

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

JORDI JARIA I MANZANO

Profesor lector de Derecho Constitucional

Universitat Rovira i Virgili

Sumario: 1. De nuevo, en la senda equivocada: las competencias para la realización de la evaluación de impacto ambiental. 2. Explotaciones porcinas: ¿hacia un régimen jurídico homogéneo del sector? 2.1. La Sentencia sobre Extremadura. 2.2. La Sentencia sobre Aragón. 3. Las sanciones en materia ambiental y el carácter de protección mínima de la legislación básica. 4. El régimen competencial de las instalaciones de radiocomunicación.

1. De nuevo, en la senda equivocada: las competencias para la realización de la evaluación de impacto ambiental

Una resolución bastante significativa del Tribunal Constitucional en materia de protección del medio ambiente en los tiempos recientes es la que se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Junta de Andalucía contra la modificación del régimen jurídico básico de la evaluación de impacto ambiental operada por el Real Decreto-Ley 8/2000, de 6 de octubre —concretamente, se trata de la STC 1/2012, de 13 de enero—. Concretamente, el ejecutivo andaluz presentó recurso de inconstitucionalidad en enero de 2001 contra los apartados 1, 2 y e del artículo único del mencionado Real Decreto-Ley, que modificaba los artículos 5 y 7 e introducía unas nuevas disposiciones adicional tercera y final tercera en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (RDLEIA).

En concreto, el artículo 5 del RDLEIA quedaba redactado como sigue:

“1. A efectos de lo establecido en este Real Decreto legislativo y, en su caso, en la legislación de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado.

2. Cuando se trate de proyectos distintos a los señalados en el apartado 1, será órgano ambiental el que determine cada Comunidad Autónoma en su respectivo ámbito territorial.

3. Cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental será consultado preceptivamente el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto”.

Por su parte, el artículo 7, en la nueva redacción, disponía lo siguiente:

“Corresponde a los órganos competentes por razón de la materia o a los órganos que, en su caso, designen las Comunidades Autónomas respecto a los proyectos, que no sean de competencia estatal, el seguimiento y vigilancia del cumplimiento

de la declaración de impacto. Sin perjuicio de ello, el órgano ambiental podrá recabar información de aquéllos al respecto, así como efectuar las comprobaciones necesarias en orden a verificar el cumplimiento del condicionado”.

La nueva disposición adicional tercera establecía:

“Tratándose de proyectos, públicos y privados, que corresponda autorizar o aprobar a la Administración General del Estado y no sujetos a evaluación de impacto ambiental conforme a lo previsto en el presente Real Decreto legislativo, que, sin embargo, deban someterse a la misma por indicarlo la legislación de la Comunidad Autónoma en donde deban ejecutarse, la citada evaluación se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento abreviado que a tal efecto se establezca reglamentariamente por el Estado”.

Finalmente, la disposición final tercera determinaba el carácter básico del RDLEIA, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

La objeción básica de inconstitucionalidad que se hacía a dicha norma estatal era doble. Por una parte, la representación procesal andaluza consideraba que no cumplía los requisitos formales exigidos por el artículo 86.1 CE. Por otra, se consideraba, desde un punto de vista material, que los preceptos precitados violaban el régimen constitucional de distribución de competencias en relación con la evaluación de impacto ambiental.

Dado el amplio retraso acumulado por el Tribunal Constitucional en la resolución del recurso, se dio la circunstancia de la aprobación del 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, que deroga el Real Decreto-Ley impugnado. La Junta de Andalucía consideró, interesada por el Tribunal Constitucional, que el recurso habría quedado sin objeto después del cambio normativo. Sin embargo, el abogado del Estado señaló que, por una parte, el objeto del proceso no habría desaparecido ni desde el punto de vista formal —cumplimiento de las condiciones constitucionales que habilitan al Gobierno para el empleo del Decreto-Ley— ni material —por el hecho de que el conflicto competencial subyacente al recurso de inconstitucionalidad presentado por la Junta de Andalucía subsistiría—. Por ello, el abogado del Estado solicitó que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la cuestión, lo que, finalmente, se ha producido, ya que el propio Tribunal ha considerado que los motivos que daban lugar a la presentación del recurso subsistían en ambos casos, dando la razón así al abogado del Estado.

Efectivamente, el Tribunal Constitucional constata que los artículos 5 y 7 impugnados en su momento se encuentran reproducidos, prácticamente en el mismo sentido, en los artículos 4 y 18 del texto refundido vigente. También es idéntica la disposición adicional tercera. En cuanto a la disposición final tercera, el Tribunal Constitucional subraya que su contenido ha cambiado, ya que “se descarta expresamente, en sendos subapartados (que no han sido particularmente modificados por la citada Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero), que los apartados 1 y 3 del art. 4 y la disposición adicional tercera tengan carácter básico” (FJ 2.º). A partir de ahí, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la pervivencia del objeto del proceso, resumiendo su doctrina anterior, que justifica tanto en relación con las objeciones formales formuladas contra el uso del Decreto-Ley como en relación con las objeciones materiales relativas al régimen competencial. Así, el Alto Tribunal señala que:

