



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

GACETA DE MADRID

Año CCCXXII

Viernes 10 de diciembre de 1982

Suplemento al núm. 296

SUMARIO

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 114/1982.—Sentencia número 64/1982, de 4 de noviembre. 1
Sala Primera. Recurso de amparo número 50/1982.—Sentencia número 65/1982, de 10 de noviembre. 5
Sala Segunda. Recurso de amparo número 131/1982.—Sentencia número 66/1982, de 12 de noviembre. 6

PAGINA

Sala Segunda. Recurso de amparo número 256/1981.—Sentencia número 67/1982, de 15 de noviembre. 9
Corrección de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 276, de fecha 17 de noviembre de 1982. 14

PAGINA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32604 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 114/1982. Sentencia número 64/1982, de 4 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truñol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 114/1982, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, en el que han comparecido el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente; el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas; siendo ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El Abogado del Estado, en la representación que tiene atribuida, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural, afectados por actividades extractivas, por infracción de los artículos 2.º, 138, 149.1.23 y 149.1.25 de la Constitución, así como de los artículos 9.10 y 10.5 y 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sustancialmente en base a los siguientes motivos:

a) Partiendo de un estudio pormenorizado de los preceptos constitucionales y estatutarios reseñados, así como de los Reales Decretos 1950/1980, de 31 de julio, y 738/1981, de 9 de enero, de transferencias, y demás disposiciones ecomplementarias, llega a la conclusión de que a la Generalidad de Cataluña le corresponde:

1. En materia de espacios naturales protegidos: La política y la gestión, en los términos del convenio celebrado con ICONA.
2. En materia de minería: El desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado —dando al término

«base» el alcance material preconizado por este alto Tribunal en la sentencia de 28 de julio de 1981— y de modo ya explícito, las competencias administrativas ordenadas en la legislación minera estatal para el otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones, para la vigilancia e inspección y para sancionar.

3. En materia de protección del medio ambiente, en general: El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado y la posibilidad de establecer normas adicionales de control.

b) Aun cuando no existe una Ley básica estatal, en sentido estricto, que abarque la materia que regula la Ley catalana, no obstante pueden inducirse las bases que han de informar la actividad del legislador autonómico en concreto de la Ley de Espacios Naturales Protegidos y su Reglamento, de la Ley de Minas y su Reglamento y de la Ley de Fomento de la Minería.

Tales bases se centran para el Abogado del Estado en:

1. La existencia de un «numerus clausus» de modalidades de espacios naturales protegidos.
2. La reserva de Ley para la creación de tres de esas modalidades.
3. Compatibilidad del régimen de protección de dichos espacios, en tres de sus modalidades, con el aprovechamiento ordenado de sus producciones, previa autorización del órgano competente (ICONA).

c) De todo ello se deduce que la impugnada Ley catalana crea subrepticamente una nueva modalidad de espacio natural protegido, y que, en todo caso, a los «espacios de especial interés natural» les otorga un régimen de protección específica superior que el previsto para los espacios naturales.

Con ello, la Ley impugnada se ha arrogado la competencia para extender a todo el territorio de la comunidad medidas que tendrían sentido únicamente para los espacios naturales protegidos en sentido formal, sin que sea aceptable calificar a estas medidas jurídicas tan restrictivas como adicionales de protección.

d) En el orden a la legislación minera, pueden inducirse de la legislación vigente algunas bases, aplicables al presente recurso, así como las consecuencias derivadas de las mismas:

1. La exploración, investigación y explotación de yacimientos minerales y demás recursos geológicos son actividades que hay que promover y desarrollar, con el fin de procurar el abastecimiento de materias primas minerales a la industria española (artículo 1.º, Ley Fomento Minería).

2. La protección del medio ambiente está configurada como una condición que la autoridad administrativa puede imponer

al beneficiario de autorizaciones, permisos o concesiones, en el momento del otorgamiento, y cuya infracción puede comportar sanción o incluso caducidad en caso de infracción grave (artículos 16, 33, 69 y 81 de la Ley de Minas).

Frente a eso, la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad, sin sujeción a planteamiento especial alguno:

1. Asigna a la actividad minera un lugar subordinado, considerándola como actividad que es preciso limitar, en lugar de fomentar, como se desprende con claridad del artículo 3.º de la Ley. Por una parte, la explotación de los recursos de las secciones A y B está subordinada a la concurrencia de unos supuestos que no figuran en la legislación del Estado (cfr. también artículo 6.4). Por otro lado, la explotación de los recursos de las secciones C y D está condicionada a requisitos que no están tampoco en la Ley del Estado.

