

ACERCA DEL CARÁCTER MÁS RAZONABLE QUE RACIONAL DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RELATIVA AL MEDIO AMBIENTE

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA

SUMARIO: I. ACLARACIONES PREVIAS.—II. EL MEDIO AMBIENTE SUSTANTIVO: A) *Los argumentos sustentadores de su concepto jurisprudencial.* B) *Breve consideración sobre sus consecuencias.*—III. EL MEDIO AMBIENTE ADJETIVO.

I. ACLARACIONES PREVIAS

Es mucho el interés que en la actualidad despierta el medio ambiente; y aún las pasiones, puede añadirse —de índole unidireccional, en tanto que conectadas siempre con la idea de su defensa—, a la vista de los casos aireados por los medios de comunicación de personas que arriesgan sus vidas por las de animales o plantas. Tantas quizá como las de carácter multidireccional, no pocas veces encontradas, que suscita en nuestro país el fenómeno de la descentralización política operada en virtud de la Constitución de 1978 y su vertiente relativa al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, plasmación jurídica de la distribución del poder verificada entre las citadas instancias. Pero, repárese en lo ajeno que se revela lo emotivo al mundo del Derecho, tendente, por definición, al logro de una paz social imposible de sustentarse en consideraciones de orden emocional y cuanto estorba, por tanto, su ponderación en el razonamiento jurídico. Pues interesa subrayar que aun cuando a veces pueda resultarle difícil al jurista sustraerse a tales influencias debe proponerselo y no sólo el jurista teórico al que, como a cualquier otro investigador, debe exigirsele alejamiento de su objeto de estudio en aras de la objetividad, sino también al jurista práctico y, por consiguiente al juez, quien sólo mediante ese distanciamiento del justiciable podrá obtener idéntica finalidad.

La observación no es gratuita teniendo en cuenta que aquí se ofrecerá una aproximación al medio ambiente, desde la perspectiva jurídica por fuerza resultante de analizar la idea del mismo propuesta por el Tribunal Constitucional al resolver contiendas competenciales surgidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas a su respecto. Con ese objeto se atenderá preferentemente a las formulaciones de la STC 102/1995, principal motivo de inspiración de las presentes páginas. Aunque no ha sido, desde luego, la única fuente jurisprudencial consultada para su redacción. Para empezar, difícilmente podía haberse hecho abstracción de un conjunto de sentencias anteriores al referido pronunciamiento, en relación con las cuales admite considerarse éste su colofón. Se trata de las SSTC 64/1982, 69/1982, 82/1982 y 170/1989 en las que revelándose preciso el encuadramiento material de la disposición —legislativa o no—, resolución o acto causante de la controversia, por entender las partes más idónea para residenciar unas u otro el título competencial propio que, respectivamente, aportaban al proceso constitucional en curso, e invocar alguna el de medio ambiente al efecto, hubo de manifestarse el Tribunal sobre si se acomodaba o no la resolución que enjuiciaba a residenciarse en ese ámbito material. Tarea esta que efectuará sin llegar a declarar en ningún momento de acuerdo con qué idea de lo medioambiental se conducía. De modo que habrá de esperarse hasta la STC 102/1995 para asistir a la ruptura de ese silencio y encontrarla enunciada en ella. Por esa razón y porque, como ha quedado dicho, será aquí analizada la noción de medio ambiente formulada por el Tribunal, se estima esa Sentencia culminación del mencionado ciclo jurisprudencial.

Pero, la STC 102/1995 no sólo se aviene a recibir esa consideración. Pues, además ha servido de pauta a un buen número de resoluciones jurisprudenciales posteriores caracterizadas por revalidar, con absoluta fidelidad, la noción de medio ambiente allí formulada. No en balde acabará esa idea operando en ellas como premisa de la respuesta a la contienda competencial que, en cada caso, afrontan. Circunstancia ésta que anima a juzgarlas conformadoras de un ciclo que, inaugurado por aquella, integra también a las SSTC 163/1995, 196/1996, 16/1997, 28/1997, 14/1998, 15/1998, 40/1998, 110/1998 y 195/1998, casi todos los pronunciamientos que, luego de la inicial STC 102/1995 y hasta la fecha, ponen fin a controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas relacionadas con el medio ambiente, con la única excepción de la STC 13/1998 que, aun cuando resuelve asimismo una disputa competencial en que también era invocado ese ámbito material, contradice lo declarado a su respecto en la primera del ciclo, y que si, por eso mismo, demanda más atención, se le dedicará con tanto mayor motivo una vez comprobado, según se verá, que si bien ofrece una solución distinta a la contienda de ese signo en su virtud resuelta, no

llega a ser ésta tan distante de su antagónica, la correspondiente a la STC 102/1995, como hubiera sido de esperar.

