

**LA POLEMICA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ESPACIOS
NATURALES PROTEGIDOS:
COMPETENCIAS ESTATALES VERSUS
COMPETENCIAS AUTONOMICAS
(Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal
Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación
con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre,
y 163/1995, de 8 de noviembre)**

Por

DOLORS CANALS AMETLLER
Profesora Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Girona

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA COMPETENCIA SOBRE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO OBJETO DE DEBATE: 1. *Espacios naturales: competencias estatales y competencias autonómicas.* 2. *La doctrina precedente del Tribunal Constitucional: la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de protección de los espacios naturales.*—III. EL REARME COMPETENCIAL DEL ESTADO: 1. *La competencia exclusiva del Estado en materia de protección del medio ambiente.* 2. *Las Directrices estatales en materia de recursos naturales.*—IV. LOS ANTECEDENTES DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: 1. *Los distintos supuestos de hecho:* A) STC 102/1995: la acumulación de catorce procesos frente a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y reglamentos de desarrollo. B) STC 156/1995: la modulación autonómica del régimen de protección de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. C) STC 163/1995: la dudosa constitucionalidad de la protección de los espacios naturales en la Comunidad Autónoma andaluza. 2. *Cuestiones conexas.*—V. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LA SENTENCIA 102/1995: 1. *El reconocimiento explícito de las Directrices estatales como legislación básica.* 2. *La protección del medio ambiente: título legitimador para un nuevo orden constitucional de competencias:* A) *Títulos competenciales afines y títulos competenciales colindantes a la protección del medio ambiente.* B) *La afinidad de la competencia sobre protección de los espacios naturales.*—VI. LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y LOS DERECHOS E INTERESES AFECTADOS: 1. *La planificación territorial como instrumento administrativo para la declaración de espacio natural protegido: los PORNAs.* 2. *La STC 163/1995 y la excepcionalidad como regla de aplicación general.* 3. *Los distintos derechos e intereses afectados por las medidas de protección de los recursos naturales.* A) *La posición de las Entidades locales implicadas.* B) *La vertiente ambiental de la función social del derecho de propiedad.* C) *La protección del medio ambiente como conflicto social.*

I. INTRODUCCIÓN

De forma súbita, en un corto espacio de tiempo, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de conformar una importante jurisprudencia en

materia de espacios naturales protegidos. Son tres las sentencias que componen este paquete (1):

- STC 102/1995, de 26 de junio (2), relativa a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (3) —en lo sucesivo, LCEN—;
- STC 156/1995, de 26 de octubre (4), relativa a la Ley del Parlamento vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (5); y
- STC 163/1995, de 8 de noviembre (6), sobre la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Naturales Protegidos (7).

Las dos primeras dan cuenta de la conflictividad competencial existente en la materia. La Ley vasca sobre la Reserva de Urdaibai es impugnada por el Gobierno, y la Ley estatal de Espacios Naturales es objeto de un auténtico alubión de recursos de inconstitucionalidad: nueve Comunidades Autónomas los interpusieron contra diversos preceptos de esta norma (8).

Pero la legislación de Espacios Naturales no sólo está produciendo conflictos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, sino que está originando tensiones muy vivas en el cuerpo social más directamente afectado. Es sintomático al respecto que la tercera sentencia sea la resolución de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que conoció de varios recursos interpuestos por un amplio colectivo de afectados.

(1) Aunque la jurisprudencia más polémica se halla en los pronunciamientos de sólo dos de estas sentencias —la núm. 102 y la núm. 163—, incluimos en el comentario la STC núm. 156, no sólo por un simple criterio cronológico, sino también porque creemos debe ser considerada conjuntamente en la medida en que versa sobre la misma materia jurídica —los espacios naturales— y es la misma Ley estatal —Ley 4/1989— parte del bloque de constitucionalidad en conflicto.

(2) «BOE» de 31 de julio de 1995. Ponente: Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende.

(3) Sobre esta Ley, véase A. MACHADO CARRILLO, *Comentarios y sugerencias sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*, «RCAP», núm. 9, 1990.

