

Revista Aranzadi de Derecho Ambiental

RdA

revista

Dirección:

Ramón Martín Mateo

Secretaría:

Juan Rosa Moreno
Javier Serrano García
Germán Valencia Martín

Ex t r a c t o

DOCTRINA**• Artículos**

"El procedimiento administrativo de autorización de vertidos aguas continentales ante el reto de una administración hidráulica eficaz" (J. F. Alorza García).

"Fundamento y práctica de la investigación jurídico-ambiental en España" (J. F. Alorza García).

"La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas" (N. M. Garrido Cuercas).

"Reflexiones a propósito del futuro régimen europeo de intercambio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero" (J. Fortes Martín).

"Un enfoque teleológico de la distribución de competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España" (A. J. Sánchez Saiz).

"Planificación territorial y medio ambiente en España y en la Unión Europea" (F. J. de Azumada Ramos).

JURISPRUDENCIA - COMENTARIOS

"Contaminación acústica y delito ambiental. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2003" (J. Casares Marcos e I. Durán Seco).

LEGISLACIÓN**• Crónicas**

"Protección del medio ambiente en los pueblos: la limpia de puentes (siglos XVIII-XXI)" (A. Jordá Fernández).

"El régimen jurídico del ruido nocturno provocado por las concentraciones de personas en la calle" (F. L. de Andrés Alonso).

"Apuntes sobre los problemas medioambientales de la agricultura bajo plástico" (B. Belando Garín).

DOCUMENTOS

"Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales".

"Reunión Técnica para analizar ciertos aspectos del proyecto de trasvase de Ebro (16 y 17 de octubre de 2003)".

RESEÑAS DE JURISPRUDENCIA / RESEÑAS DE LEGISLACIÓN / BIBLIOGRAFÍA / NOTICIAS

THOMSON
ARAZADI



Año 2004-1
Número 5

Un enfoque teleológico de la distribución de las competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España¹

ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ

Doctor en Derecho

*Prof. Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla*

SUMARIO

- I. INTANGIBILIDAD DEL REPARTO INTRAESTATAL DE COMPETENCIAS
- II. DISTINCIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES ANEXOS
 1. Dominio Público
 2. El régimen de la propiedad privada
 3. La planificación de la actividad económica general (arts. 131 y 149.1, 13ª CE)
 4. La competencia estatal en materia de Tratados y Acuerdos Internacionales
 5. La ordenación del territorio y el urbanismo
 6. Puertos
 7. Otras competencias
- III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS MATERIAS CONEXAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
 1. Las aguas continentales
 2. Pesca fluvial
 3. La caza
 4. Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias
 5. Minas
 6. Agricultura
- IV. LA COMPETENCIA ESTRICTA DEL ESTADO Y LAS CC AA SOBRE MEDIO AMBIENTE
 1. Artículos 149.1, 23ª y 148.1, 9ª CE (los residuos; los espacios naturales protegidos; la contaminación atmosférica; la evaluación de impacto ambiental)
 2. Competencias ambientales autonómicas: los Estatutos de Autonomía
 3. Determinación del alcance de la «legislación básica» y de la «gestión» en materia de protección del medio ambiente
 4. Títulos competenciales adherentes a la competencia estatal sobre medio ambiente
 - 4.1. La «indispensable solidaridad colectiva»
 - 4.2. Coordinación
 - 4.3. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1, 1ª CE)
 - 4.4. Como cláusula de cierre, el carácter supletorio que el art. 149.3 CE atribuye al Derecho Estatal
 - 4.5. El elemento finalístico como esencia de la atribución de competencias sobre medio ambiente

1. Este trabajo se inscribe dentro del Proyecto de Investigación CEC 2001-3.160, «Régimen Jurídico de los Recursos Naturales», de la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica (Dirección General de Investigación, Ministerio de Ciencia y Tecnología), sito en el Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla.

STC 36/1994, de 10 de febrero, STC 102/1995, de 26 de junio). Es por ese motivo por lo que el art. 132 CE no atribuye al Estado competencia para ordenar todos los bienes de dominio público, sino sólo aquellos que, como la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, sean bienes de dominio público por naturaleza⁴.

Además, tanto el TC como las leyes han conectado la materia de bienes de la Administración con el genérico título habilitante del art. 149.1, 18ª CE, en cuanto su régimen jurídico se integra en el régimen jurídico de las Administraciones públicas, con las excepciones que veremos más abajo⁵.

Las leyes estatales podrán declarar demaniales otras categorías de bienes por naturaleza, lo que no impide que las CC AA o las Entidades locales puedan también hacerlo, fuera de esos supuestos y para casos singulares, al tiempo que adquirir competencias sobre bienes demaniales ajenos. Aunque la razón para que las costas o las aguas continentales hayan pasado históricamente a formar parte del demanio haya sido el uso común que de ellos se hace, parece evidente que la preservación del medio ambiente que están sustentando ha supuesto una «coafectación» sobrevenida que coexistirá con la afectación principal aludida y a la que también podrá limitar⁶.

Vemos así que uno de los fines que estatalizan la facultad de demanializar categorías enteras de bienes naturales es, por tanto, la protección del medio ambiente.

Por ello, aunque la titularidad de las playas sea estatal (y de ello se deriven facultades de policía a su favor), las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre ellas, si sus Estatutos así lo han previsto (arrogándose poderes sobre la ordenación del territorio litoral, por ejemplo, como Galicia, Baleares o País Vasco)⁷, o sostener su potestad de autoorganización para intervenir en la gestión de las aguas continentales (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 24ª y 161/1996, de 17 de octubre, F. 7ª). Lo mismo cabe decir de la facultad que el art. 128.2 CE atribuye de reservar recursos esenciales, mediante ley, al sector público, algo que puede predicarse también de las CC AA.

2. El régimen de la propiedad privada.

A pesar de que el art. 33 CE no atribuye expresamente título habilitante alguno al Estado, el art. 149.1.8ª sí lo hace en exclusiva en lo tocante a legislación civil. Ello, sin embargo, no impide que la potestad expropiatoria (decisiva muchas veces para el régimen de tutela de los bienes con características ambientales) pueda ser ejercitada por cualquier Administración territorial, pues se concibe como una facultad adjetiva de la competencia sustantiva principal que se ejerza sobre el territorio, como la de protección del medio ambiente o la ordenación del territorio en sí (verbigracia, la competencia autonómica para expropiar por motivos ambientales, cuando fuera preciso, para la tutela de los recursos de sus espacios naturales protegidos, STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 5ª) o la tocante a ganadería y agricultura (*causa expropriandi* legitimada por las SSTC 37/1987 y 186/1993, en relación con la expropiación de fincas manifiestamente mejorables en Andalucía y Extremadura, respectivamente, sin que ello atentara contra la igualdad de trato que el art. 149.1, 1ª CE exige en todo el territorio nacional respecto del derecho de propiedad).

4. Pero sin que ello atraiga para el Estado la competencia autonómica de declarar parque natural un espacio protegido que incluya zonas del mar territorial o de la zona marítimo-terrestre. Así, el TS declaró válida la declaración del parque natural Cabo de Gata-Níjar por la Junta de Andalucía (STS de 16 de enero de 1998).

5. Así lo ha establecido en la STC de 27 de julio de 1982, al limitar la competencia de la Generalidad catalana para legislar sobre su patrimonio a dicho art. 149.1, 18ª CE. También la LBR y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) limitan la competencia municipal y autonómica sobre bienes a la legislación básica del Estado ex art. 132 CE. BELADÍEZ ROJO, M., «Zonas marítimas terrestres: problemas competenciales», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coordinador), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, pgs. 3684-3685, concluye que «excepto en los supuestos en que los arts. 148 y 149 no establezcan lo contrario, en materia de bienes, sean de dominio público o patrimoniales, compete al Estado la regulación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo». Las excepciones, como veremos, son las recogidas en esos arts.: puertos, marisqueo, pesca en aguas interiores, acuicultura, etcétera.

6. La convivencia del elemento teleológico ambiental con otros destinos públicos ha sido reconocida en varias leyes autonómicas. Vid. DARNACULLETA I GARDELLA, M., *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen de demanio natural*, Cedecs, Barcelona, 2000, pgs. 177-178, citando el art. 12.3 de la Ley 3/1985, de 12 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia; el art. 32.4 de la Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón; o el art. 26.5 de la Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad de La Rioja.

7. En este sentido, STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 14ª.

Lo mismo cabría decirse de la regulación sobre indemnizaciones por daños y perjuicios ocasionados por privados en el demanio natural, ya que, al constituir supuestos de responsabilidad aquiliana civil se integrarían en el art. 149.1, 8º CE (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 29º, referido aquí al art. 110 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en relación con la imposición de la *restitutio in pristinum* al infractor y a la determinación de las indemnizaciones a pagar por él)⁸.

Pero quizá la cuestión de más enjundia y con un engarce más evidente con la protección ambiental sea la de las limitaciones impuestas a la propiedad privada para la protección del medio ambiente. Lejos de constituirse en expropiaciones *ope legis* (art. 33.3 CE), las normas sobre espacios naturales protegidos, sobre todo, vienen a realizar una «configuración legal de la propiedad», justificada por la función social-ambiental, en estos casos— de la misma⁹, que, por ser tal, no es indemnizable (STC 149/1991, de 4 de julio, F. 8º).

3. La planificación de la actividad económica general (arts. 131 y 149.1, 13º CE).

Que pertenece al Estado, no puede erigirse en guía única para la dirección de la ordenación de los recursos naturales. La rentabilidad económica de las zonas protegidas o el equilibrio de las regiones no puede desconocer la otra cara de la moneda, la protección ambiental, y proceder, bajo la égida de ese título competencial, a ordenar los recursos naturales mediante planes, afectando así a las competencias que los arts. 149.1, 23º y 148.1, 9º CE entregan a las CC AA (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 20º).

Es por ello por lo que, al respecto de la planificación, el Estado sólo ostenta competencias para establecer «las bases y la coordinación» de la planificación económica general, si recae sobre ámbitos para los que, autónomamente, tiene reconocidas competencias, como el medio ambiente o la ordenación de las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Al contrario, las bases de la planificación del art. 131 CE no permiten al Estado elaborar planes sobre objetos de competencia sustantiva de las CC AA, como puede ocurrir, por ejemplo, con los planes de cuenca intracomunitarios del art. 39 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas¹⁰, aunque sí centralizar en el órgano administrativo sustantivo competente para la construcción de una obra pública de interés general (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, actual de Fomento) las autorizaciones sobre el dominio público hidráulico, sustrayéndoselas a los órganos ambientales (los Organismos de cuenca)¹¹.

4. La competencia estatal en materia de Tratados y Acuerdos Internacionales.

Al Estado incumbe exclusivamente la celebración y garantía del cumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales, entre ellos, lógicamente, los que versen sobre protección y mejora del medio ambiente. Esta competencia deriva del art. 149.1, 3º CE, que designa al Estado, con carácter exclusivo, como sujeto de las relaciones internacionales.

8. A pesar de que, como veremos, el criterio de la irreversibilidad de los daños es determinante para legitimar una intervención administrativa o legisladora espuria, es necesario mantener una severidad suficiente como para poder castigar los daños infligidos en zonas aparentemente irreversibles (vid. STC 42/1999, de 22 de marzo, sala de lo penal, que castiga como delito ecológico un vertido sobre un río «muerto», al subyacer la remota posibilidad de su regeneración).
9. La línea que separa los apartados 2 y 3 del art. 33 CE es tenue. Ahora bien, sentando la base de que la regulación de la propiedad ha sido, más que en ningún otro derecho, evolutiva y relativa, es lógico pensar que la preocupación por el medio ambiente que el art. 45 de la CE impone a todos los poderes públicos es motivo suficiente para operar ciertas restricciones a la libre disposición y disfrute de la propiedad. Así las cosas, esos poderes pueden «delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes» ... lo que no supone, claro está, «una absoluta libertad del poder público que llegue a anular la utilidad meramente individual del derecho o, lo que es lo mismo, el límite se encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho» (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 8º).
10. En todo caso, la tensión medio ambiente-desarrollo, cuando es irresoluble, debe ceder a favor de aquél, según el principio *in dubio, pro natura* (codificado, entre otras, por la STS de 26 de diciembre de 1989, F. 6º, que dio la razón a la Confederación hidrográfica del Guadiana al denegar una licencia de extracción de turbas en el cauce de un río perteneciente al Parque Nacional de Daimiel).
11. Con base en el artículo 22, a) de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y cuyo tenor son atribuciones y cometidos de los Organismos de la Cuenca «el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, salvo las relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponderán al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo».

La amplitud con que está enunciada esta competencia ha sido objeto de crítica en la doctrina (por todos, SERRANO), sin que quepa, *ab initio*, margen de actuación alguna para las Comunidades Autónomas¹². Por tanto, no podrá nunca una Comunidad Autónoma firmar un convenio con un Estado soberano aunque sea para cuestiones tan peregrinas como el asesoramiento técnico ambiental (STC 137/1989, de 20 de julio, F. 4º y 5º¹³), ni ejercitar las competencias que el convenio atribuye a las partes contratantes, esto es, a los Estados¹⁴. De todas formas, aunque reducida, ya se han conseguido importantes logros en la participación de las CC AA en determinados organismos internacionales, en los que intervienen, codo con codo, con el Estado español¹⁵.