Pues conviene adelantar que, sin prestarse ninguno de esos pronunciamientos discordantes entre sí, las SSTC 102/1995 y 13/1998, a identificarse como soluciones arbitrales —en realidad resulta difícil sostener que lo sea ninguno de los emitidos hasta la fecha por el Tribunal—, integran sendas decisiones de compromiso en torno al medio ambiente que si podían haber sido racionales terminan siendo razonables. No es ocioso aclarar que tales conceptos se adoptan aquí dotados del significado que les asignara Manuel Atienza en sus reflexiones sobre la argumentación jurídica en general (1). Aunque, como es lógico, dado el tipo de análisis abordado en estas páginas, su empleo como categorías taxonómicas no rebasará la esfera de los pronunciamientos de carácter constitucional.

En definitiva, se entiende aquí por racional la argumentación empleada para dar respuesta a un problema de esa índole, sustentada, entre otros posibles extremos, en interpretaciones de enunciados constitucionales efectuadas con arreglo a métodos comúnmente empleados a tal efecto en Derecho y susceptible de considerarse adaptada a la obligación derivada de la relación e interdependencia existentes entre los distintos elementos de la Constitución, es decir, a esa exigencia de no contemplar en ningún caso la norma aislada a la que se refiere Konrad Hesse cuando habla del principio de unidad de la Constitución para significar que todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones con otras normas constitucionales (2). Mientras que se estima razonable el juicio de esa clase que, obtenido mediante los mencionados métodos de interpretación jurídica, incorpora además criterios éticos, políticos, sociológicos o de cualquier otra naturaleza ajena al Derecho, no previstos específicamente por la norma constitucional —aunque son raros sus preceptos requeridos de interpretación que no lo consienten—; o que, sin emplearlos, se advierte a pesar de todo incompatible la conclusión en su virtud expresada por el intérprete con ese principio de unidad de la Constitución y, por ende, además, con una formulación complementaria de la anterior en las construcciones del citado autor. Se trata de lo que este denomina el principio de la concordancia práctica, con arreglo al cual, según afirma, «los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos deben ser coordina-

(1) Cfr. respecto a la diferencia aquí adoptada entre las decisiones jurídicas racionales y razonables su trabajo «Sobre lo razonable en el Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, *passim* y especialmente las págs. 93-97.

(2) Cfr. «La interpretación Constitucional», en *Escritos de Derecho Constitucional* (trad.: Pedro Cruz Villalón), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 33/1948.

dos de tal modo en la solución del problema que todos ellos conserven su entidad» (3). Desavenencia la de esta última clase con el señalado criterio de interpretación constitucional que obviamente responde a una omisión del intérprete de la Constitución, pues, en efecto, según ha manifestado alguna vez el Tribunal, en un contexto desde luego distinto del que ahora se contempla, omitir puede significar en ocasiones tanto como contradecir.

Tal es el motivo por el que se han calificado más arriba las respuestas del Tribunal a las contiendas competenciales afrontadas en las SSTC 102/1995 y 13/1998 como razonables en vez de racionales. Sin que haya influido, conviene insistir en ello, el uso por éste de criterios sociológicos para aprehender el significado de los conceptos constitucionales. Pues, como se adelantaba, sorprendería encontrar un mandato constitucional impermeable a esta operación interpretativa, tanto más cuando lo exige la idea de garantía institucional indisolublemente ligada a los mismos. No es esa la causa por la que se califican de razonables las referidas resoluciones jurisprudenciales, toda vez que, aun la fundamentada en formulaciones sobre lo medioambiental procedentes de la conciencia social y, por ende, ajurídicas, como es el caso de la STC 102/1995, no rebasa lo permitido por el artículo 45 C.E. Si se han calificado de ese modo es porque se observa insuficiente o que falta la confrontación por el Tribunal de los resultados o frutos obtenidos por este medio con otros postulados constitucionales, señaladamente con un criterio de tanta relevancia en orden a la concreta vertebración del reparto competencial como es el principio dispositivo, cuya ponderación, así como la del orden constitucional de competencias en su virtud finalmente configurado, consiente arribar a un resultado más satisfactorio que el logrado al efecto por aquél en las SSTC 102/1995 y 13/1998, en el sentido de más óptimo en cuanto al equilibrio que se logra establecer entre los referidos bienes constitucionales.

