

# Competencias estatales, autonómicas y locales en las políticas de medio ambiente

Armando Salvador Sancho

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE «MEDIO AMBIENTE». 2.1. Competencias del Estado. 2.2. Competencias de las Comunidades Autónomas. 2.2.1. Comunidades Autónomas de la vía del art. 151 de la CE y asimiladas. 2.2.2. Comunidades Autónomas de la vía del art. 143 de la CE. 2.2.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 2.2.4. Ley Orgánica 9/92. III. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE «AGUAS». 3.1. Competencias del Estado. 3.2. Competencias de las Comunidades Autónomas. 3.2.1. Comunidades Autónomas de la vía del art. 151 de la CE. 3.2.2. Comunidades Autónomas de la vía del art. 143 de la CE. 3.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 3.4. Ley Orgánica 9/92. IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. 4.1. Competencias del Estado. 4.2. Competencias de las Comunidades Autónomas. 4.3. La jurisprudencia constitucional. V. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE CONSERVACIÓN DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES. 5.1. Competencias del Estado. 5.2. Competencias de las Comunidades Autónomas. VI. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE «VERTIDOS INDUSTRIALES Y CONTAMINANTES». 6.1. Competencias del Estado. 6.2. Competencias de las Comunidades Autónomas. 6.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 6.4. Ley Orgánica 9/1992. VII. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE COSTAS. 7.1. Competencias del Estado. 7.2. Competencias de las Comunidades Autónomas. VIII. COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES. 8.1. Planteamiento general. 8.2. Competencias locales en materia de medio ambiente.

## I. INTRODUCCIÓN

El art. 45.1 de la Constitución proclama que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo», atribuyendo en su apartado 2 a «los poderes públicos» la obligación de «defender y restaurar el medio ambiente».

Se tratará de poner de manifiesto cómo se traduce en competencias concretas de las distintas Administraciones Territoriales esa invocación genérica que el art. 45 CE hace a los «poderes públicos».

Ya es sabido que los artículos 148 y 149 de la Constitución, en su conexión sistemática con los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía, determinan las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en

las diversas áreas materiales objeto de la acción pública. Para apreciar la distribución de competencias en la materia «medio ambiente» no basta referirse a las previsiones que explícitamente sobre este término contienen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, pues también deben inscribirse en la materia «medio ambiente» otras referencias que figuran en el llamado «bloque de la constitucionalidad».

Por tanto, para disponer de una comprensión completa de la distribución de competencias en la materia medioambiental es necesario tener en cuenta diversas referencias constitucionales y estatutarias, además de la que se hace expresamente al «medio ambiente».

En definitiva, debe distinguirse entre:

a) La materia «medio ambiente» en sentido estricto, que aparece referenciada en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

b) Otras materias conexas que también forman parte de la materia medioambiental. Entre estas materias figuran:

\* «Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias» (artículo 149.1.23 de la Constitución).

\* «Vertidos industriales y contaminantes», que aparece recogida en los Estatutos de Autonomía.

\* «Espacios naturales protegidos», incluida asimismo en los Estatutos de Autonomía.

\* «Conservación de la flora y fauna silvestres», que puede tener especificidad propia respecto de la materia anterior.

\* «Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma», citada en el artículo 149.1.22 de la Constitución.

\* «Costas», en cuya configuración como materia cobra especial relieve el artículo 132 de la Constitución, referido al dominio público estatal, en conexión con otros preceptos atributivos de competencia.

\* «Residuos sólidos, tóxicos y peligrosos», que también figura en los Estatutos de Autonomía.

Aunque podría ampliarse la relación haciendo referencia a otras materias también conectadas con el medio ambiente, sin embargo no serán analizadas porque podrían desdibujarse sus límites.

En todo caso, conviene advertir que aunque a lo largo de este trabajo se aludirá a la Ley Orgánica 9/92, la cual ha determinado la homogeneización competencial entre las Comunidades Autónomas en estas materias, los Estatutos de las Comunidades Autónomas de la vía del art. 143 CE se han modificado inmediatamente después para incorporar las prescripciones de dicha Ley Orgánica, de modo que dichas prescripciones tienen ya una sede estatutaria.

## II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE «MEDIO AMBIENTE»

### 2.1. Competencias del Estado

El artículo 149.1.23.<sup>a</sup> le atribuye competencia para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección».

Ya es bien conocido que la competencia para establecer normas básicas, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, supone la capacidad para establecer los grandes criterios normativos y, excepcionalmente, la posibilidad de retener por parte del Estado determinadas atribuciones de carácter ejecutivo que resulten imprescindibles para el cumplimiento de dichos criterios generales.

El alcance de estos grandes principios ordenadores de la materia ha ido modulándose por la jurisprudencia constitucional. Más adelante se hará alusión a la evolución de esta jurisprudencia en su perspectiva material (en la perspectiva formal, ya es conocido el criterio del Tribunal Constitucional de que las bases deben estar contenidas en normas de rango legal).

### 2.2. Competencias de las Comunidades Autónomas

#### 2.2.1. *Comunidades Autónomas de la vía del artículo 151 de la Constitución y asimiladas*

Estas Comunidades Autónomas, con diversos tenores literales en los correspondientes Estatutos, disponen de competencias para el «desarrollo legislativo y la ejecución» de las bases estatales en dicha materia de «medio ambiente». Sin embargo, el Estatuto de Galicia sólo prevé la competencia exclusiva de la

Comunidad Autónoma en relación con las «normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje» (art. 27.30).

Además de la peculiaridad del Estatuto gallego, existe alguna otra sobre la que hay que llamar la atención. Los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana incluyen otra competencia además de la de «desarrollo legislativo y ejecución» de las «bases estatales del medio ambiente». Se trata de la competencia para dictar «normas adicionales de protección» del referido «medio ambiente».

Aunque en principio pudiera parecer que la complementariedad de esta nueva competencia pudiera suponer un plus competencial a favor de estas dos Comunidades Autónomas, luego se verá que no es así en virtud de como ha ido decantándose la jurisprudencia constitucional en esta materia.

### *2.2.2. Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143 de la Constitución*

El artículo 148.1.9.<sup>a</sup> de la Constitución prevé que estas Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre la «gestión en materia de protección del medio ambiente».

