

**JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN  
DEL MEDIO AMBIENTE**

JORDI JARIA I MANZANO

*Profesor Serra Húnter de Derecho Constitucional y Ambiental*

*Universitat Rovira i Virgili*

**Sumario:** 1. El nuevo régimen de las costas y los límites (autoimpuestos) del control de constitucionalidad en materia de protección del medio ambiente. 2. Jueces y parlamentos: continúa el debate. 2.1. Ejecución judicial y revisión del planeamiento urbanístico. 2.2. Validación parlamentaria de proyectos singulares: el caso del centro de tratamiento de residuos de Fresno de la Ribera. 3. El acceso de los agentes forestales a las fincas privadas y el alcance de las normas adicionales de protección. 4. Economía extractiva frente a protección del medio ambiente: actores territoriales y modelo de desarrollo. 5. Régimen tarifario en el sector eléctrico y principio de confianza legítima. 6. Cuestiones competenciales en el sector eléctrico. 7. El ámbito material de la competencia estatal en relación con la legislación básica de protección del medio ambiente

## **1. El nuevo régimen de las costas y los límites (autoimpuestos) del control de constitucionalidad en materia de protección del medio ambiente**

La controvertida Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, suscitó en su momento la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, que respondía a los interrogantes suscitados por una de las regulaciones más significativas del proceso de involución en la protección del medio ambiente que han supuesto numerosas iniciativas legislativas de la última legislatura, orientadas, presuntamente, a articular un marco jurídico que permita la superación de la profunda crisis económica iniciada en 2008. Transcurridos algo más de dos años desde la aprobación de la citada Ley, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la cuestión en la Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre (BOE, núm. 296, de 11 de diciembre de 2015).

En su cuestionamiento de diferentes preceptos de la norma discutida, los recurrentes partían del carácter demanial de la zona marítimo-terrestre y de las playas (art. 132.2 CE) para sostener que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la cuestión, el legislador debe incidir en esta materia sobre la base de los principios consolidados de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, estando obligado a proteger el dominio público para asegurar su integridad física y jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 CE. Como puede verse, el marco general del proceso se centraba en los límites que pueda imponer el artículo 45 CE al legislador en un espacio tan sensible, por lo demás, como son las costas.

En este sentido, aunque en las diferentes objeciones de constitucionalidad efectuadas contra preceptos concretos, en los que aparecían cuestiones como la reserva de ley o la violación de la definición constitucional del dominio público, los recurrentes señalaban que la Ley discutida incurriría en una infracción del artículo 45 CE por el hecho de

“constituir una rebaja arbitraria del nivel de protección del ecosistema litoral”, aludiendo de manera perifrástica al principio de no regresividad. Dicho principio derivaría de un marco constitucional en red, en el que convergería el Derecho de la Unión Europea aplicable al caso, que exigiría una justificación razonable de las medidas tomadas, a falta de la cual cabría hablar, según los recurrentes, de la violación del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Planteado en estos términos, el recurso dibujaba un escenario para un pronunciamiento histórico del Tribunal Constitucional en relación con los límites que impone el artículo 45 CE al legislador, en un contexto constitucional complejo que confluye sobre la determinación de unos mínimos en la definición legal del medio ambiente protegido. En este sentido, el hilo conductor del recurso vincula el artículo 132.2 CE, que afecta a la densidad del carácter demanial de las costas, el artículo 45 CE, que define materialmente la protección que se debe a tal demanio, y el artículo 9.3 CE, que determina las obligaciones de los poderes públicos y, en particular, del legislador en relación con el cambio normativo (seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales).

Pues bien, si el Tribunal Constitucional reconoce de entrada la conexión establecida en el recurso entre los tres preceptos y, en particular, la relevancia del artículo 45 CE a la hora de definir los contenidos del artículo 132.2 CE (“entre las diversas interpretaciones posibles del art. 132 CE, [debemos] respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato del art. 45 CE y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado”, FJ 2.b), inmediatamente echa agua al vino para empezar a disolver la eventual relevancia del artículo 45 CE en el proceso constitucional planteado. Así, con una argumentación algo decepcionante y tímida, el Tribunal Constitucional deja claro que, pese a aceptar la existencia del principio de no regresión, este no parece crear un ámbito de intangibilidad para el legislador atendiendo a “las dificultades intrínsecas a la propia extensión y abstracción de la noción de ‘medio ambiente’, y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico” (FJ 2.c).

A partir de ello, el Tribunal Constitucional se refiere a los derechos ambientales de carácter procedimental, recogidos en el Convenio de Aarhus, para fijar una posición en

la que se priva de sustantividad al artículo 45 CE y, en consecuencia, de virtualidad en el control del legislador. Me he referido en muchas ocasiones a la dificultad que supone el control de constitucionalidad en relación con la protección del medio ambiente en un contexto de constitución abierta y de bienes jurídico-constitucionales en tensión. Sin embargo, dejando aparte la constatación obvia y estéril de la ubicación sistemática del artículo 45 CE, entiendo que la posibilidad de control existe y debe ser ejercida en la medida en que “el artículo 45.1 CE definiría un horizonte axiológico a los poderes públicos, que les encaminaría a orientar su política hacia una caracterización/protección del bien jurídico protegido adecuada a la finalidad de proporcionar un mínimo vital de acuerdo con los parámetros sociales dominantes [...]. Este horizonte constitucionalmente trazado permitiría el enjuiciamiento de la obra del legislador y la protección de las situaciones subjetivas particulares asociadas a la configuración normativa del medio ambiente protegido”<sup>1</sup>.

En este sentido, pues, a pesar de las limitaciones que el propio Tribunal se autoimpone para evitar automatismos en su decisión, el juez de la constitucionalidad reconoce que el legislador dispone de “un margen de configuración plenamente legítimo, *amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución*. Señaladamente, de la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE, que delimitan el contorno de la discrecionalidad del legislador, lógicamente más reducido cuando afecta al núcleo de los bienes demanializados ex art. 132.2 CE y más extenso cuando se trata de definir el dominio público de configuración legal o el régimen general de uso de los bienes de dominio público” (FJ 2.d).

Así, arrancando del planteamiento propuesto por los recurrentes, el Tribunal Constitucional opta por delimitar el terreno para su pronunciamiento de acuerdo con los tópicos relativos a la naturaleza del derecho a un medio ambiente adecuado como principio rector y a las dificultades para definir el contenido del medio ambiente constitucionalmente protegido, aceptando, sin embargo, y ello es relevante, el carácter limitado de la discrecionalidad del legislador democrático a la hora de definir sus políticas en relación con la interacción entre sociedad y naturaleza, limitación que se hace más nítida para el caso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente

---

<sup>1</sup> Vid. JARIA I MANZANO, J., “Derechos y medio ambiente”, Noguera Fernández, A. y Guamán Hernández, A., *Lecciones sobre Estado social y derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 595-596.

considerado en el texto constitucional. Este es el marco en el que va a producirse la decisión del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, en relación con las definiciones contenidas en la modificación legislativa que afectan a la extensión de la zona marítimo-terrestre, la exclusión de zonas inundadas artificialmente y la definición de playa, el Tribunal Constitucional considera que el legislador no ha excedido el margen concedido por la Constitución (FJ 3.º). Más allá de las consideraciones que puedan hacerse de carácter sustantivo, particularmente en relación con las dunas litorales, en las que el Alto Tribunal parece desconocer absolutamente el carácter integrado de los ecosistemas y, en consecuencia, los efectos devastadores que puede tener la definición legal, lo cierto es que no deja de ser curioso que sea tan generoso con el legislador en esta ocasión, permitiéndole definir un concepto constitucional como el de playa en el artículo 132.2 CE, cuando en normas mucho más respetuosas con su función de máximo intérprete se ha permitido declaraciones de inconstitucionalidad sin matiz alguno —debe recordarse el caso notorio del artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006—. La conclusión, decepcionante, por cierto, parece ser que el legislador estatal tiene un amplio margen para delimitar las categorías constitucionales, mientras que las pretensiones autonómicas en este sentido, con el objeto de proteger su ámbito de autogobierno, son rechazables de plano.

En cuanto a la servidumbre de protección, el Tribunal Constitucional hace gala, por primera vez en la Sentencia comentada, de los efectos autorre restrictivos a que da lugar su planteamiento inicial, para afirmar:

La fijación de la zona de servidumbre de protección en 100 metros como regla general era y es compatible con el establecimiento, en más, pero también en menos, de márgenes de flexibilidad que tengan en cuenta la realidad preexistente (disposición transitoria tercera LC) o las diversas características físicas de cada tramo de la costa. En los propios términos de la STC 149/1991, “la variedad de las condiciones físicas de la costa hace razonable, e incluso impone, que no sean idénticas las normas que hayan de aplicarse en uno u otro sitio para la protección del medio ambiente litoral y para asegurar la utilización del demanio, o tal vez, más precisamente, que la estructura jurídicamente uniforme de la protección y de la libertad de acceso (limitaciones a la propiedad, servidumbres de acceso y tránsito) se haga compatible con una acomodación de las determinaciones normativas a la diversidad natural” [FJ 3 C)]. No hay que olvidar, por otra parte, que la regulación

de la extensión de la zona de servidumbre de protección se encuadra materialmente en el ámbito de la legislación básica de protección del medio ambiente dictada ex art. 149.1.23 CE (STC 149/1991, FJ 3) que, como hemos confirmado en la STC 146/2013, de 11 de julio, se trata de un “marco no necesaria y exactamente uniforme para todas las áreas geográficas del territorio nacional” (FJ 4).

Las mismas razones sirven para descartar la tacha de inconstitucionalidad que los recurrentes basan en el principio de no regresión del estándar de protección ambiental, que entienden implícito en el bloque constitucional, debiendo remitirnos a lo ya dicho en el fundamento jurídico 2 (FJ 4).

El Tribunal seguirá haciendo ostentación de esta idea ultrarrestrictiva o superdeferente del control de constitucionalidad en relación con la protección del medio ambiente a lo largo de la Sentencia, con afirmaciones como la siguiente: “Desde la perspectiva del control objetivo de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal, que excluye toda valoración política o de conveniencia u oportunidad, ha de concluirse por tanto que tales opciones están comprendidas en la libertad de configuración del legislador” (FJ 5.º). Dicha posición de partida va desgranándose en el resto de la Sentencia, con una notoria y casi exagerada deferencia hacia el legislador, en aspectos como la distinción entre tramos urbanos y “naturales” de las playas (FJ 6.º), con una concepción de la naturaleza que fija la situación del Tribunal en algún punto anterior a la ecología contemporánea; la admisión de obras de reparación, mejora, consolidación y reparación, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes en el dominio público antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 (FJ 8.º); o las urbanizaciones marítimo-terrestres (FJ 9.º), con una perspectiva fragmentada de la zona marítimo-terrestre que contradice su unidad ecosistémica.