“[...] en lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, la derogación tiene, como regla general, efecto extintivo del objeto. Esta regla consiente, sin embargo, por su propio fundamento, ciertas excepciones y, entre ellas, dos que ahora interesan en consideración a las dos concretas alegaciones en que se fundamenta el presente recurso de inconstitucionalidad. En efecto, en el presente caso las tachas de inconstitucionalidad que se oponen a los preceptos impugnados son, a la vez, de orden competencial y no competencial. A la hora de dar respuesta a dichas tachas de inconstitucionalidad debemos comenzar con la pretensión impugnatoria vinculada a la vulneración de lo dispuesto en el art. 86 CE, ya que, conforme a doctrina reiterada (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 2; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 4; y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2, entre otras), el examen de las infracciones que se refieren al art. 86 CE ha de ser prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento, toda vez que en este caso las infracciones denunciadas inciden directamente sobre la validez de los preceptos impugnados y se cuestiona la legitimidad constitucional de su inclusión en una norma de urgencia como el Real Decreto-ley 9/2000, de modo que, si se estimaran las alegaciones relativas al art. 86 CE, resultaría innecesario el examen de las restantes alegaciones” (FJ 3.º).

En relación con la adecuación del recurso al decreto-ley en este caso, el Tribunal Constitucional, después de un amplio resumen de su jurisprudencia sobre la materia, considera que, de acuerdo con el Gobierno central, existieron “dos circunstancias

concretas”, a saber, “la expiración del plazo de transposición de las dos directivas a las que pretende dar cumplimiento el Real Decreto-ley 9/2000, y la existencia de dos litigios promovidos por la Comisión Europea contra el Reino de España por incumplimiento de la transposición de ambas directivas”. Además, invocó, asimismo, el “alcance extraordinario” de la modificación pretendida, ya que con ella “la totalidad de los proyectos con relevancia económica y social quedarían sometidos a evaluación de impacto ambiental, con la importancia que ello suponía para la tutela del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, finalidad que sin duda cabe considerar como constitucionalmente legítima con arreglo al art. 45 CE” (FJ 10.º).

Para justificar el uso de la figura del decreto-ley en este caso, el Tribunal Constitucional considera que, aunque se ha producido un “patente retraso” en relación con la transposición de las directivas 83/337/CEE del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la anterior, lo que, en última instancia, justifica la urgencia y la necesidad que habilitan el recurso al decreto-ley es la existencia de dos demandas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con ello, de modo que, según el abogado del Estado, la finalidad de la norma impugnada era, en última instancia, “evitar la condena en los procedimientos abiertos y sus consecuencias”.

El Tribunal Constitucional subraya, en relación con ello, que el Decreto-Ley impugnado consiguió parcialmente su objetivo, ya que, aunque no pudo evitar la condena del Reino de España en relación con la transposición tardía de la Directiva 85/337/CEE, sí logró que la Comisión retirara su demanda en relación con la Directiva 97/11/CE. A partir de aquí, el Alto Tribunal considera que:

“[e]l éxito, aunque parcial, que obtuvo la acción gubernamental de transposición tardía de las mencionadas directivas mediante el controvertido real decreto-ley pone de manifiesto que la finalidad pretendida sí era razonable y que, en circunstancias como las del presente caso, la utilización del decreto-ley sí puede contribuir a que la Comisión tome cuanto antes la decisión de archivar un procedimiento ya abierto y, por ende, puede contribuir a evitar que el Tribunal de Justicia dicte una sentencia que declare un incumplimiento por parte del Reino de España”.

Basándose en ello y considerando, además, “la importancia que, conforme al art. 45 CE, cabe conferir a que la casi totalidad de los proyectos con relevancia económica y social quedara sometida cuanto antes a evaluación de impacto ambiental”, el Tribunal considera que “concorre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE” (FJ 10.º). Ello no obsta, sin embargo, para la realización de un control concreto de las disposiciones efectivamente impugnadas, en la medida en que puede haber una desconexión “entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para afrontarla”. Ello permite al Tribunal Constitucional una valoración de los preceptos concretos objeto del recurso tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, esto es, su respeto al orden constitucional de distribución de competencias.

En este sentido, en relación con los artículos 5 y 7 del Real Decreto-Ley, el Tribunal Constitucional considera, en cuanto a su adecuación formal a la Constitución, que:

“Si bien las citadas disposiciones no provienen del contenido de las directivas objeto de transposición, la conexión de sentido debe valorarse en relación con las medidas adoptadas para la incorporación de dichas directivas al ordenamiento jurídico interno. En nuestra jurisprudencia hemos atendido al contenido de las disposiciones incluidas en un decreto-ley para valorar la existencia de conexión de sentido, descartando que ésta exista cuando las disposiciones incluidas en un decreto-ley ‘por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar’ (STC 29/1982, FJ 3). Pues bien, puede afirmarse que esa relación existe de manera evidente cuando, como ocurre en el presente caso, el contenido de las disposiciones enjuiciadas reviste un carácter manifiestamente instrumental y accesorio con respecto a las normas sustantivas que vienen a conformar el cuerpo normativo regulador de la materia de que se trate. Su objetivo es precisar las atribuciones estatales y autonómicas resultantes de la regulación que se pretende modificar, complementando dicha regulación y contribuyendo así a garantizar el correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas de las dos directivas europeas. Las disposiciones correspondientes de la norma legal objeto de modificación (el Real Decreto Legislativo 1302/1986), que establecen de forma sucinta el marco de atribuciones aplicable en la materia, constituyen en definitiva un elemento instrumental y accesorio del conjunto del cuerpo normativo mencionado, por lo que su modificación no puede quedar vedada a un real decreto-ley en el que concurre efectivamente, tal como hemos apreciado anteriormente, el presupuesto habilitante

