

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO
AMBIENTE

Legislación básica de medio ambiente

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

Sumario

	<u>Página</u>
1. La relación de la normativa básica con el derecho comunitario y la normativa autonómica	160
2. La existencia de normas básicas preconstitucionales	160
3. La normativa ambiental estatal supletoria	161
4. La peculiaridad de las bases estatales ambientales como título competencial al que se corresponden normas adicionales de protección autonómicas	161
5. La excepcionalidad de las normas reglamentarias y de la actuación administrativa como ámbito de lo básico	163
6. Los otros títulos competenciales estatales y autonómicos que afectan al medio ambiente y su eventual colisión con las competencias ambientales	165
7. La especificidad de los contenidos ambientales en los Estatutos de autonomía y su reducción a la unidad conceptual del medio ambiente	168
8. Los ámbitos materiales en los que el Estado ha expresado su protección ambiental básica	169
8.1. Técnicas genéricas de intervención y protección	171
8.2. Bienes naturales protegidos	171
8.3. La regulación ambiental de las actividades sobre el territorio	172
8.4. Protección ambiental frente a actividades peligrosas o de riesgo	172

* * *

1. LA RELACIÓN DE LA NORMATIVA BÁSICA CON EL DERECHO COMUNITARIO Y LA NORMATIVA AUTONÓMICA

En este apartado analizaremos las aportaciones que al medio ambiente han venido de la mano de la legislación básica del Estado en la que, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, incluiremos, además de las leyes básicas, aquellas normas preconstitucionales que cumplen una función de normativa básica y las disposiciones reglamentarias que contienen reglas básicas.

Este sector normativo tiene que ponerlo en contacto necesariamente el operador jurídico con el Derecho comunitario y, obviamente, con la legislación de desarrollo emanada por las Comunidades Autónomas.

Con el Derecho comunitario por dos razones. La primera porque gran parte del Derecho ambiental es producto de la iniciativa del Derecho comunitario que, en la media en que se expresa a través de Reglamentos, es de directa e igual aplicación en toda Europa. La segunda, porque la mayor parte de las nuevas normativas ambientales emanadas por la legislación básica estatal son producto de la transposición de directivas comunitarias, las cuales siempre deben ser tenidas en cuenta a la hora de debatir si la transposición efectuada es correcta o no, lo que, eventualmente, abriría una vía de impugnación ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE).

Con la normativa autonómica, también por dos razones. La primera porque las bases estatales y el desarrollo autonómico compiten en un territorio frontera que siempre es objeto de debate y de impugnación ante el Tribunal Constitucional. De hecho, casi la mitad de las normas estatales han sido recurridas ante dicho Tribunal. La segunda, porque la regulación completa de un sector debe contemplarse acumulando los dos espacios normativos, es decir, el estudio jurídico debe realizarse mediante el complemento de ambas normas.

2. LA EXISTENCIA DE NORMAS BÁSICAS PRECONSTITUCIONALES

Con todo, la legislación básica medioambiental cuenta con algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta para su correcta comprensión.

Al primero de ellos ya hemos hecho referencia y está relacionado la existencia de normas preconstitucionales que, por efecto del concepto material de las bases estatales elaborado por la STC de 28 de julio de 1981, impone deducir racionalmente de dicha legislación, en tanto no se haya visto modificada por el legislador postconstitucional, los principios o criterios básicos contenidos en dicha legislación, incluso aunque no apareciesen expresados como tales.

Dos ejemplos claros de ello son el Reglamento de Actividades, Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, a

las que se pueden sumar la Ley de Minas de 1973 o la Ley de Energía Nuclear de 1964, aunque en estas últimas intervienen también otros títulos competenciales.

Por su parte, la nueva Ley 43/ 2003, de 21 de noviembre, de Montes, vino a derogar una normativa forestal preconstitucional que ha estado vigente hasta hace muy poco, como eran la Ley del Patrimonio Forestal del Estado de 1941, la Ley de montes de 1957, la ley de Incendios Forestales de 1968 y la Ley de Fomento de la Producción Forestal de 1977.