A mi juicio, en esta sentencia se ha perdido una oportunidad en la dirección de avanzar hacia el control constitucional del legislador en materia ambiental, que aparece como un elemento central del debate social y político sobre economía y sociedad en el futuro. Esto es así a causa de la situación de desprotección del medio ambiente que deriva de los programas legislativos amparados en la crisis económica que se han desplegado en los últimos años. En este contexto, parece evidente la relevancia del control de constitucionalidad, más allá de formalismos vacíos e insustanciales que no hacen otra cosa que defender al poder más que controlarlo de acuerdo con una deferencia excesiva hacia el legislador demasiado claudicante. Siendo así que la Sentencia no ha avanzado en esta dirección, deben notarse, sin embargo, algunos pronunciamientos de

inconstitucionalidad que se refieren, fundamentalmente, a la protección constitucional del dominio público —así, el nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera— y, en particular, en relación con la disposición adicional novena de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, que recoge la que hasta ahora ha sido la línea jurisprudencial más interesante del Tribunal en esta materia, en la medida en que el legislador ha intentado interferir en la ejecución de sentencias judiciales firmes, como sucedió con la STC 92/2013, de 22 de abril, que resolvía una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional considera lo siguiente:

[P]rocede examinar la disposición controvertida desde el segundo límite fijado por la doctrina constitucional, que predica que la adopción de las leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. La disposición no supera este examen, porque aunque el legislador pueda introducir causas de suspensión de la ejecución de las resoluciones judiciales, ha de hacerlo respetando siempre el monopolio de Jueces y Tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pues en él radica la quintaesencia de la potestad jurisdiccional que les corresponde en exclusiva (art. 117.3 CE). Frente a lo que aduce el Abogado del Estado, no se trata un problema de índole competencial que pueda resolverse ex art. 149.1.6 CE, por la sencilla y evidente razón de que el legislador estatal, al ejercer su competencia exclusiva en materia de legislación procesal, está obligado a respetar los imperativos constitucionales, entre otros, los que derivan de los arts. 24, 117 y 118 CE. Como recordamos en la STC 92/2013, “en el sistema constitucional que deriva de los arts. 117.3 y 118 CE, corresponde a los Juzgados y Tribunales, con carácter exclusivo, la función de ejecutar lo juzgado ‘en todo tipo de procesos’, esto es, también en los procesos contencioso-administrativos, rompiéndose así con situaciones precedentes en las que la Administración retenía la potestad de ejecución. De este modo, mientras que, cuando de la ejecución de un acto administrativo se trata, la

Administración ejercita potestades propias de autotutela administrativa que le permiten llevar a efecto sus propias determinaciones, cuando se encuentra dando cumplimiento a una resolución judicial, su actuación se justifica en la obligación de cumplir las Sentencias y demás resoluciones judiciales (art. 118 CE), así como en el auxilio, debido y jurídicamente ordenado, a los órganos judiciales para el ejercicio de su potestad exclusiva de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE)” (fundamento jurídico 6).

La disposición impugnada no respeta esta determinación constitucional, como pone de manifiesto su apartado 2, que desplaza indebidamente la decisión de ejecutar lo juzgado a la Administración, al supeditar el inicio de las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de las instalaciones a que las “circunstancias económicas lo permitan”, a criterios de sostenibilidad y a la garantía del cumplimiento de otras inversiones conexas.

Ciertamente, en el proceso de ejecución “los órganos judiciales deberán ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones y que no cabe descartar que tal ponderación pudiera llevar al órgano judicial a acomodar el ritmo de la ejecución material de las demoliciones que hayan de tener lugar a las circunstancias concretas de cada caso” (STC 92/2013, de 22 de abril, FJ 6). Puede citarse como caso paradigmático que acredita que los órganos judiciales realizan esta ponderación la STS de 26 de octubre de 2005, que anuló el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se declaró como zona de reserva una parcela de terreno de dominio público marítimo terrestre y ordenó la demolición de la depuradora allí instalada. En la pieza separada de ejecución, ante la invocación por el Abogado del Estado de la disposición adicional novena de la Ley 2013 como causa de paralización ex lege, el ATS de 13 de noviembre de 2013 rechaza esta mera invocación formal y ratifica que procede la ejecución en la forma en su día propuesta por la propia Administración del Estado, que previó que la demolición no tendría lugar hasta transcurridos siete años desde el inicio de la ejecución forzosa ordenada.

Procede añadir que, una vez conocido el citado fallo de 2005, resulta difícil concebir que la Administración, sometida al principio de legalidad, haya persistido a sabiendas en la adopción de decisiones frontalmente contrarias al criterio del Tribunal Supremo, “último y superior intérprete de la legalidad ordinaria, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Constitucional (arts. 123.1 CE)” (STC 93/2012, de 7 de mayo, FJ 2). Tal hipótesis en ningún caso podría justificar una suspensión como la recogida en la disposición adicional novena de la Ley 2/2013,



que deviene en atención a lo hasta aquí dicho irrazonable y desproporcionada al fin perseguido.

La disposición adicional novena de la Ley 2/2013 sacrifica también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que dimana del art. 24.1 CE. La reciente STC 50/2015 ha ratificado “que una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el Ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4, entre otras muchas). Así, en la STC 312/2006, de 8 de noviembre, ya señalamos ‘que podría producirse una lesión del art. 24.1 CE en aquellos supuestos en los que los efectos obstativos de una ley o del régimen jurídico en ella establecido para una concreta materia fuesen precisamente hacer imposible de forma desproporcionada que un determinado fallo judicial se cumpla, pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del art. 24.1 CE’. Por tanto, señalamos en la misma Sentencia y fundamento jurídico que no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar”.

En suma, de lo hasta aquí razonado se desprende que esta disposición vulnera la potestad de Jueces y Tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE) al desplazar esta decisión a la Administración y, con ello, vulnera también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), al obstaculizar de forma indebida y desproporcionada el cumplimiento del fallo judicial.

En aplicación de esta consolidada doctrina, resulta forzoso concluir que la disposición adicional novena de la Ley 2/2013 vulnera la Constitución desde ambas perspectivas, por lo que resulta inconstitucional y nula (FJ 15).

Este razonamiento del Tribunal permite concebir aún ciertas esperanzas en relación con el papel de control de los tribunales ordinarios sobre las decisiones de los poderes públicos con efectos sobre el medio ambiente y también, indirectamente, sobre la tutela que el juez de la constitucionalidad puede ejercer en este terreno. Ello no obsta para constatar, sin embargo, la nula sensibilidad ambiental del Tribunal Constitucional, que le hace impermeable a aspectos nucleares del Derecho ambiental tal como se está desarrollando en el plano transnacional, así, por ejemplo, el principio de precaución o el enfoque ecosistémico.

Por otro lado, en relación con la norma impugnada, cabe citar también la Sentencia 6/2016, de 21 de enero (BOE, núm. 45, de 22 de febrero de 2016), que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía en relación con diversos preceptos de la norma citada. El Tribunal Constitucional rechaza los diferentes vicios de incompetencia que la parte recurrente le atribuye, acogándose a lo ya establecido, en relación con el texto original de la Ley de Costas, en la STC 149/1991, de 4 de julio. Además, en relación con la nueva redacción del artículo 119 de la Ley de Costas, el Tribunal Constitucional considera ajustada a Derecho “la potestad de suspensión de actos locales que se atribuye al Delegado del Gobierno”, que derivaría “de su condición de dominus de las costas, y en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público: en esencia, asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita”. Por lo tanto, según el Alto Tribunal, “ha de concluirse que resulta constitucionalmente legítima la intervención de un órgano estatal a través de un mecanismo cautelar y extraordinario, cuando el acto local afectado por la medida de suspensión pueda comprometer la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales o su libre utilización pública y gratuita, y que en última instancia queda sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa” (FJ 4.d).

Finalmente, debe mencionarse la Sentencia 28/2016, de 18 de febrero (BOE, núm. 71, de 23 de marzo de 2016), relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya en relación con diversos preceptos de la ya citada Ley. En este caso, se reiteran algunas de las cuestiones ya comentadas anteriormente, pero, además, el Tribunal se pronuncia en relación con aspectos

competenciales que no se habían suscitado en los procedimientos mencionados anteriormente.

Por una parte, se discutía si el artículo 1.16 de la Ley 2/2013 vulneraba el ámbito competencial de la Generalitat de Catalunya en relación con los puertos (art. 140.1 d) EAC) y la ordenación del territorio y del litoral (art. 149.1, 3 y 5 EAC). Partiendo de que, en este caso, la norma estatal se dicta dentro del ámbito competencial definido en el artículo 149.1.23 CE, el Tribunal Constitucional considera lo siguiente:

Circunscrita la tacha al establecimiento reglamentario de criterios para la asignación de usos comerciales y de restauración en espacios portuarios de titularidad autonómica, hay que advertir que, conforme al primer párrafo no impugnado, el precepto no los impone necesariamente, sino que únicamente permite que el legislador competente en materia portuaria pueda contemplarlos, si lo tiene por conveniente. En todo caso, la regulación sólo afecta, lógicamente, a la zona del puerto que incluya los bienes de dominio público, no entrando a regular el régimen de usos permitidos en el resto de la zona de servicio del puerto, sin perjuicio del resto de disposiciones de la Ley de costas que resulten de aplicación. Ahora bien, siendo ese el caso, la norma habilita para el establecimiento reglamentario de criterios de asignación de superficie máxima para los usos previstos, tomando en consideración tres aspectos “el número de amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria”.

En cuanto a este último aspecto —los criterios para la asignación de superficie máxima de los usos—, la queja ha de ser desestimada. En este ámbito este Tribunal ya ha constatado que, conforme a nuestra doctrina, resulta posible la colaboración reglamentaria. Por otra parte, la norma se refiere al establecimiento de contenidos máximos, que pueden, en su caso, ser modulados por la Comunidad Autónoma. Los tres criterios utilizados tienen, de un modo u otro, que ver con la finalidad de garantizar la integridad del demanio. Finalmente, como ya se ha apuntado, la toma en consideración de tales criterios implica una valoración que no le corresponde al Estado, sino a la Comunidad Autónoma, que deberá concretarlos, en caso de autorizar dichos usos. Por otra parte, la legitimidad constitucional de la norma reglamentaria dependerá del modo en que se haya ejercido la habilitación legal, aspecto sobre el que no procede pronunciarse en este proceso [FJ 4.º].

