

Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente

José Pérez Martos

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

Sumario: 1. PLANTEAMIENTO. 2. TRES INSTITUTOS BÁSICOS DEL DERECHO AMBIENTAL ESPAÑOL. 2.1. El concepto de ambiente. 2.2. El contenido del artículo 45 de la Constitución. Su naturaleza jurídica. 2.3. La distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas. 3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 3.1. Caracteres. 3.2. Principios. 4. SECTORES AMBIENTALES. 4.1. Minería. 4.2. Espacios naturales protegidos. 4.3. Flora y fauna. 4.4. Aguas continentales. 4.5. Dominio público marítimo terrestre. 4.6. Contaminación del aire. 4.7. Ordenación del territorio. 4.8. Paisaje. 4.9. Turismo. 4.10. Evaluación de Impacto Ambiental. 4.11. Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. 4.12. Salud pública. 4.13. Ruido. 5. CONSIDERACIÓN FINAL.

1. PLANTEAMIENTO

Han transcurrido más de veinte años desde la entrada en vigor de la Constitución y no falta tanto para que pase el mismo período de tiempo desde que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) dictara la primera Sentencia (STC 64/1982, de 4 de noviembre) de marcado significado en el ámbito del medio ambiente.

Con la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) el medio ambiente se contempla al más alto nivel en el sistema de fuentes de nuestro Ordenamiento jurídico. Desde esta fecha hasta hoy el componente ambiental en nuestro Derecho ha ido creciendo en amplitud e importancia. Sin embargo, la evolución del «Derecho ambiental» desde la entrada en vigor de la CE hasta el momento actual no ha sido una cuestión resuelta desde un principio. Pues, la forma como se contempla el medio ambiente en la CE (arts. 45, 148.1.9 y 149.1.23), la nueva organización territorial del Estado establecida en dicho texto, la creciente preocupación social por los problemas ambientales y su incidencia y repercusión en los Poderes públicos, la débil y escasa tradición jurídica en nuestro Derecho de cuestiones relacionadas con el medio ambiente, la incidencia del Derecho de la Unión Europea y de las normas de la Comunidad Internacional, así como la dificultad que presenta desde un punto de vista jurídico delimitar

qué es el medio ambiente, han determinado la presencia constante del TC en la evolución de nuestro «Ordenamiento ambiental» hasta su configuración actual.

En este trabajo trataremos de abordar la doctrina sentada hasta hoy por el TC sobre este sector del Ordenamiento jurídico. El carácter amplio e interdisciplinar del medio ambiente hace que sobre el mismo, directa o indirectamente, puedan incidir los más variados pronunciamientos del intérprete supremo de la CE sobre los distintos Principios, Sectores e Instituciones contemplados en la Norma máxima. Por ello en el presente estudio trataremos, sobre todo, aquellas resoluciones en las que el medio ambiente haya sido objeto de tratamiento directo o expreso. Éstas, fundamentalmente, son las siguientes: SSTC 64/1982, de 4 de noviembre¹; 69/1982, de 22 de noviembre²; 82/1982, de 21 de diciembre³; 227/1988, de 29 de noviembre⁴; 170/1989, de 19 de octubre⁵; 45/1991, de 28 de febrero⁶, 66/1991, de 22 de marzo⁷; 149/1991, de 4 de julio⁸;

¹ BOE de 10 de diciembre. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1981, de 24 de diciembre, sobre protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

² BOE 29 de diciembre. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de Garrotxa.

³ BOE de 15 de enero de 1983. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1982, de 6 de mayo, sobre declaración como Paraje Natural de Interés Natural del macizo de Pedraforca (Berguedà).

⁴ BOE de 27 de diciembre. Dictada tras la interposición y el planteamiento, respectivamente, de cinco recursos de inconstitucionalidad promovidos por las CC.AA. de las Islas Baleares, Galicia, Cantabria y el País Vasco y un grupo de Senadores contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y tres conflictos positivos de competencia (acumulados a los anteriores) promovidos por el Gobierno Vasco frente al Gobierno del Estado en relación con determinados preceptos del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, en desarrollo de los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley de Aguas, la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales, y determinados preceptos de Real Decreto 650/1987, 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de Cuenca y de los Planes Hidrológicos.

⁵ BOE de 7 de noviembre. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por 50 Diputados contra la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Nacional de la Cuenca Alta del Manzanares.

⁶ BOE de 27 de marzo y 14 de mayo. Resuelve tres conflictos positivos de competencia planteados por las CC.AA. del País Vasco, Cataluña y Galicia frente al Gobierno del Estado en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2164/1984, de 31 de octubre, por el que se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables en desarrollo de la Ley 25/1982, de 30 de junio.

(Notas 7 y 8 en pág. sig.)

172/1992, de 29 de octubre ⁹; 243/1993, de 15 de julio ¹⁰; 329/1993, de 12 de noviembre ¹¹; 36/1994, de 10 de febrero ¹²; 102/1995, de 26 de julio ¹³; 156/1995, de 26 de octubre ¹⁴; 163/1995, de 8 de noviem-

⁷ *BOE* de 24 de abril y 29 de mayo. Dictada tras la impugnación por el Gobierno del Estado, al amparo del artículo 161.2 de la CE y de conformidad con el Título V de la LOTC, del artículo 2 de la Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León, de 7 de enero de 1998, por la que se prohíbe la venta de cangrejos vivos de río de cualquier especie en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, según la redacción dada a dicho precepto por la Orden de la misma Consejería de 8 de abril de 1988.

⁸ *BOE* de 29 de julio y 5, 15 y 27 de noviembre. Dictada tras la interposición de nueve recursos de inconstitucionalidad promovidos por siete Comunidades Autónomas (Galicia, Islas Baleares, País Vasco, Parlamento y Consejo Ejecutivo de Cataluña, Cantabria, Canarias y Valencia) y 50 Diputados, contra determinados preceptos la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁹ *BOE* de 1 de diciembre. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado en relación con la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1983, de 4 abril, sobre Residuos Sólidos Industriales, establecida por el Decreto Legislativo 2/1986, de 4 de agosto, sobre adecuación de la Ley sobre Residuos Sólidos Industriales a la normativa comunitaria.

¹⁰ *BOE* de 12 de agosto. Resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del Principado de Asturias frente a la Resolución de 7 de mayo de 1986 de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por la que se hace público el otorgamiento de una concesión de aprovechamiento de aguas en los ríos Ponga, Sella y Dobra con destino a fuerza motriz.

¹¹ *BOE* de 10 de diciembre. Resuelve el conflicto positivo de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los artículos 5 y 6.5 del Real Decreto 1613/1985, de 1 agosto, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a la contaminación de dióxido de azufre y partículas en suspensión.

¹² *BOE* de 17 de marzo. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y cinco Diputados contra los artículos 1 a 9 y 10.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 1/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor.

¹³ *BOE* de 31 de julio. Dictada tras la interposición y planteamiento, respectivamente, de seis recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco, la Junta de Andalucía, el Gobierno de Canarias, la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Parlamento de Cataluña contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres, y ocho conflictos positivos de competencia de los cuales: cinco fueron promovidos (Gobierno Vasco, Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares) en relación con el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección; uno fue promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializables; uno fue planteado por la Diputación Regional de Cantabria en relación con los dos Reales Decretos antes mencionados y, por último, otro que fue promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

¹⁴ *Aranzadi RTC* 1995/156. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

bre ¹⁵; 16/1996, de 1 febrero ¹⁶; 118/1996, de 27 de junio ¹⁷, 161/1996, de 17 de febrero ¹⁸; 196/1996, de 28 de noviembre ¹⁹; 199/1996, de 3 de diciembre ²⁰; 16/1997, de 30 de enero ²¹; 28/1997, de 13 de febrero ²²; STC 13/1998, de 22 de enero ²³; 14/1998, de 22 de enero ²⁴; 15/1998, de 22 de

¹⁵ *Aranzadi RTC* 1995/163. Resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala (de Granada) de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en relación con los artículos 5, 6, 7 y disposición adicional primera de la Ley del Parlamento Andaluz 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se dictan medidas adicionales para su protección.

¹⁶ *Aranzadi RTC* 1996/16. Dictada tras la interposición de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos y partidas presupuestarias de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

¹⁷ *Aranzadi RTC* 1996/118. Dictada tras la interposición de cinco recursos de inconstitucionalidad promovidos, respectivamente, por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 25 de mayo, sobre Regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante Vehículos a Motor, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y por el Parlamento de Cataluña y por el Consejo Ejecutivo de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por Carretera y por Cable.

¹⁸ *Aranzadi RTC* 1996/161. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, Reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña.

¹⁹ *Aranzadi RTC* 1996/196. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con determinados apartados del artículo 1 de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial.

²⁰ *Aranzadi RTC* 1996/199. Resuelve el recurso de amparo formulado contra Auto de la Audiencia Provincial de La Coruña, de 6 de octubre de 1993, que confirmó en apelación el archivo de las actuaciones decretado por el Juzgado de Instrucción n.º 2 de La Coruña en diligencias previas incoadas por delito ecológico cometido por la Empresa Repsol Petróleo, S.A., por altos niveles de contaminación mantenidos por la empresa en el entorno del domicilio de los recurrentes.

²¹ *Aranzadi RTC* 1997/16. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 46. 2 de la Ley del Principado de Asturias 2/1989, de 6 de junio, de Caza.

²² *Aranzadi RTC* 1997/28. Resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en relación con las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial, y 3/1984, de 31 de mayo, de Declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés.

²³ *Aranzadi RTC* 1997/13. Resuelve el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

(Nota 24 en pág. sig.)

enero ²⁵; 40/1998, de 19 de febrero ²⁶; 110/1998, de 21 de mayo ²⁷; 118/1998, de 4 de junio ²⁸; 195/1998, de 1 de octubre ²⁹; 177/1999, de 11 de octubre ³⁰; 73/2000, de 14 de marzo ³¹; 90/2000, 30 de marzo ³²; 248/2000, de 19 de octubre ³³, 119/2001, de 24 de mayo ³⁴, y AATC 428/1989 de 21 de julio ³⁵ y 29/1990, de 16 de enero ³⁶.

²⁴ *Aranzadi RTC* 1998/14. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por los Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Extremadura 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza.

²⁵ *Aranzadi RTC* 1998/15. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Castilla-La Mancha 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial.

²⁶ *Aranzadi RTC* 1998/40. Dictada tras la interposición de cuatro recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Xunta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de Canarias, en relación con la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

²⁷ *Aranzadi RTC* 1998/110. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Castilla y León 1/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca.

²⁸ *Aranzadi RTC* 1998/118. Resuelve tres conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en relación con determinados preceptos del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, dictado en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto.

²⁹ *Aranzadi RTC* 1998/195. Dictada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con los artículos 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y la Fauna Silvestres, y 2.º, 3.º y anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja.

³⁰ *BOE* n.º 276 (Suplemento), de 18 de noviembre. Resuelve el recurso de amparo promovido contra las Sentencias de la Audiencia Provincial de Barcelona y del Juzgado de lo Penal n.º 22 de la misma Capital que condenaron al recurrente como autor de un delito contra el medio ambiente.

³¹ *BOE* n.º 90 (Suplemento), de 14 de abril. Resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en relación con la posible inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra, en lo que afecta a la presa de Itoiz.

³² *BOE* n.º 107 (Suplemento), de 4 de mayo. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados apartados de los anexos de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico.

³³ *BOE* n.º 276 (Suplemento), de 17 de noviembre. Resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respecto de las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de las Áreas Naturales de Interés Especial, y 8/1985, de 17 de julio, de declaración de «Sa Punta de N'amer» como Área Natural de Especial Interés.

³⁴ *BOE* n.º 137 (Suplemento), de 8 de junio. Resuelve el recurso de amparo promovido frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que desestimó la demanda

La naturaleza de esta publicación impide realizar un análisis individual y detallado de las resoluciones citadas ³⁷, antes bien el objetivo que

del recurrente por la que solicitaba una indemnización contra al Ayuntamiento de Valencia por contaminación acústica de su vivienda.

³⁵ *Aranzadi RTC* 1989/428. Resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha por el que no se admite a trámite «una Proposición de Ley por la que se declara el Rincón de Anchuras como Parque Nacional», presentada al amparo de la iniciativa legislativa popular.

³⁶ *Aranzadi RTC* 1990/29.