De acuerdo con ello, las mismas han asumido efectivamente en sus Estatutos esta competencia. Hay que resaltar que sólo la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares contiene, además, una referencia distinta: competencia de «desarrollo legislativo y ejecución» sobre «normas adicionales de protección del medio ambiente». Esta atribución podría ser interpretada como un «exceso competencial» de este Estatuto (al igual que el de la Comunidad de Madrid), ya que se inmiscuye en el ámbito del art. 149 de la Constitución, lo que sería inadecuado de acuerdo con lo previsto en el art. 148.2 del propio texto constitucional.

En todo caso, esta apreciación carece ya de alcance alguno, en razón a la homogeneización producida por la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, que recoge los criterios de la jurisprudencia constitucional.

### *2.2.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

El Tribunal Constitucional ha hecho importantes aportaciones para concretar la delimitación y el alcance de las competencias de las Administraciones

Públicas en materia de «medio ambiente». Dicha jurisprudencia, como es lógico, ha experimentado acomodaciones y retoques que conviene relatar. Se van a analizar los aspectos más significativos de los pronunciamientos habidos.

a) Especificidad de la materia «medio ambiente»

\* Las materias «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos» no son identificables. Cada una tiene sustantividad propia. Esta última materia «se basa en la idea de conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones o limitaciones de carácter general, protección que se considera de carácter excepcional» (SSTC 64/82, f.j. 3; y 69/82, f.j. 1).

\* Sin embargo, entre ambas materias existe una «evidente conexión objetiva», de modo que la competencia estatutariamente asumida por las Comunidades Autónomas sobre dichos espacios «habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente» (STC 69/82, f.j. 1).

b) Alcance de la competencia estatal

\* La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el alcance de las «bases» medioambientales no se ha mantenido uniforme. Puede apreciarse un importante cambio en dicha jurisprudencia, pues en una primera etapa el Tribunal Constitucional señaló:

«... aquí la legislación básica posee las características técnicas de normas mínimas de protección que permiten “normas adicionales” o un plus de protección. 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 establezca niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario.

La Comunidad de Madrid no puede establecer normas adicionales de protección en contra de la legislación básica del Estado, pero por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la Ley autonómica,

respetando esa legislación básica, puede también completar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado» (STC 170/89, f.j. 2).

\* La atribución al Estado por el art. 149.1.23.<sup>a</sup> CE. de la «legislación básica», en lugar de las «bases», y a las Comunidades Autónomas el establecimiento de «medidas adicionales», lleva a la «conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que este estándar proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas)» (STC 149/91, f.j. 1.D).

\* Por ello, el Tribunal concluye 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» (STC 149/91, f.j. 1.D).

\* Sin embargo, la STC 102/95 ha modificado de modo expreso la anterior jurisprudencia, pues determina lo siguiente:

«En materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo “menor que en otros ámbitos”, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (f.j. 1.º D, *in fine*) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (f.j. 8).

\* El nuevo criterio, en definitiva, es el siguiente:

«Lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la Sentencia 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho. Comprobar si esa calificación del legislador ha sido correcta es función privativa de este Tribunal caso por caso, sin posibilidad de crear apriorísticamente una teoría que prevea todos los supuestos futuros ni anticipar criterios abstrautos no contrastados con la realidad tópica.

El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de este entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Ésta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad» (f.j. 9).

c) Delimitación de las competencias de las Comunidades Autónomas

\* Ante el hecho, puesto de relieve con anterioridad, de que algunos Estatutos de Autonomía contienen atribuciones de competencias no sólo para desarrollar la legislación básica estatal sino también para dictar «normas adicionales de protección», el Tribunal interpreta la conexión entre ambos rótulos del modo siguiente:

«La evidente dificultad que en la práctica ofrece la distinción entre normas que desarrollen la legislación estatal y normas que establecen medidas adicionales de protección, permite establecer una equiparación, a estos efectos, entre todas las Comunidades Autónomas» (STC 149/91, f.j. 1.D).

Es decir, resulta suficiente con que las Comunidades Autónomas dispongan de competencias para dictar «normas adicionales de protección» para que, con ello, puedan desarrollar las bases estatales medioambientales. En consonancia con ello, ésta es la opción seguida por la Ley Orgánica 9/92, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución, como se verá.

\* Con tal criterio, el Tribunal no sólo obviaba la doble atribución de competencias contenida en los Estatutos de Cataluña y de la Comunidad Valenciana (desarrollo de las bases estatales en materia de medio ambiente y medidas adicionales de protección), sino que equiparaba a todas las Comunidades Autónomas de la vía del art. 151 aunque no dispusieran de la segunda atribución, lo que iguala también a Galicia que carece estatutariamente de la competencia de «desarrollo de las bases medioambientales y sólo dispone de competencia exclusiva para dictar medidas adicionales de protección».

\* Muy peculiar resulta la STC 170/89, recaída en relación con la Ley 1/85, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. En ella el Tribunal admite la competencia de una Comunidad Autónoma de la vía del artículo 143, como es la de Madrid, para regular la materia medioambiental. Podría sostenerse que dicha Comunidad Autónoma carecía de esa competencia normativa en aquel momento ya que, de un lado, el art. 148.1.9.<sup>a</sup> sólo permite a las Comunidades de esta vía la competencia de gestión; ello se refuerza, además, por el hecho de que la referencia a las «normas adicionales de protección» se localiza en el artículo 149.1. (regla 23.<sup>a</sup>) de la Constitución y ese marco constituye un límite para estas Comunidades Autónomas por prescripción del artículo 148.2 de la propia Constitución. Tal vez, la admisión de la competencia se debiera a que su carencia no fue alegada en el recurso, promovido por cincuenta Diputados.

En cualquier caso, ello resulta hoy irrelevante, por cuanto la Ley Orgánica 9/92 ya ha atribuido la competencia normativa a todas las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143 de la Constitución.

d) Colisión entre el «medio ambiente» y la «explotación» de los recursos naturales

El Tribunal Constitucional se ha ocupado en dos importantes Sentencias (SSTC 64/82 y 170/89), de las colisiones competenciales entre Administraciones cuando pudieran oponerse las normas conservacionistas y preservadoras del medio ambiente con las dirigidas a la explotación de los recursos naturales, en relación todo ello con el derecho constitucional a disfrutar de un «medio ambiente adecuado» (art. 45), de un lado y, de otro, con la previsión también constitucional de que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general» (art. 128.1).

Dichas Sentencias declaran:

\* La necesaria armonización de ambos aspectos, de modo que resulta inconstitucional «la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las Secciones C y D (de la legislación minera), que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios ... por exceder de la finalidad de la Ley y por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros» (STC 64/82; f.j. 6).