En lo demás, y en lo tocante a lo que se ha venido a llamar «participación ascendente», la ejecución, adopción o adaptación al derecho interno de los Tratados y Acuerdos internacionales podrá ser competencia autonómica si así se previó expresamente en sus Estatutos de Autonomía, como ocurre, por ejemplo, con el de Galicia (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 21º)¹⁶.

5. La ordenación del territorio y el urbanismo.

Sin duda alguna, nos encontramos ante la competencia más veces invocada por las Comunidades Autónomas y los Municipios para denunciar la exralimitación del Estado en el ejercicio de sus competencias ambientales.

Las competencias de ordenación del territorio y urbanismo son inequívocamente autonómica (como dispone el art. 148.1, 3º CE) y local (art. 25.2, d) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

Se puede decir que el urbanismo, como política de ordenación de la ciudad que incluye las potestades de planeamiento, gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 6º), está incluido en el amplio círculo de potestades que confiere la ordenación del territorio, al estar sustentado sobre el territorio urbano, esto es, la ciudad, como entorno vital en el que se agrupan las personas para vivir. Como muestra, un botón: basta con leer la reciente Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de la Comunidad Autónoma Andaluza, de Ordenación Urbanística, para ver el carácter vinculante e incluso sustitutivo de los planes de ordenación del territorio sobre los urbanísticos.

La ordenación del territorio, en su cada vez mayor amplitud, más que una competencia se articula como una política, como una función pública transversal, que incide y afecta horizontalmente a varias competencias estatales, autonómicas y locales, del mismo modo que ocurre con la protección del medio

12. Vid. SERRANO, J. E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, pgs. 133-135. En su opinión, esa exclusividad y generalidad de la atribución al Estado de los asuntos internacionales deriva de la confusión existente entre los conceptos de soberanía y de interés, tomándose una parte por el todo y arrogándose el Estado, con un celo rancio, todas las competencias –incluidas las administrativas– en la esfera externa.
13. Los Estados son los sujetos principales del derecho internacional, sin que las regiones o CC AA sean centros de imputación de voluntad en materia de Tratados, Convenios o Pactos. Ello no sería obstáculo para que, partiendo de esa rigidez formal, pudieran Estado y Comunidades arbitrar formas de colaboración y promoción que permita a estas últimas «potenciar al máximo el nivel de vida, cultural y riqueza regionales» (voto particular, firmado por D. Eugenio Díaz Eimil, al que se adhieren los magistrados Tomás y Valiente, Carlos de la Vega Benayas y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer). Puede también consultarse una apasionada defensa a favor de una mayor intervención autonómica en los asuntos internacionales en CASTAÑÓN I GARCÍA-ALIX, O., «L'Aplicació del dret comunitari per les comunitats autònomes», en la obra colectiva coordinada por CAMPUS I ERTIJA, M. y PONT I CASTELLÓ, L., *Perspectives de Dret Comunitari Ambiental*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997, pgs. 449-462.
14. Así, la STS de 31 de marzo de 1998, F. 6º, validó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 mayo 1993, por el que se autoriza la inclusión de las Salinas de Ibiza y Formentera en la lista del Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat para las Aves Acuáticas (Ramsar, 2 febrero 1971).
15. Señala RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Cuatro estudios de Derecho Administrativo Europeo (Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones Públicas)*, Comares, Granada, 1999, pg. 192, la entrada de las CC AA en el Comité de conservación de los hábitats naturales y fauna silvestres, Comité del Instrumento financiero para el medio ambiente, Comité sobre legislación relativa a la evaluación y gestión de la calidad ambiental...
16. La entrada de las CC AA en el ejercicio de competencias atribuidas a los Estados por instancias comunitarias se articula, en parte, a través de la instancia de coordinación que supone la Conferencia Sectorial de medio ambiente, que se creó en 1988 al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 octubre, del Proceso Autonómico. Su Reglamento Interno fue aprobado en su reunión de 27 de febrero de 1995.

ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, F. 3º) al que contiene desde una vertiente ecológica (STC 28/1997, de 23 de febrero, F. 6º, citando la Carta Europea de Ordenación del Territorio).

La relación de la ordenación del territorio con la protección ambiental es compleja: aquélla incluye a ésta como competencia sustantiva, pero a nuestro juicio no la agota, ya que al tratarse de dos funciones prácticamente horizontales, en muchos puntos se acercan pero en otros permanecen paralelos y distantes¹⁷. A veces se entrecruzan, influyéndose¹⁸ y excluyéndose mutuamente¹⁹, de modo y manera que se requiere, para separarlas, recurrir no sólo a la finalidad de las normas sino también al contenido concreto de las mismas (STC 28/1997, de 13 de febrero, F. 5º).

Tal vez sea la planificación la característica definidora de la competencia de ordenación del territorio. Así, las CC AA pueden establecer el procedimiento para su elaboración y aprobación, su contenido mínimo, incluso incluir en él algunos preceptos con finalidad de tutela ambiental, que, sin embargo, no se dictan en virtud de la competencia autonómica sobre medio ambiente (STC 36/1994, de 10 de febrero, F. 4º), sino de ordenación del territorio (STS de 23 de marzo de 1998, F. 3º).

Diferente es que el plan sea de íntegro contenido sectorial del Estado, por ejemplo ambiental, posibilidad legítima derivada del carácter estatal de la regulación básica en esta materia, *ex art.* 149.1, 23º CE (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 22º).

Entre las muchas líneas secantes que atraviesan verticalmente la función de ordenación territorial podemos encontrar la del demanio público (y, en su seno, la de la zona marítimo-terrestre, respecto de la que la STC 149/1991, de 4 de julio, se encargó de deslindar competencias²⁰) o la de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (también en relación con el derecho de propiedad de los predios cercanos al litoral afectados).

17. En contra, a favor de una concepción del medio ambiente absolutamente incluida en la ordenación del territorio, LÓPEZ RAMÓN, F., «Dominio público y protección del medio ambiente», en *Ordenación del territorio y medio ambiente: actas del Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente* celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 28, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 1987, HAAE-IVAP, Oñati, 1988, pgs. 591 y 592. Esta interpretación es fruto de la inducción del «territorio» como elemento común, lo que supone una reducción voluntarista del concepto de medio ambiente, incluso si se concibe éste como exclusivamente antropocéntrico. No todos los recursos naturales tienen asentamiento territorial. Basta citar la atmósfera o los mares para hacernos una idea.
18. Las SSTC 77/1984 y 149/1991, F. 2º y 1º, respectivamente, concretaron el ámbito de la ordenación del territorio, determinando que tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. Dada la vaguedad de la afirmación, más adelante, la STC 36/1994, de 10 de febrero, se contraría en aislar su núcleo fundamental, cifrándolo en el «conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo» (F. 3º), avanzando, además, la necesidad de coordinación y colaboración que precisa la actuación de esta competencia en relación con otras que se ejerzan sobre el mismo espacio físico, como la de protección del medio ambiente. Implican el ejercicio de poderes que se imbrican, que se inciden entre sí, pero que no se invaden. Finalmente, la importantísima STC 61/1997, de 20 de marzo, más epatante que innovadora, atribuye a la competencia estatal de protección del medio ambiente facultades para planificar los recursos naturales, establecer prohibiciones de uso del suelo y su prevalencia sobre los usos constructivos de éste (F. 16º). Para BASSOLS COMA, M., «El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio», en *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pg. 437, la unión entre medio ambiente y ordenación del territorio se encuentra implícita en el art. 45.2 CE.
19. La protección del medio ambiente o la titularidad del demanio, pese a afectar también a los usos del suelo y limitar los derechos privados que se detentan sobre él, nunca podrá suponer una actividad de ordenación de los usos del suelo, ni pretender obstar, a través de informe vinculante estatal, la planificación territorial autonómica (STC 118/1998, de 4 de junio, F. 23º). Tampoco sirve como título habilitante para que el Estado proceda a una pretendida regulación genérica del suelo no urbanizable ni para regular *in extenso* un Plan Nacional de Ordenación del Territorio (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 16º y 21º, respectivamente). Por el contrario, la competencia sobre ordenación del territorio nunca podrá atraer hacia sí al resto de competencias que se ejercen sobre el territorio, como la ambiental, so pretexto de planificarlo, sino que tendrán que coordinarse y armonizarse (en este último extremo, vid. STC 36/1994, de 10 de febrero, F. 3º).
20. «Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas...», F. 1º. Mientras que las normas de tutela de la zona de protección y de la llamada zona de influencia anejas al litoral son de competencia estatal, la autorización de los usos permitidos sobre ellas corresponderá a las Comunidades, en ejecución o gestión de la competencia sobre medio ambiente. Serán, en cambio, de autorización estatal, los usos permitidos sobre el demanio marítimo-terrestre (también, STS 30 de diciembre de 1998, F. 6º).

6. Puertos.

La ordenación de los puertos de interés general corresponde en exclusiva al Estado, según advierte el art. 149.1, 20ª CE. Al tratarse de una competencia que se ejerce sobre el territorio, cualquier afectación de una competencia autonómica, como la de ordenación del territorio o la de gestión y ejecución de la normativa básica sobre medio ambiente deberá ser sutil y leve o, de lo contrario, tendrá que contar con la participación de éstas en la toma de decisiones, con base al principio de cooperación²¹.

La misma regla inspira el que la competencia estatal sobre marina mercante (afirmada en el mismo precepto constitucional) no pueda agotar la regulación ambiental de la contaminación de buques, plataformas fijas y otras instalaciones situadas en el mar.

7. Otras competencias.

El Tribunal Constitucional ha sentenciado que la competencia estatal sobre obras de interés general (art. 149.1, 24ª CE) engloba la competencia adjetiva de protección del medio ambiente, de manera que la evaluación de impacto ambiental se enclava en esa competencia sustantiva y no en la de protección del medio ambiente (STC 13/1998, de 26 de enero).

Siguiendo esta *ratio*, advierte bien ORTEGA ÁLVAREZ, se llega a la misma conclusión respecto de la tutela ambiental que se pueda predicar de los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1, 21ª CE), los puertos de interés general, etcétera²².

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS MATERIAS CONEXAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Hablamos aquí de materias conexas –a diferencia de las que hemos calificado como anexas en el apartado anterior– porque entre ellas y la protección del medio ambiente existe una íntima relación. Las conforman determinados recursos naturales cuya protección se ha constituido de manera independiente como título competencial propio en los arts. 148 y 149 CE, produciendo lo que LÓPEZ MENSUDO llama muy expresivamente «una pérdida de sustancia del concepto» constitucional de medio ambiente²³, pero que siguen formando parte del concepto biológico o científico del mismo.

Son de vital importancia, como:

1. Las aguas continentales.

La anterior legislación básica, conformada por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, adaptó la antigua Ley de 1879 a las características de nuestro Estado autonómico. Manteniendo ese esquema básico, la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, que la reformó, vino a hacer hincapié en la regulación ecológica de los caudales y en la mayor severidad de los cánones de vertido para evitar la contaminación del medio, como, básicamente recoge hoy el Texto Refundido.

21. Pues si no, la norma estatal se reputará inconstitucional por extralimitación en sus competencias, como fue el caso de algunos artículos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que interesaban directamente, por ejemplo, los dragados y vertidos que se realizaran en la zona portuaria (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 27ª). Esa participación autonómica fue originariamente entendida de manera orgánica, esto es, debiendo las CC AA contar con representantes en órganos de gestión estatales con incidencia en el medio ambiente autonómico (por todas, STC 161/1996, de 17 de octubre, F. 5ª), aunque poco después el TC varió su doctrina para afirmar, con prioridad, una participación procesal, a través de informes previos o de la mera comunicación de información (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 41ª). El cambio jurisprudencial quizás fue consecuencia de la declaración de constitucionalidad (por la STC 13/1998, de 22 de enero, F. 8ª) de la articulación que se hizo de la evaluación de impacto ambiental como facultad adjetiva y no separable de la competencia sustantiva de autorización o realización de las obras o instalaciones, impidiendo así la participación autonómica orgánica en proyectos de titularidad estatal.

22. Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La organización administrativa del Medio Ambiente», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (coordinador), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, editorial Lex Nova, Valladolid, 1998, pgs. 106 y 107. Recuerda este autor las competencias estatales sobre legislación civil, penal y fiscal como mecanismos indirectos de intervención en materia ambiental, ya sea para determinar los criterios de la responsabilidad por daño ambiental, para tipificar delitos o establecer impuestos ecológicos.

23. Vid. LÓPEZ MENSUDO, *Planteamiento constitucional del medio ambiente...*, op. cit., pg. 58.

Que la administración de las aguas continentales pertenece al concepto amplio de medio ambiente no hay duda (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 21^o). Tampoco que su trascendencia ha supuesto su desgajamiento como título competencial autónomo: el art. 148.1, 10^o CE atribuye competencia a las Comunidades Autónomas sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos²⁴, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, y sobre las aguas minerales y termales. Ocurre lo mismo respecto del Estado según el art. 149.1, 22^o CE en relación con la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.