³⁷ La mayor parte de la jurisprudencia citada ha sido objeto de comentario por la doctrina, en este sentido, entre otros, podemos citar los siguientes trabajos: J. AGUDO GONZALES, «Inconstitucionalidad y nulidad de leyes. Cuestiones competenciales, eficacia del Derecho comunitario y protección del medio ambiente. Comentario crítico a la Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1998, de 1 de octubre. El Asunto de las Marismas de Santoña», *RDUMA*, n.º 178, pp. 87-114; R. ALONSO GARCÍA, B. LOZANO y C. PLAZA MARTÍN, «El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora», *RAP*, n.º 148, pp. 99-132; V. ÁLVAREZ GARCÍA, «El reparto de competencias en materia medioambiental su alteración en situaciones de necesidad», *RDUMA*, n.º 151, pp. 127-171; E. ARANA GARCÍA, «Aspectos competenciales de la Evaluación de Impacto ambiental: Comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998», *RDUMA*, n.º 162, pp. 151-170; D. CANALS AMETLLER, «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales *versus* competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)», *RAP*, n.º 142, pp. 305-351; F. DELGADO PIQUERAS, «La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988», *RAP*, n.º 118, pp. 271-294; R. LAZA y LAZA, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La STC 102/1995, de 26 de junio», *REALA*, núms. 271-272, pp. 877-888; D. LOPERENA ROTA y J. ECEIZABARRENA SAENZ, «Reciente Jurisprudencia Constitucional sobre Medio Ambiente», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*. 1998, IV, Índices y Estudios, pp. 19-43; A. MARRERO GARCÍA-ROJO, «Alcance de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995 en relación con la gestión del Parque Nacional de Doñana», *RAAP*, n.º 24, pp. 121-147; J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Declaración de impacto ambiental y Comunidades Autónomas. (Algunas consideraciones acerca de la STC 13/1998, de 22 de enero)», en «El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI», *Homenaje al Profesor R. Martín Mateo*, obra coordinada por F. SOSA WAGNER, Tomo III, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3553-3566; F. J. PUYOL MONTERO, *Recursos naturales, urbanismo y medio ambiente. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 2 vols., Ed. PPU, Barcelona, 1993; I. PONT CASTEJÓN y L. CASADO CASADO, «La elasticidad de las competencias normativas en materia ambiental: querer es poder», en *EL Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor R. MARTÍN MATEO, *op. cit.*, pp. 4045-4110; A. SALVADOR SANCHO, «Competencias estatales, autonómicas y locales en las políticas de medio ambiente», *REALA* núms. 274-275, pp. 627-657; A. J. SÁNCHEZ SÁEZ, «La consagración, por la STC 90/2000, de 30 de marzo, de la flexibilidad en el desarrollo autonómico de la normativa estatal básica de Evaluación de Impacto Ambiental», *RAAP*, n.º 39, pp. 141-160; J. C. TEJEDOR BIELSA, «La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC 118/1996, de 27 de junio», *RAAP*, n.º 9, pp. 447-470, e «Inconstitucionalidad y nulidad demorada, ¿paliativo a la nueva jurisprudencia sobre supletoriedad? La STC 195/1998, de 1 de octubre», *REDA*, n.º 101, pp. 117-126; G. 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 *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor R. MARTÍN MATEO, *op. cit.*, pp. 3589-3616; D. J. VERA JURADO, «La Evaluación de Impacto Ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RAP*, n.º 148,

pretendemos aquí es ofrecer un balance global de estos «casi veinte años de jurisprudencia sobre medio ambiente», un estudio integrador de este conjunto de resoluciones que definitivamente han contribuido, desde la entrada en vigor de la CE hasta hoy, a la configuración actual de nuestro «Derecho ambiental». Para ello, después de este Planteamiento, en el siguiente epígrafe (2) abordaremos tres cuestiones sobre las que se ha escrito mucho, cuales son el concepto de ambiente, la naturaleza jurídica del artículo 45 y la distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas. En el epígrafe 3 trataremos los criterios sentados por el TC sobre los principios y caracteres más significativos que, respectivamente, informan y rigen y presenta este ámbito de nuestro Derecho. Y, por último (epígrafe 4), haremos referencia de forma somera a cada uno de los sectores del ambiente individualmente considerados, y sobre los que el TC, en este sentido, ha tenido oportunidad de pronunciarse.

2. TRES INSTITUTOS BÁSICOS DEL DERECHO AMBIENTAL ESPAÑOL

2.1. El concepto de ambiente

Una cosa es el significado gramatical de las palabras o expresiones y otra cosa distinta es lo que esas mismas palabras o expresiones significan para el Derecho. Según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, «medio ambiente» significa «conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos. (...). Por extensión conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales, etc., que rodean a las personas». Sin embargo, cuando nuestro Ordenamiento jurídico utiliza la expresión «medio ambiente» no establece su significado, no la define. Pues la legislación preconstitucional, la CE (arts. 45, 148.1.9 y 149.1.23) y la legislación postconstitucional no determinan ni delimitan la realidad a que se refieren cuando utilizan dicha expresión, en definitiva, no ofrecen un concepto jurídico de ambiente.

La delimitación de este concepto en palabras de ORTEGA ÁLVAREZ «tiene una indudable repercusión práctica»³⁸, y ello tanto desde el punto

pp. 177-194. *Vid.* los comentarios sobre Jurisprudencia Constitucional realizados por M. GÁMEZ MEJÍAS en: *Revista de Gestión Ambiental*, núms. 1 a 4 (enero-abril de 1999), *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, n.º 5 a 24 (mayo 1999-diciembre 2000), y *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núms. 25 (enero-2001) y ss. (las citadas en segundo y tercer lugar son continuación, respectivamente, de las citadas en primer y segundo lugar), Ed. La Ley.

³⁸ L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, obra colectiva dirigida por este autor, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1998, p. 48.

de vista de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), como desde la óptica del ejercicio de determinados derechos de los ciudadanos. Pues, en este sentido, la delimitación jurídica de la realidad integrante del medio ambiente determinaría, de una parte, el contenido de las materias relacionadas en los artículos 148 y 149 de la CE (y concordantes de los Estatutos de Autonomía, en adelante, EEAA) evitando, por ende, conflictos entre las citadas Administraciones en el ejercicio de sus competencias³⁹ y funciones, y, de otra parte, la extensión y límites (en definitiva el alcance exacto) de determinados derechos de los ciudadanos⁴⁰.

Antes de entrar en el estudio sobre la aportación que el TC realiza sobre el concepto de ambiente, consideramos importante hacer una observación previa a la vista de su contemplación en los artículos 45, 148 y 149 de la CE. Y es que debemos partir de que una cosa es el «medio ambiente», otra el «medio ambiente adecuado» y, otra distinta, la «protección del medio ambiente». Son tres conceptos, en principio, diferentes. Después volveremos sobre esta cuestión.

El TC desde un principio hasta el momento actual, no siempre con la claridad deseada, posiblemente, también, por las dificultades que encierra esta cuestión, ha ido perfilando el concepto de ambiente unas veces estableciendo sus caracteres, y, otras, determinando los elementos que lo integran. Y, en este sentido, debemos considerar que existe un antes y un después en relación con la STC 102/1995, de 26 de junio. Así:

A) En un principio, sin entrar en la definición de este concepto, parece que opta por introducir en el mismo ciertos matices antropocéntricos cuando «interpretando» el artículo 45 de la CE dice que «se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos (los naturales) con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida» (STC 64/1982, FJ 2). No define el medio ambiente pero su invocación aquí se realiza en función de la «persona» y de la «calidad de vida», valor este último muy unido a aquella.

³⁹ L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones...*, *op. cit.*, p. 48, en este sentido, pone el ejemplo del uso de los fertilizantes cuya regulación puede tener encaje en las materias de agricultura (competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas) o de medio ambiente (donde el Estado tiene competencia para el dictado de la legislación básica).

⁴⁰ L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones...*, *op. cit.*, p. 48, pone el ejemplo del derecho a la información en materia de medio ambiente, pues dependiendo de qué sea el medio ambiente la obtención de información podrá abarcar más o menos extremos.

B) Con respecto a los espacios naturales protegidos, con las matizaciones establecidas en relación con el sistema de distribución de competencias, y aun cuando no lo dice de forma expresa, sí parece considerarlos como sector integrante del ambiente (SSTC 64/1982, FJ 3, 69/1982, FF.JJ. 1 y 3, y 170/1989, FJ 2). En estas Resoluciones, aunque puntualmente pudiera interpretarse que medio ambiente y espacios naturales son materias distintas pero conexas ⁴¹, debemos entender que el TC ha considerado a la segunda como parte integrante de una realidad más amplia que constituye la primera, es decir, como sector o elemento de esta última. Y es que, primero, se considera la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 (en adelante, LEN75) como legislación básica en materia de medio ambiente; segundo, se dice que el fin que persigue el legislador con la disposición impugnada (por la que se declara un espacio natural) responde a la finalidad de la LEN75 que es legislación básica en materia ambiental, estableciéndose, en este sentido, como parámetro de enjuiciamiento el artículo 149.1.23.^a de la CE; y, tercero, se dice que la Ley controvertida establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de un espacio natural, por lo que procede su integración en la legislación sobre protección del medio ambiente. De este modo debemos entender que el TC está considerando a los espacios naturales como subsector de otro sector más amplio que es el medio ambiente, es decir, a aquéllos como elemento de éste. La litigiosidad en estos procesos de constitucionalidad tiene su origen en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA como consecuencia de la redacción adoptada por la CE y los EEAA a la hora de contemplar las competencias sobre espacios naturales y medio ambiente.

C) A la misma conclusión llegamos respecto de la Fauna salvaje cuando, al amparo del artículo 45.2 de la CE y del título competencial estatutario «protección de los ecosistemas», el TC no considera inconstitucional la medida adoptada por una CA consistente en prohibir (en su territorio) la comercialización de cangrejos vivos de río, al entender que se trata de una medida orientada a su preservación y supervivencia como especie biológica (STC 66/1991, FF.JJ. 2 y 3).

D) El nuevo Derecho de Aguas que surge con la Ley de 1985 (en adelante, LA) se construye sobre la base de dos principios fundamentales de los que se deja debida constancia en su Preámbulo. De una parte, la demanialización de los recursos hídricos y, de otra parte, la disponibilidad

⁴¹ Dice el TC respecto del medio ambiente y los espacios naturales protegidos que «... guardando como guardan una y otra materia una evidente conexión objetiva...», (STC 69/1982, de 22 de noviembre, FJ 1).

de aquéllos con la debida calidad y sin degradar el medio ambiente. El TC ⁴² ampara y justifica estos principios desde la consideración de las aguas continentales como recurso natural sobre el que ha de proyectarse lo dispuesto en el artículo 45 de la CE, y recurre con meridiana frecuencia al medio ambiente en su doble configuración constitucional (arts. 45 y 149.1.23.^a) para resolver las impugnaciones de determinados preceptos de la citada LA, muchos de ellos de contenido puramente ambiental. Por lo tanto, desde la calificación de las aguas continentales como recurso natural unitario, no podemos dudar de su consideración como elemento integrante del concepto de ambiente. A la misma conclusión debemos llegar respecto del litoral y de las aguas que lo bañan en virtud de la STC 149/1991 (FF.JJ. 1 y 4) ⁴³, dictada en el proceso de constitucionalidad seguido contra la Ley de Costas de 1988 (en adelante, LC).

F) Será con la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, cuando el TC realiza la mayor contribución al concepto de ambiente. Se distingue en esta Sentencia entre el significado gramatical de la expresión «medio ambiente» y su concepción jurídica. Según la acepción gramatical proporcionada por el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* el «medio ambiente» comprendería prácticamente «todo» lo que rodea al hombre. Esta amplitud de concepto hace imposible su extrapolación al plano jurídico (FJ 4).

Desde el punto vista jurídico, el TC distingue entre «medio ambiente» y «protección del medio ambiente». La primera expresión responde a un concepto material de ambiente, y la segunda a un concepto funcional.

El medio ambiente estaría integrado por los recursos naturales a que hace referencia el artículo 45 de la CE, integrados por el aire, aguas, suelo, subsuelo, flora, fauna, espacios naturales y paisaje, pareciendo no incluir en este concepto los monumentos (patrimonio cultural) que son historia y no naturaleza ⁴⁴. Pero este conjunto de elementos, aisladamente

⁴² STC 227/1988, FF.JJ. 6, 13, 14, 26, 27 y 32.

⁴³ Sobre lo dicho en este punto, *vid.* los apartados 4.4 y 4.5 de este trabajo.

⁴⁴ En este sentido, dice el TC que «(...) Por otra parte, ligado a todo lo inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales... y culturales... generalizado hoy como bien colectivo... por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional de medio ambiente... (...). Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica estaría compuesto por los recursos naturales... (...). La flora y la fauna, los animales y los vegetales y las plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico en el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje...» (STC 102/1995, FJ 6).

considerados, no es suficiente para ofrecer un concepto jurídico de medio ambiente. Estos elementos constituyen la vertiente estática de dicho concepto, a la que hay que añadir un componente dinámico, consistente en el equilibrio que han de guardar los anteriores citados elementos una vez puestos en relación ⁴⁵ unos con otros. Por lo tanto, el concepto jurídico de ambiente estaría compuesto por una vertiente estática integrada por un conjunto de elementos que serían los recursos naturales antes citados, y por una vertiente dinámica consistente en el «equilibrio natural» que han de guardar dichos elementos puestos en relación ⁴⁶. Y, a su vez, esta idea de equilibrio, o componente dinámico, es la que hace «sazonar» a otras políticas sectoriales con el ingrediente ambiental ⁴⁷.

Desde un punto de vista funcional, el TC entiende por «protección del medio ambiente» el conjunto de acciones llevadas a cabo sobre el concepto material de ambiente para conservarlo, mejorarlo y poder disfrutarlo, pudiendo ser éstas tanto de naturaleza preventiva como represiva. Esta protección estaría determinada por los instrumentos que para este fin establezca el Ordenamiento jurídico en cada momento.

G) A partir del dictado de la sentencia citada en el punto anterior no hemos apreciado en la doctrina del TC divergencias ni disparidades respecto de la allí sentada en relación con el concepto de ambiente ⁴⁸. Y ello, en nuestra opinión, pese a la interpretación que pudiera realizarse de al-

⁴⁵ Dice el TC, una vez que enumera los elementos integrantes del concepto de ambiente, que «un paso más en el camino de la síntesis, extrayendo de lo anterior su componente dinámico, donde subyace la idea de “sistema” o de “conjunto”, pondrá de manifiesto que el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6).

⁴⁶ El «equilibrio» exigible a la relación de los elementos integrantes del ambiente es determinante para su configuración como concepto jurídico, en este sentido el TC dice que «el medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas,...» (STC 102/1995, FJ 7).

⁴⁷ STC 102/1995, FJ 6. Efectivamente, este componente dinámico, o «equilibrio» de los elementos integrantes del medio ambiente una vez puestos en relación, es lo que produce la vertiente ambiental de otras materias acogidas a títulos competenciales específicos, convirtiendo al medio ambiente en un título competencial «transversal».

⁴⁸ Así, STC 13/1998, voto particular formulado por el Magistrado don Pablo García Manzano, FJ 3, donde se dice que «los diversos elementos del medio ambiente (agua, aire, suelo, flora, fauna, paisaje, etc.)...».

gunos pronunciamientos a propósito de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Tema éste espinoso y complejo, como después veremos, entre otras causas, por la transversalidad de la materia medio ambiente.

H) A los dos conceptos que distingue el TC, «medio ambiente» y «protección del medio ambiente», como se ha señalado en nuestra doctrina ⁴⁹, habría que añadir un tercero, cual es, como ya indicamos con anterioridad, el de «medio ambiente adecuado» que consistiría en el equilibrio natural exigible en un momento determinado a la relación de los elementos integrantes de la vertiente estática del concepto material de ambiente.