Por otra, en relación con el apartado 4 de la nueva disposición adicional décima de la Ley de Costas, que establece un derecho de uso de los amarres situados frente a las

viviendas para los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables. El Alto Tribunal considera que la titularidad sobre el dominio público prima sobre la competencia autonómica en materia de puertos. En último lugar, sobre la exigencia de aprobación estatal de los planes de adaptación al cambio climático de las comunidades autónomas en relación con los terrenos que tengan adscritos del dominio, el Tribunal Constitucional emite un pronunciamiento interpretativo que salva la constitucionalidad de la norma controvertida —el apartado 2 de la disposición adicional octava— al establecer que el acto aprobatorio estatal no puede “extenderse al modo de disponer y configurar las infraestructuras autonómicas”, y que se limita a “la necesidad de preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre en relación con las repercusiones que el cambio climático puede tener sobre tales bienes demaniales”, esto es, a la supervisión del dominio público del que es titular el Estado (FJ 7.º).

## **2. Jueces y parlamentos: continúa el debate**

Justamente en relación con el aspecto subrayado en el apartado anterior, sobre la ejecución de las resoluciones judiciales relativas a la edificación ilegal, el Tribunal Constitucional ha resuelto recientemente dos cuestiones de inconstitucionalidad en torno a la aprobación de leyes que interfieren en procesos judiciales en curso. Las comento a continuación.

### *2.1. Ejecución judicial y revisión del planeamiento urbanístico*

La primera de las resoluciones a comentar es la relativa a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con el artículo 65 bis.1 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, introducido por la Ley del Parlamento de Cantabria 4/2013, de 20 de junio. Nuevamente, se trata de intervención del legislativo cántabro para evitar demoliciones, que en este caso afectaban a una edificación, conocida como Las Torres, cuya demolición había sido decretada en 1992 por parte de la Sala cuestionadora. La controversia fue resuelta en la Sentencia 254/2015, de 30 de noviembre (BOE, núm. 10, de 12 de enero de 2016).

Efectivamente, por Sentencia de 9 de diciembre de 1992, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el presidente de la asociación de vecinos Villa de Escalante contra la denegación presunta de la petición al Ayuntamiento de que procediera a la demolición del edificio destinado a viviendas y garajes construido por la entidad Villa de Escalante en el lugar conocido como Las Torres por tratarse de una edificación ilegal. La Sala declaró, en dicha Sentencia, la nulidad de la resolución recurrida y la obligación del Ayuntamiento de Escalante de proceder a la demolición.

Sin embargo, el 11 de junio de 2014, el Ayuntamiento, al amparo de los artículos 105 y 109 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), solicitó a la Sala que acordara la suspensión de la ejecución de la Sentencia y el mantenimiento del edificio en situación de fuera de ordenación, al haberse otorgado una autorización provisional de las previstas en el artículo 65 bis.1 de la Ley 2/2001 tras su modificación por la Ley 4/2013, artículo que daba amparo a la práctica totalidad del edificio afectado. Ello dio lugar a la presentación de la cuestión de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional resuelve en la Sentencia que aquí se comenta.

El Tribunal Constitucional acepta la razonabilidad de la modificación legislativa, ya que se trata de suspender la demolición de edificaciones sitas en lugares sometidos a una revisión del planeamiento para evitar la situación de la demolición de un edificio que, posteriormente a la modificación urbanística correspondiente, podría ser reconstruido, con los perjuicios consiguientes para sus titulares. Sin embargo, el Tribunal Constitucional acaba considerando la norma impugnada como inconstitucional por razón de un formalismo competencial en el que, desde luego, nuevamente brillan por su ausencia las consideraciones sustantivas. De este modo, el Alto Tribunal concluye:

Nos encontramos, por tanto, con una regulación que crea una figura nueva, una autorización que permite legalizar las construcciones ilegales preexistentes y sobre las que penden —en lo que ahora interesa— órdenes judiciales de demolición, de tal forma que se impide su ejecución y se garantiza su continuidad aunque sea en situación de fuera de ordenación. En la medida en que el precepto se refiere a las órdenes de demolición judiciales, es evidente que la introducción de la autorización provisional que prevé el artículo 65 bis.1 introduce una causa de suspensión de la ejecución que se impone al órgano judicial.

Es cierto que la suspensión de la demolición no se produce ex lege, puesto que es preciso el inicio de la tramitación de un nuevo planeamiento y el otorgamiento de la autorización provisional, pero no lo es menos que es la ley la que atribuye a la autorización provisional su efecto de impedir la ejecución de la Sentencia. En efecto, la regulación tiene la virtualidad de sustraer al órgano judicial su competencia para apreciar la concurrencia de una causa de imposibilidad legal de ejecutar una sentencia (art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), esto es, para decidir sobre si el mero inicio de la tramitación de un plan de ordenación urbana constituye causa suficiente para el aplazamiento de la demolición y si, en consecuencia, procede o no la suspensión de la ejecución. Decisión que, además, el órgano judicial debería adoptar teniendo en cuenta que este Tribunal, en su Sentencia 22/2009, de 26 de enero, ya aclaró que “la decisión judicial de suspender una demolición acordada en sentencia firme sobre la base de una mera futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, supone una vulneración del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos” (STC 22/2009, de 26 de enero, FJ 3). Y ello porque “no puede aceptarse que sin haberse alterado los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta ante la Sala sentenciadora, se pretenda privar de efectos... al pronunciamiento judicial entonces emitido resultando sólo posible cuando concurren elementos que impidan física o jurídicamente su ejecución o que la dificulten por concurrir circunstancias sobrevenidas impeditivas” y “no puede admitirse que suponga un supuesto de imposibilidad legal o material la mera expectativa de un futuro cambio normativo, toda vez que ello no implica alteración alguna de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta”.

El efecto suspensivo que el artículo 65 bis.1 atribuye a la autorización provisional implica que el legislador autonómico impone su propia valoración del impacto de la expectativa de cambio de ordenación urbana sobre la demolición ordenada en sentencia firme —valoración que, además, como acaba de exponerse, resulta contraria al art. 24.1 CE—, perdiendo, por tanto, el órgano judicial el control de la ejecución de su resolución. En consecuencia, es indudable que la regulación autonómica crea una causa de suspensión que los órganos judiciales, al estar prevista en norma con rango de ley, no pueden eludir y que merma la competencia que para la ejecución de las sentencias les corresponde.

En definitiva, nos encontramos con una norma de contenido procesal, por lo que hay que atender a la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.6 CE

conforme a la cual la legislación procesal es competencia exclusiva del Estado, si bien las Comunidades Autónomas pueden establecer las especialidades procesales necesarias que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. Una competencia que, no obstante, tal y como ha señalado la Fiscal General del Estado, no ha sido asumida por la Comunidad Autónoma de Cantabria en su Estatuto de Autonomía, por lo que carece de ella.

Pues bien, el precepto cuestionado regula, como se ha explicado más arriba, la ejecución de las sentencias en el proceso contencioso-administrativo creando una causa de suspensión específica en relación con las sentencias que ordenan la demolición de edificios ilegales, procediendo, por tanto, la aplicación de la doctrina que hemos establecido recientemente en nuestras Sentencias 92/2013, de 22 de abril; 82/2014, de 28 de mayo, y 149/2014, de 22 de septiembre, de acuerdo con la cual resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal —art. 149.1.6 CE— que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que implican el derribo de las edificaciones, determinando que la ejecución de la Sentencia —como es aquí el caso por lo anteriormente expuesto— termina por escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE.

Por todo lo anteriormente expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad del inciso “o judiciales” del art. 65 bis.1 de la Ley cántabra 2/2001.

## *2.2. Validación parlamentaria de proyectos singulares: el caso del centro de tratamiento de residuos de Fresno de la Ribera*

La Sentencia 269/2015, de 17 de diciembre (BOE, núm. 19, de 22 de enero de 2016), se pronuncia sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, sobre la Ley de Castilla y León 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). El caso viene suscitado a partir de la interferencia de la Ley cuestionada en un proceso judicial que se refería justamente a la autorización de la citada instalación.

Efectivamente, la Sala actuante dictó un auto el 4 de julio de 2007 por el que se accedía a la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de la Orden de 10 de julio de

2006, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, por la que se concedía autorización ambiental a la entidad mercantil TRECISA para la construcción de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). Esta medida cautelar había sido solicitada por la federación Ecologistas en Acción de Castilla y León en el marco del recurso interpuesto contra la referida Orden. Posteriormente, se aprueba la Ley 2/2008, de 17 de junio, sobre la que la parte recurrente solicita la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad. Finalmente, la Sala decide actuar ante el Tribunal Constitucional, considerando que la norma autonómica incurre en un vicio de incompetencia y que, por otro lado, constituye una vulneración del artículo 24.1 CE, referido a la tutela judicial efectiva.

El conflicto, planteado en estos términos, tenía un interés indudable. Sin embargo, una cuestión procesal determinante acaba dando lugar a la desestimación de la cuestión. Efectivamente, como puso de relieve el Letrado de la Junta de Castilla y León, antes de presentar la cuestión, la Sala actuante *ya había aplicado*, sin formular reserva alguna, la norma controvertida en el proceso en curso, concretamente en la providencia de 25 de noviembre de 2009, en que rechazó la paralización de las obras solicitada por la entidad recurrente en el proceso *a quo*. Con ello, el Tribunal Constitucional considera que no puede haber duda sobre la constitucionalidad de la norma, y señala:

La actuación del órgano judicial planteando la cuestión de inconstitucionalidad una vez que ha aplicado la norma, entra en contradicción con nuestra doctrina según la cual: “la cuestión de inconstitucionalidad presenta en nuestro ordenamiento carácter prejudicial y... por tanto, su planteamiento en relación con una norma que ya ha sido aplicada en el propio proceso por el órgano proponente conduce a su inadmisión (AATC 361/2004, de 21 de septiembre, FJ 4; 134/2006, de 4 de abril, FJ 2; 184/2009, de 15 de junio, FJ 2; 127/2012, de 19 de junio, FJ 3; y 220/2012, de 27 de noviembre, FJ 3)” [ATC 35/2013, de 12 de febrero, FJ 3.º]. En efecto, “en la medida en que la cuestión de inconstitucionalidad tiene como finalidad la de suspender el procedimiento y esperar a la respuesta de este Tribunal para la aplicación de la norma, en el presente caso el órgano judicial ya la habría aplicado, con lo que carecería de sentido la duda que posteriormente le surge.” (AATC 184/2009, de 15 de junio, FJ 2, y 220/2012 de 27 de noviembre, FJ 3).

La resolución final puede ser decepcionante desde el punto de vista del interés del debate planteado, pero, en todo caso, clarifica considerablemente la función de la



cuestión de inconstitucionalidad en el sistema y constituye una advertencia a los órganos jurisdiccionales respecto a la diligencia que deben mantener en relación con su eventual presentación.

