

Sentencia 198/1991, de 17 de octubre (BOE de 15 de noviembre de 1991). Conflictos positivos de competencia núm. 866/1990, 897/1990, 902/1990 y 903/1990 (acumulados), promovidos por el Gobierno vasco, la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1741/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de costas.

Ponente:

Francisco Rubio Llorente

Los recurrentes reproducen en lo sustancial las argumentaciones generales expuestas en el Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de costas (STC 149/1991), proyectándolas sobre los preceptos reglamentarios impugnados en estos conflictos positivos de competencia. El Tribunal Constitucional se remite a sus argumentaciones en la referida Sentencia.

En aquella Sentencia, los recurrentes plantean como motivo común y fundamental para la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de costas la invasión por parte del Estado de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo, e incluso la autonomía municipal. El art. 148.1.3 CE no incluye expresamente la ordenación del litoral en la competencia de ordenación del territorio. Sin embargo, la mayoría de los estatutos de autonomía mencionan expresamente dicha competencia (problemática en el caso de los de la vía del art. 143 CE por una posible extralimitación del citado art. 148.1.3 CE), con la excepción del Estatuto de Autonomía de Cantabria. El Tribunal declara innecesaria esta distinción, incluyendo la ordenación del litoral en la competencia de ordenación del territorio.

Retomando jurisprudencia anterior sobre el concepto de ordenación del territorio (STC 77/1984, 56/1986), considera que esta competencia exclusiva de las co-

munidades autónomas no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas. Ello es así debido a que la competencia de ordenación del territorio debe ser concebida en términos de «política», y no como un sector concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Una política no permite desconocer la competencia que corresponde a otras instancias si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas. Además, la ordenación del territorio es una política de enorme amplitud, de tal modo que quien la asume ha de tener en cuenta la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, para garantizar el mejor uso de los recursos del suelo, del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio de las distintas partes del propio territorio. Para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, el ejercicio de las competencias del Estado se ha de mantener dentro de sus propios límites, sin utilizarlas para proceder a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse.

El objeto de la Ley y el Reglamento de costas es el dominio público marítimo-terrestre. A pesar de que la titularidad del dominio público no es un criterio de delimitación competencial (STC 77/1984, 227/1988 y 103/1989), es competencia del Estado la determinación de los bienes que integran el dominio público estatal (art. 132, que se ha de compatibilizar con los art. 149.1.1 y 149.1.8 CE). El legislador estatal está obligado a proteger el demanio público

marítimo-terrestre a fin de asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica y su uso público. Ello no se puede alcanzar sin limitar o condicionar las utilidades del demanio y el uso que los propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, por ello, tampoco sin incidir en la competencia de las comunidades autónomas costeras para la ordenación del territorio.

A pesar de que el Estado cuente con habilitaciones competenciales concretas que legitiman su acción normativa, e incluso ejecutiva, en determinados párrafos del art. 149.1 CE (4, 8, 13, 20, 21 o 24), el examen del Tribunal Constitucional se centra en dos títulos competenciales generales:

a) El art. 149.1.1 CE que operaría para asegurar una igualdad en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona en relación con el dominio público marítimo-terrestre (art. 45 CE) y para garantizar la libertad de acceso a la zona marítimo-terrestre, que se traduce en limitaciones de las facultades dominicales de los propietarios (art. 33 CE). Esta competencia estatal no excluye que las comunidades autónomas puedan establecer instrumentos de ordenación, que condicionen *adicionalmente* el uso de dichos terrenos.

b) El art. 149.1.23 CE regula la competencia del Estado para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, que puede ser complementada con *normas adicionales* de las comunidades autónomas. El Tribunal parece incorporar interpretaciones gramaticales de los conceptos de «bases», «normas básicas» y «legislación básica» (dentro de la doctrina habían planteado su distinción conceptual J. Salas y S. Muñoz Machado), limitando las competencias normativas de las comunidades autónomas en el caso del art. 149.1.23

CE a establecer normas adicionales de protección. Las bases, normas básicas y legislación básica habían sido concebidas con carácter general como un *común denominador normativo* (STC 1/1982, y otras), que debían permitir opciones diversas a la potestad normativa de las comunidades autónomas (STC 32/1981). En este caso concreto se plantean como un «mínimo» común denominador normativo, en el que el Estado podrá establecer toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente, mientras que la potestad normativa de las comunidades autónomas se concretará en establecer normas adicionales de protección, es decir, en poder mejorar el *standard* proteccionista común.