II. EL MEDIO AMBIENTE SUSTANTIVO

A) *Los argumentos sustentadores de su concepto jurisprudencial*

Así, en el razonamiento de la STC 102/1995 encaminado a conceptuar el medio ambiente e individualizar el sector de la realidad concernido por dicha materia competencial, no se advierte que entre el cúmulo de circunstancias sucesivamente ponderadas por el Tribunal hasta arribar a ese concepto ninguna le

(3) *Ibidem.*

comunique la cualidad de razonable. Quiere eso decir que si a pesar de todo recibe aquí esa consideración tal proceso argumentativo es por lo que le falta para reconocérsele indiscutiblemente como racional.

Evidenciarlo exige dar cuenta, siquiera sea abreviadamente, de las distintas fases recorridas por el Tribunal hasta concluir dicha tarea conceptuadora. Quien, comenzará efectuando una interpretación gramatical de la expresión medio ambiente en la que advertirá enunciada una redundancia configuradora, según dirá, de un concepto jurídico indeterminado.

A la vista de los pobres resultados obtenidos con el referido análisis semántico acudirá persiguiendo el concepto que buscaba, en segundo lugar, a la legislación preconstitucional, persuadido de que el constituyente no actuó en el vacío y debió inspirarle ésta su atención al medio ambiente. Por decirlo con palabras del propio Tribunal:

«Esto resulta patente en el esquema constitucional de distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado, en el trance de configurar los títulos que habilitan respectivamente su actuación en cualesquiera de los sectores y materias. Así ocurre con el medio ambiente y, por ello, como no se trata de un concepto nacido de la nada, *ex nihilo*, conviene saber cual fuera su contenido en aquel momento histórico de 1978. La respuesta vendrá dada, al menos parcialmente, por las normas preconstitucionales al respecto, sin que tengan un valor interpretativo vinculante para un juicio de constitucionalidad aun cuando resulten útiles como orientación objetiva» (FJ. 5.º).

Para no alargar innecesariamente esta exposición, ya de suyo larga, baste con señalar que el Tribunal consultará de manera sucesiva el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre); el Decreto 2.107/1968 (mediante el cual se protegían las poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos o vibraciones); el Decreto 2861/1968, de 7 de noviembre (por el que se adoptaban medidas para evitar la contaminación producida por partículas sólidas en suspensión en los gases vertidos al exterior por las fábricas de cemento); la Orden Ministerial de 17 de enero de 1969 (en donde se abordaban los problemas de la contaminación industrial, incluido el tema del saneamiento); la Ley 38/1972, de 22 de diciembre; la Ley de Minas 22/1973, de 21 de julio; la Ley 15/1975, de 15 de mayo, sobre espacios naturales protegidos; y la Ley del Suelo, sucesora de la promulgada en 1956 (texto refundido, Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril).

Sin embargo, no puede decirse que la consulta por el Tribunal de la legislación preconstitucional fuese muy provechosa. Esta apenas le informó de haber usado por vez primera el legislador español la palabra «ambiente» en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, que la incorpora a su título y emplea además la

expresión «ambiente atmosférico» en el núm. 1 de su artículo 1.º y en el artículo 2.º; de haber seguido la Ley de Minas 22/1973, de 21 de julio, el ejemplo terminológico de la anterior; de proclamar la Ley 15/1975, de 15 de mayo, sobre espacios naturales protegidos, la finalidad de contribuir a la conservación de la naturaleza, aunque sin aludir de modo explícito al ambiente o al medio ambiente; y de contemplar el mencionado texto refundido de la Ley del Suelo que todos los planes de ordenación debían contener medidas para la protección del medio ambiente.