### **3. El acceso de los agentes forestales a las fincas privadas y el alcance de las normas adicionales de protección**

La Sentencia 214/2015, de 22 de octubre (BOE, núm. 284, de 27 de noviembre de 2015), ha venido a resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno por la introducción de un nuevo primer párrafo en el apartado 3 del artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, mediante el artículo 9 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. El párrafo controvertido se expresaba en los siguientes términos:

3. Los Agentes Forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales.

Los Agentes Forestales tendrán la consideración de Agentes de la Autoridad, y podrán acceder a los montes o terrenos forestales con independencia de quien sea su titular. A los efectos de los correspondientes procedimientos para las imposiciones de sanciones, los hechos constatados por este personal que se formalicen en la correspondiente acta tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas [que] en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los interesados.

De acuerdo con el Abogado del Estado, el mencionado precepto contradiría la normativa básica estatal reguladora de las facultades de la policía forestal al restringir estas facultades para la policía forestal autonómica, lo que supone una vulneración de la distribución constitucional de competencias reconocida en el artículo 149.1.23 CE. Según el abogado del Estado, dada la existencia de una normativa básica estatal, contenida en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 148.1.8 CE, las comunidades autónomas tienen la posibilidad de establecer normas adicionales de protección al asumir competencias en materia de montes y protección del medio ambiente en los respectivos estatutos. Sin embargo,

dichas normas adicionales deben añadir un plus de protección en relación con la regulación estatal, no disminuirla. A criterio de la representación procesal del Presidente del Gobierno, la norma madrileña impugnada haría justamente lo contrario. El recurso también se refiere a una vulneración del 149.1.5 CE, en relación con la administración de justicia, por la referencia a la autorización judicial en el precepto, que parece de menor interés.

Por su parte, esencialmente, la representación procesal de la Asamblea de Madrid considera inexacta la interpretación que realiza el abogado del Estado del concepto de normas adicionales de protección, que permitirían alterar la legislación básica estatal sin que se determine el sentido y el contenido de la legislación de desarrollo que, siempre que respete el marco reservado al Estado, podría aumentar el nivel de la protección ambiental, o bien, por consideración a otros factores relevantes, establecer cautelas o previsiones que ponderen consideraciones de carácter económico o, como sería en el caso controvertido, de seguridad jurídica. Por su parte, el letrado del Gobierno centra su argumentación en torno a la inviolabilidad del domicilio. En ambos casos, por lo demás, se niega el carácter materialmente básico de la norma estatal.

El Tribunal Constitucional empieza por centrar el ámbito competencial controvertido, determinando que se trata de la “legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales” (FJ 3.º). A partir de ahí, el Alto Tribunal señala lo siguiente:

[L]a regulación establecida en el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, en cuya virtud los agentes forestales están facultados para entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los montes y terrenos forestales, independientemente de su titularidad, y a permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio, tiene como objetivo último la conservación y protección del ecosistema forestal contra incendios, plagas y enfermedades y uso indebido. La medida persigue facilitar la defensa del interés general de conservación del medio natural, expresado tanto en la legislación estatal sobre montes como en la autonómica. En consecuencia, la finalidad esencialmente preventiva y disuasoria de la medida adoptada en el art. 58.3 a) de la Ley de montes (en su caso también represiva o sancionadora) hace que este precepto encaje sin dificultad en el ámbito de la competencia exclusiva estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 CE) [FJ 4.º].

Considerando, aparentemente, que las normas adicionales de protección no afectarían a la competencia específica en materia de montes, sino que solo se proyectarían sobre la genérica referida a la protección del medio ambiente, el Tribunal Constitucional, señalando incidentalmente las implicaciones que pudieran darse en relación con la inviolabilidad del domicilio, concluye que la norma de la Comunidad de Madrid es inconstitucional por simple contradicción con la norma estatal, una vez establecido su carácter básico. En este sentido, parece haber operado una restricción del alcance de la noción de las normas adicionales de protección que, eventualmente, podría erosionar las posibilidades autonómicas de mejorar la actividad tuitiva pública sobre el medio ambiente, lo que, en cualquier caso, sería coherente con la centralización extractivista promovida desde las instituciones centrales del Estado con el beneplácito del Tribunal Constitucional, como se ha visto en los contenciosos recientes en relación con la fractura hidráulica.

#### **4. Economía extractiva frente a protección del medio ambiente: actores territoriales y modelo de desarrollo**

Ciertamente, la reciente conflictividad competencial en torno a la fractura hidráulica ha ofrecido un paradigma de conflicto competencial que tiene visos de consolidarse. Se trata de la intervención de las comunidades autónomas en la defensa del medio ambiente, que colisiona con la política económica (desarrollista) del Gobierno central. Este modelo ha ofrecido un nuevo episodio en la reciente STC 260/2015, de 3 de diciembre (BOE, núm. 10, de 12 de enero de 2016). En dicha resolución, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 23.1 de la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears.

El artículo controvertido disponía lo siguiente:

1. De forma excepcional, podrá declararse la registrabilidad para los recursos mineros de la sección C a solicitud del interesado y si se acredita la disponibilidad de los terrenos y el cumplimiento del resto de condiciones exigidas en los siguientes puntos.
2. Las explotaciones mineras de aprovechamiento de recursos de la sección C, además de la previa declaración de zona registrable, necesitarán, en el caso de

nuevas concesiones, ampliaciones o prórrogas de las existentes, el informe favorable del Consejo de la Minería.

3. En el momento de la solicitud habrá de acreditarse la disponibilidad sobre los terrenos, al menos por el tiempo por el que se solicita la concesión, ampliación o prórroga.

En la solicitud han de adjuntarse, además de la documentación descrita en los artículos 15 y 16 de esta ley, y de la solicitud de registrabilidad, los siguientes documentos:

a) Una memoria descriptiva de la explotación que se lleva a cabo, que ha de firmar una persona titulada universitaria de minas y en la cual han de detallarse las labores, las instalaciones y los servicios que han de realizarse y que se consideren imprescindibles para el aprovechamiento racional del recurso.

b) Los planos detallados de la explotación, que han de incluir los terrenos que se pretende explotar.

c) La relación de las inversiones realizadas en instalaciones y trabajos efectuados.

d) Las producciones que se hayan conseguido, en su caso, así como las que se tengan que obtener, con indicación de las aplicaciones y las finalidades.

4. Una vez realizada la tramitación, si los informes vinculantes son favorables, la consejería competente en materia de minería remitirá el expediente al Consejo de Gobierno para su declaración de zona registrable, si lo considera pertinente.

A juicio del Abogado del Estado, la disposición citada invadía las competencias estatales recogidas en los artículos 149.1.13 CE —bases y coordinación general de la actividad económica— y 149.1.25 CE —régimen minero— en la medida en que sería contradictoria con la legislación básica estatal en la materia, recogida en la Ley de minas de 21 de julio de 1973. Incidentalmente, se alegaba también una violación material de la Constitución, concretamente, de sus artículos 128, 130 y 132. El Tribunal Constitucional, sin embargo, centró la controversia en los aspectos competenciales.

Para resolver la controversia, lo primero que hace el Alto Tribunal es, remitiéndose a un pronunciamiento reciente, encuadrarla en el ámbito del régimen minero:

Por tanto y, en primer lugar, resulta necesario dilucidar el encuadramiento de la cuestión controvertida —relativa a la determinación de la materia regulada por el art. 23.1 de la Ley 10/2014, de 1 de octubre, que de modo excepcional, permite declarar la registrabilidad para los recursos mineros de la sección C)— a efectos de

identificar los títulos competenciales en concurso, para lo cual es preciso remitirse al encuadre competencial que este Tribunal ha realizado en la reciente STC 235/2015, de 5 de noviembre, donde se examinó, al hilo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la conformidad con la Constitución del art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, que es el precepto que ha sido sustituido por el art. 23 de la Ley 10/2014, de 1 de octubre.

Así, en aquella ocasión consideramos que “no obstante la incidencia que los recursos mineros y su explotación tienen sobre otras materias, en especial la protección del medio ambiente, hemos de entender, dado el contenido del precepto cuestionado, relativo a la irregistrabilidad de todo el territorio de las Illes Balears a afectos de la explotación de los recursos mineros de la sección C), que la cuestión controvertida se encuadra en el ámbito material del régimen minero. La registrabilidad es un concepto propio de este específico sector cuya regulación, en sí misma, no tiene por objeto atajar las repercusiones negativas sobre el entorno y la biodiversidad de la actividad minera (en el mismo sentido, STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3). Se trata de una exigencia para el otorgamiento de permisos de investigación y concesiones directas de explotación de recursos de la sección C, que no tiene que ver con requerimientos medioambientales, sino con la demarcación de un perímetro concreto de terreno en el que se realicen estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la sección C), de manera que una vez definidos, se pueda proceder a su explotación, previo el otorgamiento de la correspondiente concesión” [STC 235/2015, de 5 de noviembre, FJ 3.º].

A la misma conclusión debemos llegar ahora en relación con el encuadre competencial del art. 23.1 de la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears, que de modo excepcional, permite declarar la registrabilidad para los recursos mineros de la sección C) a solicitud del interesado, acreditando la disponibilidad de los terrenos y el cumplimiento del resto de condiciones exigidas en el precepto. Como ya establecimos en la resolución referida, la registrabilidad es un concepto propio del régimen minero.

En esta materia el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las “bases de régimen minero” (art. 149.1.25 CE). A su vez, todas las Comunidades Autónomas tienen atribuidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia. Así sucede en el caso de la

Comunidad Autónoma de Illes Balears, cuyo Estatuto le atribuye “el desarrollo legislativo y la ejecución” en materia de “régimen minero y energético”, “en el marco de la legislación básica del Estado” [artículo 31.15 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB)] [FJ 2.º].

A partir de ahí, considera que la normativa minera de 1973 es básica con la siguiente argumentación:

Pues bien, este Tribunal, en la referida STC 235/2015, de 5 de noviembre, FJ 4, ha determinado que el régimen jurídico de la registrabilidad de los terrenos a efectos mineros contemplado en la Ley 22/1973, de minas, es materialmente básico y, en lo que respecta a su carácter formal, hay que tener en cuenta que se trata de una norma preconstitucional por lo que, en el momento de su dictado, no podía atender a esta exigencia. Sin embargo, en la precitada STC 235/2015 (FJ 4) también hemos dicho que “el carácter preconstitucional de los preceptos legales que se han expuesto no excluye a radice su relevancia en este proceso constitucional, ya que ‘es doctrina consolidada que la dimensión material de las normas básicas permite que puedan extraerse de las normas preconstitucionales (que, obviamente, no pueden atender a la exigencia de explicitación formal como normas básicas) los principios o criterios que pudieran tener tal carácter sirviendo, así, de parámetro de contraste con la norma objeto de la presente cuestión’ (STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 9)”.