\* Sin embargo, declara constitucional la limitación de ciertas actividades extractivas localizadas en terrenos muy concretos; «la existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que ... el

art. 14.2.c de la Ley autonómica no es contrario al art. 128.1 de la Constitución española» (STC 170/89, f.j. 7).

En todo caso, la STC 102/95 confirma los criterios citados sobre la necesidad de armonizar la explotación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, pues en relación con la obligación que tienen las Administraciones Públicas, según los artículos 4 y siguientes de la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de planificar los recursos naturales, señala:

«[Serán las Comunidades Autónomas] quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de Ordenación cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo. La Constitución no veda la viabilidad de un plan nacional para la ordenación de los recursos naturales, cuyo carácter básico dependería de que lo fueran los criterios utilizados» (f.j. 13).

#### 2.2.4. *Ley Orgánica 9/92*

Dicha Ley, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143 de la Constitución, ha tenido en cuenta las distintas peculiaridades de los Estatutos de Autonomía y los criterios de la jurisprudencia constitucional a que se ha hecho referencia.

Respecto de la materia «medio ambiente», prevé en su art. 3 que dichas Comunidades Autónomas asumen competencias de «desarrollo legislativo y ejecución» en materia de:

«c): Normas adicionales de protección del medio ambiente».

En virtud de cuanto se ha indicado, puede señalarse que tras la Ley Orgánica 9/92 existe ya una absoluta equiparación de competencias entre todas las Comunidades Autónomas. Como es sabido, tras la Ley Orgánica 9/1992, se ha producido una reforma estatutaria en las Comunidades Autónomas de la vía del art. 143 CE que ha incorporado las previsiones de aquélla.

### III. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE «AGUAS»

#### 3.1. Competencias del Estado

Son varios los preceptos constitucionales que resultan determinantes para concretar las competencias estatales en relación con las aguas continentales. Así:

a) El artículo 149.1.22.<sup>a</sup> que atribuye al Estado la competencia sobre la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma».

En relación con esta atribución constitucional cobra especial transcendencia el concepto de «cuenca hidrográfica», que ha utilizado la Ley 29/85, de 2 de agosto, de Aguas, como criterio delimitador de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se incidirá en este concepto más adelante, al concretar la jurisprudencia constitucional recaída.

b) El artículo 149.1.13.<sup>a</sup> que atribuye al Estado las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Estas bases de la planificación inciden muy especialmente en la ordenación de los recursos hidráulicos.

c) El artículo 149.1.23.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> que atribuye al Estado competencia para dictar bases en materia de «medio ambiente» y sobre el «régimen minero y energético».

d) El artículo 149.1.18.<sup>a</sup> que prevé que corresponde al Estado, de un lado, las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y, de otro, la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas».

e) El art. 149.1.8.<sup>a</sup>, que al otorgar al Estado la competencia sobre «legislación civil», también presenta notable incidencia en relación con la regulación del régimen jurídico de las servidumbres legales.

#### 3.2. Competencias de las Comunidades Autónomas

##### 3.2.1. *Comunidades Autónomas de la vía del artículo 151 de la Constitución*

a) Estas Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en relación con los «aprovechamientos hidráulicos» cuando las aguas discurran «íntegramente dentro de su territorio».

Las referencias estatutarias no son idénticas. Como referencias peculiares pueden destacarse las siguientes:

\* Se atribuye la competencia «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.25.<sup>a</sup> de la Constitución» (País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana) o «en el artículo 149.2.22.<sup>a</sup> de la Constitución» (Galicia).

\* El Estatuto andaluz incluye, junto a la noción de «aprovechamientos», la de «recursos», en relación también con las aguas intracomunitarias.

\* El art. 29.6 del Estatuto canario atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos», y el art. 34.a.2 la legislación y ejecución en relación con las «aguas superficiales y subterráneas, nacientes y recursos geotérmicos; captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo de aguas para fines agrícolas, urbanos e industriales», que, aunque diferidas, fueron transferidas en virtud de la Ley Orgánica 11/1982.

b) Asimismo, disponen de competencia estatutaria, asumida con carácter exclusivo, en relación con las «aguas subterráneas».

c) Por último, disponen de competencias de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal en las diversas materias a que se ha hecho referencia en el apartado anterior (ap. 3.1).

### 3.2.2. Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143 de la Constitución

a) El art. 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas de esta vía pueden asumir competencias sobre «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma».

De acuerdo con ello, todas estas Comunidades asumieron en sus Estatutos esta competencia como exclusiva. Como peculiaridades pueden citarse las siguientes:

\* Todos ellos, salvo los de Aragón, Castilla-La Mancha, Islas Baleares y Comunidad de Madrid, incluyen, junto al criterio del «interés», el del territorio como límite del ejercicio de la competencia autonómica, con fórmulas tales como «cuando el cauce integral de las aguas se halle dentro del territorio de la Comunidad Autónoma» o «cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma».

\* Los Estatutos de Aragón, Extremadura e Islas Baleares contienen una fórmula más amplia que los restantes textos estatutarios, al atribuir la «ordenación» de los aprovechamientos hidráulicos (Aragón y Extremadura) o el «régimen de aguas y aprovechamientos hidráulicos» (Islas Baleares).

b) Estas Comunidades Autónomas han asumido también competencia exclusiva sobre las «aguas subterráneas». Se excepcionan Cantabria, Murcia, Castilla y León y Castilla-La Mancha, cuyos Estatutos prevén su asunción tras la correspondiente reforma estatutaria o por transferencia o delegación.

c) Igualmente, podrán desarrollar las bases estatales citadas en el apartado 3.1 cuando así lo prevean sus Estatutos.

### 3.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En relación con esta materia resulta fundamental la Sentencia 227/88, recaída en relación con la Ley 29/85, de 2 de agosto, de Aguas, y varias normas reglamentarias, entre ellas el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/86) y el Reglamento sobre Organismos de Cuenca y Planes Hidrológicos (RD 650/87).

Los criterios contenidos en esta Sentencia resultan imprescindibles para apreciar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de tal modo que los mismos han determinado las orientaciones sustantivas contenidas en la Ley Orgánica 9/92, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas de la vía del art. 143 de la Constitución.