2. Otorga a la protección del medio ambiente un valor absoluto y con eficacia condicionante del ejercicio de una actividad extractiva, según se desprende de los artículos 3.º y 4.º de la Ley impugnada. En particular, el condicionamiento antes transcrito respecto a los recursos de las secciones C y D entraña la consagración de una prioridad del valor medio ambiente frente al valor explotación, de la riqueza minera, que contradice el planteamiento de base de la legislación estatal. Además, no se considera aceptable que una Ley de una Comunidad Autónoma subordine el ejercicio de una actividad lícita y protegida a que un determinado documento estatal (de plan habla la Ley catalana) defina expresamente la preferencia de esa actividad frente a intereses concurrentes.

3. Echa sobre los particulares la carga de realizar estudios previos y de proponer, en consecuencia, las medidas de protección adecuadas, reservando a la Administración la decisión en términos de absoluta discrecionalidad, pues no hay referencia alguna a criterios objetivos, todo lo cual queda consagrado en los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 8.º de la Ley recurrida.

Insiste, por último, en que el establecimiento del principio de restauración no puede calificarse de «medida adicional de protección» del medio ambiente, pese a que así quiera presentarse para justificar su implantación en la competencia otorgada por el artículo 149.1.23 de la Constitución y en el artículo 10.6 del Estatuto de Cataluña, cabalmente porque es una opción básica, como se ha dicho.

e) Completando la anterior argumentación, se impugna la disposición transitoria tres, por entender que quiebra el principio de solidaridad, en tanto en cuanto de la mención de los sectores productivos básicos para la economía de Cataluña se induce que dicho principio constitucional ha sido ignorado.

2. En escrito que tuvo entrada el 20 de abril de 1982 se personó el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al tiempo que solicitaba la concesión de una prórroga para la formalización de sus alegaciones, lo que se acordó favorablemente por providencia de 21 de abril de 1982.

3. En sus alegaciones el Consejo Ejecutivo dijo, en síntesis, lo siguiente:

a) Toda la cuestión debatida debe enfocarse partiendo de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Española (CE), precepto que ignora el representante del Gobierno en su recurso, y que configura la protección del medio ambiente como un principio rector de la política social y económica.

Por otra parte, el precepto en su apartado 2 se dirige a todos los poderes públicos, es decir, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y Entidades locales, habilitándoles para exigir y llevar a término conductas positivas en relación con la utilización racional de los recursos naturales, deduciéndose, al tiempo, que la actuación del Parlamento de Cataluña al abordar el tratamiento legislativo de esta cuestión ha sido constitucional.

Estos principios rectores han de entenderse en su carácter positivo y condicionante de la labor normadora de los poderes públicos, que en materia de medio ambiente se canaliza por la técnica de la restauración. De tal forma, que si por imperio de la Constitución (artículo 45) todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y los poderes públicos —todos los poderes públicos— han de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales —incluida, por tanto, la minería—, con el fin de defender y restaurar, o sea, reponer a su situación primitiva el medio ambiente, carece de todo fundamento tachar de inconstitucionalidad, y hacerlo precisamente al amparo de unas supuestas bases o principios deducidos de la legislación anterior a la Constitución, una Ley que, como la del Parlamento catalán, no tiene otro propósito ni responde a otras finalidades que las establecidas por la propia Constitución.

b) En cuanto a los motivos específicos de impugnación, mantiene la Generalidad que la cuestión ha de quedar centrada en torno a la materia específica de la protección del medio ambiente.

Se rechaza expresamente la consideración de que los Decretos de transferencias de servicios en la materia puedan entenderse como la interpretación auténtica de las competencias del Parlamento de Cataluña y la Generalidad, ni cualquier otro acuerdo administrativo suscrito con ICONA, debiendo aceptarse únicamente los puntos de referencia de la Constitución y el

Estatuto de Autonomía, cuyos artículos 149.1.23 y 10.6, respectivamente, los fijan con claridad en lo que al medio ambiente se refiere.

c) Fartiendo del hecho de que la inexistencia de una específica ausencia de legislación básica dictada por el Estado no enerva las posibilidades normativas de la Comunidad Autónoma catalana, se mantiene, a mayor abundamiento, que la Ley recurrida tampoco contradice los principios que pudieran deducirse de la legislación preconstitucional en la materia.