No hace falta insistir en que con esos datos poca o ninguna idea podía formarse el Tribunal sobre el significado del medio ambiente y que eso le obligaba a seguir con su búsqueda. A tal objeto consultará, en tercer lugar, la legislación posterior a la Constitución relacionada a su juicio con el medio ambiente, no mucho más elocuente sobre este particular que la anterior. En concreto examinará las normas que a continuación se relacionan junto con la información que, según se hace constar en la Sentencia, extrajo el Tribunal respectivamente de las mismas:

La Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, en donde se prevé que en el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones a su amparo se considere la posible incidencia ecológica desfavorable; la Ley 20/1986, de 14 de mayo, reguladora de la producción, gestión, almacenamiento, tratamiento, recuperación y eliminación de residuos tóxicos y peligrosos, sólidos, pastosos, líquidos y gaseosos, cuya regulación pretende garantizar la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, exigiéndose una evaluación de su impacto en ellos para la autorización de industrias o actividades relacionadas con esta materia, y en donde se establece, a un tiempo, el régimen básico necesario para que en la producción y gestión de residuos tóxicos y peligrosos se garantice la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales; y el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 14 de mayo, que se refiere a la evaluación de tal impacto medioambiental.

Difícilmente se presta tampoco esta última legislación consultada a extraer una idea precisa de qué sea el medio ambiente. Pese a todo concluirá ofreciéndola el Tribunal y ha de entenderse, por el momento aprovechado para hacerlo, que sustentándola en su indagación hasta aquí descrita y sin duda también en el artículo 45 C.E. No en balde, será luego de aquella y de proceder a la interpretación sistemática de los dos párrafos conformadores de éste cuando afirme:

«El medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica estaría compuesto por los recursos naturales», por «los tres reinos clásicos de la naturaleza, con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural» (FJ. 6.º).

Desde luego que el artículo 45 CE se refiere al medio ambiente y a los re-

curso naturales, pero de sus determinaciones no se sigue inmediatamente que ambos conceptos estén ligados por una suerte de relación en cuya virtud termine siendo aquél un compositum de éstos. Sin que, como ha quedado dicho, colabore tampoco a sustentar esta conclusión ningún extremo de la indagación jurisprudencial anterior a esa interpretación del precepto constitucional mencionado. El único argumento esgrimible en su favor es que el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 14 de mayo, se ocupa conjuntamente del medio ambiente y de los recursos naturales. Pero se trata de un argumento muy pobre, porque en esa norma tampoco se establece nexo alguno de unión entre uno y otros. Forzosamente, por tanto tenía que estar sustentando el Tribunal ese vínculo en otra causa.

A este propósito no debe descartarse que estuviera imbuido de ideas sobre lo medioambiental por necesidad procedentes de lo que la conciencia social entiende por tal, aquellas que en sentencias anteriores a la STC 102/1995 le permitieron decidir sobre la procedencia o no de residenciar en ese ámbito material una concreta norma, resolución o acto. Pero se sabe que además de las consultas hasta ahora reseñadas dedicó otra, la última, al Derecho comunitario derivado y aún a los tratados internacionales referidos al medio ambiente. El propio Tribunal dará cuenta de sus pormenores en la indagación que, luego de la concedida al objeto material del medio ambiente, emprenderá su contenido material. Allí, dirá haber consultado la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, celebrada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, aunque no qué partes de la misma y, por consiguiente, tampoco si su Principio Segundo, que, sin embargo, conviene traer a colación en sus términos literales:

«Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales deben preservarse en beneficio de las generaciones futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación según convenga».

Obsérvese la similitud que guarda con este aserto la definición más arriba recogida de medio ambiente consignada en la STC 102/1995. Es tanta que el concepto desvelado en ella admite concebirse como un trasunto de esta formulación. Aquí sí, aquí los recursos naturales parecen formar en su interacción un todo e incluso conformarlo sin tener por qué confundirse necesariamente con aquellos «las muestras representativas de los ecosistemas naturales». Expresión esta que no es descabellado suponer además evocadora para el Tribunal de la de espacios naturales protegidos e inspiradora de su determinación a considerarlos componentes, como los recursos naturales, del concepto relativo al medio ambiente que ofrecía.

Tales son, en resumidas cuentas, las distintas etapas recorridas por el Tri-

bunal hasta concluir en su definición y la principal fuente inspiradora de la misma. Comenzando por aquellas, ningún comentario se le dedicará a su actividad desplegada mediante la aproximación gramatical al concepto perseguido o su búsqueda en la legislación preconstitucional, pues son muchas las ocasiones en que se ha conducido de ese modo con anterioridad a la STC 102/1995. Tampoco llama la atención su actitud, menos conocida quizá, inherente a la consulta de la legislación postconstitucional, el Derecho comunitario derivado o los tratados internacionales. Nada tiene de particular que, en demanda de precomprensiones sociales sobre el significado de los enunciados constitucionales que indaga, acuda el Tribunal a lo que haya manifestado a su respecto el órgano que representa a la Nación e incluso, por qué no, otros ordenamientos que no le son ajenos.