La exégesis constitucional de estos preceptos —elucidada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre— ha determinado un reparto competencial bastante favorable al Estado, que detentará las competencias exclusivas atribuidas por el art. 149.1, 22^o cuando tengan por objeto las aguas continentales de cuencas interautonómicas, respecto de las que otorgará concesiones y autorizaciones y, *mutatis mutandis*, las competencias autonómicas (art. 15 y disp. adic. 4^a Ley de Aguas) se limitarán a los aprovechamientos hidráulicos que se encuentren o proyecten sobre aguas de cuencas hidrográficas intracomunitarias²⁵. Esta prescripción, junto con aquella otra del art. 38.6 de la Ley de Aguas (que atribuye al Estado la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca, aunque sean intraautonómicos²⁶), se hace para mantener la unidad de gestión de las aguas, que geológicamente constituyen un todo unitario en cada cuenca, conformado por los cauces superficiales y subterráneos corrientes, interrelacionados entre sí en un ciclo único y común, de manera que todo lo que se hace en un punto determinado del cauce afecta aguas arriba sino también aguas abajo²⁷. Permitir tal afectación por cada Comunidad sobre las que fluyan caudales de aguas supracomunitarios iría en contra de la subsistencia misma del conjunto hidrológico de la cuenca. Además, casi todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las CC AA competencias sobre las aguas que discurren «íntegramente» por su territorio²⁸.

Esó sí, este reparto general no enerva las competencias estatales sobre concesiones y contratos (art. 149.1, 18^o CE), protección del medio ambiente (como el establecimiento de zonas de policía en los márgenes de los cauces, cualesquiera que sea su naturaleza o zonas húmedas) o las autonómicas de ordenación del territorio o de gestión y establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente al margen del carácter intra o intercomunitario de las aguas y siempre que respeten las normas básicas ambientales del Estado²⁹.

Dentro de las competencias autonómicas, interesa destacar el carácter concurrente de las competencias que los arts. 1, 2, 15, 19 y 69 de la Ley 29/1985, de Aguas (y concordantes del actual Texto Refundido de la Ley de Aguas, **Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio**), atribuyen a las Confederaciones Hidrográficas para autorizar los usos del dominio público hidráulico y las que el art. 38 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, aps. 11 y 12,

24. Por «aprovechamiento hidráulico» el TC ha entendido la utilización, la llamada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden del uso del agua (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 18^o).

25. Como competencia adjetiva a ésta, las SSTC 227/1988, F. 24^o y 161/1996, de 17 de octubre, F. 6^o, atribuyen a las Comunidades Autónomas la adscripción de las comunidades de usuarios/regantes de las cuencas intracomunitarias, así como al Estado la de las intercomunitarias. En general, se rompe así con el criterio puramente territorial que invocaban el País Vasco, Baleares, Cantabria y Galicia en los recursos de inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988/1985, en cuya virtud, correspondería a las Comunidades ejercitar competencias exclusivas con relación a las aguas continentales que transcurrieran por su territorio, a pesar de que pertenecieran a cuencas hidrográficas supracomunitarias, y que dieron lugar a la STC 227/1988, de 29 de noviembre. Sus posturas se pueden resumir en la voluntad del País Vasco de determinar las competencias autonómicas respecto de cada «curso fluvial concreto», al margen de la cuenca en la que éste se integre.

26. No obstante, las CC AA participan en la elaboración del plan a través del Consejo Nacional del Agua (art. 17), que debe pronunciarse antes de la aprobación del mismo, a través de un informe preceptivo.

27. El criterio de reparto competencial basado en el criterio de cuenca hidrográfica se emplea también respecto de las aguas subterráneas corrientes en el art. 14 de la Ley de Aguas, posteriormente confirmado por la STC 118/1998, de 4 de junio, F. 8^o.

28. Diferente cuestión se produce en relación con las aguas subterráneas no corrientes, sobre las que la Ley de Aguas no ha operado la demanialización (art. 2, a), *contrario sensu* y art. 14 y que, además, serán competencia exclusiva de las CC AA en cuyo subsuelo se encuentren. Se excepciona así esta agua del criterio de la cuenca como delimitador de competencias.

29. Las CC AA participarán, además, en la gestión de los aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios a través de su entrada en los órganos de gobierno las Confederaciones Hidrográficas correspondientes, con base en el principio de colaboración (art. 23 Ley de Aguas, corroborado posteriormente por la STC 161/1996, de 17 de octubre, F. 6^o).

confiere al desarrollo autonómico de la potestad sancionadora. Las Confederaciones valorarán la incidencia ecológica del uso solicitado y la Comunidad Autónoma podrá condicionar las autorizaciones concedidas por aquellas en atención a su competencia para la conservación de la riqueza piscícola, siempre que no impidan *de facto* el uso autorizado (STS de 8 de julio de 1997, F. 4.º, sobre autorización de extracción de áridos).

La necesaria coordinación de competencias se realizará principalmente de manera orgánica, a través del Consejo Nacional del Agua, del Consejo del Agua o de los propios organismos de cuenca, en los que se integra también una representación autonómica [arts. 17, 33.2, 34, d), 23 y 25, d) de la Ley de Aguas].

2. Pesca fluvial.

El art. 148.1, 11.ª CE otorga a las CC AA la competencia sobre pesca fluvial, lo que ha sido interpretado por el TC como extensible a todos los cursos fluviales que discurren por el territorio propio, al margen, pues, del criterio de cuenca hidrográfica que se usa para la distribución de competencias sobre aprovechamientos hidráulicos (arts. 148.1, 10.ª y 149.1, 22.ª CE)³⁰. La íntima conexión entre la ordenación de la pesca fluvial y la protección del medio ambiente por parte de las Comunidades las ha enfrentado en ocasiones al Estado, quien ha opuesto sus competencias propias ambientales y de ordenación de la actividad económica general³¹.

3. La caza³².

Competencia de las Comunidades Autónomas (arts. 148.1, 11.ª CE y 33 a 35 Ley 4/1989). En esta esfera, al igual que ocurre con las anteriores, la competencia estatal de establecer la legislación básica persiste, en virtud de su inclusión teleológica en el art. 149.1, 23 CE³³ (STC 196/1996, de 28 de noviembre, F. 7.º, ya que la fauna es un recurso natural protegible), pero con menor espacio, dada la competencia exclusiva de las CC AA al respecto, cuando la pieza sea susceptible de ser cazada (STC 14/1998, de 22 de enero, F. 2.º) «quedándole al Estado vedado internarse en la regulación de tales actividades» (STC 102/1995, de 26 de junio, F. 26.º, pero permitiéndosele cierta tutela ambiental de la fauna, F. 30.º), y, por

30. Existen leyes autonómicas que expresamente tratan la pesca fluvial, con intereses de conservación ambientales, como Extremadura (Ley 8/1995, de 27 de abril), Murcia (Ley 7/1997, de 21 de abril), Galicia (Ley 7/1992, de 24 de julio) y Castilla y León (Ley 6/1992, de 18 de diciembre).
31. En esa dialéctica, el equilibrio permite que las Autonomías fijen determinados preceptos de índole ambiental, si se estima que se dictan en previsión de que los daños que, de otro modo, se derivaran para la fauna piscícola fueran irreversibles o difícilmente reparables (ATC 101/1993, de 23 de marzo, F. 2.º y 4.º, donde se levanta la suspensión que pesaba sobre ciertos artículos de la ley castellano-manchega de pesca fluvial, otorgando validez, por razones ecológicas, a las exigencias autonómicas de mantenimiento de un caudal mínimo o de la necesidad de solicitar autorización previa de la Comunidad por parte de los concesionarios que pretendieran reducir drásticamente el volumen del aprovechamiento, pasando, pues, por encima del principio de intangibilidad de las condiciones del acto administrativo de concesión). Pero tal margen de maniobra autonómico se ha estimado lícito si se ejercita en una cuenca hidrográfica intracomunitaria, sin que lo contrario implique la inconstitucionalidad automática de cualquier precepto autonómico de índole ecológica (véase la STC 110/1998, de 21 de mayo, F. 3.º al 8.º, que tolera determinados artículos de la ley de pesca fluvial castellano-leonesa sobre instalación pasos y escalas en los saltos de agua o de rejillas en las tomas de agua). En el mismo sentido, STC 15/1998, de 22 de enero, F. 6.º-9.º, si bien declarando inconstitucionales las prohibiciones generales de vertidos o de determinados usos realizadas por la Ley 1/1992, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha, por invadir el ámbito básico de la protección del medio ambiente.
32. La caza implica, en cierto modo, una protección de lo que se caza: la fauna. Por ello, MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Trivium, Madrid, 1991, pg. 262, entiende que la competencia sobre fauna engloba a la de la caza. En idéntico sentido se pronunciaba ya LÓPEZ RAMÓN, F., «Aspectos organizativos de la protección de la fauna silvestre», REDA, núm. 30, julio-septiembre de 1981, versión electrónica, aduciendo que «la protección de la fauna se incluiría dentro del apartado general de protección del medio ambiente, en el que, como hemos señalado, corresponde al Estado emanar la legislación básica».
33. La intervención estatal en esta submatría trae causa del título ambiental del art. 149.1, 23.ª CE. Como ejemplo, al Estado le concierne la protección de las especies cazables en determinados momentos en que son más vulnerables (época de regreso a su zona de cría, ex art. 34 Ley 4/1989), cabiendo a las CC AA la determinación anual o incluso al adelanto de las fechas de veda (STS de 30 de julio de 1999, F. 3.º), sin que ello dé lugar a responsabilidad patrimonial, al tratarse de una conformación del derecho a la caza y no de una afectación particular de derechos particulares (STS de 14 de septiembre de 1996, F. 6.º y 7.º) o la regulación de determinadas modalidades de caza, como la cetrería (sin que su prohibición por el Estado tenga carácter básico, STSS de 23 de junio de 1998, F. 3.º, y de 6 de octubre de 1998, F. 2.º).

supuesto, en la ejecución y gestión de las mismas, correspondiendo a las CC AA, por ejemplo, el otorgamiento de las licencias de caza y pesca o la declaración de especies objeto de caza y pesca.

El *ius venandi* o derecho a cazar, sometido a autorización administrativa reglada y a contratos de cesión o arriendo de terrenos destinados al aprovechamiento cinegético de regulación autonómica, es diferente al derecho a lo cazado, reconducible a la adquisición de la propiedad mediante su ocupación por la caza (art. 610 CC y art. 149.1, 8º CE) y a la función social de la propiedad rústica³⁴.

4. Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias³⁵

Título también independiente, si bien tan unido a la protección del medio ambiente que la propia Constitución los recoge en el mismo epígrafe. En efecto, la competencia para establecer la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias pertenece al Estado (art. 149.1, 23º CE), si bien las CC AA podrán también asumir competencias sobre la materia (art. 148.1, 8º CE), que todos los Estatutos de Autonomía han recogido como título habilitante autónomo del de protección ambiental. Al tratarse de una materia concurrente entre el Estado y las CC AA, muchas de éstas han aprobado sus respectivas leyes de montes o aprovechamientos forestales³⁶.

El carácter preconstitucional de las leyes estatales sobre Montes o aprovechamientos forestales (Ley de 8 de junio de 1957, de Montes; Ley de Patrimonio forestal del Estado, de 1941; Ley de Incendios Forestales, de 1968; Ley de Fomento de la Producción Forestal, de 1977, y sus respectivos reglamentos) exige que tales normas se extraigan de manera inductiva, si bien gran parte de los preceptos fundantes se encuentran hoy en día en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios naturales, Flora y Fauna silvestres³⁷, que no ha derogado expresamente ninguno de sus preceptos.

Respecto a las vías pecuarias, bienes de dominio público de las CC AA, la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, establece la legislación básica sobre la materia, estableciendo que la propiedad de las mismas es de las Comunidades Autónomas (art. 2), así como el ejercicio de las potestades sobre ellas (deslinde, investigación, sancionadora, desafectación, recuperación de oficio, deslinde, amojonamiento, clasificación...) ³⁸.