(4) «BOE» de 28 de noviembre de 1995. Ponente: Magistrado don Julio Diego González Campos.

(5) Recientemente se ha publicado un artículo más amplio sobre esta Reserva, al cual nos remitimos, de I. LAZCANO BROTONS, *Dos notas jurídicas en torno a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai*, «RVAP», núm. 44-1, 1996, págs. 213 y ss.

(6) «BOE» de 14 de diciembre de 1995. Ponente: Magistrado don Pedro Cruz Villalón.

(7) Modificada por Ley 2/1995, de 1 de junio («BO de la Junta de Andalucía» de 7 de junio, núm. 82), en lo que se refiere a las Juntas Rectoras de los Parques Naturales Andaluces (art. 20). Para un estudio más extenso de los espacios naturales protegidos en Andalucía, vid. A. PÉREZ MORENO, *Los Espacios Naturales Protegidos*, «RAndAP», núm. 10, págs. 11 y ss., así como A. A. PÉREZ ANDRÉS, *Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos*, «RAndAP», núm. 16, págs. 79 y ss.

(8) En concreto, la LCEN fue objeto a la vez de seis recursos de inconstitucionalidad y ocho conflictos de competencia.

El análisis jurisprudencial que nos disponemos a iniciar atiende fundamentalmente, pues, a estas dos cuestiones enunciadas.

En primer lugar, se afronta el conflicto de competencias existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas surgido de la aprobación de la LCEN y del apoderamiento competencial a favor del Estado que en ella se contiene, polémicamente refrendado por el Alto Tribunal en la STC 102/1995; sentencia que determina a la vez un importante giro en la interpretación constitucional en esta materia, dado que se aparta de la primera y más generalizada doctrina afirmada hasta el momento (9). El conflicto social que puede generar la declaración de un amplio territorio como espacio natural protegido constituye la segunda de las cuestiones que merece ser objeto de atención. A nadie se le escapa la condición de interesados de los titulares de derechos e intereses afectados por esta medida jurídica, pero, sin embargo, podremos constatar cómo el Tribunal Constitucional, en la sentencia relativa a la Ley andaluza, declara acorde a la Norma Fundamental la obstaculización por ley de la legítima defensa de los distintos intereses en juego.

II. LA COMPETENCIA SOBRE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO OBJETO DE DEBATE

1. *Espacios naturales (10): competencias estatales y competencias autonómicas*

La protección por parte del Derecho positivo de determinados espacios del territorio nacional, dadas sus características naturales especiales, apa-

(9) Notoriamente en las SSTC núms. 64, 69 y 82, todas ellas del año 1982, las cuales serán objeto de comentario por nuestra parte en un posterior apartado.

(10) Sobre los espacios naturales y el reparto de competencias entre Estado-Comunidades Autónomas pueden consultarse, entre otros, los trabajos de S. ANGLADA GOTOR, *Criterios para una Ley Básica de protección de la Naturaleza: Régimen de los espacios naturales protegidos*, «RDU», núm. 92, 1985; G. ARIÑO ORTIZ y J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, *La protección jurídica de los espacios naturales*, CEOTMA, Madrid, 1982; M. BASSOLS COMA, *Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*, núm. 95 de esta REVISTA, 1981, págs. 41 y ss.; M. CUCHILLO FOIX, «Las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente», en el *Libro homenaje al profesor José Luis VILLAR PALASÍ*, Civitas, Madrid, 1989; J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, *Dos cuestiones sobre protección jurídica de espacios naturales*, «RDU», núm. 78, 1982; P. ESCRIBANO COLLADO y J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, *El medio ambiente como función administrativa*, «REDA», núm. 26, 1980, págs. 367 y ss.; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo*, «REDA», núm. 24, 1980, págs. 5 y ss.; S. GRAU FERNÁNDEZ, «Espacios naturales de la flora y fauna silvestre», en vol. col. *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981; P. LARRUMBE BIURRUM, *Medio Ambiente y Comunidades Autónomas*, «RVAP», núm. 8, págs. 9 y ss.; F. LÓPEZ NIETO y MALLO, *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Ed. Studia Albornotiana, Zaragoza, 1990; F. LÓPEZ RAMÓN, *El Derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales*, «RDA», núm. 13, págs. 37 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente*, «DA», núm. 190; L. PALUZIE MIR, *Los espacios naturales protegibles. Su protección, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio*, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, 1990; F. SOSA

rece precisamente como uno de los antecedentes más remotos de la protección misma del contenido del medio ambiente, diseñada desde la conservación de la Naturaleza. Así, con ese carácter de selectividad se afirmaba en la Exposición de Motivos de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (11):

