

pondiente y obtener la tutela judicial de fondo que reconoce ... el art. 24 de la Constitución».

Y en la STC 265/1988, que resolvió un supuesto idéntico al presente, tras afirmar que «la Disposición adicional segunda de la Ley 30/1981, en sus núms. 2 y 3, con independencia de su incorrecta o ambigua redacción, lo que prevé es que si se ha formulado oposición se cierra el procedimiento, dando oportunidad, sin embargo, a las partes y al Fiscal para que acudan al (proceso) que corresponda. Igual posibilidad existe aunque no se haya formulado oposición, si el Auto es denegatorio». En consecuencia, «lo que no cabe hacer, por tanto, una vez que se haya formulado oposición, es dictar un Auto de concesión de efectos civiles (con la consecuencia de unas inscripciones registrales de evidente transcendencia, que dejan abierta la posibilidad de un nuevo vínculo y la posible aparición de unos efectos difícilmente reversibles), dejando sin recurso a la parte u obligándola a instar un proceso con todo lo que éste puede suponer de inseguridad jurídica en el terreno personal y patrimonial, hasta tanto se resuelva sobre la eficacia definitiva de la inscripción acordada». Estima nuestra Sentencia que el Auto que reconoce eficacia civil a una decisión pontificia sobre matrimonio rato y no consumado, a pesar de haberse formulado una oposición razonada que excluye toda imputación de conveniencia u oportunismo, «quedando a salvo el derecho de las partes para formular su pretensión en el procedimiento correspondiente», determina una situación de indefensión constitucionalmente relevante puesto que, por un lado, reenvía al interesado a un procedimiento que está previsto en la ley sólo para el caso de que el Auto sea denegatorio (con oposición o sin ella) o se acuerde el archivo o sobreseimiento del expediente, y, por otro, impone al opositor el seguimiento de un nuevo proceso para remediar en su caso una violación de un derecho fundamental ocurrido en procedimiento distinto y agotado (STC 66/1982, fundamento jurídico 1.º).

3. En el presente caso, basta con dar por reproducido lo hasta aquí transcrito de las SSTC 93/1983 y 265/1988 para estimar la demanda y otorgar el amparo solicitado, puesto que el Auto recurrido, en la medida en que reconoció efectos civiles a la decisión pontificia sobre matrimonio rato y no consumado, no obstante la oposición formulada por el recurrente, que no puede calificarse de arbitraria, atendidas las razones en que se fundamentaba, además de desconocer el contenido normativo de la citada Disposición adicional segunda de la Ley 30/1981, tal y como resulta de una interpretación cabal de esta norma procesal, infringió el derecho a la tutela judicial efectiva y causó la indefensión proscrita en el art. 24 C.E., en los términos expuestos.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Francisco Javier Alvarez de Paz, y en su virtud:

1.º Reconocer el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24 C.E. y, en consecuencia, su derecho a que el Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de León, en atención a la oposición formulada al reconocimiento de efectos civiles de la decisión pontificia sobre matrimonio rato y no consumado interesada por su esposa, acuerde el archivo o sobreseimiento del procedimiento 50/93.

2.º Declarar la nulidad del Auto de 24 de marzo de 1993, recaído en el referido procedimiento 50/93, quedando a salvo el derecho de las partes y del Fiscal para formular su pretensión en el procedimiento correspondiente.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón. Firmado y rubricado.

29236 *Pleno. Sentencia 329/1993, de 12 de noviembre de 1993. Conflicto positivo de competencia 74/1986. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con los arts. 5 y 6, apartado 5.º, del Real Decreto 1.613/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas en suspensión.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 74/86, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado Jefe del Servicio de cuestiones constitucionales y estatutarias, don Manuel María Vicens Mata, frente a los arts. 5 y 6, apartado 5.º, del Real Decreto 1.613/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas en suspensión. Ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Magistrado Ponente el Presidente de este Tribunal, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 21 de enero de 1986, el Letrado Jefe del Servicio de cuestiones constitucionales y estatutarias de la Generalidad de Cataluña, en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo, promovió conflicto positivo de competencia frente a los arts. 5 y 6, apartado 5.º, del Real Decreto 1.613/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de

febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas en suspensión.

2. Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica resultan ser los siguientes, según se fijan en la demanda:

A) El Consejo de Ministros acordó, en su reunión celebrada el 11 de diciembre de 1985, estimar en parte el requerimiento de incompetencia formulado por la Generalidad, sin atenderlo totalmente, ya que la declaración de «Zona de Atmósfera Contaminada» que el Decreto recurrido permite dictar al Gobierno, ciertamente, puede considerarse un acto de ejecución que normalmente corresponda a la Comunidad Autónoma, pero existen supuestos de contaminación en zonas que afectan al territorio de más de una Comunidad Autónoma, en los que la competencia para su declaración debe corresponder al Estado.