De tal legislación, y en especial de la Ley de 2 de mayo de 1975, no puede deducirse que se haya consagrado un «numerus clausus» de espacios territoriales protegibles en razón al medio ambiente. La Ley catalana, en todo caso, no crea una nueva modalidad de espacio natural protegido, sino que se limita a plasmar las competencias propias de la Generalidad, aplicando medidas adicionales de protección sobre una lista de espacios naturales elaborada por el Pleno de la Comisión de Urbanismo de Cataluña, en íntima conexión con el ejercicio de competencias que se deriva del artículo 148.1.3 de la Constitución.

De igual forma se rechaza la tesis de que con tales medidas se impide el aprovechamiento mismo, afirmándose que el texto de la Ley compatibiliza tales aprovechamientos con la necesidad de proceder a la restauración de los terrenos en vistas a la protección del medio ambiente.

d) Tampoco existe contradicción entre la Ley catalana y los principios derivados de la legislación específica en materia de minería. Dado que de la misma se deduce que la autoridad administrativa debía imponer a las explotaciones mineras medidas de protección del medio ambiente (artículos 5.3 de la Ley de Minas y 7.3 de su Reglamento).

De otra parte, lo que la Ley impugnada pretende es precisamente hacer compaginable la utilidad social de la minería y el mantenimiento del entorno ambiental, a través del instrumento de la restauración, que contempla la propia Constitución en su artículo 45.

Se afirma igualmente que la Ley catalana no atribuye a la minería un valor secundario, ni introduce limitaciones que queden fuera de los condicionamientos constitucionales. Las medidas que se arbitran tienen por objeto evitar las actividades extractivas cuando de antemano resulte o que no son rentables o que el daño que van a causar es técnicamente de imposible restauración, y eso no es más que velar por la utilización racional de los recursos naturales.

e) Se argumenta también que no puede decirse que exista una invasión de competencias del Estado, por el hecho de que la Ley recurrida haga referencia al plan energético, pues éste como cualquier otro no es más que una definición de objetivos y prioridades.

Rechaza la Generalidad la acusación de que la exigencia de un programa de restauración pueda considerarse como una pesada carga, sino como un elemento más de la planificación de una explotación minera, para terminar rechazando toda la filosofía que impregna la demanda del Gobierno en cuanto a la valoración prioritaria de la explotación minera frente a la protección del medio ambiente.

Finaliza la Generalidad su contestación a la demanda rechazando de plano la acusación de insolidaridad por notoriamente infundada.

4. Ha comparecido también el Parlamento de Cataluña en escrito presentado el 29 de abril de 1982 y cuyos puntos esenciales son los siguientes:

a) Se rechaza totalmente el que la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de espacios naturales quede reducida a lo que se deduzca del convenio suscrito con ICONA, según el Decreto de transferencias 1950/1980, de 31 de julio.

En razón a lo dispuesto en el artículo 10.6 del Estatuto, se mantiene la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de espacios naturales protegidos, pues en la remisión que se hace al artículo 149.1.23 de la Constitución Española no existe correlativo entre el precepto constitucional y el estatutario, criterio interpretativo que viene a reafirmarse por la posición jurisprudencial del Tribunal Constitucional y en especial por el propio Decreto de transferencias de 31 de julio de 1980.

A partir de esta posición de principios se concluye que el carácter instrumental de las transferencias de servicios adquiere solamente relevancia a efectos de la función ejecutiva de la competencia, ámbito al que queda reducido el convenio entre ICONA y la Generalidad y que no puede afectar al ejercicio de la potestad legislativa que sobre la materia corresponde a la Generalidad.

b) Mantiene el Parlamento de Cataluña que la Ley impugnada no tiene otro objeto que el establecimiento de medidas de protección del medio ambiente, en razón a actividades que se realicen en determinados términos municipales, las cuales se articulan siguiendo los criterios de sectorialidad, especialidad territorial y el principio de restauración como técnica operativa.

La Ley no está declarando, clasificando o regulando unos espacios a efectos de su protección integral, sino que simplemente se limita a establecer unos criterios para la aplicación territorial de las medidas de protección del medio ambiente, y como todo conjunto de medidas de tal naturaleza, resulta lógico que afecte a un sector económico determinado.