Por otro lado, es obvio que si el Tribunal consumió infructuosamente algunas etapas de su indagación —sin que la lengua, ni las legislaciones preconstitucional y postconstitucional le informasen mínimamente sobre el significado del medio ambiente—, es que se trata de un concepto nuevo, muy nuevo en España, tanto que únicamente lo manifestado a su respecto en una conferencia internacional, con el concurso de muchos Estados, es capaz de sugerirle una respuesta a su pregunta. Con base en sus conclusiones, en definitiva, construirá el Tribunal su conocida definición de medio ambiente. Así consiente sostenerlo, además de lo ya expresado al respecto, el carácter omnimodo de la misma, idéntico al de su fuente inspiradora que no necesariamente adquiere dicha cualidad a causa del tono, propio de una cosmovisión, que era de esperar le comunicase a sus trabajos una Conferencia de Naciones Unidas, pues, por más que esa circunstancia colabore a su señalada caracterización, difícilmente hubiera podido escapar de ella considerando la identificación entre el medio ambiente y la naturaleza hasta confundirse en sola cosa que parece producirse en la Declaración Internacional y que, sin duda, efectúa el Tribunal en la STC 102/1995.

Ninguna crítica admite, sin embargo, una operación como esa dado el silencio del artículo 45 CE sobre el significado del concepto que enuncia, aparentemente no debido en exclusiva, como en tantas otras ocasiones, a una deliberada ambigüedad e imprecisión de la Constitución favorecedora de distintas concreciones legislativas, sino también a la circunstancia de su desconocimiento, subsanable con las aportaciones de cualquier saber, incluso los no relacionados en absoluto con el mundo del Derecho y, por supuesto, asimismo, de la conciencia social. Tampoco es el empleo jurisprudencial de la Declaración de Estocolmo —impregnada de elementos sociológicos y por eso mismo muy amplia— el motivo que aquí mueve a calificar la decisión adoptada en la STC 102/1995 como razonable. Difícilmente podía serlo después de cuanto se ha

venido diciendo para justificar que el silencio del artículo 45 CE consiente, al fin y al cabo, esa conducta. Si se juzga cuadrarle esa valoración a la respuesta concedida por el Tribunal a las varias impugnaciones autonómicas de la Ley estatal allí enjuiciada es, como se adelantaba, por lo que le falta para merecer el reconocimiento de racional. No se derivaría entonces de la misma, como también aquí se entiende que sucede, consecuencias contrapuestas con otros objetivos o metas igualmente perseguidos por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico que sustenta.

Desbordaría con creces el objetivo que se persigue en las presentes páginas desarrollar esta idea como es debido. Habría de tratarse entonces, con tanto detenimiento como requiere el caso, sobre la posible contribución de ese principio dispositivo a sostener que las materias competenciales son sustantivas, como en los últimos tiempos tantas veces ha manifestado el Tribunal, e indagar respecto a la utilidad del mismo para determinar su respectivo alcance. Baste con señalar que estas líneas se sustentan en los postulados de corresponderle, en efecto, a las materias competenciales esa cualidad y de revelarse la misma un límite a la interpretación de cualquier otro enunciado constitucional, como quizá pueda sostenerse que viene a decir la Sentencia, aunque en términos, bien es verdad, algo embrionarios en comparación con los de otras posteriores. Sea como fuere, tales postulados consienten explicar con más facilidad el por qué de la consideración que aquí se le concede a la STC 102/1995. En la cual, no cabe afirmar que se desentendiera el Tribunal de verificar la compatibilidad de su definición del medio ambiente con el orden constitucional de competencias. Pero sí que podía haber ejecutado con mayor rigor esa tarea, mostrando más fidelidad a las ideas que, enunciadas en esta misma Sentencia —siquiera sea del modo embrionario antes dicho—, han inspirado las empleadas como premisas de la adjetivación concedida en este lugar al pronunciamiento, en vez de fundamentar casi con exclusividad su resolución en aquella noción amplísima de medio ambiente.