Los pronunciamientos fundamentales del Tribunal son los siguientes:

#### a) *Competencia del Estado para «demanializar»*

\* El Tribunal destaca que no existe precepto alguno en el bloque de la constitucionalidad que prescriba que sólo las aguas interterritoriales pueden ser demanializadas por el Estado y, al contrario, las intraterritoriales por las Comunidades Autónomas. La potestad de demanializar no se relaciona con las competencias en una materia. Corresponde al Estado la inclusión en el dominio público estatal de determinadas categorías homogéneas de bienes en cuanto que tal declaración supone excluirlas del tráfico privado. Las competencias estatales sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y sobre la legislación civil (art. 149.1.1.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la

Constitución) determina que sea estatal la Ley a que se refiere el art. 132.1 de la Constitución, sin que quede limitada a la relación de bienes del art. 132.2.

\* Ello no obstante, la titularidad estatal sobre este «dominio público» no excluye las competencias autonómicas que pudieran recaer sobre el mismo. Antes bien, las competencias estatales y autonómicas deben integrarse, de modo que se posibilite el ejercicio armónico y no perturbador de las mismas.

*b) Competencia del Estado sobre las aguas interterritoriales*

El concepto de «cuenca hidrográfica» como delimitador de las competencias estatales y autonómicas es confirmado por el Tribunal:

\* El Tribunal declara la constitucionalidad de este criterio, contenido en la Ley 29/85, de Aguas (especialmente en sus artículos 14, 15 y 16), descartando la exclusividad de las competencias autonómicas sobre las aguas que existan en su territorio, ya desemboquen en otro curso fluvial, lago o mar.

\* En definitiva, determina que la competencia estatal prevista en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> se refiere efectivamente, al «conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de las corrientes principales y subalternas, traspasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma».

\* Tal conclusión se fundamenta en criterios lógicos, técnicos y de experiencia, por permitir una administración equilibrada de los recursos «en atención al conjunto de intereses afectados».

*c) Competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la Constitución*

En relación con las competencias de estas Comunidades Autónomas, partiendo de la constitucionalidad señalada del concepto de «cuenca hidrográfica», el Tribunal señala:

«... lo que importa en este proceso es determinar, como se acaba de indicar, la extensión que haya de darse a la materia de aprovechamientos hidráulicos, en relación con la cual han asumido competencias estatutarias las Comunidades antes citadas en Galicia y País Vasco, según lo permitido por el citado artículo 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución.

El concepto de “aprovechamientos hidráulicos” admite una definición suficientemente precisa, a la luz de la concepción del dominio público que está

latente en las nociones que la Constitución, los Estatutos y la Ley de Aguas utilizan en esta materia. El régimen demanial comporta la titularidad pública de los bienes sobre los que recae, pero sobre todo supone que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes de Derecho privado. Estas reglas pueden clasificarse en dos grupos: las que se refieren a la protección del demanio, de un lado, y las que regulan su utilización o aprovechamiento, incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y el aprovechamiento, de otro. Los Estatutos de Galicia y el País Vasco aluden concretamente a este último grupo de materias. En cambio, no atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas las competencias sobre la protección del dominio público hidráulico, concepto éste que no es posible encuadrar estrictamente en el de aprovechamientos. Por lo demás, si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que lo componen, en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el artículo 132.1 de la Constitución.

En consecuencia, por lo que se refiere a las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables que discurren por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios, las Comunidades de Galicia y el País Vasco tienen atribuida la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento. De acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, y como admite el Letrado del Estado, para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas. Ahora bien, dicha competencia autonómica general sobre el régimen de aprovechamiento de los citados recursos hidráulicos no puede enervar el ejercicio de las que, sobre esos mismos bienes, corresponden al Estado en virtud de específicas habilitaciones constitucionales. De modo singular, aquella genérica competencia autonómica sobre el aprovechamiento de los recursos hidráulicos no puede desconocer la competencia específica que el citado artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado sobre la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas.

De tales premisas se desprende lógicamente que, en principio, no puedan estimarse inconstitucionales ni invasoras de competencias autonómicas las normas del Estado que determinan el régimen de protección de los bienes del dominio público hidráulico ... Las consideraciones que preceden deben cerrarse con una última precisión, ya apuntada en fundamentos jurídicos anteriores. Consiste ésta en que sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes actividades que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales, respecto de las cuales la Constitución y los

Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las Comunidades Autónomas. El sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota, por tanto, en los enunciados normativos de los artículos 148.1.10.<sup>a</sup> y 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos hidráulicos, de la misma manera que el régimen jurídico de las aguas no se reduce a la regulación de su propiedad, a la protección de demanio y a la utilización de los caudales en sentido estricto. Por ello, caso por caso, en atención a los distintos preceptos impugnados, será necesario tener en cuenta la posible concurrencia de otros títulos competenciales y resolver los problemas de entrecruzamiento o prevalencia de unos u otros» (STC 227/88, f.j. 18).

De todo lo anterior, se concluye:

\* Las Comunidades Autónomas del art. 151 de la Constitución que disponen de «competencia exclusiva» sobre «recursos o aprovechamientos hidráulicos», tienen competencia para establecer el régimen jurídico de la utilización de esos recursos cuando se trate de «cuencas intracomunitarias», lo que conlleva potestades legislativas y ejecutivas, incluida la policía de aguas.

\* Ello no obstante, el Estado también dispone de competencias en dichas «cuencas intracomunitarias». Singularmente, las conectadas con la protección del demanio, del que es titular, y las bases de concesiones y contratos administrativos.

d) *Competencias de las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143 de la Constitución*

La Sentencia 227/88, declara:

«En relación con la aludida diversidad de formulaciones estatutarias, debe señalarse también, como observación preliminar, que las Comunidades Autónomas que se han constituido por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución ... no pueden haber asumido competencias sino en el marco de lo dispuesto en el artículo 148.1, en tanto que las Comunidades que han accedido a la autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 151 o Disposición transitoria segunda de la Constitución han podido incluir en sus Estatutos cualesquiera competencias no reservadas al Estado por el artículo 149.1 (art. 149.3 de la Constitución). Dicho está con ello que, en materia de aguas terrestres, las competencias de las primeras, cualesquiera que sean las

expresiones con que se plasmen en los Estatutos, no pueden exceder del ámbito material acotado por el artículo 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución ... A este respecto, es necesario rechazar la tesis, defendida por el Gobierno de las Islas Baleares y por el de la Diputación Regional de Cantabria, de que sus respectivas Comunidades Autónomas pueden haber asumido, y han asumido en sus Estatutos, competencias que, aun sobrepasando los límites establecidos en el artículo 148.1 de la Constitución, no desborden, sin embargo, el marco de las reservadas al Estado en el artículo 149.1. Semejante asunción de competencias no es posible sino mediante el procedimiento de reforma estatutaria previsto en el artículo 148.2 o por transferencia del Estado *ex* artículo 150 de la Constitución, circunstancias ambas que, como es notorio, no concurren en ninguna de las dos Comunidades Autónomas» (f.j. 13).