«Dentro de la política general de conservación de la Naturaleza, debe ocupar lugar preferente la protección selectiva de aquellos espacios naturales que por sus características generales o específicas sean merecedores de una clasificación especial. Esta clasificación deberá concretarse en una declaración formal que especifique para cada lugar los valores o peculiaridades que la han determinado y los objetivos de todo orden que se pretendan alcanzar.»

La competencia sobre los espacios naturales no se incluye, no obstante, en la nómina de las materias atribuidas como de competencia exclusiva a favor del Estado y detallada en el artículo 149.1.º de la CE, hecho que ha permitido que muchos Estatutos de Autonomía en el momento de delimitar el núcleo competencial de sus respectivas Comunidades Autónomas incluyeran esta materia como de competencia exclusiva autonómica (12).

WAGNER, *Espacios naturales Protegidos y Comunidades Autónomas*, «REDA», núm. 38, 1983, págs. 343 y ss.

Y, de más reciente aparición, entre otros, P. ESCRIBANO COLLADO, «La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, págs. 3705 y ss.; L. CALVO SÁNCHEZ, *La protección de la naturaleza en la Ley catalana 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales. Comentario a la STS (Sala 3.ª) de 17 de julio de 1991*, «La Ley», 1992-3; J. OLIVÁN DEL CACHO, *La iniciativa legislativa popular y el medio ambiente: el caso de la ley aragonesa del Consejo de protección de la naturaleza*, «Revista Jurídica de Navarra», núm. 13, 1992; J. I. RICO GÓMEZ, *Las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos. El caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, núm. 127 de esta REVISTA, 1992, págs. 325 y ss.; TORRES FERNÁNDEZ, *Distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «Actualidad Administrativa», núm. 13, 1994, págs. 207 a 219; J. ESTEVE PARDO, «La protección de la natura», en *Estudis de Dret Ambiental*, Barcelona, 1995; A. MARRERO GARCÍA-ROJO, *Alcance de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995 en relación con la gestión del Parque Nacional de Doñana*, «RAndAP», núm. 24, 1995, págs. 121 y ss.; C. PAREJA LOZANO, «Els espais naturals», *Ponències del Seminari de Dret Local. Curs 93-94*, Ajuntament de Barcelona, 1995, págs. 231 a 253; J. L. BELTRÁN AGUIRRE, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente*, «RVAP», núm. 41, 1995, págs. 545 y ss., y L. PAREJO ALFONSO, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, «RDUMA», núm. 146, 1996, págs. 131 y ss.

(11) Para una recapitulación de la tradición normativa española sobre los espacios naturales pueden verse F. LÓPEZ RAMÓN, en *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980, y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Parques Nacionales y protección de la Naturaleza. A propósito de las Jornadas Franco-Españolas de Bayona: 23 y 24 de mayo de 1975*, «REDA», núm. 5, 1975, págs. 215 y ss.

(12) Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 9.º.10.ª) establece que le corresponde a la Comunidad Autónoma catalana la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos «de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del aparta-

Es concretamente la materia de protección del medio ambiente aquella que el artículo 149.1.^a.23.º sanciona, dentro del marco competencial dibujado por la CE, como de competencia exclusiva a favor del Estado en lo relativo a la legislación básica, «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», reservando el artículo 148.1.^a.9.º para aquellas competencias en «la gestión en materia de protección del medio ambiente».