2.2. El contenido del artículo 45 de la Constitución. Su naturaleza jurídica

Dado el tenor literal del artículo 45 de la CE, en el presente epígrafe pretendemos abordar la posición del TC respecto de su naturaleza jurídica, es decir, si este artículo contiene un derecho fundamental, un derecho subjetivo, un derecho subjetivo reaccional o un principio rector. En nuestra doctrina, de forma sobresaliente y bien argumentada, se han defendido las cuatro posiciones.

El TC constantemente ha invocado el artículo 45 de la CE ⁵⁰ sin entrar, deliberadamente, a considerar y delimitar la naturaleza de la figura jurídica que contempla. Esta circunstancia ha provocado el mantenimiento y defensa de posiciones sobre las distintas posibilidades que, jurídicamente, de su tenor literal pueden deducirse. Es en la S. 199/1996 ⁵¹ cuando de

⁴⁹ Vid. D. LOPERENA ROTA, *El derecho al medio ambiente adecuado*, Ed. IVAP-Civitas, Madrid, 1996, p. 97; y, más recientemente, de este mismo autor «La perplejidad del iusambientalista», en la obra colectiva *Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor R. Martín Mateo, *op. cit.*, pp. 3572-3.

⁵⁰ SSTC 64/1982, FF.JJ. 2, 4, 5, 227/1988, FF.JJ. 13, 14, 66/1991, FJ 3, 243/1993, FJ 4, 149/1991, FJ 1 D), y 102/1995, FF.JJ. 4, 6 y 7, 8 y 13, entre otras.

⁵¹ Se dice en esta Sentencia «la importancia del derecho al medio ambiente ha sido puesta de relieve también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha declarado que, en determinados casos de especial gravedad, los daños ambientales pueden llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar, declarado por el artículo 8 del Convenio de Roma (...). Sin embargo, no puede ignorarse que el artículo 45 de la Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 CE, SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2.º, 149/1991, fundamento jurídico 1.º, y 102/1995, fundamentos jurídicos 4.º, 7.º)», FF.JJ. 2 y 3. En sentido igual, STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 12.

forma expresa y por primera vez el TC aborda esta cuestión otorgándole al citado precepto el valor que le dispensa el artículo 53.3 de la CE, es decir, el de un auténtico principio rector.

Exponente de esta consideración resulta la reciente STC 119/2001, de 24 de mayo ⁵², cuando considera que el ruido (agente contaminante de naturaleza ambiental) vulnera los derechos fundamentales contenidos en los artículos 15 y 18. 1 y 2 de la CE, y niega el contenido subjetivo del artículo 45 de la CE, todo ello aun cuando en el debate plenario que precedió al dictado de la Sentencia se defendió dicho contenido subjetivo del derecho contemplado en el citado precepto constitucional, posición ésta que ha sido mantenida en un voto particular ⁵³ formulado a la Sentencia.

2.3. La distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas

Como es conocido, la CE, en sus artículos 148.1.9 y 149.1.23.^a, establece un régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de medio ambiente, según el cual corresponde al Estado el dictado de la legislación básica y a las CCAA, según el modo de acceso a la autonomía, la gestión y/o el dictado de disposiciones adicionales de protección. En principio, teniendo en cuenta sólo el sistema diseñado en la CE, son tres las funciones que corresponde ejercer sobre la materia medio ambiente: el dictado de la legislación básica, el dictado de las normas adicionales de protección y la gestión.

Este régimen de distribución de competencias se complica con la aprobación y entrada en vigor de los EEAA. Y es que, en primer lugar, según la forma de acceso a la autonomía establecido en la propia CE de las CCAA unas podían asumir competencias sólo en el marco del artículo 148 de la CE, y otras en el del artículo 149 de la CE; en segundo lugar, respecto de la materia medio ambiente unos EEAA introducen una cuarta función (no prevista expresamente en los citados preceptos de la CE) consistente en el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado, pero, con la parti-

⁵² Sobre todo, FF.JJ. 4, 5 y 6.

⁵³ En el voto particular formulado por el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera se dice: «en el presente caso planteaba dos problemas: el contenido ambiental de los derechos fundamentales y el contenido subjetivo de algunos derechos, igualmente fundamentales, pero no protegibles en vía de amparo (singularmente, el reconocido en el artículo 45 CE... (...)). Sin embargo, en el curso del... debate plenario... se ha abandonado toda mención a esa vertiente subjetiva del artículo 45.1 CE. Sigo entendiendo... que resulta conveniente reivindicar este contenido o componente subjetivo del artículo 45.1 CE» (FJ 1).

cularidad, de que esta cuarta función no fue asumida en todos los EEAA, sino en algunos ⁵⁴; en tercer lugar, algunas CCAA que no accedieron a la autonomía plena desde un principio asumieron impropriadamente competencias para el dictado de normas adicionales de protección ⁵⁵; en cuarto lugar, en la lista de materias asumidas por las CCAA en los EEAA se contemplan materias no relacionadas en los artículos 148 y 149 de la CE estableciendo respecto de las mismas un régimen de competencias distinto del previsto en dichos EEAA para el medio ambiente ⁵⁶, y, en quinto y último lugar, mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, se transfieren a determinadas CCAA que no asumieron desde un primer momento autonomía plena competencias sobre «normas adicionales de protección», pero no sobre desarrollo legislativo ⁵⁷.

Pero, además, a las dificultades anteriores hay que unir la horizontalidad y transversalidad de la materia medio ambiente, el carácter amplio e interdisciplinar de este concepto, así como su indefinición constitucional. Estas dificultades y caracteres han determinado la complejidad y amplitud de la doctrina establecida por el TC sobre el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, y que vamos a tratar de sintetizar a continuación:

A) La transversalidad y horizontalidad de la materia medio ambiente, y su carácter amplio, multidisciplinar y complejo. El efecto fundamental de estos caracteres del medio ambiente es que se trata de una materia con capacidad de incidir y de ser incidida en y por otras materias acogidas, constitucional y/o estatutariamente, a títulos competenciales específicos. Esta característica ha sido destacada por el TC, entre otros, en los procesos de constitucionalidad seguidos contra la LA y la LC cuando

⁵⁴ País Vasco [EA, art. 11.1.a)], Cataluña (EA, art. 10.1.6.), Andalucía (EA, art. 15.7.º), la Comunidad Valenciana (EA, art. 32.6) y Navarra [EA, art. 57.c)].

⁵⁵ Baleares (EA, art. 11.5), Madrid (EA, art. 27.10) y Cantabria [EA, art. 25. h)].

⁵⁶ Así, el EA catalán establece que la Generalidad de Cataluña tiene *competencia exclusiva* en materia de Espacios Naturales Protegidos (art. 9.10) y en materia de medio ambiente competencias para el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado, ejecución y el dictado de disposiciones adicionales de protección. También, la materia «vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral» de la CA, en los EEAA de Galicia (art. 29.4) y de Andalucía (art. 17.6), está contemplada como título competencial específico, distinto del de medio ambiente.

⁵⁷ Dice el artículo 3 de la citada Ley que «se transfieren a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y ejecución, en las siguientes materias: (...) c) Normas adicionales de protección del medio ambiente».

dice que sobre un mismo espacio físico pueden concurrir competencias acogidas a títulos competenciales específicos atribuidas a Administraciones distintas ⁵⁸, y de forma expresa cuando señala que «lo medioambiental» es el ingrediente que debe sazonar otras políticas sectoriales ⁵⁹.

B) Los títulos competenciales afines y colindantes. El TC establece esta distinción en la S. 102/1995 (FJ 3), afirmando que el sistema de distribución de competencias en materia de medio ambiente se complica con la coexistencia con otros títulos competenciales, unos afines y otros colindantes. Queremos entender que los primeros son aquellas materias contempladas en los EEAA pero que no lo están en la CE y que, por su naturaleza y contenido, son facetas del concepto medular del medio ambiente que los EEAA han desgajado de esta materia para contemplarlos como títulos competenciales específicos y distintos; formarían parte de estos títulos los espacios naturales protegidos, las zonas de montaña, las marismas, las lagunas, la ecología, los ecosistemas y el entorno natural, entre otros. Los segundos estarían constituidos por aquellas materias que se corresponden con sectores consolidados del Ordenamiento jurídico y sobre los que la CE establece un sistema de distribución de competencias específico (arts. 148 y 149) pero que, sin embargo, presentan una dimensión ambiental por abarcar elementos integrantes del medio ambiente o actividades con incidencia sobre esta materia; entre otros, integrarían esta categoría de títulos competenciales la agricultura, los montes, las aguas, la caza y la pesca fluvial. La existencia de estos últimos títulos competenciales da lugar a la «transversalidad» de la materia ambiente, de la que antes hemos hablado, que en modo alguno puede justificar una *vis expansiva* sobre ellos, pues su regulación ambiental sólo puede afectar a aquellos aspectos relativos a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales que abarcan y a las actividades o acciones que pongan en peligro la realidad que constituyen.

C) La legislación básica. El dictado de la legislación básica en materia de medio ambiente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la CE, es competencia exclusiva del Estado (STC 170/1989, FJ 2), y tiene su fundamento en intereses generales, que trascienden al ámbito de cada CA ⁶⁰. En relación con esta competencia exclusiva del Estado es necesario distinguir los siguientes aspectos:

⁵⁸ SSTC 227/1988, FJ 13, y 149/1991, FJ 1.

⁵⁹ STC 102/1995, FF.JJ. 3 y 6.

⁶⁰ SSTC 48 y 49/1988, de 22 de marzo, «la finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas».

a) Legislación preconstitucional y legislación básica. Como se ha indicado en la STC 64/1982 (FJ 5), en relación con la legislación preconstitucional lo básico en materia de medio ambiente se corresponde con «naciones materiales» extraíbles de la legislación vigente con el límite de que no sean contrarias a la CE (en particular al art. 45). Estas nociones materiales habrán de extraerse de toda la legislación que afecta a una materia, no de la legislación específica reguladora de la misma. La inexistencia de normas básicas no debe impedir que las CCAA puedan ejercer sus competencias legislativas, lo que, a su vez, no obsta para que el Estado en un momento posterior pueda proceder a su dictado, momento éste a partir del cual vincularían a las CCAA incidiendo sobre la legislación que hubieran podido dictar en ejercicio de sus competencias.

b) Qué es lo básico. La doctrina sentada por el TC sobre lo básico en materia de medio ambiente no ha sido siempre homogénea. Así, en la STC 64/1982 (FJ 4), se entiende por legislación básica las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente. En la STC 170/1989 (FJ 2), se dice que la legislación básica tiene la característica técnica de normas mínimas de protección que permitan «normas adicionales o un plus de protección», no cumpliendo una función de uniformidad relativa, más bien de ordenación mediante mínimos que han de ser respetados, en todo caso, por las CCAA en el ejercicio de sus competencias. En la S. 149/1991 (FJ 1.D), el TC amplía el contenido de la legislación básica o, mejor dicho, el alcance funcional de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.23.^a de la CE reserva al Estado, pues se dice en la citada Sentencia que en este precepto el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que debe ser el Estado el que establezca toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente, afirmando, el TC, en este sentido, 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, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales con fundamento en que con el detalle con que están concebidas no permiten margen de desarrollo alguno ⁶¹. Sin embargo, la posición mantenida por el TC en la

mas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estimen convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto» (STC 227/1988, FJ 24).

⁶¹ Este pronunciamiento del TC se produce con base en los siguientes fundamentos: primero, en la redacción dada al artículo 149.1.23.^a de la CE que utiliza la expresión «legislación básica» a dife-

Sentencia anterior, respecto del contenido y alcance de la competencia reservada al Estado en virtud del artículo 149.1.23.^a de la CE, se reduce en la STC 102/1995 (FJ 8), cuando dice que «... en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, *aun siendo “menor que en otros ámbitos”* ⁶², no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.º, D, *in fine*) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido».

Lo básico consiste en el «común denominador normativo para todos en un sector determinado», que cumple una función de ordenación mediante mínimos que ha de respetarse en todo caso, pero que puede permitir que las CCAA que tengan asumidas competencias establezcan niveles de protección más altos. Lo básico es el patrón mínimo indispensable para la protección del medio ambiente. «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», STC 102/1995 (FJ 9) ⁶³. Sobre la determinación de lo básico no se pueden establecer de forma apriorística reglas y criterios generales, sino que debe ser analizado en cada caso concreto, siendo función privativa del TC si la calificación llevada a cabo por el legislador es correcta o no ⁶⁴.

rencia de otros apartados del mismo precepto (art. 149.1.13.^a, por ejemplo) que utilizan el concepto de bases, por lo tanto ni explícita ni implícitamente se puede deducir que la expresión utilizada admita una función de desarrollo legislativo que haya de ser asumida por las CCAA, como ocurre, respectivamente, con los apartados 27 y 17 del artículo 149.1 de la CE; segundo, y en relación con el anterior, el artículo 149.1.23.^a de la CE no establece como función que haya de ser asumida por las CCAA el «desarrollo legislativo» de la legislación básica del Estado, la función que establece, en este sentido el citado precepto es el «dictado de disposiciones adicionales de protección»; y, tercero, la función de «desarrollo legislativo» es establecida por los EEAA, dándose la circunstancia de que no todas la CCAA la han asumido (*vid.* STC 149/1991, FJ 1.D). De otra parte, habida cuenta de la invocación constante en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LC, por parte de las CCAA de la vulneración de sus competencias («exclusivas») en materia de ordenación del territorio, en nuestra opinión, la interpretación que en esta Sentencia realiza el TC fortalece la dimensión ambiental del litoral.

⁶² La cursiva es nuestra. El TC reduce el contenido y alcance de la competencia que se reserva el Estado por mor del artículo 149.1.23.^a de la CE, pero mantiene que en materia de medio ambiente la competencia de desarrollo de la legislación básica de las CCAA es menor que en otros ámbitos.