e) *El caso de las Islas*

En relación con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas adquiere singularidad propia el caso de los archipiélagos canario y balear, toda vez que en los mismos todas las cuencas son «intracomunitarias». Al efecto, señala el Tribunal:

«... es manifiesto que en las Comunidades balear y canaria no existen aguas terrestres intercomunitarias, lo que ciertamente priva de operatividad en tales Comunidades Autónomas al criterio territorial específico que el artículo 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución utiliza a efectos de la distribución de competencias. Pero ello no significa que el Estado carezca de toda potestad o de cualquier competencia en materia de aguas en Canarias y Baleares. Por de pronto, sí la tiene para regular el régimen de la propiedad de las aguas y para declararlas del dominio público estatal, pues esa potestad deriva, como se ha expuesto, del artículo 132.2 en conexión con el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la Constitución. Por ello no es inconstitucional la disposición adicional tercera de la Ley de Aguas, al disponer que serán de aplicación en Canarias los artículos de la misma "que definen el dominio hidráulico estatal y aquellos que supongan una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil" ... Además, corresponden al Estado en ambas Comunidades, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución, todas aquellas competencias que no hayan asumido efectivamente en sus Estatutos de Autonomía, conforme al artículo 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución, o que no les hayan sido transferidas de acuerdo con el artículo 150 de la Constitución, así como las que, en conexión con los recursos hidráulicos, deriven en su favor de otros títulos competenciales enunciados en la Constitución» (f.j. 17).

*f) Las aguas subterráneas*

En relación con las «aguas subterráneas renovables», el Tribunal considera que pertenecen a la cuenca hidrográfica que corresponda, puesto que «tienen comunicación recíproca con los cursos de agua superficiales» (f.j. 16).

*g) La planificación*

En relación con la «planificación hidrológica», el Tribunal establece los criterios que orientan la misma desde la perspectiva de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los principales son:

\* «La ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no pueden sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13.ª de la Constitución), en razón a la «vital importancia» de aquéllos.

\* Sin embargo, «esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal».

\* Pero la Ley reconoce tales competencias planificadoras de las Comunidades Autónomas respecto de sus cuencas intracomunitarias. Únicamente se prevé que la planificación autonómica debe someterse a ciertos requisitos que son, ciertamente, básicos: ha de existir «colaboración» entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la planificación intracomunitaria; esta planificación, además, ha de hacerse en «coordinación» con otras planificaciones sectoriales afectadas.

\* Aspecto importante es que el Tribunal considera constitucional que los «planes de cuencas intracomunitarias» elaborados por las Comunidades Autónomas deban ser aprobados por el Gobierno. Esta facultad del Gobierno no debe entenderse como instrumento de «control» de las Comunidades Autónomas sino como un mecanismo de «coordinación» que corresponde al Estado (artículo 149.1.13.ª de la Constitución).

\* Sin embargo, no corresponde al Estado la «sustitución» de las Comunidades Autónomas en su planificación, siendo también competencia de las Comunidades Autónomas la «determinación del ámbito territorial de cada plan y del procedimiento para su aprobación y revisión», aspectos ambos que el Estado preveía fijar reglamentariamente.

\* Son asimismo de competencia estatal las «obras públicas de interés general» que hayan de realizarse en cuencas «intracomunitarias», pues, en contra de la posición vasca, es posible ese interés general en dichas cuencas y no sólo en las intercomunitarias.

### **3.4. Ley Orgánica 9/92**

Con la finalidad de producir la equiparación competencial entre todas las Comunidades Autónomas, la citada Ley Orgánica se sirve de los criterios jurisprudenciales comentados y precisa:

a) En su artículo 2: «Se transfiere a las Comunidades Autónomas ... la competencia exclusiva en las siguientes materias:

a) Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.»

b) En su artículo 6: «El ejercicio de la competencia de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma se realizará de acuerdo con la regulación que el Estado establezca en las materias que, relacionadas con el dominio público hidráulico, sean de su competencia según el artículo 149 de la Constitución».

Con ello se produce también la homogeneización competencial de todas las Comunidades Autónomas, que han modificado posteriormente sus Estatutos incluyendo los criterios de la citada Ley Orgánica 9/1992.

## **IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

### **4.1. Competencias del Estado**

Aunque esta materia no figura expresamente en el artículo 149.1 de la Constitución, existe referencia a la misma en algunos Estatutos de Autonomía en los cuales la competencia de las Comunidades Autónomas, a la que luego se hará referencia, se supedita a las bases que dicte el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución.

Es decir, el Estado puede dictar normas básicas de carácter medioambiental que ordenen la competencia autonómica sobre los espacios naturales. Tal es el

alcance que tiene la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

#### 4.2. Competencias de las Comunidades Autónomas

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía, tanto los de la vía del artículo 151 como los del artículo 143 de la Constitución, contemplan la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas de «desarrollo legislativo y ejecución» de las bases estatales anteriormente aludidas.

Sin embargo, algunos Estatutos no recogen esta competencia. Así, los Estatutos de Extremadura, Madrid o Castilla y León. Ello no quiere decir que estas Comunidades no dispongan de ella, pues la misma podría ejercerse al amparo de otros títulos análogos o de contenido más amplio en los que puede subsumirse. Así operan, por ejemplo, las habilitaciones sobre «zonas de montaña», «montes», etc.

En conclusión, hay que entender que en la actualidad todas las Comunidades Autónomas disponen de competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre los espacios naturales protegidos. Por ello, la Ley Orgánica 9/1992 no ha recogido ampliación de competencias en esta materia, pues el apartado 3 de su Preámbulo señala que se «procura una adecuación de los diferentes títulos competenciales, de tal manera que se evita la proliferación de enunciados que por estar comprendidos en otros más amplios o por responder a simples funciones o actividades administrativas no resultan necesarios».