34. Existen Comunidades que les han dedicado leyes específicas a la caza, con importantes funciones de tutela ambiental, generalmente a través de su sometimiento a licencia administrativa, como las de Murcia (Ley 7/1995, de 21 de abril), Navarra (Ley foral 2/1993, de 5 de marzo), Extremadura (Ley 8/1998, de 26 de junio), Castilla-La Mancha (Ley 9/1999, de 26 de mayo) o Madrid (Ley 2/1991, de 14 de febrero). El resto lo ha regulado incluyendo preceptos *ad hoc* en sus respectivas leyes sobre parques naturales o protección del medio ambiente en general.
35. Por Montes, el art. 1.3 de la Ley de Montes entiende: todos los terrenos que cumplan las condiciones que se especifican en el apartado 2, esto es, la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo. No obstante se exceptúan de los comprendidos en dicho concepto los terrenos que formando parte de una finca fundamentalmente agrícola y sin estar cubiertos apreciablemente con especies arbóreas o arbustivas de carácter forestal, resultaren convenientes para atender al sostenimiento del ganado de la propia explotación agrícola y, asimismo, los prados desprovistos sensiblemente de arbolado de dicha naturaleza y las praderas situadas en las provincias del litoral cantábrico. También serán montes aquellos otros terrenos que, sin reunirlos, hayan sido o sean objeto de resolución administrativa por aplicación de las Leyes que regulen esta materia y en virtud de la cual hayan quedado o queden adscritos a la finalidad de ser repoblados o transformados, por lo tanto, en terrenos forestales.
36. Como Andalucía (Ley 2/1992, de 15 de junio, de Ordenación forestal), Madrid (Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de la protección de la naturaleza de Madrid), Comunidad Valenciana (Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal), La Rioja (Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del patrimonio forestal) la Comunidad Foral de Navarra (Ley 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y desarrollo del patrimonio forestal) o Cataluña (Ley 6/1988, de 30 de marzo, de Ordenación forestal). Citemos, por su importancia, la competencia autonómica sobre declaración y tutela de los montes proyectores y la clasificación y tutela de los montes vecinales en mano común, la inclusión y exclusión de un monte del Catálogo, montes privados, etc., competencias transferidas por el Estado. Para un conocimiento más profundo de lo transferido en materia de montes, vid. SÁNCHEZ BLANCO, A., «Distribución de competencias en materia de recursos naturales», en MARTÍN-RETORILLO BAQUER, S. (COORDINADOR), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3645.
37. Razón por la que las CC AA que no han legiferado sobre montes sí han incluido prescripciones sobre montes y bosques en sus propias leyes generales de ordenación de los espacios naturales o de protección del medio ambiente.
38. Al amparo de la Ley Estatal, varias CC AA han desarrollado preceptos sobre vías pecuarias en sus propias leyes sobre espacios naturales o protección del medio ambiente (como Navarra, Extremadura, Castilla y León, Valencia, Castilla-La Mancha o Andalucía) y otras han llegado incluso a dar utilidad ambiental, a través del fomento del senderismo o las excursiones, por ejemplo (Andalucía, Murcia, Asturias). La Ley Estatal ha derogado la anterior normativa: la Ley 22/1974, de 27 de junio, de Vías Pecuarias, y el Real Decreto 2876/1978, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de las Vías Pecuarias.

5. Minas.

Competencia asumida por todas las CC AA, tanto en el desarrollo legislativo como en la ejecución del régimen minero y energético, pero cuyas bases ha establecido el Estado (*ex art. 149.1, 25ª CE*), en lo que a materia ambiental se refiere (*ex art. 149.1, 23ª CE*), en la vigente Ley de Minas de 21 de julio de 1973, que deriva (en su artículo 5.3) a la potestad reglamentaria del Gobierno la regulación de las condiciones de protección del medio ambiente a establecer de forma imperativa en el aprovechamiento de los recursos objeto de dicha Ley. Con dicho antecedente fueron aprobados los Reales Decretos 2994/1982, de 15 de octubre, de Restauración del Espacio Natural afectado por actividades mineras, y 1116/1984, de 9 de mayo, sobre Restauración del Espacio Natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos³⁹.

La normativa de EIA, tal como quedó tras la aprobación de la reforma llevada a cabo por el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental⁴⁰, somete ahora a evaluación de impacto, de manera exhaustiva, a la mayor parte de las actuaciones mineras, dedicándole por entero el grupo 2º del Anexo 1º a la Industria extractiva. Antes de esta reforma, el Anexo del Real Decreto Legislativo de 1986 sólo dedicaba a la materia una lacónica previsión de sometimiento a EIA en su último apartado, el 12º, en relación con la «Extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales».

6. Agricultura.

Título puramente autonómico, recogido en el art. 148.1, 7ª CE: «La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía». Precisamente, trayendo causa de la materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica prevista en el artículo 149.1, 13ª CE, el Estado es el competente para aplicar un programa nacional de agricultura ecológica, en el marco de la política agraria común de la UE y en aplicación del Reglamento 2078/92, del Consejo, de 30 de junio, sobre Métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.

Salvando la directa aplicabilidad de ese reglamento comunitario, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación dictó tres Reales Decretos para su desarrollo, que constituyen la normativa básica estatal de fomento de la agricultura ecológica: el 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un Régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural; el 632/1995, de 21 de abril, que establece un Régimen de medidas a aplicar en las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural; y el 928/1995, de 23 de junio, que establece un Régimen de fomento del uso en determinados humedales de métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y de las aves silvestres.

Posteriormente han sido varias las CC AA que han desarrollado la agricultura ecológica en normas propias⁴¹. Como veremos, algunos de los principales instrumentos paccionados para la protección del medio ambiente se dan en este sector.

39. El art. 1 de éste reza así: La presente disposición tiene por objeto regular el contenido mínimo de los planes de explotación y de restauración en las explotaciones de carbón a cielo abierto, pudiendo las Comunidades Autónomas, en el ámbito de su competencia, establecer normas adicionales al respecto. También básicas son las Ordenes del Ministerio de Industria y Energía 2057/1995, de 27 de junio, que regula la concesión de ayudas en aplicación de las nuevas líneas de actuación en la actividad minera energética y 1001/1997, de 8 de abril (anexo, ap. 4º, sobre todo) que regula la concesión de ayudas a la exploración, investigación y desarrollo tecnológico y actividades mineras no energéticas.
40. Posteriormente transformado en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.
41. Así, Aragón, a través del Decreto del Departamento de Agricultura y medio ambiente 7/1996, de 30 de enero, que regula la concesión de subvenciones para actividades y servicios agroambientales; y de las Ordenes de 17 de noviembre de 1997, del Departamento de Agricultura y medio ambiente, de Medidas de apoyo al fomento de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del medio natural, y de 13 de marzo de 1998, que la desarrolla. Posteriormente, su Ley 7/1998, de 16 de julio, de Directrices generales de Ordenación del Territorio, prevé también el fomento de la faceta ecológica en la agricultura. En el mismo sentido han aprobado disposiciones propias Cataluña, País Vasco, Murcia, Extremadura, Navarra, Castilla-La Mancha, Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cantabria, Islas Baleares y La Rioja.

IV. LA COMPETENCIA ESTRICTA DEL ESTADO Y LAS CC AA SOBRE MEDIO AMBIENTE

1. Artículos 149.1, 23ª y 148.1, 9ª CE (los residuos; los espacios naturales protegidos; la contaminación atmosférica; la evaluación de impacto ambiental).

Hemos separado ya la paja de los títulos competenciales anexos y conexos al propio de medio ambiente. Vayamos ahora con el grano. La Constitución Española configuró la protección del medio ambiente como una competencia concurrente entre el Estado y las CC AA. En los artículos 149.1, 23ª y 148.1, 9ª CE atribuye a aquél la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, mientras que reservaba para las CC AA la gestión en materia de protección del medio ambiente⁴². Tras la incorporación de España a las Comunidades Europeas es un hecho, sin embargo, que la competencia de establecimiento de bases se ha recortado bastante a favor de las instancias comunitarias, quienes, con sus directivas y reglamentos, establecen las bases que después el Estado se limita a transponer automáticamente⁴³.

Este reparto de funciones implica incluso que cuando el Estado no haya ejercido su poder de establecer las bases sobre una materia ambiental determinada, las CC AA podrán inducir las bases del ordenamiento (a través de los principios generales del derecho ya existentes) o dejar hueco a la misma, y, con ese presupuesto, proceder a aprobar su legislación de desarrollo (STC 64/1982, de 4 de noviembre, F. 5ª)⁴⁴.

Los Estatutos de Autonomía para las diferentes Comunidades Autónomas empezaron adquiriendo competencias un tanto divergentes sobre medio ambiente, para pasar, a fecha de hoy, a uniformarse casi en su totalidad, como veremos después. El bloque de constitucionalidad está aquí constituido por ellos y la Constitución, aparte de la interpretación que el Tribunal Constitucional haya dado al respecto⁴⁵.

Dada la amplitud de la competencia estatal sobre medio ambiente, dejar en manos de cada ley emanada del Parlamento la concreta distribución de las competencias sobre el tema regulado hubiera sido aberrante. Sólo a la Constitución y al Tribunal Constitucional cabe concretar el reparto competencial general sobre medio ambiente para cada recurso natural o subsector del mismo (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 3ª, 149/1991, de 4 de julio, F. 7ª y 61/1997, de 20 de marzo, F. 12ª), determinando qué sea lo básico en cada materia (STC 156/1995, de 26 de octubre, F. 3ª). Idéntico argumento late en el fondo de la determinación del carácter básico de preceptos reglamentarios que desarrollen preceptos legales básicos: no puede quedar a la amplitud de la potestad reglamentaria del Estado la determinación de las bases en materias como el medio ambiente, sin que las CC AA puedan oponerse a ello (la regla es la exigencia de ley formal, por el Parlamento, para la determinación de lo básico—vid. STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 32ª o STC 118/1998, de 4 de junio, F. 16ª)⁴⁶.

El carácter estatal de la legislación básica incluye el derecho a planificar los recursos naturales, algo a lo que exhorta el art. 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios naturales, Flora y Fauna silvestres. A pesar del carácter genérico de esta planificación, debemos incluirla en el seno de los espacios naturales protegidos declarados, como especie, ya que no existe actualmente una planifica-

42. El carácter compartido de la competencia sobre medio ambiente impide que ninguna de las dos partes pueda arrogarse el derecho de regular autónomamente la materia. Competencia exclusiva no significa competencia absoluta o ilimitada (STC 69/1982, de 23 de noviembre, F. 1ª). Véase la crítica a los resultados de esta sentencia en SOSA WAGNER, F., «Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas», en REDA, núm. 38, julio-septiembre de 1983.

43. Vid. LOPRIMA ROTA, D. I., «La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en la Constitución», en MARTÍN-RETORILLO BAQUER, S. (coordinador), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II, Civitas, Madrid, 1991, pg. 1475.

44. Si no existen bases expresamente aprobadas en la materia concreta, deberán buscarse, incluso, en las normas preconstitucionales (SSTC 69/1982, de 23 de noviembre, F. 1ª y 170/1989, de 19 de octubre, F. 3ª).

45. Se excluyen de ese bloque, por tanto, los decretos de transferencias, que no atribuyen ni reconocen competencias, y que, por tanto, no pueden modificar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos (SSTC 25/1983, de 7 de abril, F. 3ª; 11/1986, de 28 de enero, F. 2ª; 209/1990, de 20 de diciembre, F. 2ª; 147/1991, de 4 de julio, F. 4ª; 161/1996, de 17 de octubre, F. 3ª y 118/1998, de 4 de junio, F. 12ª), lo que no impide para que se les considere un válido criterio interpretativo para determinar el alcance de cada competencia (STC 153/1989, de 5 de octubre, F. 7ª y STC 36/1994, de 10 de febrero, F. 5ª).

46. Permittedose el concurso del reglamento estatal en circunstancias excepcionales, como por ejemplo, que sea complemento necesario para garantizar el fin al que responde la competencia estatal sobre las bases. De todas formas, esta «dispensa excepcional» por la que determinados reglamentos, actos de ejecución o potestades administrativas adquieren el grado de básicas es fruto de la primera etapa constitucional, en que el Estado tenía que suplir la ausencia normativa autonómica (STC 118/1998, de 4 de junio, F. 16ª).

ción general de los recursos naturales de índole ecológica por encima de aquéllos, aunque la Constitución no lo prohíba.

El establecimiento de tipos y sanciones por infracción de las normas ambientales será materia de competencia básica estatal, pues se considera corolario inherente de la competencia básica principal para la protección del medio ambiente. Por ende, las CC AA podrán hacer lo propio, y completar y desarrollar las sanciones de los tipos estatales cuando se refieran a recursos naturales de competencia autonómica, como las aguas de las cuencas intracomunitarias, y siempre que con ello no introduzcan «divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 29^o; STC 149/1991, de 4 de julio, F. 6^o), como competencia adjetiva de la competencia autonómica de protección del medio ambiente que es, que impide que la potestad sancionadora se configure de manera uniforme por el Estado (STC 156/1995, de 26 de octubre, F. 8^o y STC 166/2002, de 18 de septiembre⁴⁷).

Varias son las materias que, por tener como sustrato determinados recursos naturales, se integran en la competencia general sobre medio ambiente, careciendo de título habilitante independiente alguno en los arts. 149.1 y 148.1 CE⁴⁸. Citemos los más importantes:

- **Los residuos:** por residuo se entiende cualquier sustancia u objeto perteneciente a alguna de las categorías que figuran en el anexo de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención u obligación de desprenderse (art. 3 de dicha ley). En todo caso, tendrán esta consideración los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos (CER), aprobado por las Instituciones Comunitarias.

Las normas estatales sobre residuos tienen carácter de básicas (La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Normas reguladoras de los Residuos, sobre todo) y se dictan en virtud del art. 149.1, 23^o CE, a no ser, claro está, que se trate de facultades de gestión o ejecución, para las que serán competentes las CC AA. La delimitación de competencias en este subsector, sigue, pues, a la distribución de competencias en materia de medio ambiente, sin aparente excepción⁴⁹.

La Ley prevé la elaboración de planes nacionales de residuos, que resultarán de la integración de los respectivos planes autonómicos de gestión, y admite la posibilidad de que las Entidades locales puedan elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos.