De otra parte y de la misma legislación ya dictada por el Estado, se deducen límites aplicables al ejercicio de la actividad minera, conexiones directamente con la necesidad de proteger el medio ambiente (artículos 5.3, 17, 33.2, 39.3, 66 y 69 de la Ley de Minas).

c) En cuanto a la relación entre la Ley catalana y la legislación del Estado en materia de minería, se considera que aquella es de todo punto compatible, incluso en lo que se refiere a su artículo 3.3, que viene a desarrollar lo ya contenido en el artículo 39.3 de la Ley de Minas, y sin que tampoco pueda entenderse como quebrado el principio de igualdad de trato entre las Empresas mineras que actúan en Cataluña y en el resto del país, si se tiene especialmente en cuenta el criterio interpretativo sentado por la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981.

Considera, por último, el Parlamento de Cataluña que no puede negarse que entre los intereses colectivos debe considerarse en todo su intensidad el de proteger el medio ambiente, lo que en sí debe ser un límite razonable a la actividad económica de explotación de la riqueza minera, y compaginable en todo caso con ella misma.

d) Rechaza igualmente en sus alegaciones la acusación de que la Ley recurrida quiebra el principio de solidaridad, por cuanto el principio general de unidad económica que consagran el artículo 138 de la Constitución Española y el preámbulo y artículo 12.1 del Estatuto de Cataluña no entrañan la existencia de una uniformidad económica a nivel de todo el Estado, sino que ha de tenerse en cuenta las características diferenciales de los distintos territorios que integran el Estado español, a lo que precisamente responde y respeta la Ley recurrida.

La referencia a Cataluña no puede entenderse en otro sentido que el de expresar una consecuencia lógica y necesaria del ejercicio de las competencias de la Generalidad: la eficacia territorial de la Ley autonómica.

5. Por providencia de 19 de octubre de 1982 se fijó el día 26 de octubre de 1982 para deliberación y fallo. En ese día se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso se articula por la representación del Gobierno como un recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales en protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. El recurso se fundamenta en un doble orden de motivos: unos referentes a la posible vulneración de preceptos constitucionales de carácter general, como son los artículos 2 y 138 de la norma fundamental, y otros que afectan a la distribución de competencias establecida en los artículos 149.1.23 y 25 de la Constitución y 9.10 y 10.5 y 6 del Estatuto de Cataluña. Procede examinar separadamente las dos causas de impugnación.

2. En cuanto a la primera dejaremos de lado, por el momento, los artículos 2 y 138, a los que nos referiremos más adelante, para examinar otros preceptos constitucionales relevantes para la cuestión planteada. En primer término el artículo 45 de la Constitución dispone:

«1) Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2) Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3) Para los que violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

Este artículo se incluye entre los «principios rectores de la política social y económica (capítulo tercero del título primero relativo a «derechos y deberes fundamentales»), cuyo reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (artículo 53.3 de la Constitución). Es evidente que entre esos poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas y que la «legislación positiva» citada comprende tanto la legislación estatal como la emanada de los órganos legislativos de aquéllas.

El artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la «utilización racional» de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno, repetida frecuentemente a lo largo de sus alegaciones, de que exista una prioridad absoluta del fomento de la reproducción minera frente a la protección del medio ambiente. Recuérdese también que la «calidad de la vida» que

cita el artículo 45 y uno de 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. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo «el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos» (artículo 130.1), deber al que hace referencia el artículo 55.1 del Estatuto de Cataluña. Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico.

En cuanto a las técnicas apropiadas para llevar a cabo la protección del medio ambiente corresponde su elección al legislador, máxime cuando el mismo artículo 45 del texto constitucional habla expresamente, como se ha visto de «defender y restaurar el medio ambiente». La técnica de la restauración está, por tanto, expresamente reconocida en la Constitución.

Del examen de la ley impugnada no puede deducirse que ésta viole ninguno de los preceptos constitucionales citados, ya que mediante técnicas cuya mayor o menor calidad no corresponde apreciar a este Tribunal, pero que en todo caso la Constitución no prohíbe o admite expresamente, se pretende en ella la protección del medio ambiente contra los daños que en él puedan producir las explotaciones mineras. Tampoco se deduce del texto de la misma ley ni se prueba en las alegaciones del representante del Gobierno que dichas medidas ocasionen tan grave quebranto a la economía nacional como para que sea imperativo y con carácter general proclamar la primacía de la protección de ésta sobre la del medio ambiente. Por tanto, la Ley impugnada no puede calificarse de inconstitucional desde el punto de vista de los preceptos de carácter general considerados hasta ahora.