#### 4.3. La jurisprudencia constitucional

La Ley 4/89 dedica su Título III a la «protección de los espacios naturales». El régimen jurídico de estos espacios fue objetado por diversas Comunidades Autónomas, que recurrieron dicha Ley. La STC 102/95 ha establecido importantes principios al respecto, delimitando las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre estos espacios naturales. Los criterios principales son:

- a) La Ley básica estatal puede establecer el principio general de protección de cualquier ámbito territorial del territorio nacional, así como de las aguas continentales y los espacios marítimos sometidos a su jurisdicción, incluida la zona económica exclusiva y la plataforma continental:

«No parece dudosa la calificación de ambos párrafos como básicos, que se refleja en su formulación genérica y abstracta, simplemente descriptiva. Esta conclusión queda además sólidamente anclada no sólo en los dos pri-

meros preceptos de la Ley, cuya misma condición hemos comprobado más arriba, sino en el art. 21 donde se reconoce, en principio, la competencia de las Comunidades Autónomas para la declaración de esos espacios y su gestión según la tipología que luego se dirá, así como para dictar las normas adicionales pertinentes» (STC 102/95, f.j. 16).

b) La Ley básica estatal puede, asimismo, contener una tipología general de categorías de protección de los espacios naturales, en razón a sus características específicas, y asignar a cada categoría un marco jurídico general de protección:

«[Los preceptos correspondientes] pretenden una homogeneidad tan conveniente en un plano pragmático como necesaria para su plena eficacia, dada la dimensión geográfica del medio ambiente que le hace rebasar no ya el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas sino las fronteras estatales en una tendencia cada vez más intensa a convertirse en universal ... El régimen jurídico también homogéneo, así perfilado, sirve de mínimo común denominador a la finalidad de asegurar el disfrute por todos del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Con el deber correlativo de conservarlo, como reflejo de la solidaridad colectiva (art. 149.1.23.<sup>a</sup> en relación con el 45 CE)» (STC 102/95, f.j. 17).

c) La declaración y gestión de los espacios naturales (salvo Parques Nacionales) corresponde a las Comunidades Autónomas:

«Si en el engranaje de las competencias normativas del Estado y de las Comunidades pudiera crearse alguna zona en sombra o algún problema de límites, no ocurre lo mismo tratándose de la “gestión”, que corresponde en principio a las Comunidades Autónomas. No sólo la Constitución la encomienda a aquéllas, sino que además estatutariamente se les defiende la función ejecutiva no sólo en el ámbito entero de la protección del medio ambiente, comprendidos los espacios naturales ... sino también en las diferentes facetas que conllevan la administración, la inspección y la potestad sancionadora ... El juego recíproco de las normas constitucionales (arts. 148.1.9.<sup>a</sup> y 149.1.23.<sup>a</sup> CE) y de las estatutarias pone de manifiesto “sin lugar a dudas que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general ... corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado” (SSTC 149/1991 y 329/1993) ... En tal sentido ha de considerarse correcto el principio del cual parte la Ley, donde se dice al respecto que la declaración de lo que sean Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales o Paisajes Protegidos y su gestión corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren (art. 21.1)» (STC 102/95, f.j. 18).

d) La declaración y gestión de los espacios naturales situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas corresponde a éstas y no al Estado, por lo que el Tribunal Constitucional considera inconstitucional el correspondiente precepto legal:

«La supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia, como ya se dijo con ocasión de las zonas atmosféricas contaminadas (STC 329/1993). Ciertamente, los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia» (STC 102/95, f.j. 19).

e) Es, asimismo, inconstitucional que el Estado se reserve la declaración y gestión de espacios naturales cuando tengan por objeto la protección de bienes señalados en el art. 3 de la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas, es decir: la ribera del mar y de las rías, el mar territorial y las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental:

«Es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Tampoco tiene tal virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general ...

Cabe, por tanto, que estos bienes de dominio público puedan constituirse en una categoría *ad hoc* por sus características propias y su trascendencia social, junto a los parques, las reservas, los monumentos y los paisajes. Ahora bien, en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio por supuesto de las funciones estatales respecto de estos bienes desde su propia perspectiva. “Las facultades dominicales —hemos dicho ya— sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial” (STC 149/91). En consecuencia, la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre» (STC 102/95, f.j. 20).

En todo caso, debe apreciarse que en el párrafo transcrito se indica que «la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como par-

te de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre».

La referencia al «territorio» de la Comunidad Autónoma resulta determinante para valorar el alcance del criterio jurisprudencial antedicho pues, de acuerdo con otra jurisprudencia constitucional que se reseña a continuación, ni el mar territorial ni la zona económica forman parte del territorio autonómico.

En efecto:

\* «Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítima-terrestre, que uno y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total» (STC 77/84, f.j. 3).

\* «Esta reivindicación, que el Gobierno Vasco apoya en el tenor literal del art. 12.10.º del Estatuto de Autonomía no puede ser estimada. El mencionado precepto se refiere al mar territorial como lugar de recepción de vertidos, no como origen de éstos y el art. 20.6.º del mismo Estatuto precisa que, salvo disposición expresa en contrario, las competencias mencionadas en los artículos anteriores ... se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco, que no incluye el mar adyacente» (STC 149/91, f.j. 7.A.h).

Por tanto, parece que la competencia autonómica debe ceñirse a los «espacios naturales» que se declaren en su territorio, territorio que no incluye, según la jurisprudencia citada, todo el ámbito espacial a que se refiere el art. 3 de la Ley de Costas, sino sólo uno de los distintos ámbitos allí recogidos: la zona marítimo-terrestre.

En conclusión, la competencia sobre los espacios naturales protegidos situados en la zona marítimo-terrestre corresponde a la Comunidad Autónoma del litoral respectivo, pero si aquellos espacios naturales se situaran en

el mar territorial o la zona económica, la competencia sería estatal, en razón a la cláusula residual establecida en el art. 149.3 CE.

Debe insistirse mucho en este extremo, por ser del mayor interés y resultar de aplicación en otras materias: las competencias en el mar serán normalmente del Estado, salvo prescripción estatutaria en contrario, pues el territorio de las Comunidades Autónomas sólo incluye, además del terrestre, la zona marítimo-terrestre, pero no el mar abierto.

f) La protección de los Parques Nacionales requiere un régimen específico en cuanto a la distribución de competencias:

\* «No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no sólo el art. 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo, sino la Disposición Adicional Primera» (STC 102/95, f.j. 21).

\* «Sin embargo, no vale la misma respuesta para la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado, aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio nacional que le haga merecedor de protección, pues la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado. No es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional; como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado, sin que esa tacha se comunique al siguiente precepto» (STC 102/95, f.j. 22).