Las consideraciones ambientales tienen una presencia marginal en el razonamiento del Tribunal Constitucional, que, como *obiter dictum*, señala que “[n]o hay duda alguna acerca de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar que el ejercicio de los derechos mineros se realice sin menoscabo del medio ambiente y en condiciones tales que no produzca un grave detrimento de los terrenos afectados”. La frase es doblemente significativa. Por una parte, termina ahí, sin proseguir el razonamiento. Queda, por así decirlo, en el aire como una consideración sin ninguna incidencia en el pronunciamiento. Por otra, de nuevo el Tribunal Constitucional muestra una absoluta reserva en relación con las consideraciones ecosistémicas necesarias en cualquier política ambiental razonable, lo que lo lleva a sostener una fragmentación competencial que acaba derivando en una opción desarrollista de escasa sensibilidad ambiental. El caso muestra una vez más el vínculo, cada vez más evidente, entre programa recentralizador y desprotección ambiental.

## **5. Régimen tarifario en el sector eléctrico y principio de confianza legítima**

En tiempos recientes, la nueva política energética impulsada desde el Gobierno central ha dado lugar a diferentes conflictos con las comunidades autónomas. Un nuevo episodio de esta serie es el que resuelve la Sentencia 270/2015, de 17 de diciembre (BOE, núm. 19, de 22 de enero de 2016). En dicho pronunciamiento, el Tribunal Constitucional decide sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. En particular, la parte recurrente considera que la citada disposición vulnera los artículos 9.1, 9.3 y 86.1 CE.

Tal como lo describe el Tribunal Constitucional, “[l]os preceptos impugnados vienen, en lo sustancial, a modificar la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en orden al establecimiento de un nuevo régimen retributivo para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos, y a habilitar al Gobierno para la aprobación por real decreto del régimen jurídico y económico para estas instalaciones con retribución primada, que modificará el régimen retributivo de las instalaciones existentes, y será de aplicación desde la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley” (FJ 1.º). Esto es lo que provoca las objeciones del Gobierno murciano en relación con el respeto a la jerarquía normativa (contradicción con el Tratado sobre la Carta de la Energía), el principio de seguridad jurídica (utilización retroactiva de conceptos jurídicos indeterminados a precisar por vía reglamentaria) y el presupuesto habilitante del decreto-ley (no concurrencia de urgencia y necesidad).

Atendiendo a las necesidades de estabilizar el sistema de costes en el sector eléctrico, a la que se alude en la Exposición de Motivos de la norma impugnada, el Tribunal Constitucional, después de remarcar que el juicio sobre la extraordinaria y urgente necesidad requerida para la aprobación de un Decreto-ley es de carácter político y lo que se pide es una justificación razonable de tal juicio, señala lo siguiente:

[C]abe deducir que la situación de urgencia que la norma impugnada pretende atender cuenta con una justificación general, aplicable al conjunto de reformas introducidas por el Real Decreto-ley 9/2013, conforme a la cual, las razones que motivaron la aprobación de esta norma de urgencia derivan de la evolución

expansiva de los costes del sistema eléctrico, unida a las consecuencias de la crisis económica y a la necesidad de cumplimiento de los objetivos de déficit para el año 2014, que determinan la necesidad de adopción de una serie de medidas dirigidas a garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, mediante una revisión de su marco regulatorio. Es pues, la situación de crisis económica que ha repercutido en una caída imprevista de la demanda de energía eléctrica, junto con el incremento general de costes, la que ha provocado un aumento imprevisto del déficit tarifario, lo que justifica la adopción de las medidas contempladas en la norma que se examina.

En relación a esta justificación de carácter general, resultan de aplicación al presente supuesto las consideraciones recogidas en la STC 96/2014, FJ 7, donde afirmamos que “este Tribunal ha reconocido, con la perspectiva del art. 86.1 CE, la relevancia de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético (SSTC 170/2012, de 2 de octubre, FJ 6; 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2, y 39/2013, de 14 de febrero). Así, en la STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8, señalábamos con relación a la concurrencia del presupuesto habilitante para la utilización de un Real Decreto-ley que la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general determina que su ordenación, introduciendo reformas en el mismo a fin de mejorar el funcionamiento de los distintos subsectores que lo integran, sea susceptible de constituir una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones que corresponde al Gobierno, al que corresponde apreciar cuál es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar sus decisiones, en este caso dirigidas a introducir un mayor grado de liberalización ... circunstancia que puede hacer necesaria la aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un decreto-ley, excluyendo que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad” (STC 170/2012, FJ 6).

En lo que respecta al examen del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, en relación con los concretos preceptos que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, el argumento que sustenta las modificaciones introducidas viene a ser coincidente con el de carácter general, si bien se singulariza en el hecho de que, entre las partidas de costes que han contribuido en mayor medida al incremento del déficit tarifario destacan las primas del régimen especial y las anualidades de déficits acumulados, partidas que se han multiplicado por seis y por nueve respectivamente entre 2004 y 2012. En concreto, en el período 2013 se alude a la concurrencia de unas condiciones meteorológicas



atípicas que han ocasionado, por un lado el hundimiento del precio del mercado diario hasta un nivel mínimo, y el incremento de las horas de funcionamiento de determinadas tecnologías con derecho a régimen económico primado, lo que ha determinado una notable desviación al alza del sobrecoste del régimen especial, como consecuencia de los menores precios de mercado registrados; a ello se añade que la difícil situación presupuestaria no permite dotar, en su totalidad, este extracoste, sin comprometer el cumplimiento de los objetivos de déficit para el ejercicio 2014. Sobre esta base, el nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos, se basa en la percepción de los ingresos derivados de la participación en el mercado, con una retribución específica que permita la cobertura de los costes adicionales de estas instalaciones respecto de las del resto de tecnologías en el mercado, y les permita competir en el mercado en nivel de igualdad con el resto de las tecnologías y obtener una rentabilidad razonable.

También en este caso cabe apreciar —acudiendo a los parámetros de nuestra doctrina— la existencia de una justificación suficiente, en los términos señalados en la STC 183/2014, FJ 6 donde consideramos que: “la situación a la que debían hacer frente las medidas aquí impugnadas era la desviación de los costes del sistema eléctrico provocado por diversos factores (sobrecoste de las primas del régimen especial, consignación de costes de los sistemas eléctricos extrapeninsulares e incremento del déficit por el descenso en la demanda de electricidad) que aparecen explicitados en la exposición de motivos o en el debate parlamentario de convalidación. Factores cuya conjunción había llevado a incurrir en un déficit mayor al previsto inicialmente por el Gobierno. Así, podemos considerar que, sin entrar en el juicio político que este Tribunal tiene vedado, se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, sin que pueda admitirse la genérica alegación [de la letrada de la Junta de Andalucía] respecto a que la existencia del déficit tarifario del sector eléctrico no podía, al no ser un hecho nuevo, fundamentar el dictado de los preceptos cuestionados del Real Decreto-ley 2/2013”.

Por lo demás —como también señalamos en la citada Sentencia—, “es evidente que las medidas propuestas, en cuanto persiguen un ajuste de los costes en el sector eléctrico, guardan la necesaria conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita, y las medidas adoptadas para hacerle frente”. Además,

las medidas previstas modifican de modo inmediato la situación jurídica existente, en cuanto que el nuevo sistema retributivo que la norma inicia, si bien requiere el necesario desarrollo reglamentario, es aplicable desde el momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013. Efectivamente, éste establece la aplicación transitoria del régimen retributivo anterior, ahora con el carácter de pagos a cuenta, que se liquidarán definitivamente en el momento en que se apruebe el aludido desarrollo reglamentario. Procede, por tanto, desestimar el recurso en este punto [FJ 5.º].

Mucho más decepcionante es el juicio en relación con una eventual transgresión de la Carta de la Energía, en la medida en que esta implica, como el propio Tribunal Constitucional reconoce, “la necesidad de dotar de seguridad y permanencia a las inversiones en energías renovables y la prohibición de adoptar medidas que afecten a dichas inversiones con efectos equivalentes a la expropiación” (FJ 6.º). Sin embargo, según el Alto Tribunal, “[e]n modo alguno se argumenta sobre el fondo del asunto, esto es, de qué forma las normas que cuestiona contravendrían las reglas del Tratado y, sobre todo, cuáles serían las consecuencias de dicha contravención, a efectos de su enjuiciamiento en sede constitucional”. Ello constituye un pronunciamiento inequívocamente formalista que se traduce en una falta de garantías de la ciudadanía en relación con la vinculación del legislador a los compromisos internacionales suscritos por España, lo que trasciende la aplicación del Derecho en el caso concreto para plantear la necesidad de utilizar como parámetro de control de constitucionalidad el Derecho internacional en la medida en que genera expectativas razonables entre los ciudadanos y no solo obligaciones en el plano de los Estados.

En este sentido, es necesario articular mecanismos para garantizar el ajuste de la normativa interna al Derecho internacional vigente más allá de la selección del Derecho aplicable por parte de los jueces ordinarios en el caso concreto. Por supuesto, el juicio sobre en qué medida la norma controvertida afecta a la permanencia de las inversiones en materia de energías renovables correspondía al propio Tribunal Constitucional. Seguramente, debe considerarse la posibilidad de integrar una parte del Derecho internacional —aquella de contenido principal y orientador de las políticas internas— en el concepto de Bloque de Constitucionalidad, como complemento en la interpretación de la Constitución a la hora de establecer los parámetros de control del legislador. Ello es particularmente relevante en el caso del Derecho internacional del medio ambiente.

En este sentido, merece la pena referirse al voto particular concurrente que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5347-2013, al que se adhieren la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, que, justamente sobre la cuestión del control de convencionalidad o la utilización de parámetros del Derecho internacional en el control del legislador más allá de la selección del Derecho aplicable en el caso concreto manifiesta lo siguiente:

3. La actual jurisprudencia parece que aboca a que sólo se posibilite el desarrollo de ese control de convencionalidad de manera concreta por parte de los órganos judiciales cuando deba aplicarse la ley que se estime contraria a un tratado internacional a partir de considerarlo una mera cuestión de selección normativa, lo que, en su caso, podría ser impugnado en amparo por la vía del art. 24.1 CE en caso de arbitrariedad o irrazonabilidad. Ahora bien, no deja de resultar paradójico que en el contexto de una creciente propensión al control abstracto de normas con fundamento en razones de seguridad jurídica, el único control abstracto que quede ayuno de cualquier vía de planteamiento sea el control de convencionalidad de las normas con rango de ley que, si no puede ser ejercido por la jurisdicción ordinaria, tampoco este Tribunal está posibilitando que se ejerza a través del recurso de inconstitucionalidad o la cuestión de inconstitucionalidad por la vía de la invocación de los arts. 9.1 o 96 CE.

