

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

JORDI JARIA I MANZANO

*Profesor agregado interino de Derecho Constitucional*

*Universitat Rovira i Virgili*

**Sumario:** 1. El régimen competencial de las subvenciones relativas a la protección del medio ambiente. Un nuevo supuesto conflictivo. 2. Medio ambiente y defensa: la ampliación del Parque Natural de las Bardenas Reales. 3. Núcleos rurales preexistentes, ordenación del litoral y límites de la legislación autonómica en materia de protección del medio ambiente. 4. Espacios naturales protegidos, evaluación de impacto ambiental y aguas. Miscelánea ambiental en una ley de acompañamiento.

## **1. El régimen competencial de las subvenciones relativas a la protección del medio ambiente. Un nuevo supuesto conflictivo**

La STC 38/2012, de 26 de marzo, resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por la Xunta de Galicia contra la Resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de Medio Natural y Política Forestal, por la que se convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Según la Xunta de Galicia, dicha disposición vulneraría el reparto de competencias derivado de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, representando una intromisión de la Administración central del Estado en sus propias atribuciones en la materia.

La resolución impugnada concedía una serie de ayudas de acuerdo con las bases establecidas en la Orden ARM/1935/2009, de 8 de julio, dictada en ejercicio de la competencia reservada a las instituciones centrales del Estado en relación con la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). En dicha resolución se establecía que los destinatarios potenciales de las ayudas debían ser “entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal” y que las actividades subvencionables debían desarrollarse en, al menos, dos comunidades autónomas. Por otro lado, se exigía documentación acreditativa de la aceptación de las comunidades afectadas por la actividad objeto de la petición de subvención.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional previa, las actuaciones de ámbito supraautonómico destinadas a la protección del medio ambiente —particularmente, de la biodiversidad— justificarían la intervención del Estado, en un entendimiento de la expresión “legislación básica” que llega a amparar actos de ejecución<sup>1</sup>. Sin embargo, en

---

<sup>1</sup> Ya me he referido a esta interpretación expansiva de la legislación básica en la crónica aparecida en el vol. II, núm. 1, de esta misma revista, aparecida en 2011 y firmada junto con la profesora Aitana de la Varga Pastor. En ese caso se trataba del Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales, impugnado por el Gobierno de Aragón. El Tribunal

este caso la Xunta de Galicia entiende que el hecho de que, en la resolución impugnada, se trate de entidades con un ámbito de actuación supraautonómico no significa que los programas subvencionados lo sean, de modo que la ayuda otorgada caería dentro del supuesto descrito en el apartado b) del FJ 8.º de la STC 13/1992, de 6 de febrero, y, en consecuencia, la competencia correspondería a la comunidad autónoma. En el mismo sentido, el ejecutivo gallego considera que, de por sí, el hecho de que las actuaciones deban llevarse a cabo en más de una comunidad autónoma no significa que no sean divisibles en acciones de ámbito autonómico. En consecuencia, concluye que, incluso de acuerdo con la doctrina expansiva del Tribunal Constitucional en relación con la posibilidad de que la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.23 incluya actos de ejecución, este no sería un caso amparado por ella.

Para la representación procesal del Estado, sin embargo, la propia Orden ARM/1935/2009 señala una proyección supraautonómica de las ayudas, tanto desde la perspectiva subjetiva como la objetiva. Dada la existencia de una cantidad limitada de fondos, se impone su gestión centralizada, ya que, por una parte, no se sabe a priori cuántos proyectos subvencionables van a concurrir —ni a qué comunidades autónomas van a referirse— y, por otra, pueden existir intereses contrapuestos entre las distintas comunidades autónomas que deben conciliarse a través de la actuación de la Administración del Estado. Además, el abogado del Estado subraya la importancia de la participación autonómica en el otorgamiento de las ayudas —habla de codecisión— en la medida en que se exige aportar la previa aceptación de las comunidades afectadas.

En cualquier caso, la representación procesal de la Administración del Estado subraya, asimismo, que tanto la orden de la convocatoria como la resolución constituyen un desarrollo directo del artículo 71 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya constitucionalidad no se discute. Dicho artículo establece que “el Ministerio de Medio Ambiente podrá conceder ayudas a las entidades sin ánimo de lucro de ámbito estatal, para el desarrollo de actuaciones que afecten a más de una Comunidad autónoma y que tengan por objeto la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, previa aceptación, en su caso, de las Comunidades autónomas cuya gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad sea afectada por las actuaciones”.

---

Constitucional, en la STC 65/2010, de 18 de octubre, resolvía atribuyendo la competencia a la Administración del Estado.

El Tribunal empieza por destacar que el mencionado artículo 71 “no reserva al Estado la competencia para la regulación del régimen de otorgamiento y la gestión centralizada de determinadas ayudas, limitándose a disponer que el Ministerio de Medio Ambiente podrá conceder ayudas a determinadas entidades para el desarrollo de actuaciones con unas características determinadas”, de modo que “no impone, ni la completa regulación, ni la centralización de todo el procedimiento de gestión de las ayudas” (FJ 2.º).