3. Problema distinto es el que plantea la alegada inconstitucionalidad de la Ley de la Generalidad por la posible vulneración del orden competencial establecido por la Constitución y por el Estatuto. En este aspecto la primera cuestión es apreciar cuál es el verdadero objeto de la Ley, que para el representante del gobierno supone la creación de una nueva categoría de espacios naturales protegidos, mientras que para los representantes del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña sería el establecimiento de medidas adicionales de protección del medio ambiente. En el primer supuesto habría que referirse al artículo 9.10 del Estatuto y en el segundo al 10.6 del mismo cuerpo legal, para determinar las competencias de la Generalidad y sus limitaciones.

De la lectura de la Ley resulta que en determinados espacios que se relacionan en la misma o en otros en que concurren circunstancias análogas y que específicamente delimite el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y que se denominan en la misma ley «espacios de especial interés natural» se establecen medidas de protección del medio ambiente, cuando éste puede resultar dañado a consecuencia de explotaciones mineras que en ella se realicen. Parte de esas medidas se aplicarán en todo el territorio de la Comunidad mientras el Parlamento de Cataluña no haya regulado las normas de protección de la naturaleza que deben aplicarse con carácter general en dicho territorio (artículo 1.1 y disposición transitoria segunda). Si se compara esta regulación con la prevista en la Ley de Espacios Naturales Protegidos (Ley 15/1975, de 2 de mayo), y su correspondiente Reglamento (Decreto 2676/1977, de 4 de marzo), resultan diferencias esenciales entre ambos tipos de regulación. La Ley impugnada establece medidas de protección basadas en el principio de restauración respecto a las consecuencias del ejercicio de una determinada categoría de industrias, las industrias extractivas, que se presentan como un refuerzo de esa protección respecto a las que se prevén con carácter general en una ley futura. Por el contrario, la legislación sobre espacios naturales protegidos se basa en la idea de conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones o limitaciones de tipo general, protección que se considera de carácter excepcional, como lo demuestra el que para tres de las cuatro categorías que distinguen dicha ley se requiere que la declaración correspondiente se haga por medio de ley formal, y sólo en la cuarta categoría (los parques naturales) basta el Decreto, pero en todo caso se trata de Decretos referidos a cada parque concreto. Tanto es así que la misma ley impugnada dispone que sus medidas no sean aplicables «a los espacios naturales que disfruten de un régimen específico de protección al amparo de la ley del suelo o de la ley de espacios naturales» aunque se apliquen supletoriamente cuando impliquen una mayor protección en relación al régimen de que se trate (artículo 1.2). Se diferencia, por tanto, en forma expresa el régimen establecido en la Ley catalana del previsto en la legislación de espacios naturales protegidos.

Procede, por tanto, descartar del presente debate los temas relativos a la competencia de la Generalidad en materia de espacios naturales protegidos y, en particular, el alcance del artículo 9.10 del Estatuto de Cataluña en relación con el 149.1.23 de la Constitución, así como las alegaciones de las partes relativas al significado respecto a dicha competencia del Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de conservación de la naturaleza, y del convenio con ICONA de 28 de febrero de 1981, que tenía por objeto regular la política y gestión de los espacios naturales protegidos.

4. Sentado lo anterior y para decidir si la Ley impugnada respeta o no el orden competencial establecido por la Constitución y el Estatuto hay que referirse en primer término al artículo 149.1.23 de la Constitución en relación con el 10.6 del Estatuto. El primero atribuye al Estado competencia exclusiva entre otras materias para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». El segundo dispone que «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección». Se establece en esos preceptos, de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la «indispensable solidaridad colectiva» a que se refiere el artículo 45.2 y sobre la que se volverá más adelante. Pero se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución sino de «desarrollo legislativo» de la legislación básica, y la de imponer «medidas adicionales de protección»; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones.

5. La cuestión siguiente a dilucidar es por consiguiente cuál es esa legislación básica, que puede desarrollar, ejecutar y complementar la Generalidad.

No existiendo por ahora tal legislación básica es de aplicación la doctrina sentada por este Tribunal en sus sentencias de 28 de julio de 1981 (R. 40/1980) y de 8 de febrero de 1982 (R. 234/1981), según la cual la ausencia de aquella no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa siempre que se respeten las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa, y sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en el futuro tales normas que, naturalmente, serán entonces aplicables a las Comunidades Autónomas.

El carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico. En este sentido la cuestión se sitúa en un doble plano: uno es si de la legislación vigente pueden deducirse normas básicas en materia de medio ambiente no respetadas por la Ley catalana; la otra es la de si, aun respetándose esas normas, se han vulnerado otras igualmente básicas afectadas por aquella, pues es de señalar que cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco está formado por toda la legislación básica que a ella se refiere y no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia.