B) Habida cuenta de lo infructuoso del trámite de previo requerimiento, se resolvió formalizar la demanda de conflicto. Las reglas de competencias en materia de protección de medio ambiente son las siguientes: El art. 148.1.9 de la Constitución, que establece que corresponde a las Comunidades Autónomas que asuman la competencia en sus Estatutos la gestión en materia de protección del medio ambiente. Por su parte, el art. 149.1.23 de la Constitución reserva al Estado aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección. El Estatuto de Autonomía dispone en su art. 10.1.6 que corresponde a la Generalidad, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que en la misma se establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades autonómicas para establecer normas adicionales de protección. Por último, mediante los Reales Decretos 2.210/1979, de 7 de septiembre; 1.496/1983, de 20 de julio, y 2.576/1983, de la misma fecha, se traspasaron las funciones y servicios en esta materia.

Sentadas las reglas de distribución competencial, es preciso examinar cuál sea la naturaleza de las declaraciones de las llamadas «Zona Atmosférica Contaminada» previstas en el Real Decreto impugnado. Es incuestionable que se trata de un típico acto de ejecución: de aplicación de las normas previstas en el ordenamiento a un supuesto concreto. En realidad, el Gobierno no discute esta naturaleza ejecutiva de los actos de declaración. La controversia surge respecto de las declaraciones que puedan afectar a áreas contaminadas que se extiendan por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, situación en la que el Estado reclama su competencia. Sin embargo, la posición estatal no puede ser aceptada, puesto que las competencias del Estado para la protección del medio ambiente quedan exclusivamente ceñidas a dictar la legislación básica y no a tomar decisiones de naturaleza ejecutiva. Y, aunque fuera cierto —como hipótesis de razonamiento— que la dimensión supracomunitaria por razón del territorio pudiera hacer necesaria la intervención del Gobierno, debe recordarse que, como señala la STC 80/1985, la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca o la eficacia de las medidas no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada para limitar indebidamente las competencias autonómicas. Los títulos competenciales nacen de la Constitución y no de la interpretación unilateral que de estos preceptos hagan los poderes constituidos. Por el contrario, hay que partir, también, de la presunción de que, de resultar las

medidas necesarias, es de suponer que se adopten por las Comunidades Autónomas «dado el nivel de responsabilidad que hay que presuponer» en ellas. Siendo así, y de llegar el caso, la Generalidad podrá acordar las medidas que crea pertinentes frente a la contaminación, sin perjuicio de que otras Comunidades Autónomas puedan en sus respectivos territorios hacer idénticas declaraciones y de que, incluso, «con la colaboración voluntaria de todos» —sin coacción alguna— puedan arbitrase fórmulas para paliar los efectos contaminantes del dióxido de azufre y de las partículas a que hace referencia la disposición controvertida en el conflicto.

C) Existen dos aspectos de la cuestión que no pueden ser orillados. En primer lugar, que las zonas en que se produzcan fenómenos de contaminación atmosférica pueden muy bien no coincidir con los territorios de las Comunidades Autónomas y, pese a que el constituyente por fuerza tuvo que conocer este hecho, distribuyó las potestades para la protección del medio ambiente sin hacer reserva competencial alguna de las facultades de ejecución en favor del Estado. Y, en segundo lugar, si las Comunidades Autónomas no cumplieren con las obligaciones derivadas de su competencia, la Constitución en su art. 155 prevé medidas coercitivas que el Gobierno puede instar de la Cámara Alta.

En suma, no puede razonablemente sostenerse que si la contaminación atmosférica va más allá del territorio de la Generalidad —lo cual no deja de ser un asunto de difícil determinación— esta circunstancia legitime al Estado para despojar a la Comunidad Autónoma de sus competencias.

D) Es notorio, por otra parte, que nada impide que actuaciones de la Generalidad realizadas dentro de su competencia puedan producir algún efecto fuera de su territorio, tal y como se reconoció en la STC 37/1981.

En virtud de lo expuesto, se solicita de este Tribunal que declare que la titularidad de las competencias ejecutivas sobre medio ambiente previstas en los arts. 5 y 6, apartado 5.º del Real Decreto recurrido, corresponde a la Generalidad de Cataluña, y, en consecuencia, se anulen los referidos preceptos.

3. Por providencia de 29 de enero de 1986, la Sección Primera del Pleno acordó: admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos que a ella se adjuntan al Gobierno, a través de su Presidente, con el fin de que formularan las alegaciones que estimara procedentes en el plazo de veinte días (art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante, LOTC); dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo, a los fines previstos en el art. 61.2 de la LOTC, y publicar la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el Diario autonómico correspondiente.