Una vez centrado el objeto del proceso en el diseño del procedimiento de otorgamiento de las ayudas, el Tribunal Constitucional se acoge a la doctrina establecida en la STC 138/2009, de 15 de junio<sup>2</sup>, y en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la que se fijan los criterios fundamentales en esta materia y a la que se acogen las partes, refiriéndose a apartados diferentes de su fundamento jurídico octavo. Como es habitual —y no debería ser de otro modo, dado el hecho de que el Tribunal consiente en abrir la posibilidad de acciones ejecutivas sobre la base de un título competencial de naturaleza normativa—, el Tribunal Constitucional subraya que “la centralización en el Estado de funciones relacionadas con la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de las ayudas sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados” (FJ 5.º).

Subsiguientemente, el Tribunal Constitucional se acoge a las tesis de la representación procesal de la Xunta en la medida en que considera que el hecho de que los potenciales beneficiarios vengan desplegando su actividad en el ámbito de más de una comunidad autónoma no es, de por sí, relevante para considerar competente al Estado (FJ 5.º), mientras que rechaza el argumento del abogado del Estado en relación con la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso a las subvenciones en todo el territorio, ya que, de acuerdo con la STC 200/2009, de 28 de septiembre, “tampoco puede admitirse como justificación de la gestión centralizada el argumento de que lo determinante para recibir la subvención es la excelencia de los proyectos, debiendo valorarse a tal efecto todos los que se presenten en el conjunto del territorio nacional, pues tal técnica conduciría, simplemente, a la distorsión del orden de competencias” (FJ 6.º).

Por otro lado, de acuerdo con su doctrina consolidada, el Tribunal Constitucional señala que la supraterritorialidad no es un título competencial, aunque la defensa del interés general y, en concreto, la protección del bien jurídico constitucional del medio ambiente

---

<sup>2</sup> Comenté este pronunciamiento del Tribunal en la crónica aparecida en el vol. I, núm. 1, de esta revista, firmada conjuntamente con la profesora De la Varga Pastor.

pueden justificar la actuación (excepcional) del Estado cuando “la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad” (STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4.º). Correspondería a las instituciones centrales del Estado la carga de la prueba del supuesto habilitante para su actuación. Según el Tribunal Constitucional, la representación procesal del Estado no logra probarlo en este caso, de modo que procede declarar la titularidad de la competencia a favor de la comunidad autónoma.

Ahora bien, ello no conlleva la anulación de la disposición impugnada, ya que “ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas”, de modo que la Xunta debe conformarse con la declaración relativa a la titularidad de la competencia. Dada esta circunstancia, que no es la primera vez que se produce, resulta criticable el uso del *spending power* por parte de las instituciones centrales del Estado para ocupar, mediante hechos consumados, espacios que corresponden a las comunidades autónomas, aunque es de suponer que la jurisprudencia cada vez más numerosa y casuística del Tribunal Constitucional debería ir teniendo efecto en relación con las convocatorias de subvenciones en supuestos potencialmente conflictivos.

## **2. Medio ambiente y defensa: la ampliación del Parque Natural de las Bardenas Reales**

El día 9 de abril de 2001 el Gobierno del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra. Dicha modificación, como se ve, llevada a cabo a los pocos meses de aprobación de la Ley, suponía una ampliación de la superficie del espacio protegido, incluyendo en este la zona de las Bardenas Reales que había sido ocupada por un polígono de tiro del Ministerio de Defensa desde 1951. En este sentido, confluían en el objeto del proceso las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de medio ambiente con las que tienen las instituciones centrales del Estado en materia de defensa. Finalmente, el recurso ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 82/2012, de 18 de abril.

De acuerdo con la parte recurrente, la ampliación del Parque Natural para la inclusión del espacio ocupado por el polígono de tiro conculcaría las competencias de las instituciones centrales del Estado en materia de defensa (art. 149.1.4 CE), ya que habría una incompatibilidad entre la protección otorgada por la Ley Foral 16/2000 y el interés para la defensa nacional declarado por el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional el campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas de las Bardenas Reales (Navarra) —nótese que se trata de una norma posterior a la modificación de la Ley Foral, aunque es cierto que los acuerdos que vinculan dicha zona a su uso por el Ejército del Aire datan de 1951, cuando se firma el primer acuerdo entre el entonces Ministerio del Aire y la Comunidad de las Bardenas Reales—, situado en el mismo espacio físico.

Además de la vulneración de las competencias del Estado en materia de defensa, que, en particular, le habilitarían para determinar el uso de determinados espacios del territorio con preferencia sobre el que pueda establecerse en uso de las competencias autonómicas que correspondan, el abogado del Estado señala, asimismo, que la norma foral conculca la normativa básica estatal en materia de ordenación de espacios protegidos —en concreto, el artículo 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres—, ya que no se ha aprobado el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) que correspondería, lo que la Comunidad Foral condiciona “al previo desmantelamiento de las instalaciones militares” existentes en el espacio.