requerido por el art. 86.1 CE. De lo contrario se produciría el absurdo de que un real decreto-ley sí podría modificar la regulación legal sustantiva de una materia en atención a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no podría modificar al mismo tiempo aquellas disposiciones accesorias e instrumentales como las que establecen el marco básico de atribuciones y potestades aplicable en la materia” (FJ 12.º).

Según el Tribunal Constitucional, esta argumentación cubre, asimismo, la compatibilidad con el artículo 86.1 CE de la disposición final tercera añadida por el Real Decreto-Ley 8/2000 al RDLEIA. Sin embargo, el Alto Tribunal considera que la disposición adicional tercera no cumple las condiciones fijadas en el artículo citado, ya que, de acuerdo con su jurisprudencia anterior y, particularmente, con la STC 29/1982, no cabe incluir en un decreto-ley aquellas disposiciones “que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad”, lo que sucedería en este caso.

En cuanto a los aspectos competenciales del asunto, el Tribunal Constitucional no hace otra cosa que remitirse a la doctrina sentada en relación con la distribución de competencias en materia de impacto ambiental en las sentencias 13/1998, de 22 de enero de 1998, y 11/2006, de 16 de enero. Ya he criticado esta doctrina en su momento¹. Continúo considerando que la evaluación de impacto ambiental forma parte de la ejecución en materia de protección del medio ambiente, y, en consecuencia, su realización correspondería, en todo caso, a las comunidades autónomas. Debe recordarse que esta posición es, asimismo, la de uno de los votos particulares formulados a la STC 13/1998, firmado por cinco magistrados. Según mi punto de vista, el Tribunal Constitucional ha perdido una espléndida ocasión para revisar su línea jurisprudencial y pronunciarse de un modo más ajustado a las previsiones constitucionales en esta materia, tal como se proponía en su momento en el citado voto particular, donde se afirmaba, con pleno sentido, que “[e]l denominado procedimiento de evaluación de impacto ambiental se inscribe en el ámbito de gestión del medio ambiente”.

¹ Vid. JARIA I MANZANO, J., “Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente”, *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 73 (I), 2005, p. 129ss.

Posteriormente a esta sentencia, el Tribunal Constitucional ha vuelto a pronunciarse — en la Sentencia 34/2012, de 15 de marzo de 2012— en esta materia a raíz de la impugnación por parte nuevamente del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía del artículo único, cardinales 1 y 2, de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Esta sentencia es casi idéntica a la anterior en cuanto a su razonamiento y a su fallo si no fuera por el hecho de que el Tribunal toma en consideración aquí el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, sin que ello le mueva ni un ápice en su determinación de considerar la evaluación de impacto ambiental como una actividad vinculada al título competencia sectorial que ampara la actividad sujeta a evaluación. Curiosamente, el Tribunal Constitucional no justifica por qué no acumuló este recurso al resuelto en la STC 1/2012, que he analizado en detalle en este mismo apartado, dado que la representación procesal de la Junta lo solicitó, el abogado del Estado se avino y es evidente la identidad de objeto entre ambos.

2. Explotaciones porcinas: ¿hacia un régimen jurídico homogéneo del sector?

El Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, modificado posteriormente por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, dio lugar en su momento a una situación de conflictividad competencial a la que, finalmente, el Tribunal Constitucional pone fin con un par de pronunciamientos recientes, donde resuelve los conflictos planteados por las comunidades autónomas de Extremadura y Aragón, particularmente afectadas por la decisión del Gobierno del Estado. Por una parte, Aragón es la segunda comunidad autónoma con el censo porcino más numeroso —el 21% del total de España, solo por detrás de Cataluña, con el 26%—². Por otra, Extremadura, aunque con una participación sensiblemente inferior en relación con el conjunto del censo porcino de toda España, se caracteriza por una significativa producción de porcino ibérico, que supone una parte

² Vid. BABOT, D., ABELLA, S., SOLDEVILA, C., GARCÍA, E., PLÀ, L. M., “Cambios en la producción porcina en Europa”, ponencia presentada al Congreso Nacional de Producción Porcina, celebrado en Mendoza, Argentina (2010). Recuperado el 18 de abril de 2012 de <http://www.produccion-animal.com.ar/produccion_porcina/00-X_congreso/15-cambios.pdf>. Los datos son de 2008 y provienen del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

muy importante del total de su producción agropecuaria, de modo que deviene un sector estratégico para la economía de la comunidad autónoma³.