4. Al margen de estas reflexiones y de mi convencimiento sobre la necesidad de que la jurisprudencia constitucional aborde de una manera definitiva los problemas derivados del control abstracto de convencionalidad de normas de rango legal, no creo que en el presente caso resultara relevante ni necesaria la invocación de los arts. 9.1 y 9.3 CE, en su conexión con los arts. 10 y 13 de la Carta de la energía, que se hace en la demanda. Más allá de otras consideraciones, el fondo de estas invocaciones plantea, en esencia, que la norma impugnada también infringe el principio de confianza legítima recogido en la mencionada Carta de la energía, que, como tal principio, tiene un reconocimiento constitucional autónomo en el art. 9.3 CE como una de las dimensiones del principio constitucional de seguridad jurídica. En ese sentido, no resultaría necesario un control mediato como el planteado en la demanda por la recurrente y basta una confrontación directa de la normativa impugnada con la Constitución española sin ningún tipo de intermediación.

En consecuencia, de acuerdo con el voto particular, para la discusión sobre la norma planteada no es necesario —aunque se subraya la necesidad de integrar razonablemente

el control abstracto de convencionalidad en la praxis del Tribunal Constitucional— acudir al Derecho internacional, sino que la cuestión sobre la eventual vulneración del principio de confianza legítima puede resolverse con criterios intraconstitucionales. En este sentido, sin embargo, el pronunciamiento del Alto Tribunal en relación con la proyección de la seguridad jurídica sobre el caso adolece de falta de consistencia justamente por el hecho de que el Tribunal Constitucional decide obviar la cuestión del marco constitucional de la energía en un sentido amplio, para reducir su pronunciamiento a aspectos puramente formales que validan la política energética del Gobierno, sin consideración a sus efectos sobre la ciudadanía y sobre las expectativas legítimas de los inversores en un contexto normativo denso y complejo que viene determinado, como he señalado, también por el marco jurídico internacional. Así, el juez de la constitucionalidad considera lo siguiente:

[L]os principios de seguridad jurídica y confianza legítima no “permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa —cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada— la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al amparo del art. 86.1 CE” (STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014, FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución [FJ 7.a].

A partir de ahí, el Tribunal concluye lo siguiente:

Procede ahora recordar que el límite expreso de la retroactividad *in peius* de las leyes que el art. 9.3 CE garantiza, se circunscribe a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Fuera de estos dos ámbitos, nada impide al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, ya que de lo contrario se podrían producir situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico (STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4). Como

ya señalábamos desde nuestros primeros pronunciamientos (SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3, y 65/1987, de 21 de mayo, FJ 19), lo que se prohíbe en ese art. 9.3 CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores. La irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6.b), y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9.º], de forma que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del art. 9.3 CE cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas [STC 99/1987, FJ 6.b)], supuesto en el que la prohibición de retroactividad operaría plenamente y solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. Por el contrario, en el caso de la retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas, hay que reconocer al legislador un amplio margen de libertad, de suerte que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso.

En suma, conforme a la doctrina de este Tribunal, el art. 9.3 CE no contiene una prohibición absoluta de retroactividad que conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.3 CE (STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11), ni impide que las leyes puedan afectar a derechos e intereses derivados de situaciones jurídicas que siguen produciendo efectos, pues no hay retroactividad proscrita cuando una norma regula pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor o cuyos efectos no se han consumado, ya que el legislador puede variar ex nunc el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 9).

El Real Decreto-ley 9/2013 tiene una vigencia inmediata y produce efectos a partir de su entrada en vigor. Los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen primado están sujetos a ese nuevo régimen retributivo desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, sin perjuicio de que la cuantificación precisa de dicha retribución no se produzca hasta la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente, y sin que dicha sujeción conlleve una afectación desfavorable a los derechos adquiridos, desde una perspectiva constitucional, esto es, no incide en derechos patrimoniales previamente

consolidados e incorporados definitivamente al patrimonio del destinatario, o en situaciones jurídicas ya agotadas o consumadas.

De este modo una medida normativa como la impugnada no entra en el ámbito de la retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE, pues nos hallamos ante relaciones jurídicas no concluidas, cuya resistencia a la retroactividad de la ley es menor que en los supuestos de retroactividad auténtica, debiendo reconocérsele al legislador un amplio margen de libertad en la constatación de la concurrencia de circunstancias concretas y razones que pudieran ser discutibles en el debate político, pero que, desde el punto de vista constitucional, aparecen como suficientes para justificar la retroactividad impropia ante la que nos encontramos [FJ 7.b].

Pues bien, la insuficiencia de la argumentación del Tribunal Constitucional en este caso es puesta de manifiesto por el voto particular mencionado, que incide, particularmente, en dos aspectos muy relevantes: por una parte, en la dimensión constitucional de un problema que está dando lugar a una alta litigiosidad y que merecía un pronunciamiento más matizado, consistente y explícito; y, por otra, la eventual incompatibilidad entre la normativa interna y la Carta de la Energía, ya que, como el propio voto particular señala:

La firma y ratificación del Tratado de la carta de la energía por parte de España ha supuesto la posibilidad de que, en virtud de su art. 26, los inversores extranjeros pudieran someter las disputas que surgieran con el Reino de España al arbitraje internacional. Esta posibilidad se ha hecho efectiva en un número no despreciable de casos y en la actualidad hay muy diversos asuntos pendientes de resolución arbitral internacional bien ante el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI); la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL); o el Instituto de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo. En todos ellos, las reclamaciones de los inversores internacionales traen fundamento, en la misma línea que planteaba la recurrente en su demanda, en la vulneración de las protecciones establecidas en los arts. 10 y 13 de la Carta de la energía, referidas a un trato justo y equitativo, desde la perspectiva de que las sucesivas modificaciones del régimen especial ha supuesto un cambio de la normativa que ha generado una frustración de las legítimas expectativas generadas del mantenimiento de las garantías de sus inversiones (principio de confianza legítima); y, correlativamente, en que las pérdidas producidas en las inversiones realizadas con motivo del cambio

regulatorio suponen una expropiación indirecta que exige una compensación adecuada y efectiva.

En ese contexto, la existencia de litigios en que se reclama el pago por el Reino de España de cuantiosas indemnizaciones a los inversores extranjeros derivadas de las sucesivas modificaciones normativas —a pesar del parcialmente diferente significado que puede asumir el principio de confianza legítima dentro del Derecho internacional económico y de las inversiones, aplicable por las diferentes cortes internacionales de arbitraje, respecto del que asume su consagración como principio en la Constitución española, que es el aplicable en el marco del presente recurso de inconstitucionalidad— hacía a mi juicio deseable que este Tribunal Constitucional, como un órgano más conformador del entramado institucional del Reino de España, aunque no considere, como así es, no infringido el expresado principio, hubiera aportado un estudio más amplio y reflexivo sobre la cuestión, asumiendo también la responsabilidad, como ya hiciera el Tribunal Supremo, de desentrañar las particularidades del ordenamiento jurídico español en relación con la materia.

El pronunciamiento, pues, acaba siendo plano e insatisfactorio dado el carácter crucial de la cuestión en el diseño del modelo energético. Por eso, aun siendo concurrente con el pronunciamiento de la mayoría, el voto particular es mucho más satisfactorio cuando apunta, por una parte, que, efectivamente, la eventual decepción de la confianza legítima de los inversores viene justificada por un interés público superior, que se explicita suficientemente en la Exposición de Motivos de la norma impugnada, y, por otra, que la medida no podía ser considerada “imprevisible para un operador económico prudente en atención a las diferentes circunstancias concurrentes, incluyendo la evolución de la situación económica general y la del sector eléctrico en particular”.

Puede discreparse en cuanto a la existencia de interés público superior en relación con el llamado déficit tarifario —en este sentido, debe apuntarse hacia la distribución de costes en el sistema y la repercusión de las pérdidas generadas por inversiones fallidas en los consumidores—, pero, en cualquier caso, el voto particular plantea la cuestión en sus justos términos y va mucho más allá del formalismo enervante y, en última instancia, complaciente con el poder político que el Tribunal Constitucional ha practicado en los últimos tiempos. En cualquier caso, la posición de la mayoría y el voto particular se han reiterado posteriormente en la Sentencia 19/2016, de 4 de febrero (BOE, núm. 57, de 7 de marzo de 2016), que resolvía un recurso de inconstitucionalidad similar, presentado,

en este caso, por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del ya citado Real Decreto-ley 9/2013; en la Sentencia 29/2016, de 18 de febrero (BOE, núm. 71, de 23 de marzo de 2016), relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Navarra; en la Sentencia 30/2016, de 18 de febrero (BOE, núm. 71, de 23 de marzo de 2016), en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados; y, finalmente, en la Sentencia 42/2016, de 3 de marzo (BOE, núm. 85, de 8 de abril de 2016), referida al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## **6. Cuestiones competenciales en el sector eléctrico**

Aparte de las referidas sentencias en relación con el régimen tarifario y las primas a las renovables, en el ámbito energético, que últimamente está dando lugar a un intenso debate constitucional, también debe destacarse, en el período de análisis de esta crónica, la Sentencia 32/2016, de 18 de febrero (BOE, núm. 71, de 23 de marzo de 2016), por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. En este caso, el debate se centra en aspectos competenciales. Seguidamente, vamos a desglosar los diferentes pronunciamientos del Alto Tribunal en relación con los preceptos controvertidos.

Así, en cuanto a la autorización estatal de “[i]nstalaciones peninsulares de producción de energía eléctrica, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos, instalaciones de transporte primario peninsular y acometidas de tensión igual o superior a 380 kV”, prevista en el artículo 3.13.a) de la Ley, el Tribunal Constitucional considera que, de acuerdo con lo que ya dijo en la STC 181/2013, “debe descartarse la inconstitucionalidad del precepto impugnado en tanto que la aplicación de los criterios legales de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea no tenga el efecto de alterar el resultado querido por el poder constituyente, sino que, por el contrario, aquel ha de ser entendido en el sentido de que la autorización estatal de las instalaciones que cumplan los criterios de potencia y tensión a los que hace referencia procederá, en tanto que los mismos son indicativos de territorialidad, en los supuestos previstos en el art. 149.1.22 CE” (FJ 5.º).



En cuanto a algunos aspectos controvertidos sobre el régimen competencial del autoconsumo eléctrico, el Tribunal Constitucional considera lo siguiente:

En cuanto a la tacha específica que se formula al artículo 9.4, hemos de partir de nuestra doctrina en materia de registros administrativos, recordada recientemente en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 a), de la que se deduce que “sin olvidar las diferencias entre unas y otras materias desde los diferentes criterios de distribución competencial”, “es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad” (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Aunque también este Tribunal ha señalado (STC 85/2015, de 30 de abril, FJ 5, con cita de otras) que “en estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible”.