En relación con esto último, el Parlamento de Navarra señala que, en realidad, el PORN aludido fue aprobado mediante el Decreto Foral 226/1998, previo a la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, si bien es cierto que la primera redacción de dicha Ley excluía del espacio protegido el polígono de tiro. Según la representación procesal de la asamblea legislativa de la Comunidad Foral, la modificación posterior no es más que un paso natural en la declaración inicial, de modo que no se habría producido una violación del precitado artículo 15 de la Ley 4/1989.

Por otro lado, refiriéndose tanto a las previsiones del PORN como al uso militar del espacio protegido, el Parlamento de Navarra señala que las previsiones de la Ley Foral se difieren, en el caso del polígono de tiro, al desmantelamiento de las instalaciones que allí se encontraran que fueran incompatibles con el propio PORN, de modo que sería natural que dicho plan excluyera la zona afectada, ya que su aplicación en ella solo

podría hacerse efectiva cuando se desvincule de su uso vinculado a fines de defensa, lo que salvaría tanto el respeto a la legislación básica estatal como el respeto de la norma impugnada en relación con las competencias de las instituciones centrales del Estado en materia de defensa<sup>3</sup>.

Se plantean, en consecuencia, dos problemas competenciales fundamentales, a saber: por una parte, si en el espacio afectado prevalece —y en qué forma— la competencia de las instituciones centrales del Estado en materia de defensa (art. 149.1.4 CE) o bien la competencia de la Comunidad Foral en materia de espacios naturales protegidos (art. 50.1.d) LORAFNA); y, por otra, si la comunidad autónoma ha respetado los límites en que debe ejercer dicha competencia derivados de la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

En cuanto a lo primero, el Tribunal Constitucional considera lo siguiente:

“Al respecto, atendiendo a nuestra doctrina según la cual ‘este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica’ (así, en la STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5) ninguna duda cabe de que, atendiendo a las circunstancias del caso, es la competencia estatal en materia de defensa nacional la que ha de ser considerada prevalente, debiendo entonces la concurrente competencia de la Comunidad Foral acomodarse e integrarse con aquélla. En efecto, como en el caso resuelto en la STC 40/1998, de 19 de febrero, (FJ 29), nos encontramos también aquí ante una competencia estatal susceptible de incidir de manera importante sobre el territorio y, en el caso que examinamos, se trata de un supuesto en el que han de prevalecer los intereses generales vinculados a la defensa nacional reconocidos en la exclusividad competencial estatal derivada del art. 149.1.4 CE y concretados en el adiestramiento y perfeccionamiento del Ejército del aire para el mejor

---

<sup>3</sup> La disposición final tercera de la Ley Foral 16/2000 establece lo siguiente:

“En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley Foral se procederá por la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra a la redacción de la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para su tramitación y aprobación por el Gobierno de Navarra. En esta modificación se establecerán las determinaciones y el régimen de los terrenos ocupados por el polígono de tiro.

Tales determinaciones y régimen jurídico serán efectivas una vez que se produzca el total desmantelamiento de las edificaciones e instalaciones militares que sean incompatibles con los usos definidos por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que se desactiven los explosivos y se retiren todos los elementos y restos de carácter militar existentes en los terrenos ocupados por el campo de tiro y zonas adyacentes al mismo”.

cumplimiento de la función que, en cuanto integrante de las Fuerzas Armadas, tiene constitucionalmente encomendada (art. 8.1 CE). Se expresa así un interés general constitucionalmente protegido cuya preservación esta atribuida al Estado por la Constitución y que, en cuanto tal, no puede verse postergado por la decisión autonómica la cual, por el contrario, ha de quedar, en principio, desplazada. Esta conclusión se refuerza atendiendo a las circunstancias fácticas que rodean la situación de concurrencia competencial planteada ya que, por un lado, se trata de una zona que ha venido siendo destinada ininterrumpidamente desde 1951 como polígono de tiro de las Fuerzas Armadas y, por otro, no existe, hasta el momento, un lugar alternativo que pueda sustituir el uso de dicha zona en concordancia con los intereses superiores de la defensa nacional” (FJ 4.º).

Ahora bien, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, “la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales” (FJ 4.º), de modo que, incluso estableciendo la prevalencia de la competencia estatal, deberá verse si el ejercicio de la competencia autonómica interfiere en su despliegue.

Pues bien, en opinión del Tribunal Constitucional:

“[...] la norma foral no hace desaparecer el campo de tiro, pues ello no se desprende de la ley impugnada ni, por otra parte, podría ser realizado por una Comunidad Autónoma. Por el contrario la Ley Foral 16/2000 no hace sino explicitar la voluntad del legislador navarro tendente a la integración de la zona actualmente ocupada por el polígono de tiro en el preexistente parque natural, voluntad, por otra parte, ya explicitada con anterioridad en la exposición de motivos de la Ley Foral 10/1999, pero que, sin embargo, carece de vigor impositivo inmediato en cuanto que, por designio expreso del Parlamento Foral, queda sometida a la condición que viene claramente expresada en la disposición final tercera de la propia Ley Foral 16/2000: que la zona deje de estar destinada al uso militar pues es la misma norma foral la que difiere la efectiva aplicación del eventual cambio de uso del suelo ocupado por el campo de tiro y de las zonas adyacentes o, lo que es lo mismo, la integración de la zona en el preexistente parque natural de las Bardenas Reales, hasta el desmantelamiento de las instalaciones militares” (FJ 5.º).