Añade el precepto anterior —art. 149.1.^a.23.º—, además, que corresponde al Estado también a título exclusivo el establecimiento de la legislación básica «sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias», aunque el desarrollo legislativo y ejecutivo de esta legislación corresponda al nivel autonómico, puesto que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en dicha materia (art. 148.1.^a.8.º CE).

Traemos a colación la materia forestal puesto que de forma significativa los espacios naturales fueron durante algunos años objeto de protección desde la normativa forestal (13). Así, la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y su Reglamento de 22 de febrero de 1962 regulaban tres fórmulas tradicionales: Parques Nacionales, Sitios y Monumentos Naturales. Ello no obstante —y pese a ser un antecedente a considerar—, el legislador constituyente no contempló los espacios naturales como materia susceptible de constituir título de exclusividad competencial a favor del Estado junto con la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales (14). Materias ambas, por lo demás, intrínsecamente relacionadas por cuanto constituyen ámbitos materiales que en múltiples ocasiones, desde la perspectiva territorial, tenderán a coincidir.

Es necesario destacar, por consiguiente, que la materia relativa a los espacios naturales y su protección, siendo fieles a los designios constitucionales, debe presumirse de competencia de aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía así lo hayan reconocido, puesto que no se encuentra ni en la nómina del artículo 148 CE —materias sobre las cuales podrán asumir competencias las Comunidades Autónomas— ni en la del artículo 149 CE —materias de competencia exclusiva del Estado—,

do 1 del artículo 149 de la Constitución», así como el «desarrollo legislativo y la ejecución» de la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer las normas adicionales de protección (art. 10.6.º); Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 13.7.º); Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 31.10.º); Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 35.10.º), y Estatuto de Autonomía de Navarra —art. 50.1.d)—, en virtud del cual recientemente se ha dictado la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra.

(13) Para un estudio reciente de la ordenación forestal, vid. J. ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional)*, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

(14) Sin duda alguna, la normativa relativa a la caza —Ley de Caza de 4 de abril de 1970— constituye otra regulación que también de manera frontal ha incidido emblemáticamente en materia de protección de los espacios naturales. Estamos aludiendo, en concreto, a la categoría jurídica de las Reservas nacionales de caza, las cuales indirectamente atendían a la protección de la naturaleza del territorio delimitada como reserva, aunque su finalidad primera y última fuera en aquellos momentos eminentemente de carácter cinegético.

siendo, por tanto, éste un caso claro de aplicación de la cláusula residual contenida en el apartado 3.º del mismo artículo 149. En este sentido se pronunció, de forma reiterada, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional surgida de los primeros conflictos competenciales en materia de tutela de los espacios de interés natural.

2. *La doctrina precedente del Tribunal Constitucional: la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de protección de los espacios naturales*

La STC 69/1982, de 23 de noviembre (15), cuyos fundamentos jurídicos se reiteran prácticamente *in totum* en la STC 82/1982, de 21 de diciembre (16), estableció la doctrina constitucional más relevante en materia de protección de espacios naturales, despejando las posibles dudas existentes en relación con el marco competencial diseñado por la CE en esta materia, y haciendo hincapié, por una parte, en la significativa distinción entre este título competencial y el de protección del medio ambiente (17) y, por otra, en el reconocimiento a favor de las Comunidades Autónomas de la competencia sobre espacios naturales.

En lo que atañe a la distribución competencial, el criterio principal del TC en estos pronunciamientos fue que, al no figurar en el artículo 149.1.º CE la materia «*espacios naturales protegidos*», las Comunidades Autónomas estatutariamente pueden asumirla como de competencia exclusiva, dado que existen materias, «como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado» y, en virtud de la propia CE, «tales materias pueden corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos».

En definitiva, pues, «nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto» (FJ 1.º) a favor de la Administración autonómica y, consecuentemente, «teniendo, como tiene, la Generalidad competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos, puede dictar no sólo una Ley

(15) «BOE» núm. 312, de 29 de diciembre de 1982. El objeto de esta sentencia es el recurso de inconstitucionalidad núm. 206/1982, que planteó la Administración del Estado en relación con la Ley 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de La Garrotxa, del Parlamento de Cataluña. Un comentario más extenso de esta STC y de las SSTC núms. 64 y 82 ha sido realizado con anterioridad por Armando SALVADOR SANCHO, en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de agricultura, pesca y alimentación*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 136, 1986, págs. 263 y ss.