3. LA NORMATIVA AMBIENTAL ESTATAL SUPLETORIA

El segundo se refiere a una temporalidad ya agotada, derivada del juego de las distintas vías de acceso a la autonomía y de la cláusula residual.

Las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143, tenían como techo competencial la mera gestión ambiental, estando, por tanto, reservado al Estado, por vía de la mencionada cláusula residual, para esas Comunidades Autónomas toda la competencia legislativa que incluye también, como sabemos, los reglamentos ejecutivos.

Ello quiere decir que hasta 1993, fecha en la que todas las Comunidades Autónomas equipararon sus techos competenciales debido a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias, las leyes ambientales del Estado no sólo podían contener los aspectos básicos de la materia, sino toda la regulación de la misma, incluidos los reglamentos ejecutivos. Bien es cierto que en las CC AA que accedieron por la vía del 151 o fueron inmediatamente asimiladas, sólo era de aplicación directa la legislación básica estatal pero, dado que para el resto del territorio el Estado había legislado en base a la competencia que le había otorgado la cláusula residual, la parte no básica de esta legislación les era aplicable como legislación supletoria.

Sin embargo, a partir de 1993 el Estado ya sólo tiene título competencial para legislar sobre los aspectos básicos y ni siquiera puede legislar sobre los aspectos no básicos aunque sólo fuera para derogarlos, por lo que corresponderá a las CCAA su modificación.

4. LA PECULIARIDAD DE LAS BASES ESTATALES AMBIENTALES COMO TÍTULO COMPETENCIAL AL QUE SE CORRESPONDEN NORMAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN AUTONÓMICAS

El tercer elemento a tener en cuenta es la forma peculiar con la que la competencia básica del Estado aparece descrita en el artículo 149,1,23: «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección». En el caso ambiental a las competencias estatales de legislación básica no le sigue, una legisla-

ción de desarrollo, sino que, como hemos visto, la Constitución utiliza otra expresión: «normas adicionales de protección».

Esta circunstancia no pasó desapercibida al Tribunal Constitucional, el cual en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, destaca dicha peculiaridad, lo que le lleva a entender que:

«el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que debía ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que ese «estándar» proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas)».

El elemento esencial que introduce esta interpretación del Tribunal Constitucional, estriba en que en materia de medio ambiente el Estado puede hacer una regulación completa de protección ambiental, que se pueda aplicar, por tanto, por sí misma sin necesitar que exista una legislación autonómica de desarrollo de la misma. Es decir, mientras que la legislación básica en materia de empleo público no puede establecer un sistema normativo completo que regule la totalidad de la carrera funcional, en medio ambiente, sí cabe que el Estado haga una regulación que se sostenga en sí misma como instrumento de protección aunque no agote toda la regulación de la materia. Esto es, no necesita de la norma autonómica para ser operativo como regulación de un sistema de protección.

En la misma Sentencia 149/91 esta idea se reforzaba diciendo:

«en materia de medio ambiente, de deber estatal de dejar un margen de 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 que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno».

Sin embargo, estas palabras fueron entendidas en el sentido de que el Estado podía agotar en un sector ambiental toda la materia sin dejar ningún espacio normativo a las Comunidades Autónomas.

Por ello, en una Sentencia posterior, la 102/1995, de 26 de junio, se rectifica expresamente la anterior doctrina aclarando que:

«el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos no puede llegar...a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido».

Sin embargo el Tribunal Constitucional acierta en entender que no se trata de una mayor o menor regulación, sino de una regulación completa lo que consiente el título constitucional al Estado, por lo que la normativa básica tendrá como su principal carácter el establecimiento de mínimos que, al contener una suficiencia de protección, deben ser en todo caso respetados, pero no modificados, si bien pueden ser objeto de niveles más intensos de protección en cada Comunidad

Autónoma. El Tribunal Constitucional lo expresa con las siguientes palabras al decir que se trata:

«de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, por así decirlo, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma».