Recuérdese que en esa definición el medio ambiente engloba a los espacios naturales protegidos con lo que eso significa de dificultad en orden a considerarlos una materia sustantiva. Sin perjuicio de lo cual concluirá el Tribunal reconociéndoles dicha condición, bien que algo mermada a causa de los términos en que lo hacía, esto es, no sin identificar en ellos a un factor del medio ambiente, en concreto a su soporte topográfico. Sólo entonces dirá corresponderles «personalidad propia dentro del conjunto», para a continuación asignarle además al medio ambiente la capacidad de incidir transversalmente en esos espacios naturales.

Téngase en cuenta, por otro lado, que en las contiendas competenciales resueltas por la STC 102/1995, litigaban además del Estado —en calidad de de-

mandado, como autor de la Ley y de los Reglamentos que las originaban— las Comunidades Autónomas del país Vasco, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Castilla y León, Aragón y las Islas Baleares. Repárese al mismo tiempo en que no todas ellas —como aparentemente le sucedía también al Estado— podían esgrimir competencias en materia de espacios naturales y que precisamente éstas —como en el caso del país Vasco— eran las más interesadas en que concluyese el Tribunal residenciando aquellas normas en el ámbito material del medio ambiente. De ahí que su definición jurisprudencial, junto con las referidas matizaciones complementarias sobre los espacios naturales, pudieran satisfacer mínimamente a todas las partes, aunque no cabe duda de que beneficiaba más a las provistas de un Estatuto de Autonomía silente en cuanto a facultarlas para el ejercicio de potestades públicas sobre esta última materia competencial. Considérese a este respecto que aquella concepción de lo medioambiental no carecerá de consecuencias para el acervo competencial de tales Comunidades Autónomas, toda vez que, en su virtud y siempre que ostenten competencias en materia de medio ambiente, no se verán privadas por completo de acceder al ejercicio de potestades públicas en la de espacios naturales, por más que el Estatuto guarde un absoluto silencio en torno a las mismas.

He aquí por qué se considera razonable la argumentación de la STC 102/1995. Por integrar una noción de medio ambiente no contrastada con tanta intensidad como requería la contienda por ella resuelta con el orden constitucional de competencias que, obviamente, se deriva del ejercicio por los sujetos aspirantes a Comunidades Autónomas o incluso por éstas, una vez constituidas en tales, del principio dispositivo, cuando no puede sostenerse que sea irrelevante dicha noción para aquel orden ni este principio.

B) *Breve consideración sobre sus consecuencias*

En cuanto a los beneficios de dicho pronunciamiento para las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos omiten (o silenciaban cuando se emitió) toda referencia competencial a los espacios naturales, pero se ocupan desde esa perspectiva, en cambio, del medio ambiente, no se harán esperar. Repárese a este propósito en el tratamiento concedido en la STC 156/1995 a un aspecto de la contienda competencial que dirimía, tras la impugnación por el Presidente del Gobierno de determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Pues interesa destacar que para el Abogado del Estado conformaban esa Ley «normas de protección, conservación, restauración y mejora de un espacio natural, el constituido por el valle y estuario de la ría de Urdaibai, designando por la UNESCO en 1984, como Reserva de la Biosfera». Así lo hará

constar en su demanda junto con la opinión que, atendiendo a tales enunciados de sus disposiciones, le merecía dicho texto normativo en su conjunto, digna de transcribirse: «la ley impugnada se integra dentro de la legislación sobre la protección del medio ambiente» [Antecedente 1.ºA)]. Ni que decir tiene que ese juicio —sin duda que no inspirado en las formulaciones jurisprudenciales de la STC 102/1995, pues no podía conocerlo al tiempo de redactar su demanda, de modo que probablemente se debiera a la consideración de carecer el Estado de competencias en materia de espacios naturales— será compartido por la Comunidad Autónoma demandada, con el efecto consiguiente de entender las partes circunscritas sus discrepancias a si los preceptos impugnados habían infringido o no la legislación básica sobre protección del medio ambiente adoptada con anterioridad por el Estado. Extremo este que obtendrá una respuesta negativa del Tribunal reflejada en su fallo desestimatorio de las pretensiones del actor. Pero, aunque hubiera sido la contraria y abstracción hecha de cualquier otra circunstancia relevante de la litis o para su solución ¿Es que podía haber ignorado el Tribunal la avenencia entre las partes respecto al alcance de la contienda? ¿Le cabía, después de la STC 102/1995, negarle al país Vasco la posibilidad de adoptar medidas inmediatamente protectoras de un espacio natural, aunque también pudieran serlo del medio ambiente, si verdaderamente a su juicio respetaban la legislación básica estatal sobre esta última materia?