Dentro de la categoría de «residuos» se encuentra la especie de los vertidos, palabra que en su acepción sustantivada se asemeja hasta casi la sinonimia con aquéllos, usándose a veces indistintamente, si bien matizándose en la Ley 10/1998, de manera implícita, haciendo alusión con el sustantivo «vertido» a un residuo generalmente líquido evacuado en las aguas continentales o marítimas. Muchas Comunidades han asumido competencias de ejecución de la normativa estatal sobre los vertidos industriales y contaminantes (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia, Baleares...) realizados sobre su mar territorial o en éste y/o sus aguas interiores (Baleares), cosa que hacen en atención a las competencias autonómicas de gestión de la protección del medio ambiente. Es por ello por lo que el TC ha considerado que todas las Comunidades que tienen competencia para la ejecución de las normas ambientales lo son también, en general, para ejecutar las normas estatales sobre vertidos, cualquiera que sea el género de éstos y su destino,

47. El legislador autonómico no puede suprimir las infracciones muy graves declaradas por la norma estatal básica o reducir la cuantía de la sanción que ésta establece. De lo contrario, se estaría produciendo una infracción del orden constitucional de distribución de competencias que resulta del art. 149.1, 23^o CE.

48. Compartimos con MUÑOZ MACHADO, S., «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en materia de medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, pg. 367, que el concepto de medio ambiente del art. 45 CE equivale a recursos naturales, lo que excluye la teoría italiana de inclusión del patrimonio cultural, que, como arte, es un concepto que supone creación humana, opuesto, en esencia, al de naturaleza e inmutable en el de cultura.

49. Es por ello por lo que, verbigracia, el Estado ha establecido en los arts. 104-107 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, un canon de vertidos, que, sin embargo, gestionarán las CC AA cuando se trate de cuencas hidrográficas intracomunitarias: la creación de este tributo, cuya recaudación se destinará a reparación y mantenimiento ambiental de los ríos, es competencia estatal por estar destinada su recaudación a la protección de las aguas continentales, con fundamento en el art. 149.1, 23^o CE. Así también, los arts. 92-100 de dicha ley regulan el régimen básico de los vertidos en aguas continentales: autorizaciones administrativas de vertido, suspensión o revocación de las mismas, etc., dejando a salvo la ejecución de las mismas por las Comunidades respecto de cuencas intracomunitarias.

con lo que implícitamente reconoce la inclusión de la materia en el concepto de medio ambiente⁵⁰ (STC 149/1991, de 4 de julio, F. 4º). También serán competentes las CC AA en materia de vertidos al mar desde la tierra (STC 149/1991, de 4 de julio, F. 7º).

Los vertidos de efluentes líquidos a las aguas continentales se regulan por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (actual Texto Refundido) así como los vertidos desde tierra al mar lo hacen por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; los vertidos desde buques y aeronaves al mar se regirán por los tratados internacionales de los que España sea parte.

— **Los espacios naturales protegidos:** entran directamente y por derecho propio en el «núcleo duro» del concepto constitucional —residual, ya lo hemos dicho— de medio ambiente⁵¹, localizándose en su seno como la falla más activa entre las plataformas estatal y autonómica que en el decurso histórico de delimitación de competencias ambientales ha existido; el dato de que la conservación de esos espacios se refiera únicamente al soporte topográfico del medio no es suficiente como para excluirlo de su esfera de intereses, en contra de la opinión puntual del Tribunal Constitucional⁵². Recientemente, la STC 38/2002, de 14 de febrero ha establecido que «la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión. Prevalencia que cabe afirmar desde ahora sin perjuicio de la necesidad de colaboración a la que más adelante habremos de referirnos».

Las competencias básicas estatales han sido cubiertas por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (que derogaba la anterior Ley 15/1985, de 2 de mayo, sobre Espacios Naturales Protegidos). Así, mientras que la declaración de los parques nacionales es competencia estatal, las CC AA pueden declarar otras figuras diferentes de protección, ex art. 21.1 Ley 4/1989, como acto de ejecución administrativo que es, con nombre y regímenes diversos, con el solo límite de su territorio y de la compatibilidad con la Ley básica estatal. Y ello, aunque se trate de espacios situados entre varias CC AA (STC 118/1998, de 4 de junio, F. 20ª)⁵³ y aunque sobre el terreno recaiga una determinada protección urbanística (de suelo no urbanizable, STS de 8 de julio de 1997, F. 3º).

La espinosa cuestión de la naturaleza de los PORN (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, instrumentos básicos de gestión de los recursos naturales y de las especies, art. 4 Ley 4/1989), caracterizados por el TC como instrumentos genéricos de ordenación del territorio de contenido normativo indicativo (ex art. 5.3 Ley 4/1989), lleva a determinadas consecuencias competenciales: serán elaborados y aprobados

50. En apoyo de esta tesis, vid. RUIZ-RICO RUIZ, G., «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional», en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coordinador), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Universidad de Jaén, 1995, pgs. 224 y 225, haciendo hincapié en las consecuencias absurdas a las que se llegaría caso de que sólo se reconociera competencias sobre vertidos industriales y contaminantes vertidos en el mar territorial.
51. Varios han sido los pronunciamientos del TC en materia de espacios naturales protegidos: STC 64/1982, de 4 de noviembre y, sobre todo, STC 170/1989, de 19 de octubre: «Ha de darse la razón a los recurrentes en cuanto a la selección del título competencial preferente desde el que ha de juzgarse la Ley impugnada, en razón de su finalidad y a su materia. Ésta establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de un espacio natural, lo que ha de considerarse que se integra dentro de la legislación sobre protección del medio ambiente, como este Tribunal ha tenido ya ocasión de afirmar —STC 64/1982—. Resulta claro, pues, y no se controvierte en el presente proceso, que se trata de una materia sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación básica».
- No obstante, cuando la protección ambiental se ha realizado a través de técnicas urbanísticas y de planificación territorial, la materia ambiental queda subordinada e incorporada a la competencia de ordenación del territorio (así, por ese motivo, la STC 28/1997, de 13 de febrero incluye en este ámbito las leyes de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, y 3/1984, de 31 de mayo, de Ordenación y protección de Áreas naturales de interés especial y de declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área natural de interés especial, respectivamente, debiendo, eso sí, respetar los preceptos ambientales básicos del Estado (F. 6º).
52. Vid. SSTC 69/1982, F. 1º y 195/1998, de 1 de octubre, F. 3º. La STC 97/2002, de 25 de abril incide en concebir los espacios naturales protegidos como un elemento u objeto del medio —el soporte topográfico del medio ambiente—, que hace referencia a una determinada forma de actuación.
53. La financiación correrá a cargo de la Comunidad, sin que sea preciso anudar a cada espacio declarado una previa financiación específica de la que se infiera su viabilidad, bastando con la determinación de consignaciones en las leyes de presupuestos autonómicas (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 5º). También serán suficientes las competencias de autoorganización y ambiental autonómicas para legitimar la composición de los órganos rectores, como, además, recoge el art. 20 de la Ley 4/1989 estatal.

por las Comunidades Autónomas (art. 8.1) –algunas de las cuales han asumido competencias exclusivas al respecto–, en forma de ley o de reglamento, cuando tengan asumidos el desarrollo y ejecución de la normativa estatal⁵⁴, sin que le baste al Estado su competencia sobre medio ambiente para elaborarlos o aprobarlos, aunque el espacio protegido se solape en un territorio interautonómico. En nuestra opinión, la finalidad ambiental de estos planes no es suficiente para que el Estado atraiga hacia sí una pretendida competencia sobre ellos, ni siquiera en aquéllos de objeto transautonómico⁵⁵.

El carácter de santuario de los espacios protegidos conlleva que las competencias legalmente atribuidas a los órganos directores del parque (a través de su PRUG, que aprobará el Gobierno o la Comunidad Autónoma, dependiendo de la naturaleza de parque nacional o no, art. 19.1 Ley 4/1989) prevalezcan, en su ámbito territorial, sobre las autonómicas y estatales generales, como por ejemplo sobre las que regulan el uso de las vías pecuarias o de la zona marítimo-terrestre (SSTS de 11 de noviembre de 1997, recursos contencioso-administrativos 4979/1992 y 6609/1992, F. 6º y 3º, respectivamente, y STS de 14 de julio de 1998, F. 6º)⁵⁶.

– **La contaminación atmosférica:** se reconduce también al deslinde competencial del medio ambiente en general, si bien con la muy importante premisa de la competencia estatal exclusiva para legislar sobre industrias (art. 149.1, 9º CE). Así, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industrias, tiene como uno de sus fines el de «contribuir a compatibilizar la actividad industrial con la protección del medio ambiente» (art. 2, ap. 4º), cosa que hace en sus arts. 2, 3, 8 a 18, 30 y ss., disp. adic. 3ª y transit. 3ª.

La especialidad de este tipo de contaminación radica en que, dado el carácter unitario de la atmósfera (que obviamente no atiende a divisiones territoriales), será el Estado el encargado de dictar normas básicas que puedan afectar a la situación atmosférica de determinadas zonas supraautonómicas, pero dejando margen a las CC AA⁵⁷.

En aras de la gestión y ejecución autonómica de las normas básicas estatales sobre medio ambiente, corresponderá generalmente a las CC AA la gestión de los fondos subvencionales que el Estado disponga para su salvaguardia, a no ser que «concurran circunstancias excepcionales que impidan o dificulten sensiblemente una asignación diferenciada de los recursos por Comunidades Autónomas» (STC 13/1992, de 6 de febrero, F. 13º), sin que asignar fondos pueda encuadrarse en el concepto de gestión (SSTC 102/1995, de 26 de junio, F. 32º y 16/1996, de 1 de febrero, F. 2º) y, por tanto, sin que ello signifique privar a las Comunidades de todo margen para desarrollar el sector subvencionado (STC 102/1995, de 26 de junio, F. 33º). La competencia subvencional no se diferencia de la potestad financiera del Estado, de manera que éste no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o

54. Y por la misma razón, también podrán ser ellas quienes declaren una reserva o parque sin haber aprobado previamente el plan, si se justifica apropiadamente y se hacen constar expresamente los motivos (art. 15 Ley 4/1989), habiendo entendido el TC que tal cosa no vulnera el derecho constitucional a la participación social. La STC 163/1995, de 8 de noviembre, entendió ajustado a la Constitución que la Ley de la Comunidad Andaluza 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales protegidos, procediese a declarar de golpe 30 parajes, 32 reservas, y 17 parques naturales sin sus correspondientes planes, cosa bastante discutible, tanto por la verdadera urgencia de la medida como por sobrepasar exageradamente el presupuesto habilitador de la norma, que lo permite sólo «excepcionalmente».
55. La competencia ambiental habilita al Estado para aprobar determinados preceptos al caso, sin descender a mucho grado de detalle. No compartimos, por tanto, el voto particular que firman Mendizábal Allende y Garrido Falla en la Sentencia 306/2000, ya que entendemos que la finalidad ambiental a la que subvienen los PORN se halla sometida a la inteligencia ordenadora del territorio de la Comunidad. La competencia estatal sobre medio ambiente, además, tiene carácter transversal en su contenido pero no en el espacio, esto es, nunca nace de la afectación del territorio de varias CC AA sino de la cualidad de los intereses en juego. Cuando lo hace, radica en títulos competenciales anexos pero diferentes, como los recogidos en el art. 149.1, 22º o 149.1, 1ª CE.
56. A través de la atribución a las CC AA de las competencias de gestión de los espacios naturales protegidos se puede llegar a erosionar seriamente las potestades dominicales que tiene el Estado sobre su demanio natural marítimo terrestre o costero, por ejemplo. No creemos que se deba hablar de un «desapoderamiento absoluto», en palabras de ALCOSSO GARCÍA, R., LOZANO, B. y PLAZA MARTÍN, C., «El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultrafidejucio protectora», RAP, núm. 148, enero-abril de 1999, pg. 109, dada la existencia de técnicas de cooperación institucionalizadas en los órganos rectores de los parques naturales.
57. Por ejemplo, la declaración de «zona de atmósfera contaminada» corresponde a las Comunidades en su territorio (a pesar de que la zona sea de extensión supracomunitaria) salvaguardando, sin embargo, la competencia del Gobierno central para declarar zonas de atmósfera contaminada cuando, siendo intercomunitarias, existen razones de especial riesgo o gravedad y sea la única manera de evitar perjuicios irreparables al medio ambiente y de actuar con eficacia (STC 329/1993, de 12 de noviembre, F. 4º). Esto último supone un acto extraordinario de ejecución ambiental por el Estado, que se sustituye a las CC AA por las razones alegadas.

desvinculado del orden competencial, que impida el desarrollo normativo, la gestión y la distribución de las ayudas (STC 126/2002, de 23 de mayo).

— En el fiel de la balanza que separa la tutela del medio ambiente y el desarrollo económico se sitúa la **evaluación de impacto ambiental**, instrumento de filiación comunitaria y origen norteamericano, acogido en nuestro Derecho Administrativo a raíz de la directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y ampliada por la directiva 97/11, del Consejo, de 3 de marzo. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de EIA, desarrollado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre (que aprueba su reglamento de ejecución), ha sido recientemente modificado de modo importante por el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre.

Esta reforma ha supuesto, *grossa modo*, la elevación del nivel de protección ambiental básico, con lo que ello va a suponer para las Comunidades Autónomas, que deberán profundizar en el grado de tutela de sus respectivos procedimientos de evaluación ambiental. Por tanto, el límite de las esferas básica y adicional de protección del medio ambiente (ya de por sí relativo y poco estable a pesar de los intentos de los Altos Tribunales) sufre un nuevo avance a favor de las competencias estatales⁵⁸.