4. El Abogado del Estado, en escrito de alegaciones presentado el 27 de febrero de 1986 y en representación del Gobierno, solicitó de este Tribunal que desestimara las pretensiones de la Generalidad de Cataluña y declarase que los arts. 5 y 6.5 del Real Decreto impugnado, «interpretados... conforme a los términos en que el Gobierno del Estado contestó al requerimiento de incompetencia formulado», no contravienen la distribución constitucional de competencias. Una pretensión que se funda en los siguientes razonamientos:

A) Es de destacar que la Generalidad no pretende cuestionar la competencia normativa del Estado ejercida en la disposición recurrida, únicamente se imputa a los arts. 5 y 6.5 de la misma una extralimitación competencial en la medida en que se considera que la declaración de «Zona Atmosférica Contaminada» constituye un acto de ejecución de la legislación vigente. Cuando

el Gobierno contestó al requerimiento autonómico de competencia aseveró que existían supuestos de contaminación del aire en los que la Generalidad carecía de competencias de ejecución, por ejemplo, cuando el ámbito territorial de la zona fuera superior al de una Comunidad Autónoma. A este extremo se contrae el objeto del conflicto. Dicho esto, la tesis defendida por el Gobierno es perfectamente respetuosa con los ámbitos competenciales estatal y autonómico, según se razona a continuación.

B) Sabido es que incumbe al Estado, según el art. 149.1.23 de la Constitución, dictar la legislación básica en la materia. Existen reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que se ha mantenido que el concepto de «básico» es material y no formal y que por él debe entenderse: «una regulación normativa uniforme y una vigencia común en toda la nación, con la cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma un común denominador normativo» (STC 1/1982). Además, lo básico no ha de limitarse al nivel normativo, sino que pueden contenerse aspectos básicos en normas reglamentarias e incluso en actos de ejecución (STC 42/1983). En concreto, en materia de medio ambiente, las competencias estatales no se reducen al aspecto puramente normativo, y pueden situarse en el área de las facultades de mera ejecución como son las declaraciones de «Zonas de Atmósfera Contaminada». Y existen límites constitucionales al ejercicio de las competencias autonómicas, según ocurre, v. gr., con el territorio, y que reclaman la intervención estatal. En esta línea, el propio Tribunal ha admitido que la competencia para dictar legislación básica abarque la facultad de promulgar actos de ejecución en algunos supuestos excepcionales; así se reconoció expresamente en la STC 25/1983.

A la luz de lo anteriormente dicho, existen supuestos en materia de medio ambiente que justifican la existencia de un poder de ejecución en manos del Estado, toda vez que a menudo el medio ambiente no puede referirse a ámbitos territoriales determinados —no es posible poner límites al aire—, de forma que las facultades de ejecución pueden afectar a los intereses de distintas Comunidades Autónomas, y venir incluidas dentro de las potestades del Estado para dictar bases.

C) A mayor abundamiento, el territorio es un límite al ejercicio de las competencias autonómicas. Según mantiene la STC 4/1981 la autonomía es un poder limitado. De aquí que el art. 137 de la Constitución delimite la esfera de los distintos entes territoriales a la gestión de sus respectivos intereses, lo cual supone una limitación territorial. Otro tanto se desprende de la letra del art. 147.2 b) de la Constitución, y de las SSTC 25/1981 y 1/1982 que definen a las Comunidades Autónomas como Corporaciones Públicas de base territorial y consideran el territorio como un límite material de validez de las normas autonómicas. En este contexto, el art. 25.1 del Estatuto de Cataluña contiene una cláusula limitativa a las competencias de la Generalidad por razón del territorio. Como conclusión hay que entender que la competencia autonómica en materia de medio ambiente se circunscribe al territorio que le es propio; en esta línea, la STC 72/1983.

La contaminación «no respeta ni se detiene en los límites territoriales de cada Comunidad Autónoma, lo que implica afectar a un interés suprarregional, y en su virtud, las competencias autonómicas (no) son suficientes para satisfacerlo». Esto obliga a concluir que la declaración de «Zona Atmosférica Contaminada» ha de ser de la titularidad estatal al afectar a un interés supraautonómico.

5. La Sección Primera del Pleno, por providencia dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, con fecha 12 de noviembre de 1990 acordó conceder a las partes un plazo de diez días para que alegasen sobre los efectos que pudiera tener en el conflicto, en su mantenimiento o desaparición, en Real Decreto 1.154/1986, de 11 de abril, que modifica la disposición impugnada.

6. El Abogado del Estado, en escrito de alegaciones registrado el 23 de noviembre de 1990, solicitó de este Tribunal que dictara Auto poniendo fin al conflicto por haber desaparecido el objeto del mismo. Así los artículos del Real Decreto 1.613/1985, en este conflicto controvertidos, reciben una nueva redacción en virtud del Real Decreto 1.154/1986, de 11 de abril, norma promulgada después del planteamiento del conflicto el 21 de enero de 1986. En la medida en que no se ha planteado un nuevo conflicto respecto al del segundo Real Decreto, lo que resulta evidente es que los artículos del primer Real Decreto, a los que afecta el presente conflicto, han sido expresamente sustituidos por otros de nueva redacción. «Por ello, esta representación, siguiendo instrucciones superiores, manifiesta que, desaparecido el objeto del conflicto, no procede mantener el mismo».