Sin embargo, la disposición controvertida no cae en esa vulneración competencial, ya que se limita a crear un registro único en relación con los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica, quedando diferido a un posterior desarrollo reglamentario las cuestiones relativas a la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos en relación con el registro estatal. De este modo, atendiendo a las competencias estatales en la materia, la mera creación del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, único contenido del precepto impugnado, no ha invadido las competencias autonómicas, sin perjuicio de señalar que el uso que ha hecho el Gobierno de la remisión al reglamento (Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo) pueda, en su caso, ser objeto del correspondiente control, por las vías procedimentales apropiadas, ante este Tribunal o ante la jurisdicción ordinaria.

La anterior conclusión no puede quedar enervada por los argumentos señalados de contrario por la Generalitat de Cataluña. No cabe, a efectos de la obligación de inscripción en el registro, diferenciar entre unas instalaciones y otras, dado que una de las finalidades de dicho registro es conocer el número y características de las instalaciones de autoconsumo, con independencia de que algunos de los supuestos

contemplados en el precepto tengan además repercusión en el régimen económico del sector o estén conectados al sistema, pues, en todo caso, las instalaciones de autoconsumo tienen la condición de sujetos del sistema eléctrico conforme a lo dispuesto en el art. 6 LSE. Tampoco las referencias al régimen sancionador de los arts. 64.43, 67 y 73 LSE permiten deducir, como se hace en la demanda, que la Ley del sector eléctrico haya reservado al Estado la gestión centralizada del registro. En efecto, sin perjuicio de recordar el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto a la competencia material de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19, entre muchas otras), resulta que dichos preceptos en nada condicionan la futura regulación del registro. El primero de ellos tipifica como infracción muy grave la falta de inscripción, estableciendo el segundo la correspondiente horquilla en la sanción, mientras que el artículo 73 se limita a atribuir genéricamente las competencias sancionadoras en el ámbito de la Administración general del Estado, esto es, para el caso en que el Estado sea competente para sancionar las correspondientes infracciones (en el mismo sentido, art. 3.16 LSE). Competencia sancionadora que, en su caso, derivará de la llevanza del Registro y no al contrario. Esta facultad ejecutiva, como ya se ha señalado, no puede deducirse de las previsiones de la Ley del sector eléctrico, sino, en su caso, de su posterior desarrollo reglamentario que puede ser controlado por las vías procesales procedentes.

Por lo expuesto la impugnación del art. 9.4 LSE ha de ser desestimada.

Lo mismo sucede con la impugnación del primer inciso del artículo 9.5, relativo a la determinación reglamentaria de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones con autoconsumo pues, como se desprende de su propio tenor, se trata de una materia técnica en la que, conforme a la doctrina sobre el carácter material de las bases en el sector eléctrico que antes se ha recogido, resulta posible la colaboración reglamentaria. Por ello la simple remisión al reglamento —único aspecto discutido— no resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de señalar que, como es obvio, cuando sea efectiva es susceptible de ser controlada por las vías oportunas [FJ 6.º].

Como se ve y como sucede en el caso anterior, el Tribunal Constitucional salva la norma controvertida a través de una interpretación conforme que, en cualquier caso, puede diferir el contencioso al futuro, en el marco del desarrollo normativo de la

disposición impugnada. En cuanto al informe preceptivo y vinculante de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación con la autorización de puntos de conexión, el juez de la constitucionalidad considera lo siguiente:

Para resolver esta impugnación hemos de partir de que la técnica de los informes vinculantes ha sido ya admitida por este Tribunal como mecanismo de acomodación o integración de dos competencias concurrentes, estatal y autonómica, que están llamadas a coexistir. En particular respecto al sector eléctrico la STC 18/2011, FJ 21 a), indica que “la intervención del Estado mediante la técnica del informe preceptivo y vinculante debe reputarse constitucionalmente legítima cuando se funde en el ejercicio de una competencia propia sobre una determinada materia (competencia que es indisponible) que le habilite para actuar, distinta de la materia sobre la cual la Comunidad Autónoma ejerce su propia competencia de autorización”.

Eso es lo que ocurre en el presente caso. En lo que a la ejecución de las instalaciones de los titulares de redes recogidas en la planificación de la red de transporte, el carácter vinculante del informe no es sino la consecuencia de ese mismo carácter vinculante atribuido a la planificación eléctrica de la red de transporte en los términos del art. 4.1 LSE, competencia estatal por lo demás ya examinada en la STC 18/2011, FFJJ 7 b) y 19. Por su parte, en los términos que se examinarán con más detalle al analizar el también impugnado artículo 40.1 h), el informe vinculante sobre los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la Administración general del Estado responde a competencias estatales tanto de autorización de instalaciones de distribución ex art. 149.1.22 CE, como en relación con el régimen económico del sector, pues la aprobación del plan determina el reconocimiento del derecho a retribución con cargo al régimen económico del sector, segmento específico y diferenciado dentro de la propia materia “régimen energético” [STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21 a) in fine], cuyo establecimiento, dada su trascendencia, corresponde al Estado (STC 4/2013, FJ 10, con cita de la STC 18/2011).

Esta conclusión desestimatoria no puede verse modificada por los argumentos de la Generalitat de Cataluña. Por un lado, la supuesta vulneración de la normativa comunitaria no es una cuestión que pueda hacerse valer en el marco del presente proceso, centrado en la delimitación interna de competencias en materia de energía eléctrica. Por otro, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, al emitir su informe, lo hace al amparo de las competencias estatales que ya hemos examinado y en su condición de órgano estatal, conforme a la Ley 3/2013, de 4 de

junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Lo determinante aquí es la reclamación competencial autonómica alegando la carencia de título habilitante del Estado, con independencia de cuál sea el órgano estatal que haya asumido esa función de informe (en un sentido similar, STC 71/2012, de 16 de abril, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid frente a un acuerdo del pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia) [FJ 8.º].

El Tribunal Constitucional también desestima la impugnación en lo que se refiere a los derechos y las obligaciones de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, considerando que las amplias atribuciones estatales en la materia vienen amparadas en las competencias atribuidas a las instituciones centrales del Estado, aunque, como en casos anteriores, el desarrollo reglamentario puede dar lugar a la prolongación del conflicto en el futuro atendiendo a los espacios para un ejercicio exorbitante de las competencias estatales que la norma discutida deja abiertos. Lo mismo sucede en el caso de la atribución al Estado de la regulación del procedimiento para resolver los conflictos entre los usuarios finales y las empresas suministradoras de energía eléctrica que no se sometan a las entidades de resolución alternativa de litigios en materia de consumo o cuando estas no sean competentes para la resolución del conflicto. Así, de acuerdo con el Tribunal Constitucional:

[...] [c]onforme a lo anterior debemos examinar el sentido de la medida para determinar, si nos encontramos ante un supuesto en el que resulte justificada la atribución a un órgano estatal, aun cuando se trata de funciones ejecutivas. Esta medida guarda directa relación con lo previsto en el art. 3 en relación con el anexo I de la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE y, como se desprende de su tenor literal, lo que se regula es un procedimiento específico por razón de la materia de energía eléctrica, encaminado a resolver las controversias entre los usuarios finales que sean personas físicas y las empresas suministradoras, siempre y cuando se den dos condiciones: a) que la controversia afecte a sus derechos específicos como usuarios finales, incluyendo todos los previstos en la Ley del sector eléctrico y b) que la controversia esté regulada por la normativa en lo referente a la protección específica de los usuarios finales de energía eléctrica, precisándose posteriormente que lo previsto en el artículo 43.5 es aplicable a toda modalidad de suministro para un usuario final que sea persona física, esto es, que adquiere la electricidad para su consumo propio. Se trata, por

tanto, de un mecanismo reforzado y voluntario que se pone a disposición del usuario final que sea persona física para la defensa de los derechos específicos que la regulación sectorial le reconoce. En suma, ninguna duda cabe de que al Estado corresponde diseñar, en el ejercicio de sus competencias básicas ex art. 149.1.25 CE, el mecanismo administrativo de solución de controversias que ahora examinamos. Atendiendo a la queja formulada, lo que hemos de determinar ahora es si la excepcional reserva de funciones ejecutivas resulta precisa para garantizar la efectividad de las normas básicas del sector, conforme a la doctrina que hemos expuesto.

En el entendimiento de este precepto ha de partirse del reiterado criterio mantenido por este Tribunal, en cuya virtud, “en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad con la Norma suprema resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (STC 4/2013, FJ 8).

Atendiendo a la doctrina de la STC 102/2013, y en el plano del enjuiciamiento abstracto que ahora nos corresponde, dicha interpretación es factible, ya que no puede excluirse totalmente la aplicación de este mecanismo a controversias que incidan en el correcto funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto dado el principio de red única que lo informa, trascendiendo al ámbito autonómico y afectando con ello al régimen económico del sector, en el bien entendido que, como se expone a continuación, el art. 149.1.25 CE no habilita para determinar que un órgano estatal asuma la tarea ejecutiva relacionada con la resolución de todas las controversias que plantean las personas físicas que sean usuarios finales de energía eléctrica. Por otra parte, conforme a su dicción literal, la atribución a un órgano estatal de esta función se hace “sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas”. El precepto no es, por tanto, excluyente de las competencias autonómicas en la materia en aquellos supuestos que no estén vinculados a aspectos básicos que corresponde al Estado garantizar. Es posible entonces que las Comunidades Autónomas, en su propio ámbito de competencias, regulen asimismo dicho procedimiento de resolución de conflictos, teniendo en cuenta que muchos de los derechos específicos en esta materia reconocidos, entre otros, en el art. 44 LSE tienen relación con las competencias autonómicas y no afectan a la unidad del régimen económico del sector ni al principio de garantía del suministro en la debidas condiciones de calidad y continuidad, asumidas por el

Estado para velar por el correcto funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto.

Otro tanto sucede con la determinación del procedimiento aplicable, pues, en este caso, la norma habilita para regular exclusivamente el que ha de seguirse ante un órgano estatal por afectar a aspectos relacionados con las competencias básicas que corresponden al Estado. Por otra parte, en cuanto que se formulan los principios generales —transparencia, sencillez, gratuidad— que deben informar esta clase de procedimientos, su concreción en el procedimiento correspondiente también ha de ser asumida por la Comunidad Autónoma cuando resulte ser competente *ratione materiae*. Conclusión respecto a los procedimientos administrativos que también alcanza la propia disposición final segunda LSE, al excluirlos del carácter básico ex arts. 149.1. 13 y 25 CE [FJ 10.º].

