

Sentència 198/1991, de 17 d'octubre. Conflictes positius de competència núm. 866/1990, 897/1990, 902/1990 i 903/1990 (acumulats), promoguts pel Govern basc, la Junta d'Andalusia, el Consell de Govern de les Illes Balears i el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en relació amb diversos preceptes del Reial Decret 1741/1989, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament general per al desplegament i l'execució de la Llei 22/1988, de costes.

Ponent:

Francisco Rubio Llorente

Els recurrents reproduïen en allò substancial les argumentacions generals que exposa el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de costes (Sentència 149/1991) i les projecten sobre els preceptes reglamentaris impugnats en aquests conflictes positius de competència. El Tribunal Constitucional es remet a les argumentacions que va donar en la sentència esmentada.

En la Sentència sobre la Llei de costes, els recurrents plantegen com a motiu comú i fonamental per a la declaració d'inconstitucionalitat de la Llei de costes la invasió per part de l'Estat de la competència exclusiva de les comunitats autònomes sobre ordenació del territori i urbanisme, i fins i tot l'autonomia municipal. L'art. 148.1.3 CE no inclou expressament l'ordenació del litoral en la competència d'ordenació del territori. No obstant això, la majoria dels estatuts d'autonomia esmenten expressament aquesta competència (problemàtica en el cas dels estatuts de la via de l'art. 143 CE a causa d'una possible extralimitació de l'art. 148.1.3 CE esmentat), llevat de l'Estatut d'Autonomia de Cantàbria. El Tribunal declara innecessària aquesta distinció i inclou l'ordenació del litoral en la competència d'ordenació del territori.

Reprenent la jurisprudència anterior sobre el concepte d'ordenació del territori (sentències 77/1984, 56/1986), considera que aquesta competència exclusiva de les comunitats autònomes no pot impe-

dir a l'Estat l'exercici de les seves competències exclusives. Això es deu al fet que la competència d'ordenació del territori ha de ser concebuda en termes de «política», i no com un sector concret de l'ordenament o de l'activitat pública. Una política no permet desconèixer la competència que correspon a altres instàncies, si la mateixa norma o acte es preveu des d'unes altres perspectives. A més, l'ordenació del territori és una política d'enorme amplitud, de manera que qui l'assumeix ha de tenir en compte la incidència territorial de totes les actuacions dels poders públics, per tal de garantir el millor ús dels recursos del sòl, del subsòl, de l'aire i de l'aigua, i l'equilibri de les diferents parts del mateix territori. Perquè el condicionament legítim no es transformi en usurpació il·legítima, l'exercici de les competències de l'Estat s'ha de mantenir dins els seus límits, sense utilitzar-les per procedir a l'ordenació del territori en què s'han d'exercir.

L'objecte de la Llei i el Reglament de costes és el domini públic marítim i terrestre. Malgrat que la titularitat del domini públic no és un criteri de delimitació competencial (sentències 77/1984, 227/1988 i 103/1989), és competència de l'Estat la determinació dels béns que integren el domini públic estatal (art. 132, que s'ha de comptabilitzar amb els art. 149.1.1 i 149.1.8 CE). El legislador estatal està obligat a protegir el domini públic marítim i terrestre per tal d'assegurar-ne el manteniment de la integritat física i jurídica i l'ús públic. Això no es

pot aconseguir sense limitar o condicionar les utilitzacions del domini i l'ús que els propietaris poden fer dels terrenys amb els quals limita i, per tant, tampoc sense incidir en la competència de les comunitats autònomes costaneres per a l'ordenació del territori.

Malgrat que l'Estat compti amb habilitacions competencials concretes que legitimen la seva acció normativa, i fins i tot executiva, en determinats paràgrafs de l'art. 149.1 CE (4, 8, 13, 20, 21 o 24) l'examen del Tribunal Constitucional se centra en dos títols competencials generals:

a) L'art. 149.1.1 CE, que operaria per assegurar una igualtat en l'exercici del dret a gaudir d'un medi ambient adequat al desenvolupament de la persona en relació amb el domini públic marítim i terrestre (art. 45 CE) i per garantir la llibertat d'accés a la zona marítima i terrestre, que es tradueix en limitacions de les facultats dominicals dels propietaris (art. 35 CE). Aquesta competència estatal no exclou que les comunitats autònomes puguin establir instruments d'ordenació, que condicionin addicionalment l'ús d'aquests terrenys.

b) L'art. 149.1.23 CE regula la competència de l'Estat per establir la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, que es pot complementar amb normes addicionals de les comunitats autònomes. El Tribunal sembla incorporar interpretacions gramaticals dels conceptes de «bases», «normes bàsiques» i «legislació bàsica» (dins la doctrina, J. Salas i S. Muñoz Machado n'havien plantejat la distinció conceptual), i limita les competències normatives de les comunitats autònomes en el cas de l'art. 149.1.23 CE a l'establiment de normes addicionals de protecció. Les bases, les normes bàsiques i la legislació bàsica havien estat concebudes amb caràcter general com un comú denominador normatiu (Sentència