En el primer aspecto, es decir, en el relativo a las normas sobre medio ambiente, es de recordar que éstas se encuentran dispersas en leyes referidas a distintas materias. Así para limitarse a lo que aquí interesa en la Ley de Montes, en la de Suelo (véanse, por ejemplo, los artículos 8, 80 y 82) y en la legislación minera. De esta última trataremos especialmente.

La actual legislación minera muestra que la armonización de la protección del medio ambiente con la explotación minera no es contraria a sus principios, sino que se apoya en ellos. Basta con recordar los artículos 5.3, 17.2, 34.3, 66, 69.1 y 81 de la Ley de Minas. Especialmente significativo es el 5.3, que encomienda al Ministerio de Industria realizar los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del medio ambiente «que serán imperativas» en el aprovechamiento de los recursos mineros «y que se establecerán por Decreto», previsión ésta que no se ha cumplido todavía, a pesar de que la Ley citada es de 1973. Otros de los artículos citados prevén la posibilidad de imponer condiciones en orden a la protección del medio ambiente para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones y concesiones y la responsabilidad por las infracciones que se cometan de esas condiciones. Que el Parlamento de Cataluña desarrolle por ley lo que según la Ley de Minas pudo y debió hacerse por vía reglamentaria no puede decirse, en términos generales y prescindiendo por ahora de aspectos concretos que después se examinarán, que rebasa el ámbito de competencias que en materia de medio ambiente le atribuye el artículo 10.6 del Estatuto. No puede oponerse a esta afirmación el espíritu que anima la Ley de Fomento de la Minería de 1977, pues a efectos de extraer de ella normas básicas la legislación minera ha de contemplarse en su conjunto y, sobre todo, tratándose de una legislación en su núcleo básico preconstitucional, ha de interpretarse a la luz de los preceptos constitucionales y en este caso particularmente del artículo 45 de la norma suprema, tantas veces citada.

En el segundo plano aludido, o sea, en el de averiguar si la ley impugnada al margen de las normas básicas de la materia a que se refiere y especialmente de la legislación minera, lo que interesa examinar aquí es si la imposición con la fina-

lidad de proteger el medio ambiente, que constituye como tantas veces se ha dicho el objetivo de la Ley, de requisitos y cargas para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones mineras, no previsto en la legislación general del Estado, desborda el marco de la legislación básica de éste en la materia. La respuesta debe ser negativa en cuanto tales requisitos y cargas están dirigidas a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrada en los artículos 2 y 138 de la Constitución con carácter general, en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente y recogido también en el preámbulo del Estatuto de Cataluña. Desde estos puntos de vista procede examinar algunas disposiciones de la ley impugnada.

6. Las más importantes son las que pueden afectar al principio de solidaridad. Quizá más que la invocación genérica de este principio, y de los citados artículos 2 y 138 de la Constitución, cuya importancia por otra parte no puede ponerse en duda, conviene fijar la atención en el hecho de que con arreglo al artículo 128.1 de la misma «toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general». En una de sus aplicaciones, este precepto supone que no pueden substraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente. Se trata de nuevo de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos. Ello supone que si bien como se ha dicho anteriormente la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente no es en sí contraria a la Constitución ni al Estatuto, si lo es la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D, que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios aunque se exceptúe de esa prohibición los casos en que a nivel estatal y según el plan energético o cualquier otro análogo sea definida la prioridad de aquella actividad con referencia a otros intereses públicos concurrentes (artículo 3.3 de la ley). Cuestión distinta es que puedan prohibir la actividad minera en casos concretos, siempre que no exista un interés prioritario, pero el carácter general con la excepción citada, que prevé el artículo 3.3 de la ley impugnada debe tacharse de inconstitucional por exceder la finalidad de la ley y por substraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros. Claro está que la inconstitucionalidad se refiere sólo a la prohibición y no al hecho de que a estas explotaciones se apliquen, en su caso, las disposiciones de la ley, como dispone expresamente el apartado primero del mismo artículo. Tampoco puede pasarse en silencio la referencia que contiene la disposición transitoria 1.ª a un régimen especial para las explotaciones que, aparte de otras condiciones, estén «estrechamente vinculadas a instalaciones de sectores productivos básicos para la economía de Cataluña y para la incidencia de la competitividad internacional». Ha de quedar claro, aun admitiendo que se trata sólo de una redacción desafortunada de ese párrafo, que lo relevante para el establecimiento de ese régimen especial no es sólo la importancia de unos recursos naturales para la Comunidad Autónoma en que se encuentran o para la competitividad internacional, sino la importancia que puedan tener para el conjunto de la economía española.