## V. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE CONSERVACIÓN DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES

### 5.1. Competencias del Estado

La STC 102/95 ha establecido una importante jurisprudencia en relación con los animales y plantas susceptibles de protección. Dicha Sentencia considera de competencia estatal:

- a) El establecimiento de medidas generales de protección de la flora y fauna, como son: la prohibición de dar muerte, dañar, molestar o inquietar a los animales silvestres, así como alterar y destruir la vegetación.
- b) La catalogación de especies amenazadas que realiza la Ley 4/89, en cuya virtud las especies de animales o plantas necesitados de protección deben incluirse en alguna de las categorías establecidas en dicha Ley e inscribirse en un Registro que se nutre de la información proporcionada desde el propio Estado o las Comunidades Autónomas.
- c) El establecimiento del principio de que la caza y la pesca en aguas continentales no podrá realizarse respecto de las especies catalogadas y, por tanto, sometidas a protección.

### 5.2. Competencias de las Comunidades Autónomas

Según la citada STC 102/95, corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo y la ejecución de los principios básicos antes relacionados, además de la posibilidad, siempre abierta, de establecer una normativa protectora más rigurosa.

Debe destacarse que el Tribunal Constitucional rechaza que el Estado establezca la relación de especies que pueden ser objeto de caza o pesca continental, así como de los procedimientos prohibidos para la captura de animales. Estos aspectos, incluidos en el Real Decreto 1095/89, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección, considera el Tribunal que son competencia de las Comunidades Autónomas:

i.

\* «Se considera objeto de caza o pesca las especies que se relacionan en los Anexos I y II ... *A contrario sensu* las especies excluidas de ellas no pueden ser capturadas o muertas. Tal prohibición implícita y el inventario de la cual se infiere, chocan frontalmente con la competencia sobre la caza y la pesca que todas las Comunidades Autónomas tienen atribuida sin excepción alguna y, por tanto carece de la relación directa e inmediata con la

protección del medio ambiente que está en la raíz de su calificación como básica. Lo serían las directrices para que pudieran ser confeccionadas las correspondientes relaciones [de animales cazables y objeto de pesca] pero no cuando se trata de una relación única estatal, con un contenido casuístico tan concreto como mudable según las circunstancias» (STC 102/95, f.j. 29).

\* «La relación de tales procedimientos prohibidos ... tiene una finalidad tuitiva ... aun cuando no se trate de un repertorio cerrado y rígido, *numerus clausus* y admita por tanto la adición de otras medidas análogas, si las hubiere, mediante normas autonómicas, no puede ser aceptada la calificación [norma básica] que se le da» (STC 102/95, f.j. 29).

## VI. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE «VERTIDOS INDUSTRIALES Y CONTAMINANTES»

### 6.1. Competencias del Estado

Esta materia tampoco se encuentra recogida expresamente en el artículo 149.1 de la Constitución, de modo que, por estar recogida la misma en diversos Estatutos de Autonomía, las competencias del Estado incluirán, en razón a lo previsto en el artículo 149.3 de la Constitución, las que no se hallen atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos.

Los Estatutos de Autonomía que recogen esta competencia la atribuyen como competencia de «ejecución» de la legislación del Estado, razón por la cual éste puede dictar toda la normativa necesaria en la materia para su ejecución por las Comunidades Autónomas.

Un aspecto al que también hay que hacer referencia es el de que la mayor parte de los Estatutos de Autonomía que recogen esta competencia la ponen en conexión con las aguas territoriales correspondientes a su litoral. Es decir, se trata, normalmente, de vertidos en el mar. Sin embargo, en otros Estatutos (así, por ejemplo los de Extremadura, Madrid, etc.) la configuran como competencia de vertidos sobre las «aguas», lo que debe entenderse, en razón a la carencia de costa de estas Comunidades, como una competencia sobre las aguas fluviales o lacustres.

En todo caso, luego se verá cómo ha interpretado el TC estas competencias.

### 6.2. Competencias de las Comunidades Autónomas

Según se desprende de lo anterior, la competencia de las Comunidades Autónomas es de mera ejecución de la legislación estatal, disponiendo de la mis-

ma tanto las Comunidades del artículo 151 como las del artículo 143 de la Constitución.

Ello no obstante, algunos de los Estatutos de Autonomía no incluyen esta competencia. Así, los de las Comunidades Autónomas de Canarias, Cantabria o de Región de Murcia, etc. Sin embargo, de ello no cabe derivar que estas Comunidades Autónomas carecen de competencia en la materia, como se podrá apreciar por la jurisprudencia constitucional recaída.

### 6.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Este Tribunal ha señalado como criterios fundamentales:

- a) La materia «vertidos al mar» forma parte de otra más amplia cual es la de «medio ambiente».

En efecto, la STC 149/91 declara en su f.j. 4.F lo siguiente:

«Las Comunidades Autónomas que han asumido competencia para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino».

Por tanto, estas Comunidades Autónomas podrán ejecutar la legislación del Estado por las habilitaciones de que disponen en materia medioambiental.

Competencia de ejecución que se extiende a todo tipo de vertidos y que puede realizarse tanto sobre el mar como sobre los ríos.

- b) Otro aspecto debatido ha sido el del ámbito físico en que las Comunidades Autónomas pueden ejecutar la legislación del Estado sobre vertidos. La STC 149/91 distingue dos supuestos: los vertidos realizados desde la tierra al mar y los que se realizan al mar desde el mismo mar, es decir, desde embarcaciones.

\* En el primer supuesto, vertidos de tierra al mar, la competencia de las Comunidades Autónomas es indubitada, como se ha dicho,

\* Por el contrario, en el supuesto de vertidos al mar desde embarcaciones el Tribunal descarta la competencia de las Comunidades Autónomas y la atribuye al Estado. La razón determinante es que aunque la zona marítimo terrestre es territorio de la Comunidad Autónoma, como se ha puesto de re-

lieve en el apartado 4.3.e de este trabajo, donde se ha citado la jurisprudencia específica recaída (STC 77/94, f.j. 3), a la cual se remite ahora también, sin embargo, como ya se adelantó, el mar territorial no es territorio de las Comunidades Autónomas, según la STC 149/91, f.j. 7.A.h, pues «esta reivindicación, que el Gobierno Vasco apoya en el tenor literal del art. 12.10.º del Estatuto de Autonomía no puede ser estimada. El mencionado precepto se refiere al mar territorial como lugar de recepción de vertidos, no como origen de éstos y el art. 20.6.º del mismo Estatuto precisa que, salvo disposición expresa en contrario, las competencias mencionadas en los artículos anteriores ... se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco, que no incluye el mar adyacente».