Así, siguiendo el razonamiento del Tribunal Constitucional, “no se ha producido la incompatibilidad de uso en la que el Abogado del Estado residencia la vulneración competencial denunciada, pues los eventuales usos derivados de la declaración de la zona en cuestión como parque natural que, hipotéticamente, resultaren incompatibles con el uso militar han quedado legalmente pospuestos ya que, por determinación expresa del propio legislador foral, únicamente serán posibles una vez que la misma haya dejado de estar destinada a dicho uso” (FJ 5.º). De este modo, no hay perturbación del ejercicio de la competencia estatal y, en consecuencia, el primer reproche de inconstitucionalidad es improcedente.

En cuanto al segundo motivo, como el Tribunal Constitucional expone de modo impecable, para que la vulneración de la legislación básica del Estado se dé en un determinado supuesto, “será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa”.

Pues bien, el Alto Tribunal recuerda que ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en el pasado sobre el artículo 15 de la Ley 4/1989. Particularmente, lo hizo en una de las sentencias más importantes en materia de protección del medio ambiente que ha tenido ocasión de dictar, a saber, la 102/1995, de 26 de junio, señalando su carácter básico. Por otro lado, en cuanto a la posible contradicción entre la norma autonómica y la norma estatal, el Tribunal Constitucional señala que no existe, ya que

“[...] son dos las condiciones de cuyo cumplimiento depende que pueda legítimamente procederse a la declaración de parques y reservas naturales sin la previa aprobación del plan [esto es lo que dispone la norma básica estatal y, por lo tanto, debe cumplirse por la legislación autonómica], a saber: que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare. En lo que concierne al primero de los requisitos citados, es evidente qué razón justificadora de la excepción ciertamente existe. El legislador foral fundamenta su actuación en la proximidad de la conclusión de las relaciones jurídicas vigentes reguladoras de la zona como polígono de tiro, relaciones jurídicas que, en forma de convenio sobre la cesión de uso de los terrenos a favor del Ministerio de Defensa, no habían llegado a su término en el momento de la

entrada en vigor de la ley foral, razón por la cual atendiendo a las circunstancias fácticas concurrentes, no cabía realmente, en el momento de aprobarse la ley foral, realizar pronunciamiento previo alguno sobre el régimen de uso de tales terrenos. Y por lo que atañe a la condición según la cual han de mencionarse explícitamente en la norma las razones que justifican la excepción, hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmente satisfecha, habida cuenta de que la exposición de motivos de la misma hace referencia, además de a la circunstancia ya mencionada de la, en aquel momento, próxima extinción del título jurídico en cuya virtud se hacía uso de la zona como campo de tiro, a la eventual revisión del uso y la actividad que venía realizándose en la superficie reservada a polígono de tiro ‘con objeto de alcanzar la plenitud ambiental de Bardenas Reales’, con lo que se hace constar expresamente en la misma cuál es el excepcional motivo que permitía proceder a la extensión de la declaración del parque a la zona en cuestión, obviando la previa elaboración del plan pertinente” (FJ 6.º).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional se pronuncia a favor de la constitucionalidad de la norma impugnada. Sin embargo, la decisión es controvertida, ya que se han formulado dos votos particulares. Uno de ellos lo firma el magistrado Ramón Rodríguez Arribas, al que se adhiere Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, mientras que el otro lo firma Manuel Aragón Reyes.

En el primero de ellos se considera que, contrariamente a la opinión de la mayoría, la norma hubiera debido ser declarada inconstitucional. Sin embargo, la argumentación no es muy convincente ya que consiste, sencillamente, en la afirmación siguiente:

“[...] no puede negarse que cuando se dictó la Ley 16/2000 por la Comunidad Foral Navarra, el 29 de diciembre de dicho año, ampliando el parque natural de las Bardenas Reales al polígono de tiro, la Comunidad Autónoma carecía de competencia alguna sobre las 2.244 hectáreas que aquél ocupa, y no podía regular el uso de dicho espacio territorial, ya que sobre él estaba ejerciendo, de manera exclusiva y excluyendo sus competencias el Estado con el título que le otorga el art. 149. 1.4 CE, sobre defensa nacional y Fuerzas Armadas” (FJ 3.º).

La opinión de la mayoría matiza debidamente la presunta carencia de competencias de la Comunidad Foral, de modo que una afirmación tan taxativa, sin mayor argumentación, no parece suficiente para concluir la inconstitucionalidad de la norma impugnada, ya que no rompe de manera concluyente la presunción de

constitucionalidad de que gozan las normas con rango de ley —presunción que algunos magistrados tienden a olvidar cuando se trata de leyes autonómicas—.