7. El Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo Ejecutivo, por escrito presentado el 28 de noviembre de 1990 y enviado por correo certificado el día 26 anterior, estima que subsiste plenamente la controversia competencial que dio origen al conflicto. En efecto, la nueva redacción otorgada a la disposición recurrida se limita a reducir la intervención del Gobierno en los supuestos en que los efectos de la contaminación excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, pero ello no supone la satisfacción de las pretensiones deducidas en la demanda. Conviene insistir en que la reserva atribuida al Estado por el art. 149.1.23 de la Constitución únicamente alcanza a la producción de la legislación básica. Y la colaboración debida entre las Comunidades Autónomas afectadas y su necesaria cooperación, debe bastar «al menos a modo de primera instancia de intervención». Lo que el Estado pretende con las normas discutidas es sustituir a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias estatutariamente previstas por el simple hecho de que ocasionalmente los efectos perjudiciales sobrepasan su ámbito territorial, «por insignificantes que sean tales efectos, tanto en duración como en intensidad». Mas la Constitución española no prevé estas sustituciones salvo cuando pueda invocarse algún otro título competencial del Estado prevalente (v. gr. la seguridad pública, art. 149.1.29), pero, incluso, en tales supuestos, la competencia autonómica sólo ha de ceder en casos extraordinarios, y a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad. En definitiva, «sólo si se diera esta interpretación al contenido del Real Decreto... cabría entender satisfechas las pretensiones de esta parte».

8. Por providencia de fecha 10 de noviembre de 1993, se señaló el día 12 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña estriba en resolver si los arts. 5 y 6, apartado 5.º, del Real Decreto 1.613/1985, sobre contaminación atmosférica por dióxido de azufre y partículas en suspensión y normas de calidad del ambiente,

invaden las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente (art. 10.1.6 del Estatuto de Autonomía), tal y como en la demanda se denuncia.

Un problema procesal previo al enjuiciamiento de esta controversia constitucional se suscita por el Abogado del Estado en el segundo trámite de alegaciones que este Tribunal abrió mediante providencia del art. 84 de la LOTC y en el cual se puso de manifiesto a las partes que los preceptos impugnados habían recibido una nueva redacción en el Real Decreto 1.154/1986, de 11 de abril, por el cual se modificó el Decreto objeto de este conflicto de manera sobrevenida a la formalización de la demanda, el 21 de enero del mismo año, y a resultados de la estimación parcial por el Gobierno del previo requerimiento de incompetencia formulado por el Ejecutivo Autonómico actor. Señala el Abogado del Estado que la sustitución de unos preceptos por otros debe llevar a una resolución en la que se declare la desaparición del objeto del conflicto.

Sin embargo, esta pretensión no se compadece en modo alguno con una reiterada jurisprudencia constitucional que debe, sin duda, resultar ya notoria a las partes y que, por ello, podemos ahora reseñar de manera más sucinta. El Tribunal Constitucional sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, que debe inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. La controversia constitucional no puede quedar automáticamente enervada por la simple modificación de las disposiciones cuya adopción dio origen al conflicto, cuando las partes demanden todavía una determinación jurisdiccional de sus competencias que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada (SSTC 182/1988, fundamento jurídico 1.º; 248/1988, fundamento jurídico 2.º; 167/1993, fundamento jurídico 2.º; AATC 155/1991, 30/1992, entre otros). Hay que huir, pues, de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, con el fin de salvaguardar el principio de la irrenunciabilidad e indisponibilidad de las competencias por las partes y, al tiempo, custodiar la vigencia de las normas constitucionales y estatutarias atributivas de competencias a las Administraciones. Cuanto se ha dicho cobra mayor relevancia en un caso como el que nos ocupa en el cual no ha habido una derogación de los preceptos de manera que queden definitivamente expulsados del ordenamiento jurídico, sino que las normas contenidas en los arts. 5 y 6.5 del Real Decreto 1.613/1985, únicamente fueron en parte modificadas en los arts. 5 y 6.5 del Real Decreto 1.145/1986, mediante una adición: la restricción consistente en que la declaración por el Gobierno se producirá cuando la situación de contaminación sobrepase el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. No fue esto lo pretendido por la Generalidad en su escrito de requerimiento ni en la ulterior demanda de conflicto ni en sus alegaciones del art. 84 de la LOTC, ya que reclama la competencia para dictar esas resoluciones siempre que la contaminación afecte a su ámbito territorial.