(16) «BOE» núm. 13, de 15 de enero de 1983. En la sentencia es objeto de resolución el recurso de inconstitucionalidad núm. 326/1982, planteado por la Administración estatal frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1982, de 6 de mayo, sobre declaración como paraje de interés nacional del Macizo de Pedraforca (Berguedá).

(17) Aunque en la misma STC, después de constatar dicha distinción, incongruentemente se afirma poco después que «(...) la competencia legislativa de la Comunidad catalana sobre espacios naturales protegidos habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación básica sobre protección del medio ambiente, pues guardando como guardan una y otra materia una evidente conexión objetiva (...)».

(...) declarando la protección sobre un determinado espacio, sino también una Ley general de Espacios Naturales Protegidos» (FJ 2.º *in fine*).

Ahora bien, cabe seguidamente recordar la doctrina afirmada por el Alto Tribunal en el acotamiento que realiza de la «exclusividad» de la competencia autonómica en esta materia:

«Ello no significa, sin embargo, que la competencia legislativa en cuestión sea ilimitada o absoluta (...) en favor de la Comunidad Autónoma, pues autonomía no equivale a soberanía, ya que, incluso las competencias autonómicas han de situarse siempre dentro del marco competencial (art. 147 de la CE)» (FJ 1.º).

Y, dentro de ese marco competencial, el TC hacía mención expresa a las normas básicas estatales relativas «al más amplio sector de la protección del medio ambiente» (18), aunque tal precisión era ineludible en el supuesto de hecho enjuiciado, pues el artículo 9.10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece esa expresa sujeción a las bases dictadas por el Estado.

En este sentido, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre espacios naturales protegidos no podrá definirse como de exclusividad absoluta, en los términos definidos por el TC en dicha STC 69/1982. Las bases estatales acotarán sustancialmente tanto la legislación como la ejecución autonómica de aquella materia jurídica.

Dicha delimitación de la «exclusividad» de la competencia autonómica en materia de espacios naturales se ha ido reforzando progresivamente, como se pondrá de manifiesto, desde la protección del medio ambiente, aunque sean ambos —«medio ambiente» y «espacios naturales protegidos»— títulos competenciales diferentes, no reductibles entre sí pero con profunda vinculación, en los términos de la STC 64/1982, de 4 de noviembre (19). La independencia de ambos títulos competenciales se halla, por una parte, en que:

(18) Sector que, no obstante, en aquel momento —y aún hoy día en gran parte— no gozaba de una específica legislación básica estatal y, en consecuencia, era «obligado buscar tales normas básicas en las Leyes estatales preconstitucionales y en concreto en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, sobre Espacios Naturales Protegidos y eventualmente en su Reglamento publicado por Decreto de 4 de marzo de 1977» (FJ 1.º).

(19) «BOE» núm. 296, de 10 de diciembre de 1982. En este caso, el objeto de la STC lo constituye el recurso de inconstitucionalidad núm. 114/1982, que planteó la Administración del Estado en relación con la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de interés natural afectados por actividades extractivas.

Para un estudio más amplio de las implicaciones de las actividades mineras en el medio ambiente puede verse la obra, por todos conocida, de T. QUINTANA LÓPEZ, *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1987, especialmente págs. 166 a 177. Asimismo, pueden verse los artículos de I. E. DE ARCEÑEGUI FERNÁNDEZ, sobre *La protección del medio ambiente a la luz de la legislación minera del Estado y la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña*, núms. 100-102 de esta REVISTA, vol. III; M. BASSOLS COMA, «Urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente y actividades extractivas: legislación y derecho comparado», en *I Congreso de la*

«la legislación sobre espacios naturales protegidos se basa en la idea de la 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» (FJ 3.º).

Y, por otra, en el reparto competencial en materia de protección del medio ambiente, pues

«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» (FJ 4.º).