El segundo de los votos particulares emitidos desarrolla de forma más explícita la presunta carencia de competencia de la Comunidad Autónoma, viniendo a afirmar que el uso militar de la zona afectada —previo, es cierto, a su declaración como espacio protegido— supone el ejercicio de una competencia exclusiva de las instituciones centrales del Estado que excluye cualquier competencia autonómica sobre el espacio en cuestión. Ello implica una lectura del sistema competencial en el que se dan espacios físicos bloqueados al ejercicio de cualquier competencia distinta de una determinada —lo que, eventualmente, cabe suponer que impediría incluso el ejercicio de cualquier competencia del propio Estado distinta de ella; por ejemplo, una prospección para determinar si existe en la zona un yacimiento de gas natural en ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.25 CE—. Aunque no se trata de un absurdo lógico, es una conclusión más bien poco convincente.

El magistrado firmante del voto particular vincula esta afirmación más bien discutible a otra de mayor calado, para cuya pertinencia el primer argumento es perfectamente superfluo. En este caso no se trataría de la exclusión de cualquier otra competencia que la que detenta el Estado en materia de defensa en el espacio afectado, sino si la norma autonómica produce perturbación en el ejercicio de la competencia estatal. En este sentido, el magistrado Aragón Reyes afirma que la Comunidad Foral “está coaccionando políticamente, sin duda, la libertad estatal para perpetuar su decisión, es decir, para seguir ejerciendo, sin perturbación alguna, la competencia exclusiva que la Constitución le atribuye” (FJ 1.º). Por otro lado, del despliegue de la Ley Foral se desprende, según el magistrado, que “la voluntad del legislador navarro es [...] [que] en el futuro no debe haber polígono de tiro”.

Ello parece difícilmente discutible. Ahora bien, concluir, a partir de aquí, que ello conlleva una perturbación ilícita del ejercicio de la competencia estatal que implica la destrucción de la presunción de constitucionalidad de la norma autonómica es concluir que queda prohibida cualquier posición política discrepante de las políticas del Estado en relación con sus competencias exclusivas por parte de las mayorías existentes en las diferentes asambleas legislativas autonómicas. Ello parece poco compatible no ya con el pluralismo político, sino con la propia naturaleza del Estado autonómico, condenando a

las comunidades autónomas a un autogobierno banal que parece difícil de coherenciar con el texto y con los antecedentes de la Constitución.

En cuanto a la cuestión del respeto, por parte de la norma foral, del artículo 15 de la Ley 4/1989, el magistrado firmante del segundo voto particular señala que “no pueden darse las condiciones exigidas por la ley estatal para la excepción, pues si la propia norma foral condiciona la eficacia (no de toda la ley, sino de las previsiones de ese Plan) al previo desmantelamiento de las instalaciones militares, la existencia de dichas instalaciones no supondría, en la propia lógica de la ley, impedimento alguno para la aprobación del plan con anterioridad a la ampliación del parque”.

Ello, sin embargo, no es concluyente, ya que el desmantelamiento de las instalaciones militares supone una modificación de la estructura del propio espacio protegido que condiciona la elaboración del PORN, de modo que su elaboración previa se basaría en estimaciones o suposiciones sin base real, lo que justificaría su posposición al momento efectivo del desmantelamiento —si es que este, finalmente, se produce, lo que, obviamente, la Ley Foral no puede ordenar, sino que depende de la voluntad del Estado, en ejercicio justamente de su competencia—. Esto último muestra hasta qué punto el ejercicio de la competencia estatal no queda perturbado en modo alguno que justifique una declaración de inconstitucionalidad de la norma autonómica.

### **3. Núcleos rurales preexistentes, ordenación del litoral y límites de la legislación autonómica en materia de protección del medio ambiente**

La STC 87/2012, de 18 de abril, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. La duda de constitucionalidad surgió a partir de la impugnación por parte del Ayuntamiento de Laxe ante dicho órgano jurisdiccional de la Orden Ministerial de 28 de febrero de 2003, dictada por el director general de Costas, por delegación de la ministra de Medio Ambiente, por la que se aprobaba el deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre en un tramo de costa de unos cuatro mil metros de longitud en el término municipal del municipio afectado.

En concreto, el consistorio impugnante consideraba que la Orden no había tomado en cuenta la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, para operar el deslinde, lo que hubiera comportado una reducción a una franja de veinte metros del dominio público marítimo-terrestre en el sector de litoral correspondiente al núcleo de Mórdomo<sup>4</sup>. Ante dicha demanda, el abogado del Estado consideraba que dicha disposición era inconstitucional por violar el orden constitucional de competencias y solicitaba a la Sala la presentación de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

Pues bien, concluido el procedimiento, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante providencia de 10 de enero de 2006, acordó requerir a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la citada disposición adicional tercera. Después de las correspondientes alegaciones, la Sala considera que concurren los requisitos de aplicabilidad —la norma cuestionada es aplicable al supuesto de hecho, el deslinde del

---

<sup>4</sup> La disposición en cuestión establece lo siguiente:

“1. A los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, les será de aplicación el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, así como lo establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria séptima y en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas, cuando, a la entrada en vigor de esta última, concurría en los mismos alguno de los siguientes supuestos:

a. En municipios con planeamiento, los terrenos clasificados de suelo urbano de núcleo rural, así como aquellos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b. En municipios sin planeamiento, los terrenos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

2. Reglamentariamente se establecerá la documentación y el procedimiento para determinar las áreas en que concurren los requisitos señalados en el apartado anterior.