1/1982, i altres), que havien de permetre opcions diverses a la potestat normativa de les comunitats autònomes (Sentència 32/1981). En aquest cas concret es planteja com un «mínim» comú denominador normatiu, en què l'Estat podrà establir tota la normativa que consideri indispensable per a la protecció del medi ambient, mentre que la potestat normativa de les comunitats autònomes es concretarà en l'establiment de normes addicionals de protecció, és a dir, en la possibilitat de l'estàndard proteccionista comú.

Com a criteri general en aquesta matèria, el Tribunal estableix que el desplegament de la legislació bàsica que pot fer la normativa autonòmica és inferior en aquest àmbit, per la qual cosa no es pot afirmar la inconstitucionalitat de les normes estatals pel fet de no permetre cap tipus de desplegament normatiu.

En línies generals, els articles declarats inconstitucionals ho són perquè es consideren contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències, ja que es tracta de competències de caràcter executiu (alienes a les constitucionalment reservades a l'Estat) que, pel seu contingut (autoritzacions d'activitats que concedeix directament l'Administració de l'Estat), s'inclourien en l'execució de normativa sobre protecció del medi ambient o en l'ordenació del territori i l'urbanisme, competència exclusiva de les comunitats autònomes.

Com a criteri general en aquest conflicte positiu de competència, els articles declarats inconstitucionals ho són pel fet d'envair les competències de les comunitats autònomes en matèria d'execució de legislació bàsica de l'Estat. La Llei de costes exigia (i en aquest cas per reproducció o per desplegament reglamentari d'aquesta llei) que determinades activitats se sotmetessin a una autorització que havien de concedir els òrgans de l'Administració de l'Estat.

Altres preceptes es declaren inconstitucionals perquè són contraris als criteris interpretatius que estableix la Sentència 149/1991 esmentada. Per conveniència de seguretat jurídica, el Tribunal decideix de no aplicar una declaració interpretativa sobre una altra, i procedeix directament a declarar-les normes reglamentàries inconstitucionals, sense l'aplicació del principi de conservació de la norma.

En definitiva, el Tribunal declara inconstitucionals els preceptes que són una reproducció o un desplegament simples, amb rang reglamentari, de preceptes legals declarats nuls per la sentència esmentada, o bé que incorporen una interpretació de la Llei de costes inconciliable amb la que va mantenir la Sentència anterior.

Juan Carlos Gavara de Cara

Sentència 208/1991. Conflicte positiu de competències plantejat pel Govern basc contra els articles 2, 4 i 6 de l'Ordre del MOPU del 8 de febrer de 1988, relativa als mètodes de mesurament i anàlisi de les aigües superficials que es destinen a la producció d'aigua potable.

Ponent:

Luis López Guerra

L'Ordre del MOPU del 8 de febrer de 1988 instrumenta en l'ordenament intern de l'Estat la Directiva del Consell 79/869, relativa als mètodes de mesurament i freqüència dels mostreigs d'anàlisi de les aigües superficials destinades a la producció d'aigua potable. El Govern basc va impugnar els art. 2 (referent al control de la qualitat de les aigües), 4 (relatiu a la classificació de les aigües en termes de potabilitat) i 6 (sobre les facultats de proposta i decisió respecte a la reducció de freqüència dels mostreigs), al·legant que, malgrat que es tracta de competències d'execució en matèria de sanitat, els articles esmentats no citen per a res les comunitats autònomes com a administracions competents. El Govern de l'Estat s'hi oposa al·legant que el control de les aigües prepotables és una competència incardinada en la de policia d'aigües, com a conseqüència que no ne-

cessàriament l'aigua que té aquella classificació està destinada al consum humà. Conclou afirmant la competència estatal de conformitat amb l'art. 19 de la Llei 29/1985, d'aigües.

El Tribunal afirma, en primer lloc, que el criteri determinant de la competència ha de ser el d'especificitat i finalitat primordial de la disposició qüestionada. Des d'aquesta perspectiva el Tribunal entén, a diferència del que argumenta el Govern de l'Estat, que la diferència entre aigües potables i prepotables no afecta que el seu destí sigui, de manera predominant, el consum humà, i que els controls que es fan sobre l'aigua tenen finalitat sanitària. Des d'aquesta perspectiva el Tribunal Constitucional declara la competència del País Basc sense que això suposi la nul·litat dels preceptes impugnats, atenint-se al fet que la seva inaplicabilitat al País Basc no perjudica la seva eficàcia en altres comunitats autònomes.

Pere Sol