En este caso, sin embargo, la deferencia hacia el legislador —estatal; el Tribunal no acostumbra a ser tan respetuoso con los legisladores autonómicos y, como ha mostrado la práctica reciente, tampoco con los estatuyentes— es excesiva, insistiendo en la adhesión de atribuciones ejecutivas a las competencias básicas del Estado, lo que, desde luego, está privado de cualquier justificación constitucional explícita y el juez de la constitucionalidad no ha logrado nunca fundamentar adecuadamente, más allá de la inercia centralista que deriva de la tradición del Derecho público en España. El Tribunal Constitucional continúa por el mismo camino en relación con las obligaciones y los derechos de las empresas comercializadoras en cuanto al suministro y con las disposiciones sobre la calidad del sistema eléctrico y la suspensión del suministro.

La Sentencia contiene un voto particular discrepante, suscrito por la magistrada Adela Asua Batarrita, que discute lo sostenido por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 10 de la Sentencia. En este sentido, la magistrada apunta hacia una dirección similar al comentario expresado anteriormente, al afirmar:

2. Discrepo exclusivamente del fundamento jurídico 10 en el que se analiza el art. 43.5 de la Ley del sector eléctrico (LSE) y se llega a una interpretación de conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias que se traslada también al fallo.

El citado precepto establece un procedimiento específico por razón de la materia de energía eléctrica, encaminado a resolver las controversias entre los usuarios finales que sean personas físicas y las empresas suministradoras, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: la primera, que la controversia afecte a sus específicos

derechos como usuarios finales, lo que incluye todos los previstos en la LSE; y la segunda, que la controversia esté regulada por la normativa referente a la protección específica de los usuarios finales de energía eléctrica. Este art. 43.5 trae causa de la previsión contemplada en la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, en su art. 3, en relación con el anexo I que contempla la necesidad de establecer un mecanismo específico de protección de los usuarios de energía eléctrica. Previsión cuya obligación de trasposición al ordenamiento español se lleva a cabo precisamente mediante el referido art. 43.5 LSE.

El objeto de la discusión no era aquí la competencia estatal para regular este mecanismo en términos de su establecimiento general, sino algo mucho más concreto, determinar a qué instancia territorial corresponde aplicarlo una vez que ha sido establecido por el Estado.

Frente a la impugnación de la Generalitat de Cataluña que reclama su competencia en este punto, la Sentencia de la mayoría defiende que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias ejecutivas al respecto, y desestima la queja acudiendo a una interpretación conforme del art. 43.5 basada en dos consideraciones: a) no puede excluirse de plano la aplicación de este mecanismo a controversias que incidan en el correcto funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto dado el principio de red única del sistema eléctrico, lo que trasciende del ámbito autonómico y afectaría por tanto al régimen económico del sector; y b) la atribución a un órgano estatal de esta función se hace “sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas”.

3. Ninguna de las dos razones me resulta convincente a la hora de excluir la vulneración competencial que se denunciaba, pues lo que ha sucedido aquí es que el Estado no solo ha regulado el referido mecanismo de protección reforzada de los consumidores finales, con especial atención a los consumidores vulnerables, sino que al hacerlo *ha asumido igualmente la responsabilidad de su aplicación, atribuyéndose facultades ejecutivas que no le correspondían y, vinculado con ellas, la de establecer el procedimiento* [las cursivas son mías].

En efecto, en cuanto a la primera de las razones, además de que no aparece mínimamente concretada en relación a las controversias para las que se establece este mecanismo, creo que la Sentencia de la mayoría obvia que, al limitarse a las que planteen las personas físicas en relación con sus suministros, no pone en cuestión el mantenimiento y efectividad del régimen económico del sector, el cual,

en principio, sólo se vería concernido en lo relativo a los denominados “precio voluntario para el pequeño consumidor” y “tarifa de último recurso” previstas en el art. 17 LSE. Además, las posibles medidas a adoptar se circunscriben, en principio, “a ordenar la devolución de importes indebidamente facturados y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos, incluyendo la posibilidad de reembolso y compensación por los gastos y perjuicios que se hubiesen podido generar”, lo que difícilmente puede poner en riesgo la estabilidad de dicho régimen, que, en todo caso, corresponde establecer al Estado. Por otra parte la Sentencia de la mayoría no tiene en cuenta la doctrina de la STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 5, cuando señala que las competencias estatales sobre esta materia no pueden ser entendidas en el sentido de que pueden establecer una suerte de límite al ejercicio de las competencias autonómica. Precisamente el carácter individual de las reclamaciones y el hecho de que se trate de usuarios finales que sean personas físicas, conducen a excluir la posibilidad de afectación del principio básico de garantía del suministro de energía eléctrica que al Estado corresponde asegurar.

Por otro lado, el precepto no se sitúa en esa vertiente de garantía de la calidad, ni siquiera en el de la regulación de las consecuencias derivadas de su incumplimiento sino en un plano mucho más concreto, la compensación a determinados usuarios finales una vez constatada la infracción de los derechos que tienen específicamente reconocidos en la regulación del sistema eléctrico. Por eso, la Sentencia hubiera debido relacionar los sujetos a los que este mecanismo de protección va dirigido, usuarios finales que sean personas físicas, con los derechos que a esos usuarios les reconoce la LSE, específicamente en el art. 44. De hecho, la Sentencia se ve obligada a reconocer que la mayor parte de esos derechos tienen relación con las competencias autonómicas. Lo que no explica, es cuáles son esa “menor parte” de los derechos cuya vulneración podría alcanzar tal entidad que, en su ejercicio por consumidores finales que sean personas físicas, afectaría a la unidad del régimen económico del sector o al principio de garantía del suministro, que es lo que en su razonamiento, justificaría la asunción de competencias ejecutivas por el Estado. Por lo que el argumento de la posibilidad de afectación queda ayuno de sustento concreto y resulta meramente voluntarista. La inevitable consecuencia es la ambigüedad e indeterminación tanto del sistema de resolución de controversias en sí, como de la propia doctrina de la Sentencia que no llega a ofrecer un criterio claro de delimitación de competencias en este concreto aspecto.



Menos fundamento justificativo presenta a mi juicio la segunda de las razones aducidas, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan su propio mecanismo. Por una parte, porque al carecer el Estado de competencias ejecutivas en este ámbito falta, de hecho, el presupuesto para que esa cláusula “sin perjuicio” tenga algún sentido y pueda ser operativa. Por otra parte, porque esta solución comporta la indeseada consecuencia de duplicar intervenciones administrativas similares, sin que la Sentencia proporcione criterios claros para evitar actuaciones intercambiables, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado “la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas” (por todas, STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9, y las allí citadas) de acuerdo con los principios propios del Estado autonómico, entre ellos, los de descentralización y eficacia administrativa (art. 103.1 CE).

## **7. El ámbito material de la competencia estatal en relación con la legislación básica de protección del medio ambiente**

En la reciente Sentencia 5/2016, de 21 de enero (BOE, núm. 45, de 22 de febrero de 2016), el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre el ámbito material de la competencia relativa a la legislación básica de protección del medio ambiente y, en particular, sobre su afectación a las competencias autonómicas. La resolución citada se refería al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Catalunya respecto de diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

En particular, se discutía sobre la posibilidad de que las disposiciones del Decreto-ley citado relativas a la inspección técnica de edificios estuvieran cubiertas por la competencia estatal referida. Vale la pena citar lo que dice el Tribunal Constitucional sobre la competencia de las instituciones centrales del Estado en relación con la protección del medio ambiente:

[E]l art. 149.1.23 CE es un título transversal que tiene una clara fuerza expansiva y requiere igualmente una interpretación restricta. Atribuye al Estado competencias para establecer una legislación básica que constituya un mínimo de protección medioambiental; será superable por las Comunidades Autónomas mediante el

establecimiento de normas adicionales de protección, pero como ya hemos tenido ocasión de explicar en resoluciones anteriores, “en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a [los] recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora” (STC 102/1995, FJ 3). La utilización de este título por parte del Estado para afectar o condicionar competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas sólo será, pues, conforme al orden constitucional de competencias “cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio de la actividad sectorial de que se trate pueda tener” (SSTC 69/2013, FJ 1, y 141/2014, FJ 5).

La inspección urbanística es una potestad administrativa, una técnica típica de intervención, cuya finalidad es verificar el cumplimiento de la legalidad urbanística, constatar las irregularidades existentes y, en su caso, activar los debidos mecanismos de corrección. Es indudable que la inspección de edificios puede dar lugar a obras de conservación y reparación, pero no es propiamente una medida cuya finalidad sea la consecución de objetivos de política económica general, ni tiene tampoco una incidencia directa y significativa sobre dicha actividad. De igual forma, hay que rechazar que su regulación persiga la preservación, conservación o mejora del medio ambiente o de los recursos naturales que lo conforman; o que, admitiendo una acepción amplia del medio ambiente, pueda considerarse una medida que tienda primordialmente a proteger un medio ambiente urbano.

Se trata, sin lugar a dudas, de la regulación de una técnica o instrumento propiamente urbanístico, que tiene por finalidad prevenir y controlar las irregularidades o ilegalidades urbanísticas, así como comprobar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios. Son, pues, preceptos que se incardinan con claridad en la materia de urbanismo, es competencia de las Comunidades Autónomas que a éstas corresponde regular, sin que el art. 149.1.13 y 23 CE otorgue al Estado cobertura para proceder al establecimiento de previsiones sobre requisitos, características y plazos de la actividad inspectora.

Como ya hemos dicho, “el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades” y en “la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas” (STC 61/1997, FJ 6; y 141/2014, FJ 5), entre las cuales se encuentra la inspección de edificios cuya regulación compete a las Comunidades Autónomas, sin que en las reglas establecidas en los preceptos ahora impugnados se advierta un

contenido o un objetivo que justifique su incardinación en los títulos competenciales del Estado ex art. 149.1.13 o art. 149.1.23 CE.

El deslinde efectuado por el Tribunal es apropiado para evitar una expansión irrazonable de la competencia estatal, sin excluir la posibilidad de la intervención estatal con incidencia en ámbitos sectoriales cuando la finalidad tuitiva de acuerdo con un planteamiento sistémico sea apropiada. Esto convierte la competencia relativa a la protección del medio ambiente en un título complejo, que es, al mismo tiempo, residual, que se proyecta sobre los ámbitos sectoriales no individualizados constitucional o estatutariamente; transversal, que se proyecta más allá de las fronteras sectoriales cuando una regulación genérica es recomendable; y, en último lugar, finalista, cuando se proyecta sobre sectores individualizados que requieren una intervención de los poderes públicos con el objeto de proporcionar una protección adecuada al medio ambiente en un área concreta que define un título competencial específico. Esta articulación permite responder a las necesidades planteadas por la protección del medio ambiente en un sistema jurídico complejo y multipolar.