3. En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica”.

dominio público marítimo-terrestre— y relevancia —el resultado del proceso es radicalmente diferente en los supuestos alternativos en que la norma cuestionada se considere constitucional o no—. La Sala asume la argumentación del abogado del Estado y considera que, cuando las Cortes Generales y luego el Gobierno, en desarrollo de la Ley correspondiente, decidieron reducir, para algunos supuestos, la anchura de la servidumbre de protección que establece con carácter general la Ley de Costas, regularon de forma precisa los requisitos, las circunstancias y el momento. En este contexto, la aplicación de la disposición adicional de la Ley gallega modificaría dicho régimen jurídico, estableciendo un régimen específico, no previsto en la legislación estatal, para “los núcleos rurales de Galicia que la misma prevé” y dejando sin efecto el sistema transitorio previsto en la Ley de Costas. La norma gallega establecería un nuevo supuesto que disminuiría el mínimo de protección fijado en la legislación estatal, al añadir un supuesto excepcional más a los ya previstos en ella en relación con una delimitación de menor amplitud del demanio que implica, a juicio del órgano cuestionante, una disminución del *quantum* de protección.

En el proceso constitucional las alegaciones del Ministerio Fiscal y del abogado del Estado no añaden gran cosa a lo ya formulado en la propia cuestión, mientras que la representación procesal de la Xunta de Galicia sostiene su argumentación en la circunstancia que, según su punto de vista, la ampliación en la legislación gallega del régimen jurídico previsto en el apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, es inocua desde el punto de vista ambiental —es decir, no disminuye el *quantum* de protección— y, por otro lado, se formula en el ámbito de sus atribuciones en relación con la ordenación del territorio, para responder al supuesto específico de la existencia de asentamientos tradicionales de población en el litoral gallego.

Por su parte, el Parlamento de Galicia funda su argumentación en el hecho de que la norma gallega no es otra cosa que una concreción, necesaria por la dicción de la misma disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, para definir lo que en Galicia, de acuerdo con la legislación autonómica en materia urbanística y de ordenación del territorio, debe entenderse por “suelo urbano o asimilado con las características y requisitos que especifica la citada normativa básica de costas”. En este sentido, no habría una ampliación de los supuestos excepcionales previstos en la legislación estatal, sino la compleción de la normativa estatal de acuerdo con las posibilidades del

legislador autonómico en la definición de las distintas categorías de suelo, lo que, en definitiva, constituiría un prerrequisito para la aplicación de la norma estatal.

El Tribunal Constitucional razona, para resolver la cuestión planteada, a partir del hecho de que el Estado ejerce una competencia derivada del artículo 149.1.23 CE, de modo que, en su opinión, “sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección” (FJ 5.º), añadiendo que ello se vincula, asimismo, a la competencia del artículo 149.1.1 CE, lo que excluiría, por hallarse más allá de su competencia, la intervención de la comunidad autónoma —sea cual sea—.

Lamentablemente, ello no responde adecuadamente a la dinámica de la competencia del artículo 149.1.23 CE, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional, en particular en relación con las normas adicionales de protección en materia ambiental. Ello tiene como resultado, en definitiva, que el Tribunal deja sin resolver la cuestión determinante del proceso constitucional planteado, esto es, si, como aduce la Sala, la norma gallega disminuye el *quantum* de protección del medio ambiente y, en consecuencia, queda fuera de la capacidad normativa autonómica en materia de protección del medio ambiente, o bien es irrelevante para el *quantum* de protección, como defiende la Xunta, en cuyo caso la norma estatal —recuérdese, dictada en ejercicio del artículo 149.1.23 CE— no obstaría a la constitucionalidad de la norma gallega —en este sentido, muy recientemente, la STC 7/2012, de 18 de enero, cuya doctrina en relación con el derecho sancionador cabe extender, en mi opinión, a cualquier norma relativa a la protección del medio ambiente—<sup>5</sup>. Por ello, me parece que la *ratio decidendi* no justifica el fallo y no enfoca adecuadamente las cuestiones constitucionales relevantes en el supuesto planteado.

#### **4. Espacios naturales protegidos, evaluación de impacto ambiental y aguas. Miscelánea ambiental en una ley de acompañamiento**

La STC 149/2012, de 5 de julio, resuelve el recurso de la Junta de Andalucía contra diferentes preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que siguiendo la (discutible) técnica legislativa

---

<sup>5</sup> Para un comentario de dicha sentencia y referencias a la jurisprudencia anterior en el mismo sentido, vid. la crónica publicada en el núm. anterior de la Revista en relación con la jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente.

habitual incorporaba modificaciones diversas en relación con aspectos variopintos de la actividad de los poderes públicos. El recurso en cuestión se refería a los artículos 126, 127 y 129 de dicha Ley, que modificaban, respectivamente, preceptos de la legislación estatal en materia de espacios naturales protegidos, en materia de evaluación de impacto ambiental y en materia de aguas.