En suma, sin perjuicio de lo que sobre el fondo del asunto podamos resolver, es claro que la estimación parcial por parte del Gobierno del requerimiento de incompetencia, anunciando su voluntad de modificar el Real Decreto discutido, y, de hecho, la posterior modificación normativa operada no han logrado hacer desaparecer

la controversia sobre las respectivas esferas de competencias (en el mismo sentido, la STC 209/1989, fundamento jurídico 1.º), de forma que pueda estimarse desaparecido el objeto del conflicto, ni permite entender satisfecha extraprocesalmente la pretensión deducida por el requirente en virtud de la actividad desplegada por el requerido. Es menester, pues, rechazar la excepción procesal opuesta por el Abogado del Estado y enjuiciar el litigio sin más dilaciones.

2. Dicho esto, conviene poner de manifiesto el tenor de los preceptos reglamentarios supuestamente invasores de las competencias autonómicas y la regulación que de ellos se desprende. El art. 5 del Real Decreto 1.613/1985, en relación con el art. 2, establece que en las zonas donde se superen los valores límite de concentración de dióxido de azufre y partículas en suspensión en ciertos períodos y condiciones fijados en unas tablas recogidas en el anexo, el Gobierno las declarará «Zonas de Atmósfera Contaminada»; declaración que produce los efectos previstos en el título III del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley de 22 de diciembre de 1972, de protección del ambiente atmosférico, y que, sustancialmente, implica la adopción de un régimen administrativo especial, consistente en determinadas medidas de lucha contra la contaminación dentro del perímetro de la zona afectada y respecto de los focos emisores, según las circunstancias concurrentes en cada caso y de acuerdo con un plan que en la declaración se fija. Esta facultad estatal para la declaración de esas zonas por el Gobierno y en consecuencia también para la cesación, desaparecidos los graves efectos para las condiciones ambientales y la salud humana que esta situación entraña (art. 4.1 del Real Decreto 1.613/1985), se limitó o restringió —ya se ha dicho— en la redacción otorgada al art. 5 por el Real Decreto 1.154/1986 a los supuestos en que: «cuando la situación de contaminación existente por su propia naturaleza o circunstancias concurrentes, y en particular por su origen o efectos sobrepase el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma»; una cláusula que se añade al texto anterior. Y aunque el conflicto resultara formalmente trabado en la demanda frente al art. 5 en la redacción que le otorgaba el primer Real Decreto, es un dato que no puede ser orillado que dicha disposición rige hoy en nuestro ordenamiento jurídico con esta otra segunda redacción, respecto de la cual subsiste la controversia competencial que justifica nuestro pronunciamiento y sobre la que las partes han podido alegar lo que a su derecho mejor conviniera en el trámite de alegaciones concedido ex art. 84 de la LOTC. Ello obliga a que la decisión sobre la existencia o no de una invasión o extralimitación competencial deba producirse acerca de la norma contenida en el art. 5 del texto hoy vigente.

En segundo lugar, se impugna el art. 6.5 del Real Decreto que en la disposición modificativa añade al texto anterior: «cuando la declaración o cesación de la zona de atmósfera contaminada corresponda al Gobierno»; y donde se prescribe que, una vez cumplimentado lo establecido en los apartados anteriores del mismo artículo, «el Alcalde o Alcaldes remitirán los expedientes a la autoridad ambiental de la correspondiente Comunidad Autónoma que completará su instrucción y los remitirá con su informe a la CIMA (Comisión Interministerial de Medio Ambiente), la cual elevará su propuesta al Consejo de Ministros para su aprobación». La impugnación de la Generalidad parece ser aquí una simple consecuencia de la efectuada respecto del art. 5: se discute también en este artículo la facultad del Gobierno, para hacer esa declaración.

Los términos del conflicto entablado frente a estas dos normas son claros. La Generalidad recuerda: que

el art. 149.1.23 de la Constitución reserva al Estado la aprobación de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23); y que el art. 10.1.6 del Estatuto dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos en que en la misma se establezca, en materia de protección del medio ambiente, de nuevo, sin perjuicio de las facultades para establecer normas adicionales de protección. Sentadas las reglas de distribución competencial —habría que añadir a éstas mencionadas en la demanda el art. 148.1.9 de la Constitución, que deja en la esfera autonómica la «gestión» en materia de protección del medio ambiente—, la Generalidad destaca la naturaleza típicamente ejecutiva de la resolución por la cual se aprueba la declaración de una zona atmosférica contaminada: el acuerdo de aplicar al supuesto concreto las normas legislativas y reglamentariamente previstas. Una razón por la cual esta declaración debe corresponder a quien ostenta las facultades ejecutivas o de gestión en la materia, la Comunidad Autónoma, y no al Estado que únicamente posee facultades para dictar la legislación básica. Este razonamiento desgajable de las reglas de distribución competencial no puede ser alterado —a su juicio— a causa del territorio de la zona, invocando la dimensión supraautonómica de la medida, de manera que justifique la intervención del Gobierno; la hipotética eficacia de la medida —se dice— no crea competencia alguna para el Estado. De llegar el caso de una zona que sobrepase el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, la Generalidad acordará las medidas que estime pertinentes contra la contaminación, sin perjuicio de que otras Comunidades Autónomas hagan lo mismo en sus respectivos territorios. Debe bastar, pues, con la colaboración debida y la necesaria cooperación entre Comunidades Autónomas. Y el Estado no puede «sustituir» a la Generalidad en el ejercicio de sus facultades ejecutivas, por el hecho de que los efectos perjudiciales sobrepasen su ámbito territorial.