En definitiva, lo que el título competencial sobre medio ambiente autoriza al estado es a realizar una protección ambiental básica, es decir, completa, aunque no sea una protección total.

5. LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS Y DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO

Esta construcción, en la que se le permite al Estado disponer de un nivel completo de protección, es quizá la que le lleva a afirmar, por el contrario, la excepcionalidad de que formen parte del ámbito de lo básico la norma reglamentaria estatal y la propia actividad administrativa estatal. Así, la misma Sentencia 102/95 señala que:

«también resultan admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– los procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE) siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas».

Igualmente esta Sentencia declara la excepcionalidad de la actuación administrativa:

«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 un fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún 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 este supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúe en el estado de necesidad».

En aplicación de esta doctrina de la excepcionalidad el Tribunal Constitucional anuló en esta sentencia los apartados 3 y 4 del artículo 21 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres (LCEN) en los que se desplazaban al Estado la función gestora ambiental cuando los espacios naturales se situasen en la zona del dominio público marítimo-terrestre o a caballo entre dos o más Comunidades Autónomas.

Igualmente, siguiendo esta doctrina, la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, declarará inconstitucionales los artículos 22.3, 23 y 23 *ter* LCEN, en los que se contemplaba una cogestión del Estado con las Comunidades Autónomas en relación con los Parques Naturales supracomunitarios ya que ello supone desconocer

el carácter exclusivo de las competencias ejecutivas que en materia ambiental corresponden a las Comunidades Autónomas respecto de los Parques que radiquen en su territorio.

Finalmente, la Sentencia 33/2005, de 17 de febrero, declara inconstitucionales el artículo 2 y la Disposición Adicional 2 del RD 85/1996, de 26 de enero, sobre aplicación del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, en los que se atribuía a la Administración General del Estado la competencia para la designación de las entidades de acreditación de verificadores ambientales. El TC dijo en esta ocasión que:

«La actividad de reconocimiento y consiguiente designación de las entidades de acreditación únicamente consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo cual, sin duda alguna, se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa».

Debe señalarse, asimismo, que el Tribunal Constitucional ha dejado muy claro que ni siquiera como consecuencia de eventuales incumplimientos de las Comunidades Autónomas de las obligaciones contraídas por España en el ámbito de la unión Europea, entre las que se encuentran obligaciones de contenido ambiental, el Estado puede adquirir una competencia de sustitución para salvaguardar la responsabilidad que se le imputaría al Estado en su conjunto, rigiéndose la aplicación del Derecho comunitario por las reglas internas de distribución de competencias. En la STC 236/1991, se reflejan con claridad los elementos de esta doctrina:

«La traslación de la normativa comunitaria derivada al derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que,....no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias... En suma, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario».

Aún en los casos en los que ha admitido la actuación estatal el tribunal la ha vuelto a limitar de importantes cautelas. Así en el caso de la declaración de «zona de atmósfera contaminada», que el artículo 5 del Real Decreto 1613/1985 atribuía al Consejo de Ministros en el caso de que la contaminación sobrepasase en ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 329/1993, de 12 de noviembre, ha sostenido que la competencia pertenece en los casos ordinarios a las Comunidades Autónomas afectadas, estando legitimado el Estado únicamente:

«en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables».

También en materia de subvenciones ambientales, la Sentencia 126/2002, de 23 de mayo, limita la competencia ejecutiva estatal a:

«cuando además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda ser llevada a cabo mediante mecanismos de coordinación y cooperación».

Sin embargo, estas limitaciones, pueden desaparecer, cuando se entienda que el medio ambiente es una materia auxiliar de otra materia principal donde se atribuye al Estado la totalidad de las competencias. Veremos un ejemplo en un epígrafe posterior con relación al título competencial estatal relativo a las obras públicas de interés general.

6. LOS OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES ESTATALES Y AUTONÓMICOS QUE AFECTAN AL MEDIO AMBIENTE Y SU EVENTUAL COLISIÓN CON LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES

Sabemos que una de las características principales del medio ambiente es la de transversalidad u horizontalidad de sus contenidos en el sentido de que el medio ambiente, al proteger en términos generales la calidad de la vida (art. 45 CE), puede afectar a un gran número de materias que encierran otros tantos títulos competenciales y, al mismo tiempo, esas mismas políticas deben formularse teniendo en cuenta sus dimensiones ambientales (art. 6 TCE).