⁶³ En sentido idéntico *vid.* SSTC 156/1995, FJ 4, y 90/2000, FJ 3.

⁶⁴ Dice el TC que «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 abstractos no contrastados con la realidad tópica» (STC 102/1995, FJ 9).

c) La adopción de la legislación básica. Sobre esta cuestión hay que distinguir entre la legislación preconstitucional y postconstitucional. En relación con la legislación preconstitucional el TC ha optado por un concepto material de bases entendidas, como lo hizo en la S. 64/1982 (FJ 5), como «naciones materiales» extraíbles de la legislación existente con independencia del rango normativo que contuviera dicha legislación ⁶⁵.

Respecto de la legislación postconstitucional ⁶⁶ el TC ha determinado que el instrumento para establecer esta legislación ha de ser la Ley (STC 118/1998, FJ 16), debiendo ésta declarar de forma expresa el carácter básico de la norma o, en su defecto, «venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica» ⁶⁷. Excepcionalmente, el TC ha admitido que la legislación básica se puede adoptar mediante normas de naturaleza infralegal cuando éstas indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas, cuando resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios frecuentes e inesperados ⁶⁸.

D) Desarrollo legislativo y normas adicionales de protección. Son dos las cuestiones que plantean estas competencias de naturaleza autonómica, de una parte, la delimitación de su contenido y consecuentemente la diferencia entre ambas y, de otra parte, determinar si hoy todas las CCAA están en posesión de ambas, y ello, como ya hemos dicho antes, a la vista del tenor literal del artículo 149.1.23 de la CE y de la redacción adquirida por los EEAA tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

En relación con la primera cuestión, en un primer momento, en la STC 64/1982 (FF.JJ. 4 y 5), se hace referencia a estas dos figuras legislativas pero sin delimitar el contenido y alcance de cada una de ellas. Parece como si la competencia de «desarrollo legislativo» se correspondiera más con la función de «desarrollo» propiamente dicho, mientras que la com-

⁶⁵ *Vid.* STC 118/1998, FJ 16.

⁶⁶ Sobre el carácter formal y material de lo básico *vid.* el voto particular formulado por el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende a la STC 102/1995.

⁶⁷ *Vid.* SSTC 69/1988, FJ 5, 80/1988, FJ 5, 213/1994, FJ 10; 197/1997, FJ 5, b), y 118/1998, FF.JJ. 16 y 17.

⁶⁸ SSTC 227/1988, FJ 32, 149/1991, FJ 3, C, 102/1995, FJ 8, y 118/1998, FF.JJ. 16 y 17.

petencia consistente en el «dictado de disposiciones adicionales de protección» con la de «complementar». En la STC 170/1989 (FJ 2)⁶⁹, sólo se hace referencia a las «normas adicionales de protección» afirmando que su contenido es el de establecer un plus de protección en relación con la legislación básica del Estado, es decir, niveles de protección más altos que los estipulados en dicha legislación básica. De este modo, se dice en la citada Sentencia, teniendo la protección del medio ambiente contemplada en la legislación básica carácter mínimo, dicha protección puede ampliarse, mejorarse o reforzarse por la normativa autonómica con el límite de que las medidas contempladas en ésta sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en aquélla. Sin embargo, en la S. 149/1991 (FJ 1 D), el TC, al apostar por la amplitud del contenido de la legislación básica⁷⁰, y considerando la existencia de estas dos figuras legislativas así como las diferencias existentes en cuanto a su contemplación en los EEAA, mitiga las diferencias entre estos dos instrumentos legislativos cuando dice que «la evidente dificultad que en la práctica ofrece la distinción entre normas que desarrollan la legislación estatal y normas que establecen medidas adicionales de protección, permite establecer una cierta equiparación, a estos efectos, entre todas las Comunidades Autónomas». Con posterioridad a esta Sentencia el TC no realiza demasiado esfuerzo en establecer diferencias sustanciales entre el contenido de estas dos figuras legislativas, más bien parece como si tratara de unificar ambos contenidos en uno correspondiente al de una sola competencia autonómica⁷¹, «la competencia legislativa de

⁶⁹ Téngase en cuenta que el pronunciamiento que realiza en esta Sentencia el TC lo es en aras de delimitar o establecer no la diferencia entre ambas figuras legislativas, sino el contenido de las facultades reservadas al Estado en virtud del artículo 149.1.23.^a de la CE, a la vista de las diferencias existentes entre los distintos EEAA a la hora de asumir las competencias sobre medio ambiente (STC 170/1969, FJ 2). Pues, efectivamente, la asunción de estas competencias por los EEAA es diferente, así, sin ánimo de exhaustividad, el EA del País Vasco asume competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología (art. 11.1.a), no asume competencias sobre disposiciones adicionales de protección (lo mismo el EA de Andalucía, art. 15, 7.^a); los EEAA de Cataluña y Valencia asumen competencias, en el marco de la legislación básica del Estado, de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, así como para establecer normas adicionales de protección (arts. 10.1.6 y 32.6); el EA de Galicia asume competencia exclusiva en materia de normas adicionales sobre protección del medio ambiente en los términos del artículo 149.1.23, no asume competencias de desarrollo legislativo (art. 27.30); y el EA de la Comunidad de Madrid, asume competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado en materia de normas adicionales de protección sobre el medio ambiente (art. 27.10).

⁷⁰ Vid. notas 58 y 59 y apartado b) del punto B) del epígrafe 2.3 de este trabajo.

⁷¹ Sin embargo, en otras ocasiones parece distinguir ambas categorías cuando dice que «por tanto, “desarrollo legislativo y ejecución” en ambos casos ofrecen análogo significado y tienen como referencia las normas básicas estatales de las cuales traen su causa las autonómicas, mientras que las normas “adicionales” sirven para establecer una protección medioambiental más intensa» (STC 102/1995, FJ 2 *in fine*).

las CC.AA.»⁷² consistente en complementar, desarrollar y, en definitiva, establecer niveles de protección más altos que los estipulados en la legislación básica del Estado⁷³.

Respecto de la segunda cuestión, el TC, refiriéndose a las diferencias existentes entre los distintos EEAA a la hora de asumir las competencias en materia de medio ambiente, dice que «tal heterogeneidad ha sido reconducida a una cierta uniformidad por obra de la Ley Orgánica 9/1992... Hoy día, por tanto, el esquema en la materia está en función de conceptos aparentemente simples, por una parte el de lo básico y por otra el de su desarrollo y ejecución. La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 9/1992 desvela la aspiración de nivelar en este aspecto las Comunidades Autónomas a quienes se transfieren competencias con aquellas otras que ya las disfrutaban. Por tanto, el «desarrollo legislativo y ejecución» en ambos casos ofrecen análogo significado y tienen como referencia las normas básicas estatales de las cuales traen su causa las autonómicas, mientras que las adicionales sirven para establecer una protección medioambiental más intensa» (STC 102/1995, FJ 2).

Esta nivelación competencial choca con un inconveniente, y es que tras la reforma de los EEAA en virtud de la citada Ley Orgánica 9/1992, determinadas CCAA siguen sin tener reconocida de forma expresa en sus normas estatutarias la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado. Esta circunstancia obliga a entender que dichas CCAA no son titulares de la citada competencia porque no la tienen asumida. Sin embargo, esta situación provoca un absurdo, y es que no resulta comprensible que estas CCAA puedan dictar disposiciones adicionales de protección y no de desarrollo legislativo siendo las primeras más amplias que las segundas. Esta situación quedaría salvada si se entendiera el «desarrollo legislativo» como un aspecto de una competencia más amplia que es el dictado de «disposiciones adicionales de protección».

E) Competencias de ejecución. La ejecución o gestión en materia de medio ambiente es competencia de las CCAA. No obstante, el TC ha justificado la intervención ejecutiva del Estado en ciertas situaciones que ha calificado de excepcionales, como cuando «no exista ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la com-

⁷² Esta competencia es legítima, como reiteradamente ha establecido el TC, siempre que haya sido asumida por los EEAA y no vulnere el orden constitucional de competencias establecido (SSTC 149/1991, FJ 1.D), y 102/1995, FJ 8).

⁷³ SSTC 102/1995, FF.JJ. 8 y 9, y 90/2000, FJ 3, entre otras.

petencia, 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, ello requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular,... en situaciones de normalidad las facultades ejecutivas... corresponden a las Comunidades Autónomas», STC 102/1995 ⁷⁴ (FJ 8); también cuando se trate de actos complementarios inherentes a la consecución de la finalidad de la regulación básica, STC 102/1995 (FF.JJ. 22 y 25) ⁷⁵.

F) Potestad sancionadora y distribución de competencias en materia de ambiente. Las sanciones administrativas son un instrumento protector del medio ambiente. La potestad sancionadora de la Administración pública no es un título competencial sino una potestad aparejada a la materia sobre la que se ejercen competencias sustantivas. Así, en materia de medio ambiente, la Administración del Estado puede establecer sanciones y las CCAA también cuando desarrollen la legislación básica o dicten disposiciones adicionales de protección con el límite de que no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio nacional (art. 149.1.1.^a de la CE) ⁷⁶. El legislador estatal podrá establecer normas sancionadoras con carácter básico, y el contenido de lo básico en este ámbito puede abarcar los siguientes extremos: a) la tipificación de las infracciones administrativas, b) la determinación de qué infracciones deben tener una concreta gravedad, generalmente la máxima (p. e. muy graves), c) el establecimiento de los criterios de gravedad de las infracciones, y d) la determinación de una escala de sanciones con límites mínimos y máximos ^{77 78}. Por su parte, las CCAA, si han asumido competencias legis-

⁷⁴ El Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende en el voto particular formulado a esta Sentencia dice que el Estado está «desprovisto absolutamente» de competencias ejecutivas en materia de medio ambiente, «salvo casos de necesidad y urgencia, vinculados a su competencia residual (art. 149.3 CE) y no a la protección del medio ambiente», FJ 4.

⁷⁵ En materia de subvenciones dice el TC que la inclusión de éstas en las normas presupuestarias presenta una dimensión normativa que cuando se realiza por parte del Estado tiene amparo en la legislación básica. Sin embargo, su concesión (actividad ejecutiva) también puede ser llevada a cabo por el Estado cuando éste tenga competencia sobre la materia subvencionable (SSTC 102/1995, FJ 33 y 16/1996, FJ 2, F, m).

⁷⁶ SSTC 156/1995, FJ 8, y 196/1996, FJ 3

⁷⁷ Sobre este aspecto la Ley 4/1989, de 27 de marzo, en su artículo 39 (de carácter básico) clasifica las infracciones administrativas en ella tipificadas en leves, menos graves, graves y muy graves. Y las sanciones, cuya cuantía oscila entre un mínimo y un máximo, las establece en función de dicha calificación. El TC declaró constitucional los preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de la Reserva de la biosfera de Urdaibai, que calificaban las infracciones administrativas

(Nota 78 en pág. sig.)

lativas, y dentro de los límites impuestos por la legislación básica si la hubiera y por el artículo 149.1.1 de la CE, podrán legislar adicionalmente y ejecutar lo legislado, sin olvidar que sobre esta última función el TC ha confirmado la legalidad de que el Estado imponga sanciones en materia de su competencia ⁷⁹.

G) La incidencia comunitaria en el sistema de distribución de competencias. Es ésta una cuestión de obligatorio planteamiento por la importancia, cada vez mayor, que han adquirido las normas de este origen sobre medio ambiente. La relevancia de este tema viene determinada por la existencia de unas normas de Derecho comunitario que son directamente de aplicación (los Reglamentos) y otras que es necesario transponerlas mediante actos de derecho interno (las Directivas), resultando importante determinar cuál es la instancia territorial competente para su ejecución o transposición. El TC ⁸⁰, en la jurisprudencia sentada sobre medio ambiente ⁸¹, ha establecido las siguientes reglas: a) la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA; b) no existe una competencia específica consistente en la ejecución del Derecho comunitario; c) la traslación de la normativa comunitaria a nuestro Derecho interno ha de ajustarse en cada caso al régimen de distribución de competencias establecido por la CE y los EEAA, siendo la Administración competente para eje-

como leves, graves y muy graves, al entender que las cuantías de las infracciones «menos graves» contempladas en la Ley estatal estaban englobadas en las cuantías de las leves y muy graves, STC 156/1995, FJ 9. Dice el TC que el carácter básico de la escala de graduación contemplada en el artículo 39 «no puede justificarse desde la necesidad de establecer unos mínimos de protección y sólo puede explicarse, bien desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, bien desde el deseo de establecer unos tipos de sanciones uniformes en todo el territorio nacional. Sin embargo, ninguna de esas finalidades está cubierta por el artículo 149.1.23.^a de la CE. (...). Por ello los preceptos impugnados aun cuando se apartan de la ley no son contrarios al artículo 149.1.23.^a de la CE», FJ 8. Diciendo con anterioridad al párrafo transcrito que corresponde llenar de sentido al legislador autonómico dicha «graduación». En este sentido, con anterioridad, el TC, S. 102/1995, FJ 32, ya había dicho que la clasificación genérica de las sanciones «con la simétrica escala cuantitativa para las multas están necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas». En este sentido, cfr. STC 227/1988, FJ 29.

⁷⁸ En la STC 196/1996 se declaran inconstitucionales determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, que prevén sanciones de 50.001 a 500.000 pesetas para infracciones que en la Ley estatal estaban sancionadas con multas de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas, por entenderse que dichos preceptos son contrarios a la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y al artículo 149.1.1 de la CE.

⁷⁹ STC 102/1995, FJ 32.

⁸⁰ SSTC 102/1995, FJ 14, y 13/1998, FJ 3.

⁸¹ Este tema, aun cuando no abordando cuestiones relacionadas con el medio ambiente, ha sido objeto de tratamiento por el TC en ss. 252/1988, 64/1991, 76/1991, 236/1991, 79/1992 y 141/1993, entre otras.

cutar una disposición comunitaria aquella que ostente la competencia sobre la materia que verse la misma; y d) el hecho de que el Estado transponga a nuestro Derecho Directivas comunitarias no debe presuponer el carácter básico de la norma estatal adoptada en este sentido, la adopción de normas básicas de este modo sólo puede hacerla el Estado cuando lo permitan la CE y los EEAA.