7. Problemas específicos plantea también el artículo 6.4 de la Ley del Parlamento catalán, que autoriza a la Administración de la Generalidad a denegar la autorización en dos supuestos que deben considerarse por separado. Uno es que la explotación sea de poco valor económico o de baja rentabilidad a causa de los elevados costes de restauración. El otro consistente en que sea técnicamente imposible esa restauración en los términos establecidos por la Ley. Respecto al primer supuesto no resulta que la facultad de denegar sea necesaria para alcanzar la finalidad confesada de la ley, ya que el sistema de fianzas que la misma establece parece suficiente para asegurar la protección del medio ambiente, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 61 y concordantes de la Ley de Minas. En este sentido debe entenderse lo dispuesto en los artículos 3.2 y 6.1 y 2 de la Ley como referido exclusivamente a obtener los elementos de valoración necesarios de los costes de restauración y de la idoneidad del programa presentado para llevarla a cabo.

8. Distinto es el segundo de los supuestos contemplados en el artículo 6.4, a saber, el de que sea técnicamente imposible la restauración. En estas hipótesis no puede calificarse de desproporcionada, en principio, la denegación de la autorización, ni de inconstitucional el precepto. Lo que puede plantearse en casos concretos es el conflicto entre los dos intereses cuya compaginación se propugna a lo largo de esta sentencia: la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero. Ello supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente, y requiere también entender que la restauración exigida podrá no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterio flexible como parece deducirse del mismo preámbulo de la ley al decir que su finalidad es que «la zona afectada quede bien integrada en el conjunto natural que la rodea». Este criterio de ponderación de los intereses en presencia cobra particular relieve cuando el Estado en defensa de la economía na-

cional haya declarado o declare en cualquiera de las formas legalmente posibles la prioridad de determinadas actividades extractivas. En esta circunstancia es de presumir que el fomento de esas actividades declaradas prioritarias requiere considerarse prioritarias respecto al medio ambiente en tanto el Estado no declare en forma expresa esta última prioridad y sin perjuicio de que se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso concreto. En esos supuestos el deber de restauración deberá ajustarse a las posibilidades de llevarlo a cabo sin detrimento de la explotación, siendo aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa colaboración, conviniere señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas.

9. Una referencia merece también el artículo 8. El sistema de fianzas regulado en él no puede afirmarse que sea contraria a las normas básicas de la legislación minera, que conoce este tipo de garantía (véase, por ejemplo, los artículos 48.3 y 4 y 95.4 de la Ley de Minas); pero conviene precisar que la fianza se ha de prestar exclusivamente para responder de las medidas de protección del medio ambiente y de los trabajos de restauración previstos en la autorización, como dice expresamente su párrafo primero. En este sentido hay que entender el párrafo cuarto cuando dice que la fianza responde «de los daños y perjuicios directos o indirectos que se ocasionen por razón del desarrollo de la actividad extractiva», pues esta responsabilidad con carácter general está ya prevista en la Ley de Minas (artículo 81) y excedería de la finalidad de la ley que

la fianza de la Ley impugnada cubriese otras responsabilidades que las derivadas de los daños ocasionados en el medio ambiente.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar parcialmente el presente recurso y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos el apartado 3.º del artículo 3; la parte del apartado 4.º del artículo 6 que dice «cuando la explotación sea de poco valor económico o de baja rentabilidad a causa de los elevados costes de restauración» y la parte de la disposición transitoria 1.ª que dice «de Cataluña y para la incidencia en la competitividad internacional» de la Ley 12/1981, de la Generalidad de Cataluña.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a cuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y dos.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Rubricados.

32605 Sala Primera. Recurso de amparo número 50/1982. Sentencia número 65/1982, de 10 de noviembre.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente, y don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 50/1982, promovido por Intersindical Nacional Galega (ING), representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Cristina Huertas Vega, y bajo la dirección del Letrado don Guillermo Vázquez Álvarez, contra la denegación, por silencio administrativo, de que la recurrente fuera consultada en la designación de trabajadores para la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y en el que han comparecido el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, siendo ponente el Magistrado don Ángel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito de 20 de mayo de 1981, la recurrente, Intersindical Nacional Galega (ING), solicitó de la Secretaría de Estado de Empleo y Relaciones Laborales ser consultada en el procedimiento de designación de trabajadores para la 67.ª reunión en la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT) y que se procediese a la designación de un representante de dicha central sindical.