Por su parte, el Gobierno trae a colación que las facultades estatales para emanar legislación básica y establecer los términos de la competencia pueden abarcar, excepcionalmente, actos de ejecución, una excepcionalidad que se justificaría aquí por el ámbito territorial supraautonómico de las zonas, así como en que «no es posible poner límites al aire», y en la afectación de este problema a los intereses de distintas Comunidades Autónomas; a la par que señala la existencia de un evidente límite territorial al ejercicio de las competencias autonómicas, que se hace expreso en el art. 25.1 del Estatuto y se desprende del art. 147.2 b) de la Constitución y de la propia naturaleza de las Comunidades Autónomas como entes territoriales.

Vistas así las cosas, la controversia constitucional queda reducida a resolver a quién corresponde constitucionalmente, si a la Generalidad de Cataluña o al Estado, la declaración y ulterior cesación como zona contaminada cuando se dan las circunstancias previstas en el art. 5 del Real Decreto 1.154/1966.

3. De los arts. 148.1.9 y 149.1.23 de la Constitución y del art. 10.1.6 del Estatuto se desprende, sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general, y, en concreto, de contaminación atmosférica corresponden a la Generalidad de Cataluña y no al Estado. Pero esas facultades ejecutivas se circunscriben y han de ejercerse dentro del territorio de Cataluña (art. 25.1 E.A.C.) y, por ello, no pueden alcanzar a industrias o actividades colocadas

fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque produzcan efectos contaminantes dentro de ese territorio. De igual modo, una Comunidad Autónoma colindante no puede adoptar medidas para la protección del medio ambiente en relación con industrias o actividades contaminantes situadas en Cataluña.

Esta limitación territorial se da con toda evidencia en relación con los efectos que se deducen de la declaración de zona de atmósfera contaminada. De modo que tal declaración supone la imposición de obligaciones, límites y prohibiciones que afectan a una determinada área geográfica. La Generalidad de Cataluña puede adoptar tales medidas, asegurando su plena efectividad cuando la zona a declarar se circunscribe al territorio de la Comunidad Autónoma. Pero no cabe eliminar la posibilidad de la existencia de un caso de contaminación atmosférica que afecte más allá del territorio de una Comunidad Autónoma. Son posibles supuestos tanto de propagación de la contaminación de una a otra Comunidad Autónoma como de la existencia de emisiones contaminantes en zonas limítrofes entre distintas Comunidades Autónomas por distintas causas cuyo tratamiento requiere correcciones, limitaciones o restricciones en el territorio tanto de una como de otra Comunidad Autónoma. Constitucionalmente ninguna de las autoridades de una Comunidad Autónoma puede adoptar medidas al efecto que tengan eficacia directa en el territorio de la otra.

Ello no se niega por la Generalidad de Cataluña que, sin embargo, estima que estas situaciones podrían ser solucionadas mediante la fragmentación de las zonas en función del ámbito territorial respectivo, de modo que cada una de las Comunidades Autónomas ejercería separadamente su propia competencia, sin perjuicio de que el Estado pudiera reservarse facultades de mera coordinación. Desde luego, no cabe excluir en esta materia de medio ambiente la existencia de facultades estatales de coordinación. Estas facultades de coordinación podrían asegurar la adopción coordinada por las Comunidades Autónomas afectadas de medidas en cada uno de sus territorios para afrontar un problema que, por su dimensión afecta más allá de los límites del propio territorio. Una actuación diligente de las Comunidades Autónomas implicadas, tratándose además de facultades en buena parte regladas para declarar zonas de atmósfera contaminada en función de la propia gravedad de la situación, dentro de su propio territorio permitirá normalmente la adopción de las medidas legalmente previstas para asegurar la calidad del ambiente, haciendo innecesaria la intervención estatal.

4. El art. 5 del Real Decreto 1.613/1985, en su redacción actual desconoce toda posibilidad de tal ejercicio coordinado y paralelo de las competencias autonómicas, para tratar cualquier tipo de problemas de contaminación de dimensión supraautonómica. Adopta como criterio único y exclusivo la actuación directa del Estado mediante una decisión única con la consiguiente exclusión de la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma.