3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el presente epígrafe vamos a dejar constancia de los criterios sentados por el TC sobre los caracteres y principios que presenta e informan el Derecho ambiental. Pero no vamos a abordar aquí la totalidad⁸² de estos principios y caracteres, sino aquellos más sobresalientes de los que se ha hecho eco este Tribunal en la jurisprudencia dictada sobre medio ambiente.

3.1. Caracteres

A) El TC ha considerado como conceptos jurídicos indeterminados el «medio ambiente»⁸³ y la «protección del medio ambiente»⁸⁴. Pues la ausencia de una definición jurídica en las normas que contemplan el medio ambiente provoca la existencia de una multitud de situaciones y realidades que solamente pueden tener encaje en una norma jurídica desde el análisis de las mismas en un caso concreto. De ahí que, en principio, también resulten indeterminados los instrumentos de protección contemplados en dicha norma respecto de las citadas realidades y situaciones concretas.

B) Carácter complejo, multidisciplinario y polifacético⁸⁵. Estos tres adjetivos hacen referencia a una misma realidad y es el carácter amplio del medio ambiente. Esta amplitud hace del medio ambiente una materia con capacidad de incidir y ser incida en y por otras materias acogidas a títulos competenciales específicos como ya hemos puesto de manifiesto en el epígrafe anterior a propósito de la distribución de competencias.

⁸² Un estudio exhaustivo de estas características lo realiza D. LOPERENA ROTA, *Los principios del Derecho ambiental*, Ed. IVAP-Civitas, Madrid, 1998.

⁸³ STC 102/1995, FF.JJ. 4 y 5.

⁸⁴ STC 102/1995, FJ 7.

⁸⁵ SSTC 64/1982, FJ 5, y 102/1995, FJ 7.

C) Carácter o dimensión internacional del medio ambiente ⁸⁶. Esta característica del medio ambiente también ha sido resaltada por el TC, y está relacionada con la amplitud a que nos hemos referido en el punto anterior. Pues la naturalidad de los recursos ambientales y su universalidad hace que cualquier acción destructiva del ambiente pueda afectar a aquellos sea cual fuera el lugar donde se origine aquélla. Los recursos ambientales no conocen fronteras políticas ni administrativas. De ahí la importancia cada vez mayor del Derecho internacional para la protección del ambiente.

D) El medio ambiente como componente o elemento de la calidad de vida. La calidad de vida es un concepto al que la CE hace referencia en varios lugares (Preámbulo, arts. 45 y 129), y por su consideración en el artículo 45 presenta una relación especial con el medio ambiente ⁸⁷. El TC ha diferenciado ambos conceptos en el sentido de considerar la calidad de vida como algo que trasciende al medio ambiente, siendo la protección del medio ambiente uno de los elementos ⁸⁸ (no el único) a través de los cuales se consigue la calidad de vida.

3.2. Principios

A) Armonización y compaginación de la protección del medio ambiente con el desarrollo de la actividad económica. Las actividades industriales tienen una incidencia positiva en la economía y negativa en el medio ambiente. El desarrollo económico y la protección del medio ambiente son dos bienes constitucionalmente protegidos que pueden entrar en conflicto. El TC cuando ha afrontado este tema ⁸⁹ ha optado por tratar de establecer un equilibrio entre ambos bienes, no determinando apriorísticamente con carácter general la prevalencia de uno sobre otro, sino su armonización y compaginación. Dicha prevalencia, en su caso, habrá de establecerse en cada caso concreto.

B) Solidaridad y subordinación de toda la riqueza del país al interés general. El principio de solidaridad contemplado en los artículos 2 y 45 de la CE presenta una relación especial con el principio de subordinación

⁸⁶ SSTC 64/1964, FJ 4, 227/1988, FJ 15, y 102/1995, FJ 17.

⁸⁷ Vid. SSTC 64/1982, FJ 2, y 102/1995, FJ 4.

⁸⁸ Sobre este particular *vid.* M. J. MONTORO CHINER, «El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor R. Martín Mateo, *op. cit.*, p. 3441.

⁸⁹ STC 64/1982, FF.JJ. 2, 6 y 8.

de toda la riqueza del país al interés general (art. 128 de la CE). Ambos principios tienen una especial relevancia en el ámbito ambiental ⁹⁰. Una de las manifestaciones del principio constitucional de solidaridad consiste en que la actuación de las CCAA no debe llevarse a cabo inobservando el interés general, es decir, la gestión de sus intereses propios ha de realizarse teniendo en cuenta la comunidad de intereses que les vincula a todas ⁹¹. De este modo, si tenemos en cuenta que sobre el ámbito material del medio ambiente (los recursos naturales) las CCAA tienen asumidas competencias legislativas, no cuesta trabajo entender que dichos principios han de presidir, sobre todo, el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, sirviendo en este ámbito de límites al ejercicio de las competencias por estas últimas. No obstante lo anterior, estos principios deben ser compatibles con la diversidad de regulaciones que comportan las competencias legislativas de las CCAA.

C) Principios de colaboración, coordinación y cooperación. La coordinación en la CE está contemplada a un doble nivel de una parte como competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.13.^a de la CE «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y, de otra parte, como principio de actuación de la Administración pública (art. 103 de la CE).

En determinados casos cuando sobre un mismo espacio físico se proyectan competencias distintas que corresponden ejercer a Administraciones diferentes en virtud de títulos competenciales específicos ⁹², y uno de estos títulos competenciales es el de medio ambiente, el TC ha justificado la retención en manos del Estado de determinadas competencias con fundamento en el artículo 149.1.13.^a de la CE. Es el caso de los contenidos de los planes hidrológicos de cuenca ⁹³, de la participación del Estado en la planificación hidrológica intracomunitaria, o de la competencia estatal para la declaración de las zonas de agricultura de montaña ⁹⁴.

Del mismo modo, el TC ha puesto de manifiesto de forma reiterada que en el ámbito ambiental, la actuación de las Administraciones públicas competentes y las relaciones entre éstas en el ejercicio de sus compe-

⁹⁰ STC 64/1982, FF.JJ. 2, 4, 5 y 6.

⁹¹ Vid. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Comentarios a la Constitución Española. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, obra coordinada por este autor, Ed. CEURA, Madrid, 1993, p. 10.

⁹² SSTC 227/1988, FJ 13 y 18, 149/1991, FJ 4 C b, 243/1993, FJ 3, y 102/1995, FJ 3.

⁹³ Vid. artículos 40 y 41 de la LA.

⁹⁴ SSTC 277/1988, FJ 20.c), d) y e), y 45/1991, FF.JJ. 3 y 4.

tencias ha de estar presidida por los principios de coordinación, colaboración y cooperación ⁹⁵, y ello, sobre todo, a la vista de la existencia de competencias concurrentes y compartidas en esta materia. La importancia de estos principios ha sido resaltada por el TC cuando establece que la necesidad de hacer realidad la coordinación y la cooperación presenta carácter básico ⁹⁶.

Por último, consideramos importante dejar constancia de la trascendencia de estos principios en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria en materia de medio ambiente. En este sentido dice el TC que «el contenido de la información requerida por las directivas comunitarias corresponde a la Generalidad de Cataluña, mientras que la transmisión de esa información a la Comisión de la Comunidad Europea corresponde al Estado, pues es éste, como Estado miembro de la Comunidad Europea y obligado por las directivas comunitarias, quien ha de relacionarse con dichas instituciones para hacerles llegar la información», exigiendo esta circunstancia un esfuerzo adicional de coordinación y colaboración entre la Administración del Estado y la autonómica ⁹⁷.

D) Principio de seguridad jurídica. Es amplio el contenido de este principio. El TC ya apeló a él para establecer su doctrina sobre el concepto formal de bases ⁹⁸, lo que supone una incidencia de este principio sobre la materia ambiental al igual que sobre todas aquellas otras sobre las que el Estado tenga competencia para el dictado de la legislación básica. Pero, sin embargo, aquí queremos hacer referencia a la incidencia que este principio puede tener en el modo de legislar, es decir, en la exigencia que en virtud del mismo se le puede hacer al legislador para que elabore normas claras, completas y que permitan al operador jurídico saber en cada momento la legislación vigente sobre cada materia. En este sentido, el TC dice que «la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisio-

⁹⁵ SSTC 64/1982, FJ 8, 227/1988, FJ 13, 149/1991, FJ 4.C.b, F.b, 45/1991, FF.JJ. 3 y 4, 243/1993, FJ 3, 329/1993, FJ 3, 36/1994, FJ 3, 102/1995, FF.JJ. 8, 19, 25 y 32, y 118/1998, FJ 12, entre otras.

⁹⁶ SSTC 102/1995, FJ 32, 161/1996, FJ 5, 13/1998, FJ 11, y 15/1998, FJ 3.

⁹⁷ STC 172/1992, FJ 3.

⁹⁸ STC 118/1998, FJ 16.

nes entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable»⁹⁹. En el ámbito del medio ambiente existe una pluralidad, diversidad y dispersión normativas que dificultan en ocasiones el conocimiento exacto y completo de aspectos concretos de esta materia. Esta circunstancia, en parte, es debida a su amplitud y a la pluralidad de instancias administrativas competentes para legislar, pero, también, en gran parte, es debida a la inobservancia por el legislador de las exigencias de este importante principio.

E) Propiedad privada. El artículo 33 de la CE no establece respecto de la propiedad un derecho absoluto, sino que su contenido está delimitado por la función social que cumple. Ello significa que este derecho está integrado, de una parte, por un conjunto de facultades sobre las cosas que constituyen su objeto y, de otra parte, también y al mismo tiempo, por un conjunto de limitaciones a dichas facultades estipuladas por las leyes en atención a la finalidad o utilidad social que el bien objeto del derecho esté llamado a cumplir¹⁰⁰. Pues bien, a la vista de los elementos que integran el ambiente, determinados bienes objeto de propiedad privada van a resultar afectados por el contenido del artículo 45 de la CE. Es decir, la protección del medio ambiente impone limitaciones al derecho de propiedad de los bienes afectados por esta protección, a modo de ejemplo, piénsese en las propiedades privadas declaradas espacios naturales protegidos. Esta circunstancia obliga al legislador a determinar el contenido del derecho de propiedad de estos bienes¹⁰¹, para saber en cada caso qué limitaciones tienen amparo en la función social de la propiedad de estos bienes y qué otras afectarían al contenido esencial de este derecho y, consecuentemente, resultarían indemnizables. Como quiera que las características y la naturaleza de los bienes afectados por la protección del medio ambiente pueden ser diferentes, el legislador puede establecer regulaciones distintas de la propiedad de los mismos¹⁰².

El TC no ha determinado, entre otras cosas porque no es su función (es función del legislador), con carácter general, el contenido del derecho de

⁹⁹ STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4.

¹⁰⁰ G. JIMÉNEZ BLANCO, *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, obra coordinada por A. JIMÉNEZ BLANCO, Ed. Ceura, Madrid, 1993, pp. 474-475.

¹⁰¹ *Vid.* D. CANALS AMETLLER, «La polémica jurisprudencia...», cit., pp. 338 y 339.

¹⁰² G. JIMÉNEZ BLANCO, *Comentario...., op. cit.*, p. 475.

propiedad de los bienes afectados por la protección del medio ambiente. Sin embargo, sí ha amparado en la función social de la propiedad de estos bienes determinadas limitaciones impuestas por el legislador. Así, en relación con los espacios naturales protegidos, aun reconociendo la dificultad de delimitar entre las limitaciones que suponen privación de derechos patrimoniales y aquellas otras que tienen amparo en la función social de la propiedad, considera que las limitaciones y prohibiciones impuestas por la ley en los espacios declarados naturales protegidos responden a la función social que la propiedad de los bienes así afectados debe cumplir, y establece como criterio para distinguir unas limitaciones de otras el de los «usos tradicionales y consolidados» (STC 170/1989, FJ 8). Igualmente considera que tienen amparo en la función social que la propiedad debe cumplir en virtud del artículo 45 de la CE las limitaciones de uso establecidas por la LC en los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre ¹⁰³.

F) Principio de subsidiariedad. Este principio establecido por el Derecho comunitario, como ha escrito SANZ LARRUGA, «trata de delimitar, en esencia, a qué nivel deben tomarse las decisiones públicas para que produzcan el efecto más favorable, bien a nivel comunitario (de los quince Estados miembros), o bien, aisladamente, cada uno de ellos... es un criterio para el ejercicio de las competencias comunitarias y no un criterio para la atribución de las mismas» ¹⁰⁴. El TC ha invocado este principio al pronunciarse sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las CCAA, en STC 102/1995, FF.JJ. 9, 14 y voto particular formulado a esta Sentencia por el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende (FJ 2) ¹⁰⁵.

4. SECTORES AMBIENTALES

4.1. Minería

La regulación jurídica de la minería constituye un sector de nuestro Ordenamiento jurídico sujeto a un régimen de distribución de competencias específico (art. 149.1.25.^a de la CE y demás concordantes). La minería

¹⁰³ STC 149/1991, FJ 3, B.b), D y H.

¹⁰⁴ F. J. SANZ LARRUGA, «El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el Derecho ambiental», en el *Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al profesor R. Martín Mateo, *op. cit.*, p. 3787. Sobre el principio de subsidiariedad véase, además, J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Cuatro estudios de Derecho Administrativo Europeo*, Ed. Comares, Granada, 1999, pp. 17 y ss.