La competencia para desarrollar la evaluación de impacto ambiental de la normativa básica de EIA no se ha considerado como «ejecución» ni como «gestión» de la protección del medio ambiente, sino como competencia ambiental adjetiva derivada de la sustantiva general de cada Administración de realizar o autorizar el proyecto de obra o instalación sujeta a su competencia (STC 13/1998, de 22 de enero, F. 8^o). Pero este principio se relativiza en un triple sentido:

1^o Allí donde el Estado sea el competente para aprobar o construir una obra, deberá estar a la normativa sobre evaluación de impacto ambiental de la Comunidad Autónoma en cuyo suelo se lleva a cabo el proyecto, y ello, aunque la obra a realizar no estuviera sometida a EIA según la norma básica estatal. Esta solución, algo anómala, deriva del derecho al desarrollo autonómico de la normativa estatal básica de EIA, que resulta en normas más exigentes y comprensivas de un mayor número de supuestos a someter a EIA que las del Estado⁵⁹.

2^o Caso de que no exista normativa autonómica de EIA, un proyecto de competencia estatal sometido a EIA según la normativa básica, necesitará contar con la opinión de la Comunidad Autónoma en la que

58. Para las Comunidades Autónomas, el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, ha supuesto, entre otras cosas: la ampliación de las actividades a someter a EIA, enormemente aumentadas en el nuevo Anexo I (de aplicación obligatoria, que se aplicará supletoriamente, claro, en espera de desarrollo normativo autonómico propio) y en el Anexo II (cada una de cuyas actividades que recoge pueden ser sometidas a evaluación si así se decidiera en un examen caso por caso realizado por el órgano ambiental —y con base en los criterios establecidos en el Anexo III— (art. 1.2); la posibilidad de que fijen umbrales generales a partir de los cuales someter las actividades del Anexo II a evaluación (art. 1.3); la facultad de decidir qué órgano autonómico será el competente para solucionar las discrepancias entre el órgano ambiental y el sustantivo acerca del condicionado ambiental (art. 4.2), en sustitución del órgano de Gobierno; la consulta obligatoria del órgano ambiental autonómico en aquellos procedimientos de EIA de titularidad estatal (art. 5.3); y la consideración de la normativa autonómica para someter a un futuro (y por concretar) procedimiento abreviado de EIA los proyectos de competencia estatal exentos por la normativa básica (disp. adic. 3^a).

59. Éste fue el asunto que ventiló la STS de 1 de febrero de 1999: el Estado no había sometido a EIA la construcción de un tendido de alta tensión entre Asturias y Cantabria. Al ser una obra de competencia estatal y no hallarse el supuesto entre los que recogía el RDLeg 1302/1986, no se realizó evaluación de impacto ambiental. El Tribunal Supremo da la razón a la Asociación Cantabra de Afectados por la Alta Tensión, cuya Comunidad Autónoma había aprobado una normativa de EIA propia que sí recogía el supuesto, obligando al Estado a aplicársela y a someter a EIA la parte del tendido que transcurría por Cantabria, no así la de Asturias, carente de normativa al respecto. Transcribimos, por su claridad, el F. 17^o:

«A este respecto, dada la indiscutible competencia de la administración estatal para resolver sobre la declaración de utilidad pública y autorización del proyecto (competencia sustantiva) era "órgano ambiental" competente el que ejerce estas funciones en aquella Administración, conforme al principio sentado en el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, antes citado. Ann cuando éste no contemplara en su ámbito de aplicación a las líneas eléctricas de alto voltaje, ya hemos señalado que esa omisión fue legítimamente corregida, para Cantabria, por el Decreto regional 50/1991. La confluencia de ambos determina el efecto, ciertamente algo anómalo, de que una Administración (la Estatal) se vea obligada a poner en práctica un proceso de evaluación de impacto en virtud de la normativa medioambiental acordada por otra Administración (la Autonómica); la confluencia de títulos competenciales sobre la misma instalación así lo impone».

se realiza antes de declarar su impacto ambiental (art. 13.3 del Reglamento de EIA), a través, por ejemplo, de los informes emitidos por los órganos ambientales de aquella (art. 17.1 Reglamento)⁶⁰.

3º En los últimos tiempos se ha venido detectando una mayor flexibilidad en el desarrollo del derecho estatal básico sobre EIA por parte de las CC AA, la mayoría de las cuales ha aprobado normas propias que abundan en las especialidades de su propia realidad orográfica, natural o insular, si bien planteando algunas dudas sobre su legitimidad constitucional cuando van demasiado lejos en sus peculiaridades, desconociendo las garantías básicas⁶¹.

La configuración que el TC realiza de la EIA no la integra, por tanto, en el núcleo sustantivo de la protección del medio ambiente (de lo que se seguiría que las CC AA pudieran someter a evaluación los proyectos de competencia estatal), si bien lo hace desde el punto de vista funcional o dinámico.

La principal demanda autonómica se ha cifrado históricamente en impedir la posibilidad de que el Estado pueda dispensar de evaluación de impacto ambiental los proyectos aprobados por ley propia (art. 2, d) del Reglamento), posibilidad declarada constitucional por la STC 13/1998, de 22 de enero, F. 12º, al entender que con ello el Legislador estatal procede a una delimitación negativa de sus competencias ambientales básicas, y que las CC AA tienen obligatoriamente que aceptar⁶², ya que sus competencias ambientales están en función de las bases estatales⁶³.

2. Competencias ambientales autonómicas: los Estatutos de Autonomía.

Inicialmente, los Estatutos de Autonomía para las Comunidades Autónomas del art. 151 CE acogieron las competencias que la Constitución les brindaba en materia de medio ambiente, esto es, tanto de desarrollo legislativo como de ejecución y de aprobación de normas adicionales de protección. Al contrario, las demás⁶⁴ tuvieron que esperar a que el art. 3, c) de la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias (LOTCA) a las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, les permitiera dictar tales normas adicionales.

A la aprobación al unísono de los dos primeros Estatutos (los del País Vasco y Cataluña, de 18 de diciembre de 1979, Leyes Orgánicas 3 y 4 de ese año, respectivamente) siguieron todos los demás, recogiendo las competencias ambientales de manera más o menos ambiciosa.

60. El criterio fundado por la STC 13/1998, de 22 de enero consiste en considerar la competencia ambiental como «subalterna» de la competencia sustantiva sobre la obra a realizar. La forzada interpretación realizada no se compadece con el carácter autónomo de la competencia de protección del medio ambiente, recogida separadamente en la Constitución y esforzadamente delimitada en la propia jurisprudencia del TC respecto de otros títulos competenciales anejos o conexos (y que nosotros estamos glosando en este capítulo). Por ello, convenimos con la crítica de fondo de los votos particulares de los Magistrados García Manzano, González Campos, Cruz Villalón Viver Pi-Sunyer y Vives Antón, por lo que ello implicaría en el reparto de competencias de la evaluación de impacto ambiental entre el Estado y las CC AA.
61. Para un análisis más profundo de este movimiento centrífugo, con una atención puntual al caso canario, puede verse nuestro comentario de jurisprudencia, titulado «La consagración, por la STC 90/2000, de 3 de marzo, de la flexibilidad en el desarrollo autonómico de la normativa estatal básica de evaluación de impacto ambiental», en *RAAP*, núm. 39, julio-sept. 2000, pgs. 141-160.
62. La última jurisprudencia del TJCE parece haber flexibilizado aún más el requisito de ley para excluir singularmente un proyecto de EIA. Según GALAS VIOQUE, R., «La potestad de excluir por Ley de Evaluación de Impacto Ambiental a los proyectos públicos y privados sometidos a la Directiva comunitaria 85/337/CEE, de 27 de junio (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 19 de sept. de 2000, recaída en el asunto C-237/98, Estado del Gran Ducado de Luxemburgo contra hermanos Linster)», en *RAAP*, núm. 39, julio-sept. 2000, pg. 138, esta sentencia ha supuesto la consagración definitiva de ese privilegio, siempre que el Parlamento haya mantenido, para la aprobación de la Ley Estatal, un volumen de información ambiental semejante al que hubiera sido necesaria para llevar a cabo la EIA.
63. El Real Decreto-ley ha corregido un tanto el desapoderamiento de las competencias ambientales autonómicas que implicaba que un proyecto estatal no estuviera sujeto a EIA cuando sí lo estaba por la normativa de la Comunidad en la que se realizaba. En estos casos, la nueva disp. adic. 3ª permite que se lleve a cabo la citada evaluación de conformidad con un procedimiento abreviado que deberá reglamentariamente ser establecido por el Estado, y aún por aparecer. Lamentablemente, parece que esta enmienda no será de aplicación a los casos comentados arriba en que el proyecto de obras se haya sido aprobado mediante ley estatal, ya que el ámbito de excepción parece diferente, hablandose allí (disp. adic. 3ª) de «no-sujección» a EIA y aquí de «no-aplicación» de la norma (disp. adic. 1ª).
64. Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

En atención a ese criterio y a la amplitud de la fórmula empleada, podemos hablar de tres grupos de Estatutos de Autonomía:

a. Aquellos inspirados en el Estatuto de Autonomía para Cataluña, que inauguró un modelo, luego mayoritariamente seguido por los demás con algunos matices, consistente en atribuir a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, de la competencia sobre protección del medio ambiente y sin perjuicio de la competencia para establecer normas adicionales de protección⁶⁵.

b. Aquellos que, recogiendo de manera idéntica a los anteriores la competencia de la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, de la competencia sobre protección del medio ambiente y sin perjuicio de la competencia para establecer normas adicionales de protección, añaden competencias sobre otros elementos sectoriales como el paisaje, vertidos contaminantes, espacios protegidos, ecosistemas o ecología. La alusión al paisaje, la ecología o los ecosistemas es tautológica, por tratarse de elementos integrantes *per se* del concepto de medio ambiente⁶⁶. La Comunidad que inauguró este modelo fue Asturias, que, en el art. 11, punto 5º de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, aprobatoria de su Estatuto de Autonomía, habla de protección del medio ambiente, «incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas interiores y normas adicionales de protección del medio ambiente»⁶⁷.

c. Los restantes, que incorporan las competencias autonómicas para el desarrollo legislativo y la ejecución de la protección del medio ambiente, pero sin citar la posibilidad de dictar normas adicionales de protección. El primer estatuto de este tipo fue el del País Vasco [Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, art. 11.1.a)]⁶⁸.

3. Determinación del alcance de la «legislación básica» y de la «gestión» en materia de protección del medio ambiente.

De todos es sabido que el sistema de doble lista que triunfó en nuestra Constitución fue fruto de las concesiones y pactos fraguados entre las fuerzas políticas del momento. Las Comunidades que plebiscitaron su Estatuto de Autonomía durante la II República veían así un espacio abierto para asumir más competencias que las que el sistema de tres listas de origen alemán, inicialmente previsto, toleraba. Pues bien, el entusiasmo con que el 149 CE atribuye competencias exclusivas del Estado no conduce a la existencia de competencias separadas estancas atribuibles en bloques unitarios. Antes al contrario, paradójicamente, supone la reafirmación de la competencia compartida como regla general del reparto material de competencias entre el Estado y las CC AA: no cabe hablar, en puridad, de competencias exclusivas sobre ningún ámbito sustancial, ya que allí donde se invocan para el Estado, acaban sufriendo un retranqueamiento inevitable ante las también competencias de las Comunidades al respecto, y viceversa.

Las competencias sobre medio ambiente no son una excepción; los arts. 148.1, 9º y 149.1, 23º CE hablan de competencias exclusivas estatales sobre la legislación básica de protección del medio ambiente, y de competencias autonómicas para el establecimiento de normas adicionales de protección y para la

65. A este modelo pertenecen Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, art. 10.1, 6), Extremadura (Ley Orgánica 1/1983, de 15 de febrero, art. 8, punto 8º), Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, art. 11, punto 3º) y Valencia (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, art. 32.1, punto 6º).

66. Alguna doctrina ha hablado de confusiónismo (CANOSA USERA, R., *Constitución y medio ambiente*, Editorial Ciudad Argentina-Dyckinson, Buenos Aires-Madrid, 2000, pg. 220), quizá para hacer hincapié en la ausencia de un criterio sustantivo definidor de esos otros elementos desgajados del concepto de medio ambiente, creyendo, en la longitud de la enumeración de competencias, que asumirían mayor grado de ellas. Otros, como ORTEGA ÁLVAREZ, L., *La organización administrativa...*, op. cit., pg. 108, llegan a la misma conclusión, significando que la mera enumeración de más competencias no puede suponer la adquisición más que la adquisición de las puramente ambientales que la Constitución predeetermina.

67. A él se suman los Estatutos de Autonomía para Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 30 de diciembre, art. 37, punto 3º), Islas Baleares (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, art. 11, punto 7º), Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, art. 34.1, punto 5º), Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, art. 32, punto 7º), Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 26 de febrero, art. 27, punto 7º) y La Rioja (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, art. 9, punto 1º).