Así, el artículo 126 de la Ley impugnada modificaba los artículos 22.3, 23.4 y 23 ter e introducía una nueva disposición adicional novena en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. El artículo 22.3 se refería a la financiación de los parques nacionales en unos términos que la Junta de Andalucía consideraba lesivos para sus competencias. Por su parte, el apartado 4 del artículo 23 de la Ley 4/1989 establecía que la celebración de las reuniones y la adopción de acuerdos de la comisión mixta precisaban ahora el quórum de, al menos, la mitad de los miembros, entre los que se incluía al presidente, lo que constituiría una vulneración del orden constitucional de competencias en relación con Andalucía, particularmente en referencia a sus potestades ejecutivas en la materia. En cuanto al artículo 23 ter, la representación procesal de la Junta consideraba que la nueva redacción, que establecía que la condición de director-conservador recaería en un funcionario de la Administración general del Estado o de las administraciones autonómicas y que sería designado por acuerdo de la comisión mixta de gestión —siendo que, anteriormente, el nombramiento correspondía al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, aunque fuere preciso el acuerdo de la comisión mixta de gestión—, vulneraba el orden constitucional de competencias. Se preveía, asimismo, que si no había acuerdo en la comisión mixta, el Consejo de la Red de Parques Nacionales designaría provisionalmente a un director-conservador. Finalmente, el citado artículo determinaba la incorporación del director-conservador a la plantilla del organismo autónomo Parques Nacionales y su obligación de asistencia a las reuniones de la comisión mixta. En último lugar, la nueva disposición adicional novena determinaba los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora, incidiendo en las competencias ejecutivas propias de la comunidad autónoma, según la representación procesal de la Junta.

Por otro lado, la letrada de la Junta de Andalucía se refería, asimismo, al artículo 127 de la Ley de acompañamiento, que añadía una disposición adicional cuarta al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. La letrada

consideraba inconstitucional dicha norma en contra de la doctrina predominante del Tribunal Constitucional, señalando que la evaluación de impacto ambiental debe considerarse englobada en la función de gestión dentro de la competencia en materia de medio ambiente, posicionándose en contra de la opinión mayoritaria mantenida en la STC 13/1998, de 22 de enero, y alineándose con el voto particular que, en aquella ocasión, firmaron cinco magistrados.

Por último, la Junta impugna también el artículo 129 de la Ley, disposición que modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la finalidad de incorporar al derecho español la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas —particularmente, considera que conculca el orden constitucional de competencias en la materia, fundamentalmente en lo que se refiere a las facultades reservadas a las instituciones centrales del Estado en materia de demarcación hidrográfica en la medida en que afecta a cuencas intracomunitarias—. Considera que dicha modificación afectaría a la competencia, que entiende general, sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en su territorio, sin que a esta competencia pueda oponerse sin más la facultad planificadora que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.13 CE.

Formulado en estos términos el recurso de inconstitucionalidad, que, como se ve, se refiere a tres materias tradicionalmente controvertidas, a saber, la gestión de los parques nacionales, la realización de la evaluación de impacto ambiental y la política de aguas, el abogado del Estado responde defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. En relación con los parques nacionales, da por reproducidos los argumentos formulados en el recurso de inconstitucionalidad 460-1998, defendiendo la constitucionalidad de los cambios realizados por la Ley impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad, subrayando la homogeneidad en la gestión que, a su juicio, la materia requiere. En cuanto a la evaluación de impacto ambiental, como no podía ser de otro modo, la representación procesal del Gobierno central se remite a la doctrina mayoritaria de la ya citada STC 13/1998. Finalmente, el abogado del Estado entiende que la demarcación hidrográfica contemplada en la modificación de la legislación de aguas introducida por la Ley de acompañamiento se refiere exclusivamente a las cuencas intercomunitarias, que son de competencia estatal.

Ante estos planteamientos, el Tribunal Constitucional resuelve la controversia suscitada, notando, eso sí, que, dado el tiempo transcurrido desde la interposición del recurso de inconstitucionalidad, ha habido cambios significativos en el Bloque de Constitucionalidad a cuya luz debe dilucidarse el recurso. De manera muy particular, debe tenerse en cuenta la modificación del marco estatutario con la aprobación en 2007 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Por otro lado, la aprobación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, comportó la derogación de la Ley 4/1989, cuyos artículos 22.3, 23.4 y 23 ter, así como la disposición adicional novena, objeto del recurso, ya habían sido derogados antes por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. El Tribunal destaca que el régimen jurídico actual coincide con las tesis de la Junta de Andalucía en materia de gestión mixta —declarada inconstitucional en las SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, y 35/2005, de 17 de febrero, y suprimida en la normativa vigente—, financiación y potestad sancionadora, lo que hace que el recurso en esta materia haya sido privado de su objeto.