No es novedoso, en sí, el hecho de que sobre una misma realidad concurren distintos títulos competenciales, lo peculiar del medio ambiente es que tiene una potencialidad casi universal de provocar esta concurrencia. De ahí la necesidad de perfilar adecuadamente el propio concepto de medio ambiente, para justificar que cuando nos encontremos dentro de esta materia debe prevalecer el reparto competencial propio del medio ambiente y no de cualquier otra materia.

En este sentido, las definiciones funcionales del medio ambiente son más adecuadas para lograr una correcta articulación competencial, ya que se dirigen a averiguar la finalidad de norma y la intensidad con que se manifiesta en la misma la consecución del fin ambiental. Tal como ha manifestado el Tribunal Constitucional, la transversalidad del medio ambiente no hace que se encuadre bajo este concepto cualquier tipo de actividad relativa a la protección de los recursos naturales «sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación y mejora».

Es necesario, por tanto, analizar los distintos ámbitos del ordenamiento relacionados con el medio ambiente y delimitar cuando debe prevalecer este título competencial, lo que hará arrastrar la aplicación de la concurrencia de competencias en él prevista.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que desde otros sectores del ordenamiento jurídico, no sólo del administrativo, se puede incidir normativamente sobre la materia ambiental. Así, desde el Derecho civil, que es competencia estatal en los términos del art. 149.1. 8, se produce la regulación de los intereses ambientales de los particulares a través de la acción negatoria, que ampara pretensiones de cesa-

ción de la actividad dañosa y la imposición de medidas correctoras, y de la acción de responsabilidad extracontractual, que consiente la reparación *in natura* o por equivalente del daño afectado y la indemnización de daños y perjuicios. También desde el Derecho penal, considerado competencia estatal en el art. 149.1.6ª, se ha regulado el delito ecológico tanto en forma de atentados genéricos (art. 325.1.CP), como en sus distintas variedades de delito: radiaciones ionizantes (art. 325,2 CP); establecimiento de depósitos o vertederos (art. 328 CP); espacios naturales protegidos (art. 330 CP); flora y fauna (arts. 332,333, 334 y 335 CP).

También desde el propio Derecho administrativo general, el Estado ha derivado competencias que deben tenerse en cuenta en el ámbito del medio ambiente. Así la Ley 7,1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 26 atribuye a todos los municipios, la recogida de residuos, a los de más de 5.000 habitantes, el tratamiento de residuos, a los de más de 20.000 la prevención y la extinción de incendios y a los de más de 50.000 la protección del medio ambiente. Hay por tanto una decisión del legislador básico del medio ambiente de reservar estas competencias ejecutivas a los entes locales, desplazando, así, a las Comunidades Autónomas de prestación de estos servicios.

Pero además de estas competencias que derivan de las atribuciones sobre las distintas ramas de especialización en que se descompone el ordenamiento jurídico, en ocasiones han prevalecido sobre el título ambiental otras competencias materiales relacionadas con actividades en las que, sin duda, está también presente el componente ambiental, pero en las que se han considerado prevalentes los bienes protegidos por los otros títulos competenciales. Así ha sucedido con las obras públicas de interés general, donde el TC ha tenido que determinar si la declaración de impacto ambiental relativo a este tipo de obras, forma parte de la competencia ambiental o de la atributiva de la realización de dichas obras. Pues bien en la STC 13/1998, de 26 de enero, se ha dispuesto que:

«la evaluación del impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de sus obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de estas obras, instalaciones o actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente».

Del mismo modo, la STC 38/2002, de 14 de febrero, ha declarado que las competencias estatales sobre el mar territorial y la pesca marítima, puede imponerse a las competencias autonómicas sobre protección de espacios naturales:

«La competencia autonómica para la protección de los espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido (...) dicha competencia se halla limitada en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión».