2.1. La Sentencia sobre Extremadura

La primera de las sentencias que inciden en el conflicto es la STC 158/2011, de 19 de octubre de 2011, que se refiere al conflicto suscitado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Debe notarse que, poco antes de la aprobación del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, que es el que suscita el conflicto competencial, la Comunidad Autónoma había aprobado una normativa relativa al sector, concretamente el Decreto 158/1999, de 14 de septiembre, por el que se establece la regulación zootécnico-sanitaria de las explotaciones porcinas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que confluye y entra en contradicción con la regulación estatal aprobada posteriormente. Particularmente, la representación procesal extremeña fija el conflicto en relación con cuatro aspectos del Real Decreto estatal, a saber: la definición del denominado sistema de explotación extensivo (art. 2.2 b) del Real Decreto), la clasificación de las explotaciones atendiendo a su capacidad productiva (art. 3 B)), las distancias mínimas de separación entre explotaciones y otras instalaciones (art. 5.2 A)) y la utilización del denominado martillo tatuador como sistema de identificación de los animales (art. 6.5). Por su parte, el abogado del Estado puso de manifiesto en sus alegaciones que la normativa estatal encontraba su fundamento, en buena medida, en los episodios de peste porcina que se habían producido en el período inmediatamente anterior a la regulación estatal y que aparentemente parecían reclamar una intervención más vigorosa de las instituciones centrales del Estado en el sector.

Posteriormente, la representación procesal de la Junta de Extremadura promueve, asimismo, un conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, interesando su acumulación con el anterior. El conflicto se plantea porque dos de los

³ Vid. LÓPEZ BOTE, C., FRUCTUOSO, G., MATEOS, G. G., “Sistemas de producción porcina y calidad de la carne. El cerdo ibérico”, materiales del XVI Curso de especialización de la Fundación Española para el Desarrollo de la Nutrición Animal (2000). Recuperado el 18 de abril de 2012 de <<http://fundacionfedna.org/sites/default/files/00CAP5.pdf>>. En ese momento, justamente cuando se aprobaba la normativa impugnada, el cerdo ibérico representaba el 20% del total de la producción agropecuaria de Extremadura.

artículos impugnados en el conflicto anterior fueron modificados por el Real Decreto 3483/2000 en un sentido que, sin embargo, no es satisfactorio para el Gobierno extremeño. El Tribunal Constitucional decidió acumular ambos conflictos en su Auto de 10 de diciembre de 2009. Finalmente, los resolvió en la ya citada STC 158/2011. Debe notarse que, en el momento de la resolución del conflicto, uno de los parámetros que debían concurrir a la resolución del pleito, a saber, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, había sido reformado, de modo que el Tribunal Constitucional se pronuncia, finalmente, a la luz del Estatuto de 2011 (en adelante, EAE).

Veamos lo que considera el Tribunal Constitucional en relación con los cuatro aspectos conflictivos del caso. En cuanto a la definición del denominado sistema de explotación extensivo, que fue mantenida en el segundo de los decretos impugnados, según el Tribunal Constitucional debe partirse del encuadre de la competencia exclusiva de la Junta de Extremadura en materia de agricultura en la ordenación general de la economía, competencia que corresponde al Estado (art. 149.1.23). Ello viene subrayado por el propio texto del EAE, concretamente, en su artículo 7.1.6. Por otro lado, el TC recuerda su propia jurisprudencia en relación con esta materia, subrayando que la competencia del artículo 149.1.13 CE se proyecta, particularmente, en el sector ganadero, “que tiene una relación reconocida y expresa con la política económica general” (STC 145/1989, FJ 5.º). A partir de aquí, se concluye “el carácter materialmente básico de la definición del sistema de explotación extensiva contenida en el art. 2.2 b) del Real Decreto 324/2000” (STC 158/2011, FJ 8.º).

Por otro lado, como viene siendo habitual, se admite que, formalmente, la normativa básica pueda contenerse “con carácter excepcional” en una norma de rango reglamentario. La excepcionalidad de ello, sin embargo, vista la jurisprudencia constitucional en perspectiva, parece que se está convirtiendo más bien en habitualidad, lo que no deja de ser objeto de preocupación para las comunidades autónomas, cuyo ámbito de competencias se ve progresivamente laminado por la deferencia del Tribunal Constitucional hacia la normativa estatal. En este sentido, no puedo dejar de mencionar que, cabe esperar que como *obiter dictum*, el Tribunal Constitucional afirma que “la propia norma no deja lugar a dudas sobre su naturaleza de norma básica al explicitarlo así en su disposición adicional segunda”, lo cual no cabe duda de que sea cierto, pero no parece un argumento pertinente para defender su carácter básico, que solo puede venir del respeto a los límites de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1

CE. No parece razonable, sin embargo, que el Tribunal Constitucional, ni que sea incidentalmente, utilice como criterio para juzgar si una disposición del Estado es básica lo que dice la propia disposición.

En cuanto a la clasificación de las explotaciones porcinas de acuerdo con su capacidad productiva (artículo 3 del Real Decreto), el Tribunal Constitucional considera que, a pesar de que “no cabe duda de que los criterios más específicos a los que atiende el precepto impugnado son de orden zootécnico, por lo que debe incardinarse en la materia de ganadería” —esto es, por lo tanto, competencia autonómica—, “el Estado puede establecer ex art. 149.1.13 CE normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limiten la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la materia” (FJ 9.º). A partir de ahí, el Alto Tribunal da por supuesto el carácter materialmente básico de la norma estatal, que no se detiene a discutir, y, en consecuencia, concluye que la citada clasificación es plenamente constitucional.