Es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello, al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños

irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases (STC 48/1988), y que en este caso además se conectan con la garantía del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 C.E.) que se refiere en particular a la prevención de la contaminación atmosférica, en los últimos años se ha manifestado, entre otros instrumentos internacionales, en el Convenio de Viena de 12 de marzo de 1985 y su Protocolo adicional, hecho en Montreal el 16 de septiembre de 1987, para la protección de la capa de ozono, así como en la Declaración de La Haya de 11 de marzo de 1989. Siendo de señalar que tanto en estos instrumentos internacionales como en el art. 45 C.E., la protección del medio ambiente tiene como objetivo final y está íntimamente unida a «la protección de la salud de las personas» (art. 130 R del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), pues como se ha dicho en la STC 64/1982, (fundamento jurídico 1.º) la «calidad de vida» que cita el art. 45 C.E. y uno cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla «está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1».

Ello no se niega por la propia Generalidad de Cataluña, que admite que, en casos extraordinarios y a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad, podría ceder la competencia autonómica en favor del Estado. Sin embargo, la norma cuestionada no se limita sólo a estos supuestos, ni en su redacción establece cautelas especiales, en función del carácter extraordinario o excepcional de la situación, ni se refiere a razones de grave y urgente necesidad, sino que hace de la intervención ejecutiva del Estado una situación normal, lo suficientemente genérica y ambigua, al referirse genéricamente a naturaleza, circunstancias concurrentes, al origen y a los efectos, como para dar lugar a un vaciamiento efectivo de las competencias de las Comunidades Autónomas, y, en concreto, de la de Cataluña, incluyendo aquellos casos en los que la simple coordinación de la actuación propia de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas podría conseguir el mismo o un mejor resultado sin quiebra ni restricción de las competencias de las Comunidades Autónomas afectadas.

De todo ello se deduce que no es adecuada a la Constitución la solución ofrecida en la disposición recurrida: una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos del Estado por el mero hecho de que las zonas atmosféricas contaminadas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas. Esta solución sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifiquen la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables. En la medida en que el art. 5 del Real Decreto 1.613/1985 reconoce competencia al Estado más allá de estos excepcionales supuestos, invade y desconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

5. El art. 6.5 del Real Decreto 1.613/1985 se refiere al supuesto en que «la declaración o cesación de la zona de atmósfera contaminada corresponda al Gobierno». Es claro que en cuanto dicho precepto se considere como aplicación de lo previsto en el art. 5 del mismo Real Decreto, incurre en el mismo vicio de extralimitación

competencial de aquél. Pero, según hemos dicho en el fundamento jurídico anterior, esa extralimitación competencial no excluye, e incluso así lo admite la propia Generalidad de Cataluña, que pueda existir un margen legítimo para la actuación del Estado, y por tanto para la declaración o cesación de zona contaminada por parte del Gobierno. Pues bien, y en relación con ese supuesto hemos de examinar si el art. 6.5 de la disposición controvertida lesiona el orden constitucional estatutario de competencias.

A tal efecto, es preciso traer a colación, según el art. 6 del Real Decreto 1.613/1985, que la declaración de «Zona Atmosférica Contaminada» de un núcleo de población, lugar o área territorial, en cuanto constatación de la situación de emergencia, pone fin a un procedimiento o expediente administrativo tramitado tras la denuncia de cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, ante las autoridades ambientales correspondientes, o actuando estas mismas con impulso de oficio cuando lo consideren justificado o así se reclame por el CIMA a la vista de distintos informes; un expediente que tramitan los Alcaldes de los municipios afectados, «remiten a la autoridad ambiental de la correspondiente Comunidad Autónoma, que completará su instrucción y los remitirá con su informe a la CIMA, la cual elevará su propuesta al Consejo de Ministros para su aprobación» (apartado 5.º del citado art. 6 en la redacción que le otorga el Real Decreto modificativo).

Quiere con ello decirse que, aunque la declaración que culmina el expediente administrativo en estos casos excepcionales que por la dimensión supraautonómica y la gravedad del problema de contaminación pueda corresponder al Gobierno, para evitar daños irreparables, ni los entes locales ni las Comunidades Autónomas afectadas se ven excluidas del ejercicio de otras importantes facultades de ejecución. Así el art. 7 del Real Decreto 1.613/1985 dispone que la declaración establecerá un plan de medidas a adoptar para mejorar progresivamente la calidad del aire, disminuyendo las concentraciones de dióxido de azufre y de partículas en suspensión hasta alcanzar los valores límite; la elaboración de este plan corresponde a los Ayuntamientos implicados, pero para ello podrán recabar la oportuna asistencia técnica de las Administraciones autonómicas competentes, así como para la ejecución de los planes (apartados 3.º y 4.º). Las Comunidades Autónomas no se ven, por tanto, sustituidas o desplazadas en sus funciones ejecutivas para la protección del medio ambiente atmosférico más que en la declaración de la zona si ésta sobrepasa su territorio y en virtud de las razones excepcionales expuestas, pero no en la previa elaboración del plan de medidas ni en la posterior ejecución del plan. El diseño dispuesto en el precitado Real Decreto es, pues, respetuoso y propicia la deseable cooperación en la materia de todas las Administraciones implicadas en función de sus respectivos intereses.