¹⁰⁵ *Vid.* F.J. SANZ LARRUGA, «El concepto de responsabilidad...», *cit.*, p. 3799.

como sector de la actividad económica despliega sobre su ámbito la incidencia de los principios constitucionales económicos, pero, al mismo tiempo, por su propia naturaleza, se trata de una actividad con influencia sobre medio ambiente. La concurrencia de estos dos factores en la actividad minera (económico y medioambiental) va a provocar la articulación de un marco jurídico donde, primero, ambos factores se regulen en caso de conflicto y, segundo, se establezcan condicionantes ambientales al desarrollo de esta actividad. Sobre estos dos extremos se ha pronunciado el TC:

A) Ciertamente, la relación minería-economía ha hecho que el TC se haya pronunciado sobre el conflicto originado entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Y, en este sentido, ha establecido las siguientes reglas: a) con carácter general no se decanta abierta y prioritariamente sobre la prevalencia ¹⁰⁶ de ninguno de ellos, sino que establece la necesidad de armonizar y compaginar ambos bienes constitucionalmente protegidos, y en caso de prevalencia de uno sobre otro, ésta habrá de realizarse en cada caso concreto; b) declara inconstitucional la prohibición general de la explotación de los recursos de las Secciones C y D en todos los espacios relacionados en el anexo de la Ley Catalana ¹⁰⁷, pues considera que la prohibición general de estos recursos (los de mayor importancia económica) es contraria al artículo 128 de la CE (STC 64/1982, FJ 6); c) considera que no es contraria a la CE la prohibición general de explotación de recursos de las Secciones A y B de la Ley de Minas sobre determinadas zonas establecida por la Ley de la Comunidad de Madrid ¹⁰⁸, y ello con fundamento en el carácter limitado y concreto de dichas zonas, la escasa repercusión de la prohibición para el interés general económico, y el interés público prioritario subyacente de la prohibición contenida en el artículo 13. 2 de la Ley 4/1989 (STC 170/1989, FJ 7); y d) la Administración podrá declarar la prioridad de una actividad minera sobre el medio ambiente, prioridad ésta que se mantendrá hasta que no haya una declaración expresa en sentido contrario (STC 64/1982, FJ 8).

B) En relación con la segunda cuestión, han sido dos fundamentalmente los instrumentos previstos por el legislador para preservar el medio ambiente como consecuencia del desarrollo minero: la restauración de espacios afectados y el depósito de fianzas. Sobre estos dos mecanismos de protección el TC ¹⁰⁹ ha sentado la siguiente doctrina: a) es inconstitucional

¹⁰⁶ SSTC 64/1982, FF.JJ. 2 y 8, y 170/1989, FJ 7.

¹⁰⁷ *Vid.* nota 1.

¹⁰⁸ *Vid.* nota 5.

¹⁰⁹ STC 64/1982, FF.JJ. 7, 8 y 9.

establecer con carácter general la denegación de las autorizaciones de explotaciones mineras con base en su escaso valor económico y al alto coste de la restauración, pues el sistema de fianzas debe asegurar esto último; b) no es inconstitucional la facultad legal otorgada a la Administración pública para denegar dichas autorizaciones cuando técnicamente sea imposible la restauración; c) el criterio a seguir respecto de la restauración ha de ser flexible, en el sentido de que no tiene por qué ser siempre total y completa; d) la obligación de restaurar rige respecto de aquellas actividades declaradas prioritarias; y e) las fianzas han de ser suficientes para la restauración y deben hacer frente a las medidas de protección del medio ambiente y no a otras responsabilidades ajenas a este concepto.

4.2. Espacios naturales protegidos

Los espacios naturales protegidos en el momento de la entrada en vigor de la CE estaban regulados por la LEN75 desarrollada por el Real Decreto 2672/1977, de 4 de marzo, y por las normas reguladoras de los distintos Parques Nacionales. La CE no los contempla específicamente en sus artículos 148 y 149. Sin embargo, los EEAA sí los consideran como materia sobre la que las CCAA tienen competencia exclusiva, en la mayoría de las veces, «de acuerdo con lo dispuesto» en el artículo 149.1.23.^a de la CE. A partir de ese momento las CCAA comienzan a ejercer sus competencias sobre esta materia, y el Estado dicta la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (en adelante, LCEN), desarrollada por los Reales Decretos 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran especies objeto de caza y pesca (en adelante, RD1095), 1118/1089, de 15 de septiembre, por el que se determinan especies objeto de caza y pesca comercializables (en adelante, RD1118), y 483/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el catálogo nacional de especies amenazadas (en adelante, RD483). Sobre esta materia vamos a destacar las siguientes cuestiones que el TC ha abordado:

A) Los espacios naturales protegidos como materia y el reparto de competencias. La no consideración de los espacios naturales en los artículos 148 y 149 de la CE y su contemplación en los EEAA como título competencial específico distinto del de medio ambiente ha provocado problemas a la hora de determinar su inclusión en la materia de medio ambiente, y ello como consecuencia del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. El TC, en un primer momento (STC 64/1982, FJ 3), parece establecer que la finalidad de las normas protectoras del medio ambiente es distinta de las reguladoras de los espacios naturales. En la STC 69/1982 (FJ 1), a propósito de las competencias

de Cataluña sobre medio ambiente y espacios naturales ¹¹⁰, se establece que si bien la competencia autonómica sobre la primera es distinta que sobre la segunda al ser esta última exclusiva ¹¹¹, la regulación estatal de los espacios naturales es legislación básica en materia de medio ambiente, constituyendo éste un sector más amplio donde están incluidos aquéllos. Esta consideración resulta fácilmente extraíble también de la STC 170/1989 (FJ 2). Sin embargo, con la STC 102/1995 (FF.JJ. 3 y 6), esta cuestión queda definitivamente resuelta, al considerar a los espacios naturales como un elemento del concepto de ambiente y como un título competencial «afin» al de medio ambiente, con la única peculiaridad de que cuando hayan sido asumidos como competencia exclusiva de las CC.AA. la facultad del Estado para incidir sobre ellos a través de sus competencias sobre protección del medio ambiente será menor.

B) La aplicación de institutos de Derecho privado a la protección de los espacios naturales protegidos. El derecho de tanteo y retracto. Esta institución de naturaleza privada fue contemplada en determinadas leyes relativas a espacios naturales y luego en la LCEN con carácter básico. La naturaleza civil de esta institución ha originado su impugnación con base en que se vulneran las competencias del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8). El TC (S. 170/1989, FJ 6), considera que tal vulneración no existe, toda vez que las normas sobre espacios naturales que contemplan este derecho no regulan su alcance y contenido, sólo se limitan a establecerlo en favor de la Administración para su ejecución. El establecimiento de este derecho en las leyes de espacios naturales se realiza con carácter instrumental, tal y como es regulado para servir a un título competencial distinto (STC 102/1995, FJ 16). No constituye vulneración de los artículos 149.1.1.^a y 23.^a de la CE el hecho de que las CCAA establezcan plazos inferiores a los previstos en el artículo 10 de la LCEN (legislación básica) ¹¹².

C) Espacios naturales y autonomía local. De una parte, la declaración de un espacio como natural incide en las competencias locales sobre

¹¹⁰ Artículos 9.10 y 10.1.6 del EA.

¹¹¹ Dice el TC que la interpretación de los EEAA conforme a la CE fuerza a entender que la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre espacios naturales es exclusiva, pues así debe deducirse de la interpretación que corresponde hacer de los artículos 147.1 y 2.d) y 149.1 y 3 de la CE en relación con el artículo 9.10 del EA Catalán. Y es que en el artículo 149.1 de la CE se establecen una lista de materias sobre las que el Estado se reserva competencias, y sobre esta materia el Estado no se ha reservado competencia alguna por lo que en virtud del artículo 149.3 de la CE puede ser asumida como exclusiva por los EEAA como así lo ha hecho el catalán, artículo 9.10. La remisión de este precepto estatutario al artículo 149.1.23.^a de la CE es una remisión querida por el legislador catalán que hace que esta competencia no sea ilimitada ni absoluta (STC 69/1982, FJ 1).

¹¹² STC 156/1995, FF.JJ. 5 y 6.

ordenación del territorio y, de otra, la participación de los municipios afectados en la administración y gestión de los espacios naturales es sensiblemente inferior a la de la Administración autonómica. Estas circunstancias se ha dicho que vulneran el principio de autonomía local. El TC (S. 170/1089, FJ 9), sin embargo, ha establecido lo siguiente: a) el carácter supramunicipal de estos espacios hace que los intereses públicos perseguidos con su declaración queden mejor tutelados mediante su gestión por una instancia que trascienda a lo municipal; b) la existencia de límites a la ejecución de competencias sin más no se puede identificar con la vulneración de la autonomía local, sino como resultado normal de esas competencias; y c) si se respetan los límites de representación impuestos por la LCEN no hay vulneración del principio de autonomía local.

D) Espacios naturales y propiedad privada. Una de las características de las leyes de espacios naturales es que impongan limitaciones de uso y disfrute a las propiedades privadas situadas en su interior. De ahí, como ya dijimos en otro lugar de este trabajo, el deber del legislador de regular el contenido del derecho de propiedad de estos bienes, para saber en cada caso qué limitaciones tienen amparo en la función social de la propiedad de los mismos y qué otras pueden resultar indemnizables. En la STC 170/1989 (FJ 9), sobre la Ley de la Cuenca Alta del Manzanares, se considera que las limitaciones de uso y prohibiciones establecidas tienen su fundamento en la función social de la propiedad de estos bienes, y considera como criterio para delimitar las limitaciones inherentes a dicha función social de otras que pudieran afectar al contenido esencial del derecho el de los «usos tradicionales y consolidados».

E) El planeamiento de los recursos naturales. El TC ¹¹³ califica estas normas de planeamiento integradas por los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) y por los Planes Rectores de Uso y Gestión (en adelante, PRUG) como instrumento preventivo de protección del medio ambiente, mediante el cual se pone «orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige» el artículo 45 de la CE. La prevalencia que les otorga la LCEN sobre otras figuras de planeamiento es considerada como aspecto esencial e imprescindible «para lograr la finalidad protectora que les viene asignada» por la Ley ¹¹⁴.

¹¹³ STC 102/1995, FF.JJ. 13, 14, 15 y 17.

¹¹⁴ No obstante la importancia del planeamiento de los recursos naturales otorgada por la LCEN, luego confirmada por la STC 102/1995, es necesario dejar constancia de que mediante S. 163/1995, de 8 de noviembre, el TC desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra determinados preceptos de la 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se dictan medidas adicionales de protección, por infringir el artícu-

F) El carácter básico de la clasificación y definición de los espacios naturales. La LCEN otorga carácter básico a sus artículos 12 a 20 que clasifican y definen las distintas categorías de espacios naturales en ella contemplados. El TC confirma el carácter básico de estos preceptos con fundamento en el interés supraterritorial de estos espacios con tendencia a convertirse en «universal», y en la conveniencia para su conservación de establecer un régimen jurídico homogéneo que sirva de «mínimo común denominador a la finalidad de asegurar el disfrute de todos del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (STC 102/1995, FJ 17).

G) Modalidades de espacios naturales y competencias administrativas. No obstante lo expuesto en el punto anterior, el TC sí ha revocado algunos puntos de la LCEN relativos a las competencias administrativas en relación con determinadas modalidades de espacios. Éstos son los siguientes: a) artículo 21.4 que reserva al Estado la competencia de declaración, la coordinación de su gestión y la presidencia del Patronato o Junta Rectora de los espacios naturales situados en dos o más CCAA. El TC declara inconstitucional este precepto por reducir las competencias autonómicas en esta materia, toda vez que la supraterritorialidad no constituye título competencial ¹¹⁵; b) artículo 21.3 que otorga al Estado la competencia para la declaración y gestión de los espacios naturales enclavados en la zona marítimo-terrestre. Igualmente, este precepto es declarado inconstitucional por quebrantar el orden de competencias constitucionalmente establecido, pues «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. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente» ¹¹⁶; y c) por último, respecto de los Parques Nacionales (arts. 22 y 23 de la LCEN), el TC declara inconstitucional la atribución en exclusiva de su gestión al Estado, por vulnerar las competencias de ejecución de las CCAA en esta materia ¹¹⁷.

lo 15 de la LCEN, de carácter básico (al haberse procedido a la declaración de espacios naturales sin la aprobación previa de los correspondientes PORNs), y el derecho de participación de los sectores interesados previsto en el artículo 6 de la citada Ley. El TC fundamenta su decisión en que la Ley impugnada tiene encaje en la situación excepcional contemplada en el citado artículo 15 cuyos requisitos se cumplen en virtud de la disposición adicional primera de la Ley 2/1989. Sobre esta decisión fueron emitidos dos votos particulares por los Magistrados don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López.

¹¹⁵ STC 102/1995, FJ 19.

¹¹⁶ STC 102/1995, FJ 20.

¹¹⁷ STC 102/1995, FF.JJ. 21 y 22.

4.3. Flora y fauna

La LCEN no sólo regula los espacios naturales, sino la flora y fauna silvestres; en desarrollo de éstas tuvieron lugar los tres Reales Decretos de los que hemos dejado constancia en el punto anterior. En este apartado vamos a hacer referencia a los aspectos más sobresalientes que han sido abordados por el TC en relación con este sector del medio ambiente.

A) La fauna y la flora como elementos del concepto de ambiente. La fauna y flora, integradas por animales y plantas, son recursos naturales y por tanto elementos que forman parte del concepto de ambiente. Estos elementos deben incluir también los ecosistemas o hábitats naturales donde se desarrollan al ser indispensables para su conservación ¹¹⁸.

B) Competencias administrativas. La fauna y la flora como tales no aparecen relacionadas en los artículos 148 y 149 de la CE ni en los correspondientes de los EEAA. Sin embargo, unas veces en el artículo 148 de la CE y en los EEAA y otras veces sólo en los EEAA, sí se contemplan materias tales como la caza, la pesca fluvial y los ecosistemas que tienen su razón de ser en la existencia de la fauna y de la flora, sobre las que las CCAA han asumido competencias exclusivas. De este modo la inclusión de estos elementos en el concepto de ambiente y la competencia exclusiva de las CCAA sobre sectores concretos de dichos elementos va a provocar que la competencia ambiental del Estado se proyecte sobre estos otros títulos competenciales sobre los que las CCAA tienen competencia exclusiva. En estos casos, como ha dicho el TC, la competencia del Estado en materia de medio ambiente es menos extensa e intensa al tratarse de títulos competenciales sobre los que las CCAA tienen competencia exclusiva ¹¹⁹.