En relación con “las condiciones de funcionamiento de las explotaciones porcinas en lo relativo a la separación por razones sanitarias entre ellas mismas y respecto de otros tipos de establecimientos o instalaciones que puedan constituir fuentes de contagio”, que se definen en el artículo 5 del Real Decreto, el Tribunal Constitucional ampara la norma estatal acudiendo a las competencias de las instituciones centrales del Estado en materia de sanidad (FJ 10.º). Finalmente, en cuanto a la identificación de los animales, el Alto Tribunal acaba considerando, asimismo, que la norma estatal se ajusta al sistema constitucional de distribución de competencias, considerando que se insiere en la competencia estatal del artículo 149.16 CE. En este sentido, señala que:

“[N]inguna duda cabe sobre el carácter materialmente básico del sistema de marcaje a través del martillo tatuador, pues aunque hemos reconocido efectos extraterritoriales a las normas autonómicas (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, con remisión, por todas, a la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1), ello en absoluto enerva que el Estado, competente para dictar normas básicas en materia de sanidad, pueda ejercer tal competencia en garantía de la sanidad animal y de la propia salud humana imponiendo el sistema de marcaje de los datos de identificación de los animales en los movimientos intercomunitarios, máxime cuando ese sistema de marcaje no es cerrado, sino abierto a tres posibilidades ‘indistintamente’, una de las cuales es el martillo tatuador que se objeta, de manera que las Comunidades Autónomas tienen abiertas las posibilidades de opción por

cualquiera de los sistemas previstos en la norma estatal, sistemas entre los que no se incluye hoy el martillo tatuador” (FJ 11.º).

De este modo, el Tribunal Constitucional desestima plenamente las pretensiones de la Junta de Extremadura, dando por buena una intervención estatal ciertamente significativa en la materia que condiciona las competencias autonómicas en materia de ganadería.

2.2. La Sentencia sobre Aragón

También el Gobierno de Aragón impugnó en su día el Real Decreto 324/2000. El ejecutivo aragonés discutía un número más amplio de disposiciones, en concreto, los artículos 1.1; 2.2 j), k) y m); 3 B); 5.Uno B).1 y dos A).1; 7.7; 8.3; la disposición adicional segunda; y las disposiciones transitorias primera y segunda. La representación procesal del Gobierno de Aragón venía a plantear que una disposición de carácter reglamentario como la parcialmente impugnada no podía postularse como norma básica, con la consecuencia de un vaciamiento del contenido de una panoplia de títulos competenciales autonómicos conexos y transversales, a saber, medio ambiente, ordenación del territorio y sanidad. Lo más importante del conflicto presentado por Aragón es que la consecuencia del Real Decreto es imposibilitar la realización de una política ganadera propia, lo que, efectivamente, es la consecuencia más destacable de la norma estatal, que tiende hacia una homogeneización muy significativa del régimen jurídico del sector porcino. En cualquier caso, los términos del conflicto son bastante similares al anterior.

Como en el caso anterior, posteriormente a la aprobación del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, la representación procesal aragonesa presentó un nuevo conflicto competencial que se acumuló con el anterior, siendo decididos ambos en la STC 207/2011, de 20 de diciembre de 2011. Asimismo, como en el caso del conflicto presentado por la Junta de Extremadura, durante la tramitación se produjo una reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en este caso en 2007, lo que dio lugar a que el Tribunal Constitucional se pronunciara basándose en el nuevo marco estatutario.

En la resolución del conflicto, el Tribunal Constitucional pasa por encima de la impugnación de la definición general de la norma como básica, para concentrarse en las impugnaciones concretas de preceptos, donde entiende que se concentran los reproches

del Gobierno de Aragón, considerando, razonablemente, que este no pretende discutir el carácter básico de la disposición en su conjunto, sino solo de aquellas disposiciones individuales que considera que no disfrutaban de tal (FJ 6.º).

También en este caso se discuten algunas de las definiciones contenidas en el artículo 2 del Real Decreto, concretamente aquellas que se refieren a las explotaciones para autoconsumo, las explotaciones reducidas y las llamadas áreas de producción porcina. Se trata, por lo tanto, de aspectos distintos de los discutidos por la Junta de Extremadura. Como no podía ser de otro modo, el Tribunal se remite a su anterior Sentencia para decidir en el mismo sentido, citando expresamente el fundamento jurídico 8 de la STC 158/2011, de 19 de octubre de 2011, que ya he comentado (FJ 6.º). Lo mismo sucede en relación con la impugnación relativa a algunos aspectos del artículo 3 (FJ 7.º).

En cuanto al artículo 5, relativo a las condiciones mínimas de funcionamiento de las explotaciones, por una parte, considerando que la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, incide en esta materia y contiene una declaración de su carácter básico en su disposición final primera, el Tribunal Constitucional considera que ello presta cobertura sobrevenida en relación con la gestión del estiércol producido por las explotaciones porcinas; por otra, en el mismo sentido que la STC 158/2001, el Alto Tribunal considera que, en cuanto a las condiciones de funcionamiento de las explotaciones porcinas en lo relativo a la separación por razones sanitarias, la intervención del Estado se justifica por sus competencias en materia de sanidad (FJ 8.º).