III. EL MEDIO AMBIENTE ADJETIVO

Baste con tan breve comentario de la citada Sentencia para llamar la atención sobre las consecuencias derivadas del proceder adoptado por el Tribunal en la STC 102/1995. Interesa ocuparse ahora de otro pronunciamiento más inmediatamente conectado con el objetivo perseguido en estas páginas y que reviste, por eso, mayor atractivo. Se trata de la STC 13/1998 sustentada en un razonamiento de idéntico signo al de la STC 102/1995, aunque no —permitiéndolo el litigio en su virtud resuelto y aun demandándolo éste, según sostenía la mitad del Pleno— en el planteamiento sobre el medio ambiente de aquella, que abandonará el Tribunal para adoptar si no su opuesto uno completamente distinto cuando menos.

En efecto, así como en la STC 102/1995 formulaba un concepto sumamente amplio de medio ambiente, dotado además de propiedades expansivas sobre otras materias competenciales —concretamente las que allí denomina afines y colindantes con él e incluso enumera a título puramente ejemplificativo—, en la STC 13/1998 declarará conforme con el orden constitucional de competencias que la norma origen de la disputa allí examinada confiara la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración ejecutora o autorizante de una

obra, instalación o actividad sujeta a su competencia a tenor del bloque de la constitucionalidad o, por decirlo en los términos del artículo 4.1 del Reglamento allí enjuiciado, a «la Administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto». Sin explicitar, como se dice en uno de los votos particulares que acompañan a la Sentencia (4), «el ámbito competencial concreto en el que debe encuadrarse la actividad pública de formulación de la declaración de impacto ambiental».

Distinto hubiese sido un pronunciamiento inmune a esa crítica, en tanto que locuaz acerca de la carencia denunciada y necesariamente abocado entonces a señalar límites a la capacidad de incidencia transversal del medio ambiente en otras materias, como consecuencia de la inexcusable enumeración de materias que, en tal supuesto, habría incluido, merecedoras de considerarse, por eso mismo, impermeables a la vocación por la expansividad que le reconociera en la STC 102/1995 a lo medioambiental. Eso hubiera autorizado a entender sustentada la STC 13/1998 en un planteamiento complementario al de ésta. Pero no es el caso. Téngase en cuenta que si, por motivos de coherencia interna, la STC 13/1998 guarda silencio sobre la recién mencionada vis expansiva del medio ambiente —pues no se alcanza a vislumbrar como hubiera podido el Tribunal conciliar el enunciado de esa idea con la atribución, precisamente en la misma Sentencia, de la señalada propiedad a esas innominadas competencias sustantivas—, dicho mutismo no es menos significativo de ruptura con las construcciones al respecto de la STC 102/1995.

Nunca antes de la STC 13/1998 había declarado el Tribunal nada parecido, tampoco lo reiterará en sentencias posteriores. De excepcional merece calificarse, sin duda, esa distinción formulada en la misma entre competencias principales o sustantivas y accesorias o adjetivas, en absoluto irrelevante para las de medio ambiente —allí catalogadas entre estas últimas—, ni indiferente tampoco para la operación de encuadramiento material que encierra la Sentencia o la decisión finalmente adoptada en ella. Toda vez que dicha distinción le permitirá concluir la tarea de encuadramiento material del Reglamento estatal origen del conflicto positivo competencia promovido por el Gobierno Vasco, esto es, el Real Decreto 1131/1988 sobre evaluación de impacto ambiental, sin residenciarlo en ningún título competencial específico, ni siquiera en los de medio ambiente esgrimidos por el Estado y la Comunidad Autónoma del país Vasco. Decisión esta tanto más importante cuanto la convertirá en el principal argumento sustentador de la respuesta que daba a la controversia, consistente, co-

(4) Formulado por el Magistrado Sr. García Manzano y que obtuvo el respaldo de los Magistrados Sres. González Campos, Cruz Villalón, Viver Pi-Sunyer y Vives Antón.

mo se adelantó más atrás, en entender adecuada al orden constitucional de competencias la encomienda por aquel Real Decreto de la evaluación de impacto ambiental a la Administración ejecutora o autorizante del proyecto de la obra, instalación o actividad reputada de su competencia y en considerar, por tanto, habilitado al Estado para evaluar en el territorio del país Vasco el impacto ambiental de tales operaciones, propias o promovidas por empresas o particulares, sujetas a intervención estatal.