Pero también las Comunidades Autónomas se han visto beneficiadas de este tipo de interpretación, en el que se priman los títulos específicos, sobre los ambientales de contenido más genérico. Así, sucede con determinados apartados de la LCEN, relativos a la protección de especies en relación con la caza y la pesca, en los que el TC en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, ha considerado prevalente el título autonómico sobre caza y pesca fluvial:

«Si es cierto que la calidad del medio ambiente será mayor cuanto más pobladas estén las tierras y las aguas de animales y peces (STC 80/1985) no lo es menos que tal razonamiento hasta tal extremo llevado conduciría al absurdo de extender la competencia del Estado para todo cuanto tuviera conexión de alguna manera con el soporte físico donde se desenvuelven y, en suma, a vaciar de contenido cualesquiera otras competencias autonómicas sobre aspectos particulares».

De estas sentencias parece desprenderse el criterio de la especificidad de submaterias conectadas al ámbito material del medio ambiente. En principio, hay materias conectadas a este ámbito material que aparecen como títulos competenciales concretos. En algunos de ellos no se altera el reparto competencial al estar atribuido al Estado también sólo la competencia básica. Así sucede, por ejemplo, con las materias relativas a montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23^a) y con el régimen minero y energético (art. 149.1. 25^a). Sin embargo, en otros supuestos, toda la materia está atribuida al Estado, como es el caso de la marina mercante, puertos y aeropuerto de interés general, espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo (art. 149.1.20^a), ferrocarriles y transportes terrestres supraautonómicos, tráfico y circulación de vehículos a motor, cables aéreos y submarinos (art. 149.1.21^a), o la mencionada de obras públicas de interés general (art. 149.1.24^a). En estos ámbitos, el título competencial habilita en principio al Estado a ejercer funciones ejecutivas o de gestión. Lo mismo sucede cuando esté título ejecutivo se le atribuye al estado de forma específica, como es el caso de la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos o la autorización de instalaciones eléctricas supraautonómicas (art. 149.1.22^a). Por ello, cuando estas competencias ejecutivas o de gestión, tienen un componente ambiental, como, por ejemplo, el mantenimiento de las calidades ambientales de las aguas o del entorno interior de un puerto de interés general, debe dilucidarse de si la intención del constituyente ha sido la de abrir a la actividad autonómica la gestión ambiental de dichos puertos o la de atribuir todas las funciones relativas al puerto a la autoridad estatal portuaria.

Lo mismo sucede en el ámbito de las competencias autonómicas, en las que la subsunción del supuesto concreto en una materia específica fuera de la ambiental, haría que esta escapase de las regulaciones estatales básicas sobre esta materia. Así sucede en casos como ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3^a), obras públicas autonómicas (art. 148.1.4^a), ferrocarriles y carreteras autonómicas y transporte por cable (art. 148.1.5^a), puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos, puertos y aeropuertos autonómicos (art. 148.1.6^a), agricultura y ganadería (art. 148.1.7^a), montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.8^a), aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos autonómicos, y aguas minerales

y termales (art. 149.1.10^a), pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial (art. 148.1.11^a), turismo (art. 148.1. 18^a) y deporte (art. 148.1.19^a).

7. LA ESPECIFICIDAD DE LOS CONTENIDOS AMBIENTALES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU REDUCCIÓN A LA UNIDAD CONCEPTUAL DEL MEDIO AMBIENTE

Las especificidades de descripción competencial antes descritas no deben ser confundidas con otro tipo de especificidades, que son aspectos propios de la materia ambiental.

Así, en el conjunto de los Estatutos de Autonomía, la materia ambiental aparece descrita en distintas formulaciones que contienen aspectos concretos o singulares de la misma. Éstos son los casos relativos a espacios naturales protegidos, vertidos industriales y contaminantes, zonas de montaña, protección de ecosistemas, ecología, paisaje, higiene de la contaminación biótica y abiótica, entorno natural, instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climatológicas, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, contaminación atmosférica y reequilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas, espacios naturales y conservación de la flora.