Finalmente, el régimen transitorio, asimismo impugnado, es considerado correcto por el Tribunal en la medida en que las disposiciones sustantivas a las que se refiere también lo han sido. Con todo ello, el Tribunal Constitucional confirma su posición en esta materia y ampara una muy significativa intervención de las instituciones centrales del Estado que tiene como consecuencia una delimitación muy restrictiva de las competencias autonómicas en materia de ganadería por lo que al sector porcino se refiere.

3. Las sanciones en materia ambiental y el carácter de protección mínima de la legislación básica

El 5 de agosto de 1999 el presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra algunos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. Fundamentalmente, el recurso presentado por el presidente del Gobierno se refería, por una parte, a diferentes sanciones previstas por la Ley canaria en relación con infracciones ambientales (arts. 217, 220.2 y 224.1.a) y, por otra, a la composición de la Comisión de Valoraciones de Canarias, cuyo interés desde el punto de vista de la protección del medio ambiente es mínimo y de cuyo análisis por parte del Tribunal Constitucional no me voy a ocupar en esta crónica. Me voy a concentrar en el primer aspecto, que afecta a la definición de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente por el artículo 149.1.23 CE.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el recurso citado en su Sentencia 7/2012, de 18 de enero, en una nueva muestra de la celeridad con que se están resolviendo muchos de los asuntos que se le plantean —en este caso, casi trece años han transcurrido desde la interposición del recurso—. Es cierto que, posteriormente a la interposición del recurso, se produjo la sustitución de la Ley impugnada por el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Sin embargo, continuamos hablando de más de diez años desde que se estableció finalmente el objeto del proceso.

Sea como sea, el caso es que dicha modificación no afectaba a los preceptos impugnados, que mantenían su tenor literal. Respecto a las disposiciones que son objeto de esta crónica, debe subrayarse que preveían sanciones inferiores a la legislación básica estatal en relación con determinadas infracciones relacionadas con la protección del medio ambiente. Al enjuiciar dichos preceptos, el Tribunal Constitucional se remite a su jurisprudencia anterior y pone de manifiesto que:

“[...] procede recordar que con apoyo en la doctrina de la citada STC 102/1995, en las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 196/1996, de 28 de noviembre, declaró este Tribunal que el Estado, con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional, puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones —ampliable por el legislador

autonómico— sancionables administrativamente que establecen una protección mínima que debe ser común en todo el territorio nacional” (FJ 4.º).

Considerando que los actuales artículos 76 y 77 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, son equivalentes a los anteriores 38 y 39 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre; que el carácter básico de estos fue aceptado por el Tribunal Constitucional en la STC 102/1995, de 2 de junio, y que ello se proyecta a los artículos actualmente vigentes; y, finalmente, que, en consecuencia, de acuerdo con la interpretación de la legislación básica del Estado como mínimo de protección que se extiende a todas las comunidades autónomas, dichos preceptos establecen un nivel de sanciones que las comunidades autónomas no pueden rebajar, el Tribunal Constitucional enjuicia los preceptos impugnados de la legislación canaria.

El Alto Tribunal los considera, de acuerdo con todo ello, inconstitucionales en la medida en que fijan un nivel de protección inferior para el medio ambiente que la legislación básica del Estado, aunque dicha declaración de inconstitucionalidad se limita a “las infracciones administrativas en las que, concurriendo el supuesto previsto en el art. 76.2 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad, se refieran a las especies de fauna y flora incluidas en la categoría ‘en peligro de extinción’ así como a la destrucción o deterioro de hábitats, esto es, las previstas en los apartados b), c), d) y e) del art. 76.1 de la misma ley, por ser éstos los extremos en los que coinciden las infracciones previstas en la normativa estatal y en la autonómica y se produce la reducción de las sanciones previstas en la normativa básica estatal dado que, conforme con la misma, dichas infracciones habrán de ser consideradas en todo caso como muy graves y sancionadas en consecuencia”, en el caso del artículo 217 (FJ 6.º); y a “las infracciones administrativas cometidas en espacios naturales protegidos o en su zona periférica de protección en las que concurra el supuesto previsto en el art. 76.2 de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad que determina la calificación de la infracción como muy grave”, en el caso de los artículos 220 y 224 (FJ 7.º).

4. El régimen competencial de las instalaciones de radiocomunicación

El Gobierno del Estado presentó en su día un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, de 28 de

junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha, al considerar que tales disposiciones vulneraban el orden constitucional de distribución de competencias e incidían ilegítimamente en las que detenta el Estado, de acuerdo con el artículo 149.1 CE —fundamentalmente, lo previsto en su apartado 21, aunque no solo, ya que la abogada del Estado menciona asimismo el apartado 20, relativo a la competencia exclusiva del Estado en materia de aeropuertos de interés general y control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, que se vería vulnerado por uno de los preceptos impugnados—.