68. Le siguieron, cronológicamente, el de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, art. 15.1, punto 7º), Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, art. 25, punto 7º), Islas Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, art. 32, punto 12º) y Navarra [Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen foral, art. 57, c)].

gestión en materia de protección del medio ambiente. Qué se entienda por unas y por otras será determinante para que podamos encuadrar el lienzo de la distribución de competencias sobre medio ambiente, que luego intentaremos esbozar.

Por «legislación básica» sobre protección del medio ambiente, el TC entendió primeramente las normas mínimas de protección que permiten un plus o complemento de protección⁶⁹. No se trata aquí de una facultad que permita aprobar una normativa que regule con uniformidad la situación ambiental interautonómica, sino que cumple una función de ordenación mediante mínimos, que «pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían con sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado» (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 2º). Más tarde, ese pronunciamiento fue matizado (presionado sin duda por las inacabables reclamaciones autonómicas), reduciendo la capacidad de las Comunidades de desarrollar mediante ley o reglamento las prescripciones básicas estatales⁷⁰, y limitando la participación de las CC AA y de los Municipios a la mera colaboración con el Estado para establecer las bases ambientales, cosa que también puede hacerse mediante reglamentos⁷¹ (SSTC 149/1991, de 4 de julio, F. 3º o 102/1995, F. 8º, siempre que éstos resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario).

Pero de nuevo, y ya de manera definitiva *pro futuro* hasta hoy, el Tribunal Constitucional volvió a su doctrina prístina en la STC 102/1995, de 26 de junio, F. 8º y STC 156/1995, de 26 de octubre, F. 4º, impidiendo vaciar de contenido las competencias autonómicas a fuer de dejarles poco espacio de maniobra para su desarrollo legislativo, esto es, para establecer niveles de protección más altos y permitiéndole al Estado, exclusivamente, una legislación «de mínimos».

A pesar de la dificultad de separar nítidamente las normas de desarrollo de las normas adicionales de protección (STC 149/1991, de 4 de julio, F. 1º *in fine*), llegamos a la conclusión de su práctica equiparación y a concretar su destino en la vocación que tienen de aumentar el grado de exigencia de la tutela del medio por los poderes públicos, de la misma manera que la tienen los Estados respecto del derecho ambiental de la UE.

Por último, la gestión en materia de medio ambiente se ha identificado, *grosso modo*, con la ejecución (STC 102/1995, de 26 de junio, F. 2º), que lo será tanto de la normativa básica estatal como de la propia, si bien aquélla implica también administración, inspección y potestad sancionadora (F. 18º), esto es, el ejercicio de las potestades públicas sobre la materia objeto de competencia habitual o normal de la Comunidades Autónomas (F. 22º). Recordemos que la «gestión» nunca implica ejercicio de potestades normativas, salvo en lo tocante a la ordenación y organización interna de los servicios propios⁷².

En condiciones normales, la gestión pertenece a las Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito

69. Se prefirió aquí esa expresión a la de «bases» o a la de «condiciones básicas», por hacer éstas alusión más a su carácter material. El carácter formal de la legislación básica sobre medio ambiente significa que sólo en casos excepcionales podrá el Estado aprobar bases de tipo reglamentario, esto es, «... siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas» (STC 102/1995, de 26 de junio, F. 8º).

70. La STC 149/1991, de 4 de julio, F. *in fine*, declaraba sorprendentemente, variando su doctrina previa, «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno», lo que, en la práctica, significaba negar la capacidad autonómica de desarrollo. Como consecuencia de esta afirmación, «en materia de protección del medio ambiente cobra aún mayor fuerza, por las razones expuestas, la posibilidad, que con carácter general hemos admitido, de adoptar normas básicas con rango simplemente reglamentario, cuando esas normas sean complemento necesario de las establecidas con valor de Ley» (F. 3º).

71. Esto último ha sido refutado por Mendizábal Allende en su voto particular a la famosa STC 102/1995, de 26 de junio, quien estima que la expresión «legislación básica» remite a un concepto formal de bases, que imposibilita al Estado para adoptar reglamentos de índole básica, por no dejar espacio suficiente al desarrollo legislativo autonómico. Respecto a ello, nosotros nos posicionamos con la opinión general del TC respecto a ello como regla general, pero susceptible de excepción en los casos extraordinarios que se comentan arriba.

72. Cf. ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Organización del medio ambiente: propuesta de una autoridad nacional para el medio ambiente», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coordinador), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, pgs. 3766-3767. BELTRÁN AGUIRRE, J.-L., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», *RVAP* núm. 41, enero-abril de 1995, pg. 559, incluye en la gestión las potestades administrativas de inspección y la revisora en vía administrativa.

espacial, lo que no impide que, excepcionalmente, pueda el Estado ejecutar o gestionar la protección ambiental⁷³, como ocurre, por ejemplo, cuando declara un territorio parque nacional (art. 22.3 Ley 4/1989), o un espacio protegido situado entre varias CC AA (art. 21.4 Ley 4/1989) o tratándose de dar el alta o la baja de las especies del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

4. Títulos competenciales adherentes a la competencia estatal sobre medio ambiente.

Hemos intentado analizar el deslinde entre las facultades estatales y autonómicas sobre medio ambiente. No obstante, vista la complejidad de la materia y la conducta recalcitrante de algunas CC AA, que contestaban sistemáticamente las normas estatales, el Tribunal Constitucional fue ordenando una constelación de títulos complementarios con los que armarse de autoridad y completar, reforzar o pacificar las competencias básicas que la Constitución, en el art. 149.1, 23º, consignaba al Estado. Estos otros títulos accesorios pro Estado, que hemos llamado «adherentes» al de medio ambiente, pueden cifrarse en los que siguen:

4.1. La «indispensable solidaridad colectiva».

Que el art. 45.2 CE exige se tenga en cuenta para la protección y mejora de la calidad de vida y la defensa y restauración del medio ambiente, y que reenvía a un equilibrio económico-ecológico de doble rango: por un lado, entre todas las partes del territorio nacional, y por otro, entre los intereses particulares y los generales, conectándose aquí, de alguna manera, con la función social de la propiedad y con el principio de coresponsabilidad (génesis, junto con el principio de subsidiariedad, de la creciente importancia del recurso a fórmulas paccionadas de protección ambiental). Por ello, será el Estado el que tendrá que realizar el «encuadramiento de una política global del medio ambiente»⁷⁴.

4.2. Coordinación.

Cuando las competencias son concurrentes sobre un mismo espacio físico, el TC ha reiterado en multitud de ocasiones la necesidad de proceder a una coordinación de las mismas. Coordinación que, en materia de protección del medio ambiente pertenecerá al Estado, en virtud de su competencia exclusiva para establecer la planificación general de la actividad económica (art. 149.1, 13ª CE)⁷⁵. La entidad coordinadora será el Estado o la Comunidad Autónoma, en atención a la importancia del título habilitante actuado.

73. Así lo sentó la STC 102/1995, de 26 de junio, en su F. 8º: «Ahora bien, el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad».

74. ... «dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia» (STC 64/1982, de 4 de noviembre, F. 4º). La indispensable solidaridad colectiva impide, por ejemplo, que una Comunidad Autónoma pueda prohibir con carácter general las actividades extractivas de las secciones C y D de la Ley de Minas, que son las de mayor importancia económica, con lo que se impediría un reparto equitativo del rendimiento económico que, para todo el Estado, hubiera generado la explotación de ese mineral en Cataluña. Por el contrario, la prohibición por parte de una Comunidad de extraer minerales de las secciones A y B en terrenos específicos no es inconstitucional, por estar amparada por sus competencias sobre medio ambiente (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 7º). Abunda en el carácter estatal de la obligación derivada del art. 45.2 CE la STC 156/1996, de 26 de octubre, F. 4º.

75. La coordinación persigue la integración de las diversas partes o subsistemas (recursos) en el conjunto o sistema (el medio), evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema... y que «por lo mismo, debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 20º, resumiendo su propia jurisprudencia al respecto).

Eso sí, el ejercicio por el Estado de sus facultades coordinadoras no puede significar una atracción hacia sí de las competencias autonómicas sobre las que incida⁷⁰.

La concurrencia exige, por fuerza, un entendimiento previo a la actuación. En esta inteligencia, mientras que la coordinación presupone que la entidad coordinante tiene las competencias más sustantivas sobre la materia en relación con las que detentan las entidades coordinadas, como ocurre, por ejemplo, con la ordenación del territorio por parte de las CC AA, la colaboración se desprende del propio modelo de organización territorial del Estado [STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 20^a, letra b)], principio general recogido en el art. 4.4 LRJ-PAC, y no prejuzga ni jerarquiza el grado de importancia de las competencias ejercidas por las partes⁷¹. Antes bien, constituye un paso previo y obligado, en la medida en que se ejerzan facultades distintas sobre el mismo espacio físico, al ejercicio de la coordinación.

4.3. *La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1, 1^a CE).*

En algunas ocasiones ha querido el Estado atraer hacia sí competencias sobre medio ambiente que no le pertenecían, apoyándose en este artículo, con la excusa de que dejarlas en manos de las CC AA supondría atentar contra la igualdad interterritorial de los españoles⁷². Sin embargo, el TC ha dejado claro que ese precepto no atribuye competencia concreta alguna, y no es un título habilitante de carácter horizontal que permita al Estado introducirse en cualquier materia por el hecho de poder ser reconducible o estar conectada a un derecho y/o deber constitucional (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 7^o). En ese sentido, la 54/2002, de 27 de febrero (ponente Elisa Pérez Vera), sigue considerando que las normas de «condiciones básicas» completan el canon de constitucionalidad competencial, y no constituyen bases normativas.

Otro límite sustancial del precepto se funda en el alcance de lo que sean «condiciones básicas»: esa igualdad básica no puede suponer nunca uniformidad, por lo que el TC ha permitido reiteradamente ciertas divergencias normales entre los regímenes de los derechos y/o deberes establecidos por cada Comunidad Autónoma, que se justifican en la libertad de maniobra de sus Parlamentos, sus Estatutos, en sus particularidades geográficas o ambientales o en competencias propias (como la de agricultura y ganadería, *ex* STC 186/1993, de 7 de junio, F. 3^o, o la misma protección del medio ambiente, *ex* STC 156/1995, de 26 de octubre, F. 5^o). Así, las CC AA tienen potestad sancionadora propia en materias sustantivas sobre las que ostentan competencias, siempre que no establezcan un régimen jurídico irrazonable o desproporcionado, que pudiera atentar contra la igualdad que requiere el art. 149.1, 10^a CE, y en el marco de los tipos y de los límites máximos y mínimos de las penas preestablecidos por el Estado (SSTC 102/1995, de 26 de junio, F. 32^o y 161/1996, de 17 de octubre, F. 8^o), sin poder rebajar las sanciones impuestas por el umbral protector del Estado (SSTC 196/1996, de 28 de noviembre, F. 1^o y 16/1997, de 30 de enero, F. 3^o). Así también, se permite que las CC AA tomen decisiones que puedan afectar el régimen de determinados derechos, siempre que el sacrificio que de ellos se haga no sea desproporcionado en relación con el fin ambiental al que propenden⁷³.

76. Así, el Estado no puede arrogarse, en virtud de una genérica potestad de coordinación sobre el medio ambiente basada en la planificación general de la economía, facultades en materia de gestión de las aguas continentales o en materia organizativa, ámbitos en los que las Comunidades Autónomas detentan también competencias (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 20^a y 21^a).

77. El estudio de la evolución semántica constitucional de los conceptos cooperación, colaboración y coordinación excede en mucho nuestro trabajo, y daría para otro estudio. Baste decir que, a veces, el TC ha atribuido la genérica habilitación coordinadora al Estado, como si fuera un título competencial absoluto y no dependiente de la entidad con competencias sustantivas en la materia (así, en STC 102/1995, de 26 de junio, F. 31^o). Nosotros retenemos, con base en una jurisprudencia asentada del Tribunal Constitucional objetivada en el F. 3^o de la STC 15/1998, que del género de la colaboración se escinden la cooperación (consistente en el aunamiento de esfuerzos y de carácter voluntario) y la coordinación (impuesta). Añádase a lo anterior que, además, su juego en nada afecta a la distribución de competencias entre el Estado y las CC AA (*ibidem*, F. 31^o) y que la organización y modo en que se lleven a la práctica compete sólo a las Administraciones territoriales, no pudiendo el Tribunal Constitucional determinar o sugerir las técnicas y cauces adecuados para dar curso a esa necesaria cooperación (STC 147/1992, F. 4^o).

78. Esto puede ser cierto en aquellos casos en que una Comunidad pretenda regular de manera absolutamente particular el régimen de los derechos y/o deberes (paladinamente la propiedad) en relación con categorías genéricas de bienes demaniales por naturaleza, como las playas o el ciclo hidrológico de las aguas continentales.

79. El principio de ponderación o proporcionalidad de las restricciones de los derechos en aras a la protección ambiental suele tener como fiel la reparabilidad o no de los daños ambientales: esto es, la medida sería proporcionada si, de no haberse tomado la decisión, los daños infligidos al entorno fueran importantes y, además, irreversibles o, incluso, difícilmente reparables (STC 66/1991, de 22 de marzo, F. 4^o). Esa misma irreversibilidad juega a favor del mantenimiento de una ley estatal de carácter ambiental que se ha excedido en sus competencias, hasta que la Comunidad Autónoma no haya declarado una determinada zona como espacio natural protegido (STC 195/1998, de 1 de octubre, F. 5^o).