El interés de dicha resolución se incrementa a medida que se profundiza en los detalles, en parte conocidos, relativos a su adopción, considerando que la sostiene el acuerdo favorable de seis magistrados con el aparente apoyo de uno más —dada la naturaleza concurrente de su voto particular con la decisión adoptada (5)— frente a la oposición de los restantes miembros del Tribunal, quienes, agrupados en un segundo voto particular (6) se manifestarán de acuerdo con el planteamiento sustentador del primero, consistente en abordar la solución de la contienda adoptando como postulado las formulaciones de la STC 102/1995 sobre medio ambiente, aunque luego mostraran una sustancial divergencia con la señalada distinción, efectuada por la mayoría, entre competencias sustantivas y adjetivas que, sin duda, compartía el único firmante del aquel primer voto particular.

Discrepancia, la del voto particular colectivo con la Sentencia, que alcanzará a ser tan rotunda como de suyo expresa la siguiente afirmación en él vertida por su promotor:

«No existe a mi juicio —y creo que es aquí donde se produce la discrepancia más sustancial con la mayoría que ha votado en favor de la Sentencia— una relación de accesoriadad entre lo ambiental (secundario) y la actuación administrativa autorizatoria (principal) (...). Afirmar que la llamada competencia sustantiva atrae a la de medio ambiente supone utilizar un criterio de distribución competencial que no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional».

No se pierda de vista que el blanco de estas críticas es la falta en la Sentencia de una auténtica tarea de encuadramiento material en cuya virtud hubiera concluido el Tribunal residenciando la norma origen de la contienda en algún título competencial o, por decirlo en los mismos términos del voto particular objeto de análisis:

«La Sentencia no explicita el ámbito competencial concreto en el que debe encuadrarse la actividad pública de formulación de la declaración de impacto ambiental».

(5) Se trata del suscrito por el Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera.

(6) *Cfr.* nota 4.

Tampoco se pase por alto que de haberla efectuado el Tribunal, en vez de sustituirla por esa construcción que convertía en premisa de su resolución, muy probablemente hubiera concluido ubicando la norma causante del conflicto en el ámbito material del medio ambiente, dada la función que dicha norma asignaba a la evaluación de impacto ambiental —destinada, según la información en tal sentido extraída del voto particular que viene comentándose, a prevenir las eventuales repercusiones negativas para el medio ambiente de las actividades transformadoras del suelo y el subsuelo con la emisión de un juicio prospectivo sobre la afección negativa ambiental— así como el tenor del único vicio imputado a la misma por la actora desde el punto de vista competencial, esto es, el de rebasar el ámbito de lo permitido a las bases en el terreno del medio ambiente.

En tal caso, la respuesta del Tribunal al conflicto positivo de competencia que le ocupaba, hubiera debido versar en torno al alcance de esa potestad estatal sobre la referida materia y determinar si le autorizaba al Estado a producir la norma en cuestión o, en otro caso, rebasando los límites de esa potestad, invadía, constriñendo o limitando indebidamente, la competencia de desarrollo legislativo de tales bases asumida por la Comunidad Autónoma del país Vasco.

Sea como fuere, al omitir el Tribunal la operación de encuadramiento material o diferirla hasta el momento inmediatamente anterior a que fueran a realizarse las medidas llamadas —en términos bastante indefinidos desde luego— por la norma causante de la controversia a convertirse en objeto de evaluación de impacto ambiental —pues a eso parece que conducía la distinción entre las competencias sustantivas innominadas y la adjetiva relativa al medio ambiente—, es obvio que no resolvía la contienda del modo tajante que se hubiera derivado de calificar o no la norma como básica, con el consiguiente efecto declarativo de asignar la competencia al Estado, en el primer caso, o a la Comunidad Autónoma, en el segundo, sino en términos equitativos, pues convertirá la afinidad de la actividad sustantiva, proyectada o auspiciada por la Administración estatal o la autonómica, con las distintas materias competenciales en el criterio determinante para declarar la competencia de uno u otro ente. Y lo que es mucho más importante para el análisis que viene realizándose, también es evidente que el Tribunal daba por supuesta la habilitación del Estado para adoptar la norma. Extremo este que difícilmente puede entenderse conciliable con las exigencias de la distribución competencial entre aquél y las Comunidades Autónomas, operada por la Constitución y los Estatutos, de acuerdo con la cual es preciso que cada uno de tales sujetos sustente sus actuaciones en un concreto título competencial.