#### **6.4. Ley Orgánica 9/1992**

Teniendo en cuenta la jurisprudencia recaída dicha Ley Orgánica no ha incluido los «vertidos» entre las materias transferidas. Siendo enmarcable dicha materia en la de «medio ambiente», no es necesaria mayor precisión para que pueda ser ejercida.

### **VII. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE COSTAS**

#### **7.1. Competencias del Estado**

La materia de «costas» no se recoge expresamente en el art. 149.1 de la Constitución, no obstante lo cual las competencias del Estado son muy intensas al respecto.

Una vez que el Tribunal Constitucional dictó su STC 149/91, resolviendo los recursos de inconstitucionalidad formulados contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, es posible aproximarse a la distribución de competencias en esta materia.

Como criterios de delimitación de las competencias del Estado, el Tribunal parte de los siguientes principios:

- a) El Estado es titular, por prescripción constitucional (art. 132.2) del llamado «dominio público estatal» y, por ello, le corresponde «definir» dicho dominio y «establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran».

b) Debe incluirse «en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes de dominio público las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad».

c) La competencia estatal para la protección del dominio público marítimo-terrestre se deriva, pues, de la titularidad que tiene sobre el mismo, pero también de otras atribuciones constitucionales.

Entre todas ellas, el Tribunal Constitucional destaca dos: las reglas 1.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> del art. 149.1 CE. Es decir, la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de su derecho constitucional a «disfrutar de un medio ambiente adecuado» y la competencia para dictar bases en materia de medio ambiente.

d) Sin embargo, esas potestades estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre no lo «sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a los entes públicos que no ostenten esa titularidad».

El Tribunal establece la necesidad de conjugar armónicamente las competencias que sobre el citado demanio tengan las Administraciones Territoriales; así, señala:

\* De un lado, que la competencia de las Comunidades Autónomas de «ordenación del territorio» no pueden entenderse «en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado».

\* De otro, que «para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable, sin embargo, que el ejercicio de esas otras competencias [del Estado] se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse».

e) En conclusión, el Estado puede preservar el dominio público marítimo-terrestre, en razón a su titularidad sobre el mismo y a sus demás competencias específicas, pero al hacerlo debe posibilitar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre dicho espacio físico.

En este sentido, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, prevé que el Estado dispone de cuatro técnicas, fundamentalmente, para que se articulen sus competencias con las de las Comunidades Autónomas: reservas, adscripciones, concesiones y autorizaciones.

Estas técnicas de que el Estado dispone para permitir el uso del demanio y el ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas que resulte complementario, han sido reputadas constitucionales, sin perjuicio de ciertos aspectos declarados inconstitucionales que, por su detalle, no serán analizados ahora.

## 7.2. Competencias de las Comunidades Autónomas

La STC 149/91 establece los siguientes principios:

- a) Todas las Comunidades Autónomas tienen competencia sobre «ordenación del territorio», luego siendo el «litoral» una parte de aquél, todas las Comunidades Autónomas son competentes para ordenar el litoral, con independencia de que los Estatutos de Autonomía recojan o no expresamente la competencia de «ordenación del litoral».
- b) Sobre el demanio marítimo-terrestre las Comunidades Autónomas pueden ejercer todas sus competencias estatutarias, respetando los criterios que el Estado ha establecido para la ocupación de aquél.

## VIII. COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES

### 8.1. Planteamiento general

Toda la doctrina científica ha puesto de relieve el «carácter bifronte» de los Entes Locales, queriendo con ello hacer referencia, entre otras cosas, a la determinación de las competencias de dichos Entes por lo que dispongan el Estado y las Comunidades Autónomas en sus respectivas áreas de competencia, ya que la Constitución no garantiza un reducto explícito de competencias locales, sino tan sólo su autonomía en abstracto, es decir, lo que el Tribunal Constitucional ha denominado su «núcleo de garantía institucional».

En este sentido, el art. 2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, describe perfectamente el modelo de atribución de competencias a los Entes Locales. Dicho artículo prevé:

- «1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias

que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes Locales en la materia que regulen.»

De acuerdo con ello, hay que distinguir dos supuestos:

a) En las áreas materiales de competencia exclusiva del Estado o de las Comunidades Autónomas, las correspondientes leyes delimitarán las competencias de los Entes Locales (art. 2, apartado 1).

b) En las áreas de competencia compartida, en las que al Estado le correspondan las bases y a las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo y ejecución, las leyes básicas fijarán las competencias de los Entes Locales, cuando ello fuere imprescindible para garantizar la institución de la autonomía local (STC 214/89, f.j. 3) pudiendo serles atribuidas otras nuevas en la legislación autonómica correspondiente (art. 2, apartado 2).

De aquí que el artículo 25.2 de la misma Ley 7/85, prevea que el Municipio habrá de ejercer competencias en diversos sectores materiales. Sin embargo, en consonancia con cuanto se ha dicho, no concreta cuáles habrán de ser tales competencias sino que las defiere a los «términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». Y el apartado 3 del mismo precepto suprime toda sombra de duda: «Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2».

Ello no obstante, el artículo 26 se refiere a la «necesaria prestación de servicios» por parte de los Municipios, describiendo dichos servicios obligatorios en función del tamaño de los Municipios.

De este modo, la Ley 7/85 prefigura, a través de la «necesaria prestación del servicio», el núcleo mínimo de «garantía institucional» de los Municipios. Complementariamente, deben ser las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas las que determinen, precisen o amplíen las competencias locales (art. 25.2 y 3 en relación con el art. 2 de la Ley 7/85).

## **8.2. Competencias locales en materia de medio ambiente**

a) De acuerdo con el art. 26.1 de la Ley 7/85, los Municipios deberán prestar, los siguientes servicios:

- \* Todos los Municipios: Recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado.
- \* Municipios de más de 5.000 habitantes: Tratamiento de residuos.
- \* Municipios de más de 20.000 habitantes: Prevención y extinción de incendios.
- \* Municipios de más de 50.000 habitantes: Protección del medio ambiente.

b) Como se ha indicado, habrá que acudir además a las Leyes básicas del Estado y a las de las Comunidades Autónomas dictadas en su desarrollo para poder apreciar las competencias que las mismas atribuyen en estas materias a los Entes Locales. De lo indicado se deriva ya una conclusión: la posible heterogeneidad de las competencias locales. La normativa básica estatal asegura el nivel mínimo de homogeneización en todo el territorio nacional pero cada Comunidad Autónoma puede atribuir a sus Entes Locales más o menos competencias a partir de dicho nivel mínimo.



## **IV. Reseñas de Legislación y Jurisprudencia**

---

100

100