No sucede lo mismo en el caso de la evaluación de impacto ambiental, ya que el nuevo Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, que deroga el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, cuya disposición adicional cuarta había sido impugnada en la redacción dada por la Ley de acompañamiento de 2003, prevé un régimen jurídico sustancialmente igual en relación con los aspectos discutidos por la Junta de Andalucía en la respectiva disposición adicional cuarta. Por lo tanto, en esta materia el recurso no ha perdido su objeto. Lo mismo sucede en relación con las disposiciones impugnadas en materia de aguas, de modo que el Tribunal Constitucional se ciñe, en su sentencia, a dos de los tres aspectos controvertidos de la Ley de acompañamiento.

En relación con la primera de las cuestiones, el Tribunal Constitucional se remite a su doctrina, repetida recientemente en la STC 34/2012, de 15 de marzo, que comenté en la anterior crónica publicada en el núm. 1 del vol. III de la Revista, manifestando mi desacuerdo con la opinión del Tribunal —de modo que me remito a lo allí dicho, esencialmente coincidente con el voto particular de la STC 13/1998 y las opiniones sostenidas en este recurso por la representación procesal de la Junta de Andalucía—. De este modo el Tribunal concluye lo siguiente:

“Es, por tanto, acorde con la distribución constitucional de competencias que la legislación atribuya a la Administración del Estado la realización de la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación en aquellos casos en los que el plan o proyecto debe ser autorizado o aprobado por ella tras la realización de la correspondiente evaluación de impacto ambiental integrándose, en estos casos, dada su naturaleza sectorial, la evaluación ambiental de la zona especial de conservación —como técnica específica de evaluación— en la más general de la evaluación de impacto ambiental, garantizándose, en todo caso, la consulta —por la vía del informe preceptivo— a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique el proyecto en cuestión.

Por todo lo anterior, el art. 127 de la Ley 62/2003 en cuanto añade una disposición adicional cuarta al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, no se reputa inconstitucional” (FJ 3.º).

En relación con las disposiciones impugnadas en materia de aguas, el Tribunal Constitucional recuerda su interpretación de las competencias atribuidas al Estado (art. 149.1.22 CE) y, en particular, el criterio de la cuenca hidrográfica como norma de atribución, de modo que las cuencas intercomunitarias quedarían reservadas constitucionalmente a las instituciones centrales del Estado (FJ 6.º). En cuanto a la delimitación de las demarcaciones hidrográficas, el Tribunal Constitucional considera que no ha habido ningún cambio de criterio por parte del legislador estatal en el sentido de separar el ámbito competencial estatal y el autonómico sobre la base del carácter intracomunitario y extracomunitario de la cuenca, por lo cual, en su opinión, rectamente entendido el régimen jurídico de las demarcaciones hidrográficas, debe interpretarse de acuerdo con dicha distinción, lo que implica que la norma impugnada —el artículo 16 bis.5— no es contradictoria con el reparto constitucional de competencias (FJ 7.º). Esto no parece muy discutible, aunque inquietantemente el Tribunal Constitucional da a entender que, aunque no lo ha hecho, el legislador estatal hubiera podido modificar el criterio de atribución, cuando afirma lo siguiente:

“La cuenca comprende únicamente las aguas que discurren por el territorio, es decir, por la zona terrestre o continental, mientras que la demarcación incluye también las aguas de transición y las aguas costeras configurándose como el ámbito no sólo para la gestión de las cuencas sino también para la aplicación de las normas de protección ambiental de las aguas establecidas en el texto refundido de la Ley de aguas para las aguas continentales, las de transición y las costeras. Estas diferencias

podrían haber llevado al Estado a considerar necesario un cambio en el criterio de delimitación competencial en materia de aguas” (FJ 7.º).

No parece muy correcto sostener que el Estado tiene disponibilidad para modificar el contenido de las competencias que la Constitución le atribuye, si es que es eso lo que pretende afirmar el Tribunal Constitucional en la afirmación transcrita, que, por otro lado, debe tenerse por un *obiter dictum*. En cualquier caso, de acuerdo con el Tribunal Constitucional y la *ratio decidendi* en este punto —el criterio de la cuenca hidrográfica como fundamento para la correcta comprensión de los artículos impugnados y la defensa de su consiguiente constitucionalidad—, ello también significa lo siguiente:

“La desestimación ha de extenderse a la impugnación del mismo art. 129 de la Ley 62/2003 referida a la introducción del art. 36 bis y a la redacción dada al art. 40.3 del texto refundido de la Ley de aguas, puesto que el motivo de inconstitucionalidad que se alegaba en relación con estos preceptos partía de la misma interpretación —ya rechazada en este fundamento jurídico— de que el texto refundido de la Ley de aguas habilita al Gobierno para delimitar demarcaciones mixtas” (FJ 7.º).

En definitiva, el Tribunal Constitucional resuelve de acuerdo con lo establecido en su jurisprudencia previa, que me parece discutible en relación con la evaluación de impacto ambiental, así como en relación con la utilización de la legislación estatal como criterio para la interpretación del artículo 149.1.22 CE, que aquí aparece subrepticamente, pero que había sido invocado expresamente en la STC 32/2011, de 17 de marzo, que ya tuve ocasión de comentar en la crónica aparecida en el núm. 1 del vol. II de esta revista, firmada junto con la profesora Aitana de la Varga Pastor. A lo dicho previamente en relación con estas cuestiones me remito.