Como criterio general en esta materia, el Tribunal establece que el desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor en este ámbito, por lo que no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales por no permitir desarrollo normativo alguno.

En líneas generales, los artículos que son declarados inconstitucionales, lo son por considerarse como contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, ya que se tratan de competencias de carácter ejecutivo (ajenas a las constitucionalmente reservadas al Estado) que, por su contenido (autorizaciones de actividades que concede directamente la Administración del Estado), se englobarían en la ejecución de normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y urbanismo, competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Como criterio general en el presente conflicto positivo de competencia, los artículos que son declarados inconstitucionales, lo son por invadir las competencias de las comunidades autónomas en materia de ejecución de legislación básica del Estado. Era exigido por la Ley de costas y,

en este caso, por reproducción o desarrollo reglamentario de dicha Ley, que determinadas actividades estuvieran sometidas a autorización que debían conceder órganos de la Administración del Estado.

Otros preceptos son declarados inconstitucionales por ser contrarios a los criterios interpretativos establecidos en la citada STC 149/1991. Por conveniencia de seguridad jurídica, el Tribunal decide no aplicar una declaración interpretativa sobre otra, procediendo directamente a declarar normas reglamentarias inconstitu-

cionales, sin aplicación del principio de conservación de la norma.

En definitiva, el Tribunal declara inconstitucionales los preceptos que son mera reproducción o desarrollo, con rango reglamentario, de preceptos legales declarados nulos por la citada Sentencia, o bien que incorporan una interpretación de la Ley de costas inconciliable con la que fue mantenida en la anterior sentencia.

Juan Carlos Gavara de Cara

Sentencia 208/1991. Conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno vasco contra los art. 2, 4 y 6 de la Orden del MOPU, de 8 de febrero de 1988, relativa a los métodos de medida y análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable.

Ponente:

Luis López Guerra

La Orden del MOPU de 8 de febrero de 1988 instrumenta en el ordenamiento interno del Estado la Directiva del Consejo 79/869, relativa a los métodos de medida y frecuencia de los muestreos de análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable. El Gobierno vasco impugnó los art. 2 (referente al control de la calidad de las aguas), 4 (relativo a la clasificación de las aguas en términos de potabilidad) y 6 (sobre las facultades de propuesta y decisión respecto a la reducción de frecuencia de los muestreos), alegando que, a pesar de tratarse de competencias de ejecución en materia de sanidad, dichos artículos no citan en ningún momento a las comunidades autónomas como administraciones competentes. El Gobierno del Estado se opone alegando que el control de las aguas prepotables es una competencia inordinada en la de policía de aguas, como consecuencia de que no necesariamente el

agua que tiene dicha clasificación se halla destinada al consumo humano. Concluye afirmando la competencia estatal de conformidad con el art. 19 de la Ley 29/1985, de aguas.

El Tribunal afirma, en primer lugar, que el criterio determinante de la competencia ha de ser el de especificidad y finalidad primordial de la disposición cuestionada. Desde dicha perspectiva, el Tribunal entiende, difiriendo de los argumentos del Gobierno del Estado, que la diferencia entre aguas potables y prepotables no afecta a que su destino sea, de forma predominante, el consumo humano, y que los controles que se efectúan sobre el agua tienen finalidad sanitaria. Desde esta perspectiva, el Tribunal Constitucional declara la competencia del País Vasco sin que ello suponga la nulidad de los preceptos impugnados, atendiendo al hecho de que su inaplicabilidad en el País Vasco no prejuzga su eficacia en otras comunidades autónomas.

Pere Sol