Todas estas especificaciones nada añaden al título general del medio ambiente. En efecto, si se pretendiese que al estar especificada como competencia autonómica, por ejemplo, la contaminación atmosférica, y no aparecer esta materia en el art. 149, la Comunidad Autónoma la ostentaría como una competencia exclusiva, se abriría la vía a que por este método se vaciase la competencia estatal en medio ambiente. Pero, de otro lado, si esto fuese así, por efecto de la cláusula residual, se debería entender que, en aquellas Comunidades Autónomas que no hubiesen introducido en sus Estatutos la materia de contaminación atmosférica, el Estado podía ocupar en dicho ámbito específico todo el campo competencial, incluidas las funciones de gestión.

Hay que señalar a este respecto que una primera Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 64/1982) reconoció la distinción entre medio ambiente y espacios naturales protegidos como dos títulos competenciales diferenciados y que la STC 170/1989 admitió la constitucionalidad de una ley de espacios naturales aprobada por la Comunidad de Madrid, que es ese momento carecía de potestades legislativas sobre medio ambiente.

Sin embargo, esta línea se debe entender corregida, por la STC 69/1982, de 23 de noviembre, en la que se declaraba que la pretendida competencia exclusiva sobre espacios naturales, debía ejercerse de acuerdo con la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente. De forma aún más nítida, esta posición de sometimiento de la materia de espacios naturales a las competencias básicas estatales en materia ambiental aparece en la STC 102/1995, de 26 de junio:

«Los propios Estatutos de Autonomía encuadran esta competencia, no obstante su carácter exclusivo, en el marco de la Constitución, invocando explícitamente el precepto pertinente (art. 149.1.23^a), pues a su luz ha de ser leída cualquier otra norma, incluso las estatutarias (...) la protección del medio ambiente es, por ello, el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos».

Desde otra perspectiva, la de rechazar la diferenciación de régimen jurídico entre la competencia genérica de medio ambiente y las específicas de títulos ambientales más concretos es capital la STC 149/1991, de 4 de julio, que considera que dicha diferenciación conduciría a un absurdo que debe evitarse, por que entiende que:

«la competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre vertidos industriales y contaminantes en el mar territorial no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente (...) las Comunidades Autónomas que han asumido competencias para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino».

8. LOS ÁMBITOS MATERIALES EN LOS QUE EL ESTADO HA EXPRESADO SU PROTECCIÓN AMBIENTAL BÁSICA

Sentadas las anteriores reglas para ordenar el sistema de reparto competencial en materia ambiental entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuyo proceso, como se ha puesto de manifiesto ha ocupado un papel relevante la doctrina del tribunal Constitucional, pasamos a describir el cuerpo normativo en el que el Estado ha expresado su voluntad política de protección ambiental.

Agruparemos este cuerpo normativo en torno a cuatro conjuntos conceptuales que tienen, como toda taxonomía, un mero valor convencional y, en el mejor de los casos explicativo y operativo.

Estos cuatro grupos comprenden en primer lugar las técnicas genéricas de intervención y protección, en las que esencialmente se describen procedimientos administrativos de protección aplicables a una pluralidad de objetos materiales de protección. En segundo lugar, describiremos las normas que protegen bienes u objetos materiales de contenido ambiental, ligados esencialmente a los distintos aspectos en los que se manifiesta la naturaleza. En tercer lugar, analizaremos las distintas normas confluyen en el uso del territorio mediante la regulación de actividades de producción o de instalación de redes, infraestructuras y edificaciones. Finalmente veremos un grupo de normas caracterizado por la peligrosidad de las actividades reguladas.

Si nos damos cuenta, nos encontramos una vez más ante una nueva perspectiva de los ámbitos en los que se concreta el concepto de medio ambiente y que consiente, por tanto, el uso legítimo de dicho título competencial: medios de protec-

ción, bienes de la naturaleza protegidos, actividades sobre el territorio y actividades peligrosas.