Como viene siendo habitual, dado el margen con el que el Tribunal Constitucional acaba resolviendo los litigios que se le plantean, durante la pendencia del proceso ha habido una modificación importante de la legislación básica en la materia, ya que la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, sobre la que gira, como nota el Alto Tribunal, “la argumentación de las partes en sus respectivos escritos y que sirvió en su momento de parámetro interpretativo”, fue derogada, salvo en sus disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima, y sus disposiciones transitorias sexta, séptima y duodécima, por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, que es la que utiliza el Tribunal en su argumentación (FJ 2.º).

El centro de la controversia es el alcance del título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.21 CE, que incide negativamente en las competencias autonómicas que puedan aducirse para intervenir en la materia objeto de litigio. En este sentido, el Tribunal Constitucional realiza una interpretación considerablemente amplia de la competencia estatal en los términos siguientes:

“[...] el título competencial en materia de telecomunicaciones [es] un título de carácter sectorial, lo cierto es que tiene un gran potencial expansivo puesto que el régimen de las telecomunicaciones incide, con mayor o menor intensidad, en muchas otras materias. Por un lado, en el desenvolvimiento de medios de comunicación social como la radio o la televisión. Por otro lado, en la ordenación del territorio y el urbanismo en la medida en que la faceta de infraestructura de las telecomunicaciones hace preciso adoptar decisiones en torno a su adecuada localización, tanto en el ámbito rural como urbano. Esa localización puede, a su vez, tener un impacto sobre el medio ambiente y el paisaje. Y, por último, y en lo que ahora interesa, la exposición a campos electromagnéticos puede tener una incidencia sobre la salud que exige medidas de protección sanitaria, en especial para aquellos colectivos que se consideran más sensibles” (FJ 3.º).

De ello, el Tribunal Constitucional, que subraya, por otro lado, la importancia de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, que debe permitir que “su titular pueda formular una política global para su territorio”, concluye que el “estrecho entrecruzamiento competencial que se produce en estas materias hace que la delimitación sea singularmente complicada” (FJ 3.º).

Esta es la matriz que utiliza el Alto Tribunal para resolver la controversia. A partir de ahí, en primer lugar, concluye que el artículo 2.2 de la Ley impugnada es constitucional, “siempre que su silencio no se interprete como inclusión de las instalaciones radioeléctricas necesarias para el funcionamiento de los aeropuertos de interés general o para el control del espacio aéreo español y la seguridad del tránsito y transporte aéreo en el mismo”. Esto es, la no mención de dichas instalaciones no debe entenderse como que se excluyen del régimen de excepciones del artículo 2, sino, al contrario, como que están implícitas en dicho régimen en la medida en que la Constitución las reserva al Estado, en la interpretación que hace el Tribunal Constitucional, y la Ley castellano-manchega no dice nada de ellas (FJ 5.º).

En cuanto al artículo 7 de la Ley, que establece una serie de obligaciones para los titulares y operadores de las instalaciones, el Tribunal considera, por una parte, que la “imposición a los operadores de las obligaciones genéricas de mantenimiento de sus instalaciones en condiciones adecuadas de seguridad, estabilidad y conservación, así como de revisión periódica y subsanación de las deficiencias de conservación entra dentro de las competencias autonómicas en materia de urbanismo” (FJ 6.º). Ahora bien, el Tribunal Constitucional considera incompatible con la Constitución la obligación de los operadores de “incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes”, contenida asimismo en el artículo 7 de la Ley, ya que lo considera contradictorio con la legislación básica del Estado, particularmente la contenida en el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, que establece estándares en esta materia en ejercicio de las competencias del Estado en materia de telecomunicaciones y sanidad, no permitiendo esta última, como sí sucede con la protección del medio ambiente, la existencia de normas adicionales de protección autonómicas.

Por otra, la obligación de “minimizar el impacto ambiental y visual de acuerdo con los fines de esta Ley”, que figura en el propio artículo 7 de la Ley impugnada, es salvada

por el Tribunal Constitucional a través de una interpretación conforme ciertamente restrictiva para las atribuciones autonómicas, de acuerdo con la cual “este artículo lo que establece es una obligación de actualización tecnológica debidamente justificada en aras de la protección de intereses ambientales o urbanísticos y siempre que ello sea acorde con el principio de proporcionalidad y no se incida en las competencias del Estado, perturbándolas o menoscabándolas, esto es, siempre que no se incida o se alteren las competencias estatales sobre las características técnicas de la red y las condiciones de prestación del servicio, de gestión del espacio radioeléctrico o de explotación de la red”, lo que es tanto como descartar la posibilidad de normas adicionales de protección del medio ambiente en esta materia e, indirectamente, excluir la incidencia de la legislación ambiental en el establecimiento de condiciones y límites para el uso de tecnologías de la comunicación, cuyo régimen jurídico parece ser absorbido totalmente por la competencia sectorial sin tomar en consideración la tutela del bien jurídico del artículo 45 CE (FJ 7.º). Terminando con el artículo 7 de la Ley, ante la falta de alegaciones concretas de la representación del Estado, el Tribunal considera constitucional la obligación de desmantelamiento y retirada de los equipos de radiocomunicación o de sus elementos cuando cesa definitivamente la actividad (FJ 7.º).

En relación con las obligaciones contenidas en el artículo 12.1 de la Ley impugnada, relativas a “la presentación de planes territoriales de despliegue de red”, el Tribunal Constitucional las considera ajustadas a derecho en la medida en que “han de proporcionar la información necesaria para que la Comunidad Autónoma afectada pueda realizar un control previo de la conformidad de las previsiones de nuevas instalaciones con la normativa sectorial que haya dictado en ejercicio de sus competencias para la preservación de intereses públicos que le están encomendados de forma exclusiva o compartida con el Estado (ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, sanidad)” (FJ 8.º). Por otro lado, el Alto Tribunal considera insuficiente la argumentación de la representación procesal del Estado para destruir la presunción de constitucionalidad de la norma en este punto, ya que no demuestra hasta qué punto lo dispuesto en la Ley castellano-manchega es incompatible con el ejercicio de competencias constitucionalmente reservadas al Estado.

En cuanto al artículo 14 de la Ley autonómica, el propio Tribunal reconoce la dificultad del pronunciamiento dada la complejidad técnica del objeto de dicha disposición, que establecía lo siguiente:

“La Administración regional negociará con todos los operadores para propiciar acuerdos dirigidos a que éstos compartan las infraestructuras. La formalización de estos acuerdos entre la Administración de la Junta de Comunidades y los operadores supondrá la aprobación de los Planes Territoriales de Despliegue de Red. De no conseguirse los mencionados acuerdos, la Administración Autónoma determinará, en la aprobación de los planes, los emplazamientos que deberán compartir los distintos operadores, atendiendo a principios de protección de la salud, ambiental y paisajística y, especialmente, cuando la cercanía de las instalaciones así lo aconsejen. Para facilitar la compartición, al menos las nuevas infraestructuras que formen parte del plan territorial de despliegue de red de un operador deberán permitir el alojamiento de antenas de como mínimo cuatro operadores”.

A la luz de la nueva legislación estatal en la materia, el Tribunal Constitucional concluye, en relación con dicho precepto, que:

“En resumen, la legislación estatal incorpora hoy una regulación acorde a la concurrencia competencial, deslindando adecuadamente las esferas de decisión correspondientes a las distintas instancias territoriales y regulando, allí donde es preciso, mecanismos de cooperación, como los informes. Se reconoce que las Administraciones autonómicas y locales pueden, en ejercicio de sus respectivas competencias, imponer a los operadores la ubicación y compartición de infraestructuras, si bien la determinación imperativa de los términos y condiciones del uso compartido corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con la finalidad de preservar la competencia entre operadores, aunque la comisión deberá atender a los contenidos de los informes sectoriales que persiguen la salvaguarda de las ‘exigencias esenciales’.

En este nuevo contexto normativo, es más clara la conformidad a la distribución constitucional de competencias de la regulación contenida en el artículo 14 de la ley castellano-manchega que prevé que la Administración autonómica negocie con todos los operadores para propiciar acuerdos dirigidos a la compartición de infraestructuras, así como que la formalización de tales acuerdos entre la Administración autonómica y los operadores supone la aprobación de los planes territoriales de despliegue de red. También es acorde con las competencias autonómicas y no invade las estatales en materia de telecomunicaciones que se establezca que, en caso de no conseguirse el acuerdo correspondiente, la Administración autonómica determine en la aprobación de los planes, los emplazamientos que los operadores deberán compartir, en atención a los principios

de protección de la salud, del medio ambiente y del paisaje, si bien la decisión de utilización compartida del dominio público o de la propiedad privada deberá adoptarse respetando lo dispuesto en la legislación estatal, singularmente la obligación de realizar previamente un trámite de información pública (art. 30.2 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003), correspondiendo, por otra parte, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a falta de acuerdo entre operadores, la determinación imperativa de las condiciones del uso compartido de infraestructuras. Así interpretado, el precepto no invade las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y, en consecuencia, puede considerarse constitucional, por lo que esta interpretación de conformidad se llevará al fallo” (FJ 9.º).

Con ello se salva la constitucionalidad de la primera parte del precepto, mientras que la segunda —a partir de “[p]ara facilitar la compartición, al menos las nuevas infraestructuras que formen parte del plan territorial de despliegue de red de un operador deberán permitir el alojamiento de antenas de como mínimo cuatro operadores”— es considerada de manera separada en el penúltimo fundamento jurídico de la Sentencia, donde el Tribunal Constitucional vuelve a reprochar la falta de argumentación suficiente por parte de la abogada del Estado para establecer la constitucionalidad del inciso transcrito (FJ 10.º).

Finalmente, en relación con las disposiciones relativas al Derecho sancionador que fueron impugnadas, el Tribunal Constitucional solo considera una de ellas, el apartado 2 del artículo 19 de la Ley castellano-manchega, relativo al “incumplimiento de la obligación de incorporar las mejoras tecnológicas que supongan una reducción significativa de las emisiones radioeléctricas como inconstitucional”, “al carecer la Comunidad Autónoma de competencia para la regulación sustantiva de esta materia”, salvando las otras disposiciones impugnadas por la representación del Estado (FJ 11.º). Después de la Sentencia puede considerarse que, en el marco ciertamente detallado de la legislación sectorial del Estado, las comunidades autónomas tienen capacidad para realizar políticas públicas en el sector, especialmente en la medida en que este tipo de instalaciones inciden en la configuración de sus respectivos territorios.