C) Instrumentos de protección y conservación establecidos en la legislación del Estado. Aquí sólo vamos a hacer referencia a aquellos instrumentos sobre los que el TC se ha pronunciado. Éstos son los siguientes: a) el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, el TC ratifica su carácter básico y justifica las competencias de ejecución del Estado al considerarlo como acto «complementario» necesario para conseguir los fines inherentes a la regulación básica (STC 102/1995, FJ 25); b) la lista de prohibiciones y limitaciones de los artículos 33 y 34 de la LCEN, la determinación de las especies comercializables ¹²⁰, la creación del Censo

¹¹⁸ SSTC 102/1995, FF.JJ. 3, 6, 23, 26, y 14/1998, FJ 2.

¹¹⁹ SSTC 102/1995, FJ 3, 24, 26, y 14/1998, FJ 2.

¹²⁰ *Vid.* artículos 34.c) de la LCEN, y disposición adicional cuarta del RD 1118.

Nacional de Caza y Pesca ¹²¹ y de un Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca ¹²² presentan un contenido ambiental, de ahí su irreprochable carácter básico ¹²³; c) dice el TC que la exigencia de licencia de caza y pesca para realizar estas actividades presenta contenido ambiental (y consecuentemente podría tener carácter básico), pero no el modo de obtenerla como establece el artículo 35. 1 y 2 de la LCEN, por ello procede su revocación al invadir la competencia autonómica ¹²⁴; y d) la determinación de las especies objeto de caza y pesca, el establecimiento de métodos prohibidos de caza y pesca y la fijación temporal respecto de cuando pueden realizarse estas actividades presenta incidencia ambiental, pero no pueden ser establecidas por el Estado porque supondría invadir las competencias de las CCAA en esta materia, por ello no pueden revestir las prescripciones estatales el carácter de normas básicas ¹²⁵ (STC 102/1995, FJ 30).

D) Limitación de derechos constitucionales. Las medidas que se pueden adoptar para conservar y proteger la fauna y flora (al igual que para cualquier otro elemento del ambiente) pueden, en principio, suponer un límite al ejercicio de derechos constitucionales. El TC, sobre este tema, ha establecido que hay que partir de que los derechos que la CE establece no son garantías absolutas y, en este sentido, las medidas adoptadas hay que enjuiciarlas teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad entre su contenido y el fin legítimo que se persigue con las mismas que, en este sector del medio ambiente, tendrá justificación en el artículo 45 de la CE (STC 66/1991, FF.JJ. 2, 3 y 4) ¹²⁶.

4.4. Aguas continentales

Dos principios fundamentales sobre los que se articula la LA son la demanialización de los recursos hídricos, que como recurso natural escaso e

¹²¹ Artículo 35.3 de la LCEN.

¹²² Artículo 35.4 de la LCEN.

¹²³ STC 102/1995, FF.JJ. 26, 27 y 29.

¹²⁴ STC 102/1995, FJ 28.

¹²⁵ *Vid.* artículo 33.1 de la LCEN y disposición adicional primera del RD 1095.

¹²⁶ Esta Sentencia recae en un proceso de inconstitucionalidad donde se impugna la medida adoptada por una CA consistente en «prohibir el tráfico y venta de cangrejos vivos de río de cualquier especie en todo el territorio de dicha Comunidad Autónoma» con la finalidad de proteger otra especie biológica (el cangrejo autóctono). Se alega por la parte recurrente que esta medida infringe el derecho a la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional (art. 139.2), el derecho de propiedad (art. 33) y el principio de libertad de empresa (art. 38). El TC desestimó el recurso.

indispensable para la vida y el desarrollo de actividades económicas debe merecer la misma calificación jurídica (dominio público), y el ofrecimiento de este recurso en condiciones de calidad, debiendo utilizarse sin degradar el medio ambiente. De estos dos principios se hace eco el TC en la S. 277/1988 (FJ 6).

Los recursos hídricos son el soporte físico de una pluralidad de actividades sobre las que los EEAA y la CE atribuyen competencias al Estado y a las CCAA, pero al mismo tiempo es un recurso natural de los previstos en el artículo 45. Forman parte del concepto de ambiente. Son una materia acogida a un título competencial específico, «colindante» con el de medio ambiente, sobre cuya realidad física se proyectan competencias concurrentes ¹²⁷.

La demanialización del agua no significa que los poderes públicos se apropien este bien, sino su exclusión del tráfico privado para garantizar los fines establecidos en el ordenamiento jurídico que, cuando se trata de bienes de características unitarias como el agua lo es, entre los mismos pueden estar los previstos en el artículo 45 de la CE, la protección del ambiente. Cuando se trata de esta categoría de bienes, en virtud del artículo 149. 1.1.^a y 18.^a, la competencia para declarar su demanialidad ha de ser del Estado. Ahora bien esta competencia no debe ser confundida con la propia titularidad del demanio ni, tampoco, con las competencias sobre las distintas actividades que se pueden realizar sobre el soporte físico que constituye este recurso.

Las circunstancias apuntadas, unidas al tenor literal de los artículos 148.1.10.^a y 149.1.22.^a de la CE y concordantes de los EEAA, crean una especial complejidad en el sistema de distribución de competencias en esta materia entre el Estado y las CCAA. El TC ha tratado de desenmarañar esta complejidad estableciendo las siguientes ¹²⁸ reglas: primero, la titularidad del dominio público no predetermina la atribución de competencias; segundo, hay que distinguir entre «recursos hidráulicos», que hacen referencia a la protección del demanio y cuya competencia es del Estado, y «aprovechamientos hidráulicos» donde se integran las reglas que regulan su utilización, aprovechamiento y uso incluidas las reglas de policía, que pueden ser competencia de las CCAA siempre que hayan asumido competencias en sus EEAA, y teniendo en cuenta las demás reglas que siguen; tercero, el Estado tiene atribuidas competencias sobre

¹²⁷ SSTC 277/1988, FJ 13, 102/1995, FF.JJ. 3 y 6, y 15/1998, FJ 3.

¹²⁸ STC 277/1988, FF.JJ. 13, 15 y 18.

protección de los recursos hidráulicos tanto en las cuencas hidrográficas intracomunitarias como en las intercomunitarias, y sobre aprovechamientos hidráulicos en estas últimas. Mientras que las CCAA podrán asumir competencias en materia de «aprovechamientos hidráulicos» en las cuencas hidrográficas que estén situadas íntegramente en su territorio; cuarto, a las reglas anteriores hay que añadir la del interés de la CA «en los proyectos, construcción y explotaciones de aprovechamientos de interés de la CA» (art. 148.1.10 de la CE), este interés se determinará en cada caso ¹²⁹; y quinto, lo hasta aquí expuesto no puede enervar las competencias que el Estado y las CCAA puedan ejercer en virtud de otras habilitaciones competenciales sobre los recursos hídricos, entre las que cabe destacar la prevista en el artículo 149.1.23.^a de la CE referida al medio ambiente.

Teniendo en cuenta las reglas anteriores el TC, en S. 227/1988 ¹³⁰, ha considerado que determinados contenidos de la LA tienen encaje en el artículo 149.1.23.^a de la CE, entre éstos, vamos a destacar los siguientes: a) artículos 6.b), 40.g) y 88.3, referidos a contenidos concretos de los planes hidrológicos y medidas de aplicación a la policía de cauces orientadas a la conservación y recuperación del recurso y del entorno afectado; b) artículos 92 a 100, donde se regulan los vertidos. Éstos afectan a la policía demanial, pero tienen el carácter de normas básicas en materia de medio ambiente, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la CE, sin embargo, el criterio para establecer las competencias de ejecución es el determinado por el de cuenca hidrográfica y el que derive del artículo 149.1.22.^a de la CE; c) artículo 101, la reutilización de aguas depuradas se enmarca en el concepto de aprovechamientos hidráulicos, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre legislación básica del medio ambiente y el dictado de las bases y coordinación general de la sanidad (arts 149.1.16.^a y 23.^a de la CE); d) artículo 103, las zonas húmedas, que aunque sea notoria su relación con la ordenación y gestión de los recursos hidráulicos, el contenido del precepto no excede de la legislación básica del Estado para dictar normas sobre protección del medio ambiente; y e) artículos 104 y 105, el canon de vertido y de utilización, en lo que se refiere al primero de ellos no excede de las compe-

¹²⁹ En este sentido dice el TC que en las cuencas intercomunitarias las competencias de las CCAA están condicionadas por las competencias de la Administración del Estado, de ahí que el modo más directo que tienen las CCAA para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en estas cuencas es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos en la legislación estatal (STC 161/1996, FJ 5).

¹³⁰ FF.JJ. 20, e), 26, 27, 28 y 32.

tencias del Estado en materia financiera y su creación responde también a la competencia del Estado sobre legislación básica en materia de medio ambiente, es una figura de protección orientada a la conservación y mejora de la calidad de las aguas y demás recursos naturales integrados en el dominio público hidráulico.

Sólo nos resta en este apartado hacer una referencia a la pesca fluvial que, al haber sido asumida por las CCAA como competencia exclusiva, incide en las competencias estatales sobre aguas continentales y medio ambiente, sobre todo, en las cuencas hidrográficas supracomunitarias ¹³¹.

4.5. Dominio público marítimo terrestre

El dominio público marítimo terrestre, integrado por los bienes relacionados en los artículos 3 a 5 de la LC, va a constituir el soporte físico de un conjunto de actividades sujetas cada una de ellas a títulos competenciales distintos, lo que provoca, como ocurre en el caso del dominio público hidráulico, un entrecruzamiento de competencias entre las cuales concurre la de medio ambiente.

El TC incluye el concepto de litoral en el de ordenación del territorio, y a los efectos de la LC considera que la definición de litoral debe incluir la ribera del mar y las zonas de protección e influencia. De este modo sobre los bienes que integran el dominio público marítimo terrestre se proyecta la competencia exclusiva de las CCAA sobre ordenación del territorio. En estos casos como ya se dijo en la Sentencia sobre la LA, esta exclusividad no puede impedir el ejercicio de otras competencias concurrentes por otras Administraciones.

Los bienes de dominio público marítimo terrestre, igual que los integrantes del dominio público hidráulico, presentan una naturaleza unitaria y natural por lo que su declaración y titularidad corresponde al Estado que, además, es competente para adoptar todas las medidas que considere necesarias para preservar sus características propias. La inclusión de estas medidas en el régimen jurídico de estos bienes se impone por la naturaleza de éstos, pues el mandato del constituyente resultaría burlado si el

¹³¹ SSTC 15 y 110/1998. En la primera de estas Sentencias se declara inconstitucional la prescripción de la Ley de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha consistente en prohibir con carácter general cualquier vertido que perjudique los recursos pesqueros, pues entiende el TC que vulnera la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente que sobre vertidos establece un sistema general de autorización administrativa, y la Ley autonómica establece una prohibición general (FF.JJ. 9 y 10).

Estado retuviese la titularidad de los mismos pero tolerase que su naturaleza y características fueran destruidas o alteradas ¹³². La importancia de estos bienes impone al legislador su protección. Protección ésta que debe llevarse a cabo tanto sobre los bienes demaniales como sobre los terrenos colindantes a éstos.

El establecimiento de estas normas de protección comporta, primero, la configuración del uso y la imposición de limitaciones del demanio, segundo, la imposición de limitaciones de uso en los terrenos colindantes, y tercero, la incidencia en las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. Y, en este sentido, la legitimación ¹³³ del Estado para establecer los usos y limitaciones del demanio y para incidir en las competencias de las CCAA sobre ordenación del territorio está en la propia titularidad de los bienes de dominio público, y para imponer limitaciones en los terrenos colindantes a estos bienes se encuentra en varios títulos competenciales (del art. 149.1 de la CE), sobre todo, en el del artículo 149.1.1.^a, que opera en un doble plano, para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y para que las limitaciones al derecho de propiedad de los terrenos colindantes sean también iguales en todo el territorio nacional; y en el del artículo 149.1.23 sobre protección del medio ambiente.

En virtud del razonamiento anterior las previsiones del Título II de la LC adquieren legitimación ¹³⁴ en la competencia estatal sobre medio ambiente, y las del Título III en la retención por la Administración de facultades de gestión del demanio que sólo pueden ser utilizadas en atención a los fines que justifican la existencia de estos bienes tales como la protección de su integridad, la preservación de sus características naturales y la utilización libre y gratuita, con el límite de no condicionar abusivamente las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. La retención de estas facultades deriva de la titularidad del dominio, y entre ellas de forma expresa algunas se justifican en la protección del medio ambiente ¹³⁵.

Importante resulta el pronunciamiento del TC sobre el tema de vertidos en las aguas del litoral. Tema este complejo por cuanto que, de una parte, las CCAA asumieron competencias para la ejecución de la legisla-

¹³² STC 149/1991, FJ 1.C.

¹³³ STC 149/1991, FJ 1.D).

¹³⁴ STC 149/1991, FJ 4.A).

¹³⁵ *Vid.* artículos 33.3 y 38.1 de la LC, y STC 149/1991, FJ 4 B), c) y h).

ción sobre medio ambiente, y los vertidos son una materia ambiental cuya legislación básica corresponde al Estado y, de otra parte, en título independiente asumieron competencias sobre vertidos «industriales y contaminantes», en unos casos, en el mar territorial y, en otros casos, en aguas interiores. Ante esta situación el TC ha dicho que la competencia de las CCAA sobre vertidos contaminantes e industriales en el mar territorial no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente, cabiendo afirmar que, «por tanto, para concluir, que 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 la norma sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino»¹³⁶.

4.6. Contaminación del aire

La contaminación atmosférica es otro sector del medio ambiente. La emisión de agentes contaminantes al aire contamina la atmósfera y, por ende, daña y perjudica este recurso natural, elemento del concepto de ambiente (STC 102/1995, FF.JJ. 6 y 7). Además de la Sentencia anteriormente citada el TC se ha pronunciado específicamente sobre la contaminación atmosférica en S. 329/1993 por la que resuelve un conflicto positivo de competencias en relación con los artículos 5 y 6.5 del RD 1613/1985, de 1 de agosto (después modificado por RD 1154/1986, de 1 de abril), en virtud de los cuales se atribuía al Gobierno del Estado la competencia para la declaración de zonas de atmósfera contaminada cuando resultara afectado el territorio de más de una CA. En estos casos, dice el TC, la atribución general y normal de esta competencia vulnera las competencias ejecutivas de las CCAA que en materia de medio ambiente todas la tienen atribuida. Pues el ejercicio de esta competencia por el Estado sólo se justifica en supuestos excepcionales cuando «la intervención separada» y coordinada «de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables» (FJ 4).