8.1. TÉCNICAS GENÉRICAS DE INTERVENCIÓN Y PROTECCIÓN

Dentro del primer grupo, destacan, aunque ya con una aplicación muy residual, el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y sus Instrucciones complementarias aprobadas por Orden de 15 de marzo de 1963, que ha sido la base tradicional para el otorgamiento de las licencias municipales que afectaban al medio urbano. La nueva Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la Contaminación, introduce una nueva autorización ambiental que sustituye dicha licencia y autoriza a las leyes autonómicas a eliminar la exigencia de la misma. En todo caso, puede seguir cumpliendo un papel de norma supletoria, en todo aquello que no haya sido innovado por el legislador.

Sin duda, la norma que contiene una técnica de protección por excelencia, aprobada ya por el legislador constitucional medioambiental, ha sido la relativa a la Evaluación de Impacto Ambiental, recogida, como mecanismo de transposición de Directivas comunitarias, por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, desarrollado por el RD 1131/1988, de 30 de septiembre. El Real Decreto Legislativo es considerado básico en todo su contenido excepto su artículo 9, que trata de la suspensión de de la ejecución de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Por su parte, el RD es de aplicación directa a las actividades que son competencia de la Administración del Estado y debido a su fecha, de aplicación directa a las Comunidades Autónomas de la vía lenta y supletoria a las de vía lenta. Hoy debe entenderse supletorio para todas las Comunidades Autónomas.

Otra técnica de prevención es la relativa a la aprobación de Reglamentos de Seguridad, contenida en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que, por la fecha, también opera como normativa supletoria, y que atienden a evitar el riesgo industrial y que operan como requisitos mínimos a los cuales las CC AA pueden incorporar otros adicionales para las instalaciones industriales radicadas en su territorio.

Por el RD 598/1994, de 8 de abril, se aprueban las normas para la aplicación en España del Reglamento (CEE) núm. 880/1992, de 23 de marzo de 1992, Del Consejo, relativo al sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica. Este sistema, que ha sido revisado por el Reglamento 1980/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio de 2000, se basa, como es sabido, en el fomento de la introducción de mejoras ambientales en los servicios y productos mediante la atribución a los mismos de una etiqueta que los identifica en el mercado como productos que incorporan un valor ecológico por encima de la media de su propia gama de productos. Corresponde a las CC AA la designación de los organismos competentes para otorgar estas etiquetas, aunque de forma subsidiaria el Estado ha designado a AENOR.

El RD 85/1996, de 26 de enero, establece las normas de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1836/93, de 29 de junio de 1993, del Consejo, que regulaba la adhesión de las empresas con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. Este Reglamento ha sido sustituido por el Reglamento 7861/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por lo que el RD 85/96, será de aplicación en la medida en que no contradiga la nueva regulación comunitaria. En todo caso debe recordarse que el art. 2 y la Disposición Adicional 2ª de dicho RD fueron declarados inconstitucionales por la STC 33/2005, por invadir competencias de gestión ambiental autonómicas.

También se debe al Derecho comunitario el origen de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, en la que se pretende controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, a través de la técnica de impedir que las medidas preventivas aplicadas a un medio, originen un perjuicio en otro medio o sean discordantes con las medidas preventivas que se son aplicadas a éste. Toda la normativa contenida en esta norma es declarada básica, aunque como es sabido la Administración encargada de la gestión y coordinación de este procedimiento complejo es la Comunidad Autónoma.

8.2. BIENES NATURALES PROTEGIDOS

La Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, continúa siendo la norma de mayor relevancia para la protección de la atmósfera. Pese a ser anterior a la Constitución, su contenido es considerado básico, pudiendo dictarse normas más estrictas de protección por parte de las CC AA. Las técnicas de protección se refieren, de forma preventiva, al establecimiento de niveles máximos de emisión e inmisión y, de forma reactiva, a las declaraciones de zona atmosférica contaminada y de situaciones de emergencia. Recuérdese, que la STC limita a casos excepcionales las posibilidades de que el Estado actúe mecanismos de gestión ambiental en defensa de este medio.

La Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas, que ha sufrido posteriores modificaciones, hasta la aprobación de su Texto Refundido actual por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, incorpora, junto a las definiciones demaniales y a las regulaciones de uso, mecanismos de protección ambiental dirigidos a salvaguardar la calidad de las aguas y la conservación del propio medio frente a las anteriores técnicas economicistas de desecación. Esta norma, y sus correspondientes Reales Decretos de desarrollo, es directamente ejecutable por la Administración del Estado en relación al demanio hídrico reservado a su competencia y vincula a las CC AA, que ejerzan también competencias en relación a sus cuencas internas, en cuanto a sus contenidos de protección ambiental.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y su Reglamento general aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre, también contienen, junto a la delimitación y ordenación del demanio, reglas de protección ambiental que actúan como normas básicas, teniendo especial consideración las relativas a los vertidos, desarrollados

por el Real Decreto, 258/1989, de 10 de marzo. Sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, actúa mediante las figuras de los Parques Nacionales, las Reservas Naturales, los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos y los instrumentos de las Directrices y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC, 102/95; 306/00; y 194/2004) ha determinado, que, además de esta normativa ambiental, al Estado le corresponde únicamente la creación de Parques Nacionales y la fijación de las bases de protección a través de las Directrices.

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, desarrolla la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. La norma tiene un contenido básico ambiental en su mayor parte, y quedan reservadas al Estado determinadas funciones ejecutivas ligadas a las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias y a las obras públicas de su ámbito competencial.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, contienen también una normativa protectora ambiental básica con relación a los mismos. No obstante conviene hacer dos precisiones: una, que los montes que sean espacios naturales protegidos o formen parte de ellos se rigen prioritariamente por su legislación específica; dos, que el Estado mantiene la gestión de los montes de su titularidad.

8.3. LA REGULACIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES SOBRE EL TERRITORIO

En muchas ocasiones la regulación ambiental básica afecta a las actividades realizadas en el territorio. Éste es el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental que afecta a la realización de Carreteras (Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y Caminos y su Reglamento general aprobado por RD 1812/1994, de 2 de septiembre) Puertos (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante; Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los Puertos de Interés General), Redes e Instalaciones eléctricas de transporte y distribución (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico) o Minas (Ley 22/1973, de 231 de julio, de Minas y RD 2994/1982, de 15 de octubre de restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas) y, en otras, el elemento ambiental es un componente de la actividad autorizatoria (Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones).

8.4. PROTECCIÓN AMBIENTAL FRENTE A ACTIVIDADES PELIGROSAS O DE RIESGO

En este último apartado describimos las normas básicas que han sido aprobadas con objeto de la defensa ambiental frente a determinadas actividades peligrosas o que implican una elevada dosis de riesgo.

La primera norma a destacar en este ámbito es la Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear, cuyo contenido se monta indudablemente con la materia de protección sanitaria, y que exige la implantación de una reglamentación de seguridad exhaustiva, tanto con relación a las actividades de producción como a las de transporte y almacenamiento.

También con relación a la materia relativa a las sustancias peligrosas se produce este solapamiento con las reglas de origen y finalidad sanitaria, como es el caso del RD 1406/1989, de 10 de noviembre, de imposición de limitaciones a la comercialización y uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos, del RD 363/1995, de 10 de marzo, sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación y envasado y etiquetado de sustancias peligrosas y del RD 255/2003, de 28 de febrero, sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

Igualmente sucede con relación a la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente su Reglamento general aprobado por RD 178/2004, de 30 de enero.

Mayor componente ambiental, sin evitar también aspectos sanitarios, tiene la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y, en su totalidad, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. En la primera, además de las competencias normativas, le corresponde a la Administración del Estado, la elaboración de los planes nacionales de residuos, la autorización de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea o cuando España sea un país de tránsito, y las inspecciones relativas a dichos traslados. En la segunda el sistema competencial trata de articular el ejercicio de las competencias autonómicas con las de los entes locales a través de los sistemas integrados de gestión y de los convenios marco.