En consecuencia, el art. 6.5 del Real Decreto 1.613/1985, en la redacción que le otorga el Real Decreto 1.154/1986, no lesiona el orden constitucional de competencias.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que la titularidad de la competencia ejercida en el art. 5 del Real Decreto 1.613/1985, de 1 de agosto, en la redacción que le otorga el Real

Decreto 1.154/1986, de 11 de abril, corresponde a la Generalidad de Cataluña en los términos señalados en el fundamento jurídico 4.º

2.º Declarar que el art. 6.5. del Real Decreto 1.613/1985, en la redacción que le otorga el Real Decreto 1.154/1986, no lesiona el orden constitucional de competencias.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a doce de noviembre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

29237 Pleno. Sentencia 330/1993, de 13 de noviembre de 1993. Conflicto positivo de competencia 930/1987, promovido por el Gobierno Vasco en relación con la Resolución de 26 de febrero de 1987, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se convocan 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el verano de 1987, dirigidas a Profesores numerarios Inglés de niveles no universitarios, con la colaboración del Consejo Británico.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 930/87, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Juan Luis Diego Casals, frente a la Resolución de 26 de febrero de 1987, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se convocan 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el verano de 1987, dirigidas a Profesores numerarios de Inglés de niveles no universitarios, con la colaboración del Consejo Británico. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta; ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de julio de 1987, el Gobierno Vasco planteó conflicto positivo de competencia en relación con la Resolución de 26 de febrero de 1987 (B.O.E. del 5 de marzo), de

la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se convocan 201 plazas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido y en España durante el verano de 1987, dirigidas a Profesores numerarios de Inglés de niveles no universitarios, con la colaboración del Consejo Británico. Ello con arreglo a la fundamentación que a continuación se resume:

A) La Resolución impugnada se dirige no sólo al profesorado del propio Ministerio de Educación, sino también al de las Comunidades Autónomas y, en concreto, al de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta, sin embargo, tiene atribuida competencia en materia de función pública y, específicamente, en materia de perfeccionamiento de sus funcionarios, lo que excluye la posibilidad de una actuación ejecutiva y de gasto del Estado en el mismo ámbito sin que exista un acuerdo previo entre ambos poderes públicos sobre esta actuación estatal. La competencia que el País Vasco ostenta sobre la formación y perfeccionamiento de sus funcionarios le es atribuida en función de la potestad organizativa que le corresponde para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, y en virtud de la competencia que sobre el estatuto de sus funcionarios ha asumido en el art. 10.4 del E.A.P.V. La competencia autonómica de desarrollo de las bases del Estado en la materia incluye tanto competencias normativas como ejecutivas y, evidentemente, la organización de cursos de formación y perfeccionamiento para sus funcionarios se encuentra entre las facultades ejecutivas comprendidas en el título competencial autonómico. Por lo que respecta a los funcionarios docentes, en virtud de las competencias que el País Vasco tiene atribuidas en materia de enseñanza (art. 16 E.A.P.V.), se consideran propios de esta Comunidad Autónoma los docentes que estén adscritos a los Centros de enseñanza de la Comunidad Autónoma o a los servicios transferidos, respecto a los cuales ejercerá la Comunidad las competencias que tiene atribuidas en materia de organización administrativa y régimen estatutario de sus funcionarios. Así ha sido reconocido en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado al País Vasco en materia de enseñanza, en los que, además, se recoge explícitamente la competencia autonómica sobre la formación y perfeccionamiento de este profesorado. En suma, en virtud del texto constitucional y estatutario y dadas las especificaciones contenidas en los Reales Decretos de traspaso de bienes y servicios y el posterior desarrollo normativo en esta materia, el País Vasco tiene una competencia exclusiva para la regulación, organización y ejecución de cursos de formación y perfeccionamiento de su personal y, en concreto, de sus funcionarios docentes.

B) El representante de la Comunidad Autónoma se pregunta si esta competencia autonómica excluye una competencia del Estado para la realización de actividades de perfeccionamiento de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. La competencia autonómica de referencia no es la genérica sobre formación y perfeccionamiento de sus funcionarios (que incluye tanto las potestades normativas como ejecutivas), sino la más concreta (ejecutiva) sobre organización y ejecución de cursos de formación y perfeccionamiento para los mismos, que es el objeto de la Resolución en conflicto. Pues bien: si de la distribución constitucional y estatutaria de competencias se ha derivado una total regionalización de la competencia sobre formación y perfeccionamiento de los funcionarios propios de cada Comunidad Autónoma, confiriéndose a éstas una competencia exclusiva para la regulación, organización y ejecución de las actividades de formación y perfeccionamiento de los mismos, ello obliga a excluir la posibilidad de una actividad o actua-