2. Contra la denegación de lo solicitado, por silencio administrativo, la recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional el 27 de junio de 1981, al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo desestimó la pretensión de la central sindical recurrente en sentencia de 6 de octubre de 1981, impugnada ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso en su sentencia de 19 de enero de 1982.

3. Por medio de demanda presentada el 17 de febrero de 1982, la ING formuló recurso de amparo contra la denegación, por silencio administrativo, de la petición antes referenciada, por entender que tal denegación viola la libertad sindical de la recurrente, recogida en el artículo 28.1 de la Constitución Española y en diversas normas internacionales de aplicación al caso, en cuanto desconoce uno de los principales supuestos de la libertad mencionada, cual es el principio de la igualdad sindical. Dicho principio ha sido infringido, según la central sindical recurrente, porque, aun teniendo el carácter de sindicato más representativo, de acuerdo con los resultados de las elecciones sindicales celebradas en 1980 y en aplicación de la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores, no fue admitida para la designación antes aludida como lo fueron otras centrales sindicales y, en concreto, ELA-STV, que tiene como la recurrente una implantación limitada a una Comunidad Autónoma, y porque la designación ya dicha no incluye ningún representante de la misma ING.

4. Por providencia de 10 de marzo de 1982, la Sección Primera de la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda y requerir atentamente de la Se-

cretaría de Estado de Empleo y Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la remisión de las actuaciones originales o testimonio de ellas, relativas a la denegación por silencio administrativo de la petición antes reseñada; de la Audiencia Nacional la de las relativas al recurso en el que se dictó la sentencia de 6 de octubre de 1981, y de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la de las relativas al recurso en que recayó sentencia de 19 de enero de 1982, con emplazamiento de quienes tomaron parte en los mencionados procedimientos, para que pudieran comparecer en el proceso constitucional en el plazo de diez días.

5. Remitidas las actuaciones, realizados los emplazamientos y personado el Abogado del Estado, por providencia de 1 de mayo de 1982, se dio vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la Procuradora del recurrente para que formularan alegaciones en un plazo común de veinte días.

6. Por escrito de 7 de junio de 1982, el Ministerio Fiscal solicitó de la Sala la denegación del amparo, por considerar que el concepto de «organizaciones sindicales más representativas» que se utiliza en el artículo 3.5 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo no coincide necesariamente con el que se contiene en la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores, que se refiere a la representatividad ante la Administración Pública u otras Entidades u Organismos de carácter nacional, por lo que la pretensión de la central sindical actora no puede ampararse en que, de acuerdo con esa norma, ante tales organismos puedan estar representados los sindicatos de Comunidad Autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los miembros de los comités de empresa o delegados del personal. En cuanto a la desigualdad del trato entre la central recurrente y ELA-STV, estima el Ministerio Fiscal que está justificada por la prepotencia de ésta última en su territorio.

7. Por escrito de 17 de junio de 1982, el Abogado del Estado interesó la desestimación del recurso de amparo, por considerar que no ha habido infracción alguna del principio de igualdad del artículo 14, por la inclusión de ELA-STV y la exclusión de la central sindical recurrente, ya que aquélla es la central sindical más representativa en el País Vasco, mientras que ésta última ocupa el tercer lugar en Galicia; por lo que, si bien tiene derecho a la representación nacional a que se refiere la disposición adicional 6.ª del Estatuto de los Trabajadores, al superar el porcentaje allí fijado, no tiene el carácter de «más representativa» a los efectos de su representación en un organismo internacional. Entiende además el Abogado del Estado que el artículo 28.1 no consagra más que la libertad sindical —positiva y negativa— pero deja fuera de su ámbito de protección todas las incidencias que afecten al plano dinámico u operativo, a la actividad de los sindicatos, de modo que dicho precepto no puede resultar lesionado por un eventual trato discriminatorio.

8. Mediante escrito del 18 de junio de 1982, la representación de la parte actora da por reproducidas las alegaciones de su inicial escrito.

9. Por providencia de la Sala de veintisiete de octubre de mil novecientos ochenta y dos, se señala para deliberación y votación el tres de noviembre de mil novecientos ochenta y dos, en el que se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La cuestión que se trata de dilucidar es la de si en el proceso de designación de los representantes de los trabajadores para la 67.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo