la «voluntariedad» como rasgo distinto de la colaboración frente la «imperatividad» de la coordinación (SSTC 80/1985 y 214/1989, y STC 194/2004, FJ 9), en muchas Sentencias, y en sentido aparentemente contradictorio, se refiere también a la existencia de un «deber» de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, «que no es menester justificar en preceptos concretos», porque «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, FJ 14).

Tal vez lo que verdaderamente distingue la colaboración de la coordinación es que en la primera, aun en aquellos casos en que resulte obligada, los sujetos se encuentran en pie de «igualdad», ninguno de ellos puede imponer su criterio al otro, sino tan sólo exigirle que cumpla con su deber.

Aparte de algunas manifestaciones genéricas del deber de colaboración (información y auxilio recíproco, STC 80/1985, FJ 2, deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, STC 13/1992, FJ 10), la jurisprudencia constitucional ha puesto especial énfasis en la necesidad de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en aquellos casos en los cuales se produce una concurrencia de competencias estatales y autonómicas sobre el mismo espacio físico o recurso natural o a propósito de una misma actividad, dentro del respeto mutuo a sus respectivas esferas competenciales. En estos casos, la jurisprudencia utiliza indistintamente las expresiones «colaboración» y «coordinación (entre sí)», de ahí que, a mi juicio, pueda hablarse también de una «coordinación impropia», como sinónimo de colaboración.

La complejidad de nuestro sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias conduce con mucha frecuencia a estos supuestos de concurrencia de competencias en los que es necesaria la colaboración o coordinación, y los temas ambientales (como puede deducirse de cuanto llevamos escrito) no constituyen una excepción: concurrencia de la competencia estatal para aprobar o autorizar un proyecto, lo que incluye la evaluación de su impacto ambiental, con las genéricas competencias en materia de protección del medio ambiente de la Comunidad donde se ubique (STC 13/1998); de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que incluye la competencia para la ordenación del litoral, con las competencias estatales derivadas de la titularidad del dominio público, sobre medio ambiente, etc. (STC 36/1994); concurrencia de las competencias estatales en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias con las autonómicas sobre pesca fluvial, a propósito por ejemplo de la fijación de los caudales ecológicos, pues «lo único que resulta contrario al reparto de competencias en este punto es la determinación unilateral del citado régimen de caudales» por cualquiera de las partes (STC 110/1998, FJ 3).

Los mecanismos para dar cumplimiento a estos deberes de colaboración pueden ser variados, orgánicos (STC 161/1996, FJ 5) o procedimentales, y establecidos por una u otra instancia, pero uno de los más habituales (procedimental en este caso) consiste en la evacuación de consultas o solicitud de informes con carácter previo al ejercicio de competencias (estatales o autonómicas) que puedan «afectar» al de las competencias de la otra parte; que podrán ser vinculantes o no según el grado de afectación. El Tribunal ha tenido que enjuiciar muy variados supuestos de esta índole, aprobando en unos casos la existencia de estos mecanismos (SSTC 13/1998, 110/1998, FJ 4) y censurando en otros su extralimitación (SSTC 15/1998, FJ 8, y 110/1998, FF JJ 6 y 7).

3.6. LAS COMPETENCIAS LOCALES Y LOS TRIBUTOS AMBIENTALES AUTONÓMICOS

Aunque, como es sabido, la Constitución no predetermina las competencias de municipios y provincias, la autonomía, constitucionalmente garantizada, para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137) implica obviamente, junto a otras cosas, un cierto nivel competencial, es decir, la atribución por el legislador (estatal o autonómico, según los casos) de competencias (de gestión o incluso normativas) sobre ciertas materias. A diferencia del urbanismo (SSTC 40/1998, FJ 39, y sobre todo las SSTC 159/2001, FJ 4 y 51/2004), el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión todavía para pronunciarse sobre posibles vulneraciones de la autonomía local en relación con la disponibilidad o no de competencias en materia ambiental; aunque previsiblemente este tipo de asuntos llegará algún día a su conocimiento, máxime una vez se cuenta con el cauce procesal de los conflictos en defensa de la autonomía local (Ley Orgánica 7/1999, de modificación parcial de la LOTC).

En cierta relación con ello, y para concluir el repaso de la jurisprudencia sobre temas competenciales, merece la pena hacer referencia, no obstante, a una problemática que cada vez viene ocupando en mayor medida la atención del Tribunal, y que es la relativa a la competencia autonómica para la creación de tributos con fines ambientales. La relación con la autonomía local (en este caso con la autonomía financiera de las entidades locales) se la da el hecho de que uno de los límites a los que está sujeta la potestad de las Comunidades Autónomas para la creación de tributos propios, de acuerdo con el art. 6.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), integrante del bloque de constitucionalidad a estos efectos en virtud de la remisión expresa del art. 157.3 CE, es que tales tributos no recaigan sobre «materias reservadas a las Corporaciones Locales por la legislación de Régimen Local», a menos que dicha legislación lo prevea y la merma de ingresos resulte debidamente compensada.

La Sentencia más relevante a este respecto, hasta la fecha, es probablemente la STC 289/2000, en relación con el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, el cual gravaba «las instalaciones y estructuras destinadas a las actividades de producción, almacenaje, transformación y transporte de energía eléctrica, carburantes, combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, así como las de comunicaciones telefónicas y telemáticas», con una declarada finalidad de internalización de los costes ambientales de dichas actividades, según la Exposición de Motivos de la Ley.

La doctrina constitucional sobre la interpretación del mencionado límite de la LOFCA no la inaugura esta Sentencia, sino otras relativas a impuestos con fines extrafiscales de política agraria (SSTC 37/1987, sobre el impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas, y 186/1993, sobre el impuesto extremeño sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento), pero sí es la primera vez que se aplica al ámbito de los tributos ambientales.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional entiende el concepto de «materias reservadas a las Corporaciones locales» en un sentido no competencial (materias

competenciales), sino tributario («materias impondibles»). Y, por otro lado, atribuye al concepto de «materia impondible» un sentido distinto y más amplio que al de «hecho impondible» (límite en relación con los tributos del Estado), interpretándolo como las fuentes de riqueza que constituyen el objeto de los tributos que la Ley de Haciendas Locales reserva a las entidades locales. Como la Ley de Haciendas Locales sólo autoriza expresamente la creación de tributos autonómicos sobre la materia impondible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, los problemas «constitucionales» planteados por la tributación autonómica ambiental se han centrado en su posible afectación (carente de autorización legal) a la «materia impondible» gravada por los otros dos impuestos municipales obligatorios: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

En relación con el Impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, la STC 289/2000 declaró su inconstitucionalidad por entender que, debido a su estructura (la configuración legal del hecho –la titularidad de las instalaciones– y de la base impondible –el valor de las mismas por capitalización del promedio de ingresos en los últimos tres años), dicho impuesto carecía realmente de una finalidad extrafiscal –ambiental–, recayendo sobre la misma materia impondible que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la propiedad inmobiliaria.

Por el contrario, la STC 168/2004, defendió la constitucionalidad de un gravamen establecido por la Ley catalana de protección civil «sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil» para la integración de un fondo de seguridad dirigido a la financiación de las actividades de protección civil, al entender claro su carácter extrafiscal y finalista y que su objeto (las instalaciones y actividades peligrosas, en función de su producción no de sus ingresos) era diferente de los del IBI (la propiedad inmobiliaria) e IAE (el ejercicio de actividades potencialmente generadoras de ingresos económicos).

En definitiva, con los actuales parámetros de constitucionalidad (la actual redacción de la LOFCA) parece clara la viabilidad de la utilización por las Comunidades Autónomas de la tributación propia como instrumento de política ambiental, siempre y cuando la finalidad ambiental no quede desvirtuada por una deficiente configuración del tributo.

4. CONSIDERACIONES FINALES

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre temas ambientales sustantivos tal vez no quede mucho por decir a título conclusivo y prospectivo. La configuración constitucional de la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica (por acertada que sea, que a mí me lo parece), no permite, ciertamente, desarrollos jurisprudenciales espectaculares. El Tribunal ha acertado a reconocer la dimensión ambiental de ciertos derechos fundamentales, en particular, del derecho a la inviolabilidad del domicilio, pero tam-

poco por esta vía cabe esperar resultados extraordinarios, so pena de acabar desfigurando aquella naturaleza. Aun dentro de las limitadas posibilidades de enjuiciamiento que permite aquella configuración como principio rector, tal vez lo único que quepa esperar en el futuro sea el planteamiento de algún caso en el que realmente se cuestione de manera frontal y directa la posible vulneración por el legislador de los mandatos del art. 45 CE, con el fin de apurar sus posibilidades interpretativas. Aunque el problema del medio ambiente, ya se sabe, no es tanto legislativo como su aplicación.

Más enjundia tiene el capítulo competencial. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en temas competenciales, pese a su concienzuda elaboración y a que puede resultar intelectualmente muy estimulante, es difícil que levante encendidos aplausos. Es una tarea ingrata, con un componente decisionista importante, que el Tribunal ha de intentar solventar de la manera más razonable posible.

Resolver una controversia competencial resulta en muchas ocasiones una tarea muy abierta. La primera suerte se lidia en la elección de la materia, la de los títulos competenciales, y es a menudo la más decisiva. Pero aun cuando la decisión de esa suerte esté clara, aún queda una segunda en la que se puede seguir librando batalla: la delimitación de las respectivas funciones.

En el Tribunal conviven siempre, como es obvio, sensibilidades distintas a propósito también de la organización territorial del Estado, y unas u otras se imponen alternativamente según los momentos. Además el Tribunal, de forma más o menos consciente, tiene en este delicado ámbito, como los árbitros de fútbol, la humana y comprensible tendencia a compensar: tras expulsar de forma rigurosa a un jugador de uno de los equipos, en la próxima jugada dudosa reestablece el equilibrio.

En líneas generales, la jurisprudencia competencial sobre temas ambientales merece, creo, una valoración positiva. Sobre todo el reparto de competencias normativas ha quedado establecido en unos términos muy razonables. El terreno más sorprendente es el de la gestión, ya que si por una puerta se le cierra al Estado como componente de la legislación básica, por otra se le da entrada en ella en ocasiones encuadrando dicha actividad en otras materias. Es aquí donde la jurisprudencia constitucional en estos temas tiene, sin duda, su mayor punto débil. Cualquiera persona a la que se le diga que en España el Estado no puede compartir siquiera la gestión de los Parques Nacionales, pero sin embargo es el competente para autorizar los vertidos en la mayor parte de las aguas continentales españolas o para declarar el impacto ambiental de ciertos proyectos y para gestionar reservas marinas, probablemente no le encuentre lógica. Y no la tiene, salvo por todo lo antedicho.

Creo que cabe ser firme partidario de la gestión ambiental autonómica, pero sin incurrir en excesos (como sería poner en manos de las Comunidades Autónomas la decisión sobre la realización o no de una obra de interés general), y en un clima de lealtad institucional y colaboración, es decir, de unidad, que es probablemente nuestra asignatura pendiente.

Hasta aquí la crónica de estos 25 años. La jurisprudencia constitucional sobre temas competenciales, pese al ingente esfuerzo que hay detrás de ella, es la más voladiza. Como estamos en un periodo de reformas, tal vez hayamos escrito en buena medida unas páginas de historia.

RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A) Aspectos sustantivos

STC 64/1982, de 4 de noviembre (minería)

STC 227/1988, de 29 de noviembre (Ley de Aguas)

STC 25/1989, de 3 de febrero (principio de igualdad)

STC 170/1989, de 19 de octubre (Cuenca Alta del Manzanares)

STC 127/1990, de 5 de julio (delito ecológico)

STC 66/1991, de 22 de marzo (cangrejos de río vivos)

STC 149/1991, de 4 de julio (Ley de Costas)

STC 62/1994, de 28 de febrero (delito ecológico)

STC 199/1996, de 3 de diciembre (delito ecológico)

STC 120/1998, de 15 de junio (delito ecológico)

STC 42/1999, de 22 de marzo (delito ecológico)

STC 177/1999, de 11 de octubre (*non bis in idem*)

STC 73/2000, de 14 de marzo (Itoiz)

STC 273/2000, de 15 de noviembre (canon de saneamiento)

STC 289/2000, de 30 de noviembre (tributos ambientales)

STC 119/2001, de 29 de mayo (ruidos)

STC 195/2003, de 27 de octubre (derecho de reunión)

STC 16/2004, de 23 de febrero (pub Belfast)

STC 25/2004, de 26 de febrero (discoteca Indian)

STC 168/2004, de 6 de octubre (tributos ambientales)

B) Aspectos competenciales

STC 64/1982, de 4 de noviembre (minería)

STC 69/1982, de 23 de noviembre (La Garrocha)

STC 82/1982, de 21 de diciembre (Pedraforca)

STC 80/1985, de 4 de julio (montes)

STC 144/1985, de 25 de octubre (agricultura de montaña)

STC 227/1988, de 29 de noviembre (Ley de Aguas)

STC 56/1989, de 16 de marzo (pesca marítima)

STC 137/1989, de 20 de julio (relaciones internacionales)

STC 170/1989, de 19 de octubre (Cuenca Alta del Manzanares)

STC 45/1991, de 28 de febrero (agricultura de montaña)

STC 147/1991, de 4 de julio (pesca marítima)

STC 149/1991, de 4 de julio (Ley de Costas)

STC 198/1991, de 17 de octubre (costas)

STC 13/1992, de 6 de febrero (subvenciones)

STC 172/1992, de 29 de octubre (residuos)

STC 243/1993, de 15 de julio (pesca fluvial)

STC 329/1993, de 12 de noviembre (zonas de atmósfera contaminada)

STC 36/1994, de 10 de febrero (Mar Menor)

STC 102/1995, de 26 de junio (Ley 4/1989, de CENyFFS)

STC 156/1995, de 26 de octubre (Urdaibai)

STC 163/1995, de 8 de noviembre (Ley andaluza de ENP)

STC 16/1996, de 1 de febrero (subvenciones)

STC 161/1996, de 17 de octubre (aguas)

STC 196/1996, de 28 de noviembre (caza)

STC 16/1997, de 30 de enero (caza)

STC 28/1997, de 13 de febrero (Es Trenc Salobrar de Campos)

STC 61/1997, de 20 de marzo (Ley del Suelo)

STC 13/1998, de 22 de enero (EIA)

STC 14/1998, de 22 de enero (caza)

STC 15/1998, de 22 de enero (pesca fluvial)

STC 40/1998, de 19 de febrero (Ley de puertos)

STC 110/1998, de 21 de mayo (pesca fluvial)

STC 118/1998, de 4 de junio (aguas)

STC 195/1998, de 1 de octubre (Marismas de Santoña)

- STC 90/2000, de 30 de marzo (EIA)
- STC 166/2000, de 15 de junio (pesca fluvial)
- STC 248/2000, de 19 de octubre (Sa Punta de Námer)
- STC 306/2000, de 12 de diciembre (PORN Picos de Europa)**
- STC 9/2001, de 18 de enero (Ley de pesca de Galicia)
- STC 98/2001, de 5 de abril (subvenciones)
- STC 38/2002, de 14 de febrero (Cabo de Gata-Níjar)**
- STC 97/2002, de 25 de abril (Salinas de Ibiza)
- STC 126/2002, de 23 de mayo (subvenciones)
- STC 166/2002, de 18 de septiembre (caza)
- STC 123/2003, de 19 de junio (pesca fluvial)
- STC 175/2003, de 30 de septiembre (subvenciones)
- STC 14/2004, de 12 de febrero (instalaciones nucleares)
- STC 194/2004, de 10 de noviembre (Parques Nacionales)**
- STC 33/2005, de 17 de febrero (EMAS)
- STC 35/2005, de 17 de febrero (Parques Nacionales)
- STC 36/2005, de 17 de febrero (Parques Nacionales)
- STC 81/2005, de 6 de abril (Parques Nacionales)
- STC 100/2005, de 20 de abril (Parques Nacionales)
- STC 101/2005, de 20 de abril (Plan Director de la Red de PN)**
- STC 331/2005, de 15 de diciembre (Parques Nacionales)

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Prácticamente toda la bibliografía sobre temas ambientales se ocupa, como es lógico, con mayor o menor extensión y profundidad, de la jurisprudencia constitucional. Lo que sigue es una necesariamente breve y probablemente torpe selección.

Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.

Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN y Blanca SORO MATEO, *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Atelier, Barcelona, 2001.

Joaquín HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, «La protección jurisdiccional del medio ambiente», en *Protección administrativa del medio ambiente, Cuadernos de Derecho Judicial núm. XXVIII*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.

Jesús JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995.

Demetrio LOPERENA ROTA, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1996.

Francisco LÓPEZ MENUDO, «Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas», en *Protección administrativa del medio ambiente, Cuadernos de Derecho Judicial núm. XXVIII*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.

Fernando LÓPEZ RAMÓN, «El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales», en José Manuel VALLE MUÑIZ, *La protección jurídica del medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1997,

— «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997.

Ramón MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol I, Trivium, Madrid, 1991.

— «Principios básicos de derecho ambiental en la Unión Europea, en *Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho ambiental*, Sevilla, 1995.

Germán VALENCIA MARTÍN, «¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio marino», en *Francisco Sosa Wagner (coord.), El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI (Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo)*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