Siendo ésta la opinión mayoritaria, ELISEO AJA ha considerado necesario refundar la interpretación del art. 149.1, 1ª CE, apoyándose en su incuestionable carácter de título competencial autónomo⁸⁰.

4.4. Como cláusula de cierre, el carácter supletorio que el art. 149.3 CE atribuye al Derecho Estatal.

Que, en todo caso, interesa también la materia ambiental. Esto es, cuanto mayor y más detallada sea la normativa comunitaria en las materias de competencia autonómica, menor será el alcance reservado al derecho supletorio estatal (STC 69/1982, de 23 de noviembre, F. 2º, *in fine*, en relación con los espacios naturales protegidos). Y ello, respetando siempre el alcance de la cláusula de supletoriedad, tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional: es decir, que no puede el Legislador estatal imponer la supletoriedad de una norma para las CC AA, sino que deberá ser el aplicador del derecho el que, tras encontrar una laguna, proceda a rellenarla con base en la cláusula de supletoriedad (**que, por tanto, sólo tiene alcance hermenéutico, nunca como título competencial independiente**), pudiendo servirse para ello de normas estatales —a pesar de que la materia en la que se produce la laguna sea de competencia exclusiva de las CC AA— si han sido dictadas con base en otras competencias legítimas del Estado, como, por ejemplo, la determinación de la legislación básica en materia de medio ambiente⁸¹.

4.5. El elemento finalístico como esencia de la atribución de competencias sobre medio ambiente.

Ya hemos establecido que el concepto constitucional de medio ambiente engloba un elemento estático, consistente en la determinación objetiva de la materia ambiental, y otro dinámico o funcional, que atrae a la esfera ambiental materias ajenas cuando sobre ellas recae una finalidad primaria o compatible de protección ambiental.

Para cerrar el círculo del reparto constitucional de la protección ambiental y abundando en este último elemento, debemos enfatizar que no se puede entender el deslinde competencial sobre medio ambiente sin objetivar su elemento teleológico. La atribución de sectores materiales de actuación administrativa a las CC AA o al Estado pende muchas veces del elemento dinámico del concepto constitucional de medio ambiente: la finalidad de protección. Es por ello por lo que, en no pocas ocasiones, se ha planteado el TC la extralimitación competencial de determinadas conductas estatales o autonómicas, que estarían viciadas sin duda de incompetencia si se incluyeran en su ámbito natural de afectación, pero que, atraídas por el efecto taumatúrgico de la finalidad a la que sirven (la protección del medio ambiente), determinan su final entrada en el recinto competencial ambiental (arts. 148.1, 9ª y 149.1, 23ª) si no ya por entero, sí parcialmente⁸². Citemos algunos ejemplos de este fenómeno:

— El establecimiento, gestión y recaudación de los **cánones de vertido**, sea cual sea el tipo de dominio público en el que se asientan, se incluyen en la esfera estatal del art. 149.1, 23ª CE (a pesar de que podría hablarse de la competencia autonómica de ejecución de las normas ambientales) por estar destinados a la

80. Para AJA, E., «El artículo 149.1.1ª de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», en *La función del artículo 149.1.1ª de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, pgs. 29, 41-43, la tibia concepción generalizada sobre el art. 149.1, 1ª CE como mera cláusula interpretativa de los demás títulos competenciales o como límite negativo para las reivindicaciones autonómicas está suponiendo un vacío no deseado por la Constitución al enunciar este precepto. En su opinión, se trata de una competencia habilitadora directa, si bien de carácter residual, esto es, para aquellos casos en que el Estado carezca de otros títulos habilitantes para regular una materia determinada. Según esta interpretación, la materia ambiental nunca sería susceptible de ser normada estatalmente por este artículo, consecuencia, en nuestra opinión, irrefutable *ad absurdum*. El art. 149.1, 1ª CE es un título complementario, ya que tiene bien delimitado su objeto: regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, por lo que nunca podrá hablarse de un supuesto carácter expansivo de este título.

81. Así, la imposición por el Estado —por medio de la Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte terrestre— de determinadas características técnicas, mínimas y uniformes que garantizan la calidad de los medios de transporte ferroviario de ámbito intracomunitario (competencia exclusiva de las CC AA, como sabemos, ex art. 148.1, 5ª CE), con base en su competencia ambiental básica (STC 18/1996, de 27 de junio, F. 11ª y 43ª).

82. Es el caso, por ejemplo, de la competencia estatal para regular el sector petrolífero en España, que se encuadra de manera natural en el art. 149.1, 25ª (bases del régimen minero y energético), pero también en otros como en la ordenación del territorio, la planificación económica o el medio ambiente (STC 197/1996, de 28 de noviembre, F. 2ª).

protección del dominio hidráulico continental (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 28^o) o al saneamiento y protección de las aguas del mar (STC 149/1991, de 4 de julio, F. 4^o)⁸³.

- También, el establecimiento de un **derecho de tanteo y retracto** a favor de la Comunidad Autónoma dentro de un espacio natural propio acaba por ser legítimo, ya que no supone una vulneración de las competencias estatales sobre legislación civil, sino que, dada la finalidad de la erección de tales derechos reales -que no es otra que la protección del medio ambiente- se integran dentro de las competencias sobre medio ambiente, y en especial, de las normas adicionales de protección autonómicas (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 6^o).

- A veces, decisiones autonómicas que pueden parecer desproporcionadas y atentatorias contra principios esenciales como el que enuncia el art. 139.2 CE (**la libre circulación de bienes en todo el territorio español**), dejan de serlo a la luz de la protección del medio ambiente⁸⁴.

- Las limitaciones y prohibiciones de uso de los terrenos colindantes del litoral (**servidumbres de protección**) tienen como finalidad primaria la tutela del demanio marítimo-terrestre, por lo que salen de la esfera de la ordenación del territorio para pasar a la de la tutela ambiental (en concreto, a la de la función ambiental de la propiedad privada), con lo que ello implica de cambio en el centro de imputación de la competencia.

- La intervención administrativa en el **sector petrolífero** (STC 197/1996, de 28 de noviembre, F. 2^o), entra parcialmente en el ámbito ambiental por la intrínseca potencialidad contaminadora del recurso.

En resumen, en caso de litigio, la «invención» (*inventio*) de la competencia correcta a la que enganchar la entrada en juego del Estado o las CC AA sobre una materia nunca estará completa hasta que no se considere la finalidad de la competencia (lo que podríamos llamar *mens officii*), que en sectores como el medioambiental complementa de manera esencial a la atribución competencial derivada del sentido de la norma (*o mens legis*)⁸⁵.

Pero esa interpretación teleológica de la competencia no puede ser absoluta e incondicionada, de manera que distorsione por completo el régimen sustantivo de atribución de competencias. Por tanto, a lo sumo, servirá para legitimar determinados preceptos, pero nunca la titularidad global en el sector de intervención, que se basa en el ámbito material competencial sustantivo extraído de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y que, en relación con el medio ambiente hemos llamado «elemento estático» del concepto de medio ambiente⁸⁶.

83. La Ley de Aguas confiere a las Confederaciones Hidrográficas la competencia para tramitar y otorgar autorizaciones de vertidos -artículos 92 y ss.- y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 abril, también lo establece en su Capítulo Segundo del Título III. Ello además es consecuencia lógica del régimen legal sobre vertidos que se recoge en dicho marco normativo, que impone un tratamiento unitario, al determinar la Ley, en su artículo 40, c), como comprensivo de los Planes Hidrológicos, «las características básicas de la calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de las aguas residuales».

84. Así, la decisión de la Junta de Castilla y León de prohibir temporalmente la venta de cangrejos de río en su territorio supone una modulación de ese principio, pero que, orientada a la lucha contra la llamada peste del cangrejo y a la eliminación del cangrejo de río americano (especie foránea y muy dañina, como se sabe) no pasa de ser un sacrificio menor justificado de la libre circulación de bienes o del principio de libertad de empresa (STC 66/1991, de 26 de marzo, F. 2^o y 3^o).

85. En apoyo de esta regla hermenéutica, vid. STC 153/1989, F. 5^o): «... Cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto, que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso».

86. «La interpretación de un precepto con el fin de que resulte conforme a la Constitución es un instrumento hermenéutico que no puede utilizarse de modo absoluto e incondicionado, y cuyo empleo resulta improcedente cuando, como ocurre en el presente caso, no eliminaría la inconstitucionalidad del precepto» (STC 16/1997, de 30 de enero, F. 4^o).

La naturaleza del concepto jurídico del medio ambiente se traduce, entre otras muchas cosas, en la influencia que el elemento teleológico o funcional del mismo ejerce sobre los criterios de atribución de la competencia. Si a ello se añade que la materia ambiental se sustancia en un sustrato espacial o telúrico sobre el que se desenvuelven otras muchas funciones y facultades competenciales, echaremos de ver nitidamente la importancia de deslindar el juego de cada una de ellas, para atribuirles con la mayor limpieza posible a cada Administración territorial. Para superar esos endemismos dejaremos aquí conscientemente de lado la tradicional nomenclatura acuñada por la jurisprudencia en relación con las competencias o títulos compartidos, exclusivos o supletorios², utilizando un nuevo enfoque que se compezezca más con las especialidades del objeto ambiental.

I. INTANGIBILIDAD DEL REPARTO INTRAESTATAL DE COMPETENCIAS

Es pacífico que la entrada de España en las Comunidades Europeas (desde la firma del Acta de Adhesión el 20 de junio de 1985), no ha supuesto alteración alguna de los parámetros de distribución constitucional interna de las competencias entre el Estado y las CC AA, tampoco en materia ambiental. Esto es, allí donde las directivas o reglamentos remitan a la transposición al derecho interno, ello no implica necesariamente una intitulación expresa al Estado, sino a la Administración interna competente en la materia (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 64/1991, de 22 de marzo; 76/1991, de 11 de abril; 236/1991, de 12 de diciembre; 79/1992, de 28 de mayo³; 141/1993, de 22 de abril) y, por tanto, las normas que primeramente las adapten a nuestro ordenamiento no tienen que ser necesariamente básicas (102/1995, F. 14^o).

II. DISTINCIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES ANEXOS

La amplitud del concepto constitucional de medio ambiente supone también que en muy contadas ocasiones se ejercerá una competencia sectorial de manera pura, sin que se afecte o incida sobre otras competencias ambientales o no anejas, de titularidad estatal, autonómica o local. Estas competencias anexas o anejas no tienen, por sí mismas, contenido ambiental intrínseco, son externas a la protección del medio, pero adquieren connotaciones ambientales por ósmosis, dada la superposición de elementos comunes y la compatibilidad de su destino principal con los fines de tutela ambiental.

Podemos citar las siguientes:

1. Dominio Público.

Es jurisprudencia constante y asentada del TC que la titularidad pública de los bienes es completamente independiente de las competencias que se ejerzan sobre los mismos (por todas, STC 77/1984, de 3 de julio, y también SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 103/1989, de 8 de junio; 149/1991, de 4 de julio,

2. El concepto jurídico de medio ambiente se escinde en dos elementos: uno, **estático o material**, que es el entorno físico en el que vive el hombre, y otro **funcional o dinámico**, conformado por la protección del medio ambiente, elemento teleológico que constituye el nervio de la función ambiental, importantísimo por funcionar como eje axial de la distribución de competencias, y que, por tanto, podría categorizarse más como política o función pública que como competencia en sí (esto último, en STC 149/1991, de 4 de julio, F. 1^o). También a nosotros nos lo parece: la tutela y protección del medio ambiente parece ser una función pública, en la que existen también «momentos» prestacionales (servicio de recogida de basuras, de alcantarillado, etc.).

El concepto jurídico material de medio ambiente es la suma de los enfoques ecológico, cultural o histórico y estético, si bien reduce sus elementos integrantes a aquellos que, por su importancia para el interés general, han sido tenidos en cuenta por las normas. El elemento jurídico funcional amplía el concepto nuclear sustantivo, añadiéndole un contorno teleológico que atrae a la competencia sobre protección del medio ambiente determinadas funciones que inciden en la tutela ambiental. Es por ello por lo que se explica que la competencia sobre medio ambiente tenga ascendente sobre la ordenación del territorio o el urbanismo, por ejemplo. Lo que no puede llevar al extremo de fagocitarlos en su totalidad, tal y como mantuvo de manera vehementemente insensata PARCA en su voto particular a la STC 61/1997, de 20 de marzo, apartado 2^o, entendiendo el urbanismo como instrumento para la consecución de una finalidad ambiental y, por ello, susceptible de una mayor intervención estatal. Por protección, el TC ha entendido tanto la conservación como el mejoramiento (art. 45.2 CE y art. 189 TCE) del medio.

3. Que recoge la muy interesante doctrina del TC sobre la inactividad de las regiones encargadas de aplicar el Derecho Comunitario. Si tal inactividad se produce, de manera que pueda comprometer la responsabilidad internacional del Estado, podrá éste excepcionalmente de manera temporal proveer la normativa y ejecución necesarias para rellenar el vacío normativo creado (F. 3^o).