¹³⁶ STC 149/1991, FJ 4, F).

4.7. Ordenación del territorio

La ordenación del territorio «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial»¹³⁷. El TC se hace eco de la amplitud de contenidos de este concepto establecidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en mayo de 1983, que establece connotaciones de índole económica, social, cultural y ecológica. Esta heterogeneidad de contenidos requiere para su plasmación práctica tomar en consideración global las actuaciones de los Poderes públicos «a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo» (STC 149/1991, FJ 1, B). En la STC 36/1994 (FJ 3), se dice que la ordenación del territorio va a tener por «objeto... la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo». De este modo, queda claro cómo el factor ambiental está presente en el concepto de ordenación del territorio.

Pero la relación entre la ordenación del territorio y el medio ambiente viene determinada también por el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. La ordenación del territorio se proyecta sobre el suelo (elemento del concepto de ambiente, STC 102/1995, FF.JJ. 6 y 7) que, a su vez, constituye el soporte físico sobre el que se van a llevar a cabo un conjunto de competencias por Administraciones distintas, entre las que están las relativas al medio ambiente. Pero, al mismo tiempo, la ordenación del territorio está configurada en nuestro Ordenamiento jurídico como una competencia que ha sido asumida en exclusiva por las CCAA. Estas circunstancias provocan que sobre un mismo espacio físico concurren¹³⁸, cuando menos, dos títulos competenciales específicos, cuales son la ordenación del territorio y el medio ambiente.

La concurrencia de dos o más títulos competenciales obliga a que la Administración actuante en cada momento respete el resto de las competencias concurrentes y exige un mayor esfuerzo en el ámbito de las relaciones interadministrativas (de cooperación, coordinación y colaboración entre las Administraciones competentes)¹³⁹.

¹³⁷ STC 77/1984, FJ 2.

¹³⁸ SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 36/1994, FJ 3.

¹³⁹ STC 36/1994, FF.JJ. 3 y 5.

En el caso específico de las relaciones entre el medio ambiente y la ordenación del territorio, el TC ha establecido que se trata de dos materias interrelacionadas, pero, no obstante esta interrelación, la realización de la segunda puede verse condicionada por motivos medioambientales y debe ponderar la preservación del medio ambiente ¹⁴⁰. Esta circunstancia unida a la prevalencia reconocida por el Ordenamiento jurídico a la planificación ambiental sobre otras modalidades de planeamiento, otorga un mayor peso específico al medio ambiente frente a la ordenación del territorio, debiéndose considerar éste como un instrumento de protección de aquél.

4.8. Paisaje

La jurisprudencia ambiental del TC no ha pasado desapercibida frente al paisaje. Lo concibe como elemento integrante del medio ambiente. Así, justifica y legitima la facultad de dictar normas para la protección de dominio público marítimo terrestre en aras de asegurar y mantener sus valores paisajísticos, lo que, a su vez, encuentra amparo en el artículo 45 CE ¹⁴¹; del mismo modo, cuando ampara el dictado de normas que limitan el uso de los terrenos colindantes en el artículo 149.1.23.^a de la CE, establece que la finalidad de estas normas es preservar las características propias («incluso, claro está, los valores paisajísticos» ¹⁴²) de la zona marítimo-terrestre; respecto de las limitaciones impuestas por la LC en las zonas de servidumbre de protección y de influencia, dice que son normas básicas en materia de medio ambiente al estar orientadas a preservar sus valores naturales y paisajísticos ¹⁴³. De lo hasta aquí expuesto se deduce que las normas protectoras del medio ambiente incluyen normas protectoras del paisaje ¹⁴⁴. En la STC 102/1995 (FJ 6) ¹⁴⁵, se considera al paisaje

¹⁴⁰ SSTC 36/1994, FF.JJ. 3, 4 y 5, y 28/1997, FJ 5.

¹⁴¹ STC 149/1991, FJ 1.D).

¹⁴² STC 149/1991, FJ 1.D).

¹⁴³ STC 149/1991, FJ 3.D y H.

¹⁴⁴ STC 36/1994, FJ 6.

¹⁴⁵ En este FJ se dice literalmente «... ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales —la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar— y culturales e históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los Estatutos de Autonomía...». También en el voto particular formulado a la STC 13/1998 por el Magistrado don Pablo García Manzano (al que se adhirieron cuatro Magistrados más) se considera el paisaje como elemento integrante del concepto de ambiente (FJ Tercero).

como recurso ambiental que ha de ser incorporado al concepto constitucional de ambiente.

4.9. Turismo

El turismo presenta una relación importante con el medio ambiente, pues, a modo de ejemplo, el potencial ambiental de un país puede ser determinante para la afluencia turística y, al mismo tiempo, ésta puede ocasionar daños a aquél. El medio ambiente puede ser considerado como un recurso turístico que, al estar integrado por recursos naturales, puede verse perjudicado por el ejercicio de actividades inherentes al turismo, circunstancia esta última que ha sido puesta de manifiesto por el TC ¹⁴⁶. El turismo como actividad que ha de desarrollarse sobre un ámbito físico va a ser un título competencial concurrente con el de medio ambiente ¹⁴⁷. Del mismo modo, como subsector de la economía puede provocar un conflicto de intereses entre dos bienes constitucionalmente protegidos, cuales son la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico turístico, conflicto éste al que entendemos de aplicación la doctrina sentada por el TC en materia de minería ¹⁴⁸.

4.10. Evaluación de impacto ambiental

En el presente apartado vamos a hacer referencia a las cuestiones más sobresalientes que han sido abordadas por el TC en relación con este reciente pero importante instituto de nuestro Derecho ambiental.

A) Concepto y valoración. Dice el TC que «“la evaluación de impacto ambiental” como técnica de protección ambiental de carácter anticipado y preventivo...», es un «instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el Derecho Comunitario», que «ofrece a los poderes públicos... un instrumento para cumplir su deber de cohonestar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (...). La evaluación de impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva —con relación a proyectos de obras y actividades— de ámbito objetivo global o integrador o de naturaleza participativa» (STC 13/1998, FF.JJ. 3 y 4).

¹⁴⁶ STC 102/1995, FJ 7.

¹⁴⁷ STC 45/1991, FJ 3.

¹⁴⁸ STC 64/1982, FJ 2. En otro contexto pero con expresa referencia al turismo véase STC 156/1995, FJ 6.

B) Competencias administrativas. Sin duda una de las cuestiones más controvertidas que se ha planteado en relación con la normativa sobre Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) viene referida a la distribución de competencias. Según la legislación básica del Estado, la Administración competente sustantivamente para autorizar un proyecto sujeto a EIA, lo es también para emitir la Declaración del Impacto Ambiental (en adelante, DIA) de ese proyecto. Según el Gobierno del País Vasco, esta regulación vulnera el orden constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de medio ambiente, toda vez que siendo la DIA un acto de ejecución, cuando el proyecto se vaya a llevar a cabo en el territorio de una CA deberá ser ésta la competente para su dictado.

Para el TC esta cuestión no puede resolverse atendiendo sólo a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, sino que hay que tener en cuenta el carácter transversal de este instrumento de protección que condiciona la actuación estatal que se materializa en el territorio de las CCAA. Considera el TC que la EIA es un componente de la competencia que el Estado ejerce con carácter sustantivo, de este modo, la DIA no es un acto de ejecución en materia ambiental sino un acto que forma parte de la competencia sustantiva que corresponde ejercer al Estado (STC 13/1998, FF.JJ. 7, 8 y 9) ¹⁴⁹.

C) Otra cuestión que ha sido abordada por el TC tiene su origen en la Ley 11/1990, de 13 de abril, de Prevención de Impacto Ecológico de Canarias. Esta Ley establece tres modalidades de EIA sometiendo a cada una de ellas un conjunto de proyectos. De éstos fueron impugnados cuatro al entender la parte recurrente que la modalidad de EIA a que son sometidos por la Ley autonómica es menos proteccionista que la establecida para los mismos en la legislación básica del Estado, alegándose en este sentido que dicha Ley reduce o limita la protección del medio ambiente prevista en la legislación del Estado. El TC no sólo no aprecia la existencia de la alegada reducción o limitación, sino que implícitamente admite la diversidad de procedimientos de EIA, o sea que las CCAA dependiendo de los proyectos puedan establecer varios procedimientos de esta naturaleza ¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Sobre esta argumentación se formularon dos votos particulares: el primero (por el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera) está de acuerdo con el fallo de la S. pero no con el fundamento, según este Magistrado dicho fundamento debería haber sido «el interés general de España», como principio configurador del reparto de competencias, que trasciende al interés de cada CA; el segundo (formulado por el Magistrado don Pablo García Manzano, al que se adhieren tres Magistrados más), en síntesis, considera que la DIA es un acto de ejecución, y que la competencia sustantiva no puede absorber a la ambiental.

¹⁵⁰ STC 90/2000, FF.JJ. 5, 6 y 7.

4.11. Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas

Son escasas las referencias en la jurisprudencia ambiental del TC al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 (en adelante, RAM). Se hace una alusión a esta norma en la STC 102/1995 (FJ 5), para decir que en ella aparece por primera vez la expresión «medio ambiente». Una segunda referencia la hemos hallado en la STC 13/1998 (FJ 5), donde se deja constancia de su naturaleza ambiental al decir que «cuando el RD-Leg. 1302/1986 fue adoptado, tan sólo existían unas pocas disposiciones sectoriales que, de modo fragmentario y limitado, obligaban a ponderar los efectos de las obras e instalaciones sometidas a intervención administrativa. Así, el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961...»; y, en esta última Sentencia también (FJ 8), se dice que la licencia otorgada conforme al RAM («autorización de actividades calificadas») tiene por finalidad y efecto la preservación del medio ambiente.

4.12. Salud pública

Como es conocido, la relación entre medio ambiente y salud pública es evidente. Son abundantes los estudios que justifican la protección del medio ambiente en la salud de las personas. En la jurisprudencia ambiental del TC se ha dejado constancia con frecuencia de esta circunstancia ¹⁵¹, resultando exponente, en este sentido, la STC 329/1993 (FJ 4), cuando dice que «siendo de señalar que tanto en estos instrumentos internacionales como en el artículo 45 CE, la protección del medio ambiente tiene como objetivo final y está íntimamente unida a “la protección de la salud de las personas”».

4.13. Ruido

El pronunciamiento más importante del TC sobre el ruido tiene lugar con la S. 119/2001, de 24 de mayo, donde se considera que este agente contaminante puede atentar contra el contenido de los derechos fundamentales contemplados en los artículos 15 y 18. 1 y 2 de la CE. Dice el TC que el ruido afecta al derecho a la integridad física y moral «cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebosen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el artículo 15 CE» (FJ 6); e, igualmente, recono-

¹⁵¹ SSTC 227/1988, FJ 27, 102/1995, FF.JJ. 5, 6 y 7, y 119/2001, FF.JJ. 5, 6 y 7, entre otras.

ce que «una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificultan gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión y menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida», artículos 10.1 y 18.1 y 2 CE (FJ 6). En esta Sentencia se considera que el ruido atenta contra los derechos fundamentales y, consecuentemente, se otorga la máxima protección jurisdiccional frente a las perturbaciones producidas por éste, pero al amparo de los preceptos constitucionales citados, y no del artículo 45 de la CE ¹⁵². El TC opta por otorgar un «contenido ambiental» a los derechos fundamentales citados, y no por subjetivizar el derecho a que se refiere el citado artículo 45 de la CE.

5. CONSIDERACIÓN FINAL

La configuración constitucional del medio ambiente, y su posterior contemplación en los distintos EEAA, no ha gozado de una interpretación inequívoca. Institutos fundamentales del Derecho ambiental tales como el concepto jurídico de ambiente, la naturaleza jurídica del artículo 45 de la CE y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, han necesitado de una delimitación posterior.

Tal y como hemos expuesto a lo largo de este trabajo, el TC, primero, se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica del artículo 45 de la CE; segundo, se ha aproximado a la delimitación jurídica del concepto de ambiente, distinguiendo, en este sentido, entre «medio ambiente» y «protección del medio ambiente»; tercero, ha interpretado el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, atendiendo, de una parte, a las funciones que constitucional y estatutariamente se pueden ejercer sobre esta materia (legislar de forma básica, desarrollar lo básico, dictar normas adicionales de protección y ejecutar) y, de otra parte, a los denominados títulos competenciales afines y colindantes; y cuarto, ha relacionado el principio rector contemplado en el artículo 45 de la CE con otros principios y derechos constitucionales que, en principio, por su naturaleza y alcance podrían ser susceptibles de conflicto con la protección del medio ambiente.

¹⁵² Véase el FJ 4 de esta Sentencia y el voto particular formulado a la misma por el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, FJ 1, quien se muestra partidario de otorgar contenido subjetivo al derecho contemplado en el artículo 45 de la CE.

Durante estos casi «veinte años de jurisprudencia sobre medio ambiente» el TC ha establecido una importante doctrina sobre este sector del Derecho. Se podrá estar más o menos de acuerdo, pero no se puede poner en duda que las dificultades iniciales existentes en este ámbito hoy están superadas gracias a la interpretación realizada por este Tribunal, en cuya virtud se han consolidado las bases de la ordenación jurídica del medio ambiente en nuestro Derecho. Sin embargo, no podemos decir que el Legislador haya funcionado al ritmo y en la tónica que lo ha hecho el TC como lo acreditan la existencia todavía de regulaciones antiguas y poco operativas de determinados sectores del medio ambiente (p.e., la contaminación atmosférica), y la ausencia de regulación sobre otros (p.e., el ruido).