Pero prosigue el TC en el sentido de que «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”» (20). Y, en definitiva, «dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad *son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones*» (FJ 4.º *in fine*) (21).

En este sentido, el TC delimita esta diversidad de regímenes jurídicos de protección del medio ambiente atendiendo a las características de las medidas adicionales establecidas por la Comunidad Autónoma. Dichas medidas adicionales deben respetar el ordenamiento básico, lógicamente, pero además deben ser «razonables, proporcionadas al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución con carácter general» y «en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente» (FJ 5.º). Importancia relevante adquiere el elemento teleológico de la medida protectora adicional, pues la STC

Minería de Cataluña, Generalidad de Cataluña, 1988, págs. 100-127; L. C. FERNÁNDEZ ESPINAR LÓPEZ, *El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero*, núm. 111 de esta REVISTA, 1986; A. MARTÍNEZ NIETO, *Legislación ambiental e industrias extractivas*, en «Revista Jurídica de la Región de Murcia», núm. 13, 1991.

(20) Hay que destacar también la interpretación que realiza el TC del concepto de legislación básica:

«(...) 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 reigaa esa competencia» (FJ 5.º).

Dicha interpretación fue quizás obligada por la indeterminación jurídica del contenido del medio ambiente, pues en el mismo fundamento jurídico se pone de manifiesto que «el carácter complejo y multidisciplinar que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico».

(21) La cursiva es mía, así como todas las que aparecerán a lo largo del comentario.

64/1982 declaró inconstitucional el artículo 3.3 de la Ley catalana objeto del recurso de inconstitucionalidad «por exceder la finalidad de la Ley y por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros» (FJ 6.º) (22).

Por último, debemos adelantar que la reciente STC 102/1995 no olvida en sus fundamentos jurídicos iniciales esta doctrina precedente, aunque, sin embargo, no resuelva el caso concreto en idéntico sentido:

«La configuración de los espacios naturales protegidos como objeto de la competencia exclusiva de ciertas Comunidades Autónomas les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente. En virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente. Y ello sin olvidar su encuadramiento en este marco más genérico, dentro del cual —por cierto— se formulan todas las anteriores referencias estatutarias, sin excepción alguna, con invocación explícita del artículo 149.1.23.ª de la Constitución, como ya se dijo en el caso de los espacios naturales protegidos de La Garrotxa, el Macizo de Pedraforca y la Cuenca Alta del Manzanares (SSTC 64/1982, 69/1982 y 170/1989)» (FJ 3.º).

III. EL REARME COMPETENCIAL DEL ESTADO

1. *La competencia exclusiva del Estado en materia de protección del medio ambiente*

La citada STC 64/1982, de 4 de noviembre, sentó los criterios fundamentales del TC en relación, en primer lugar, a la compatibilidad del desarrollo económico y la protección medioambiental y, en segundo, a la competencia de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de medidas adicionales de protección del medio ambiente, dentro del ámbito de exclusividad competencial del Estado en dicha materia, diferenciándola, como se ha visto, de aquella relativa a la tutela de los espacios naturales.

Estos criterios, sin embargo, fueron sólo parcialmente reiterados en posteriores pronunciamientos del TC. Así, por ejemplo, la STC 170/1989,

(22) El TC tacha de inconstitucional dicho precepto porque entiende que la regulación contenida en la Ley autonómica supone ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma para el establecimiento de normas adicionales de protección —excesivo en este caso, según el TC—, y no una regulación del título competencial de la materia «espacios naturales protegidos».

de 19 de octubre (23), supuso un primer distanciamiento respecto a las anteriores en materia de protección de espacios de interés natural. Dicho distanciamiento surge de la afirmación por parte del TC que el título competencial implicado en la resolución del litigio constitucional era exclusivamente el de «medio ambiente», en cuyo contenido sustancial debían incluirse los espacios naturales:

«(...) la Ley impugnada [Ley 1/1985, de la Comunidad Autónoma de Madrid, relativa al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares], en razón a su finalidad y a su materia (...) establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de un espacio natural, lo que ha de considerarse que se integra dentro de la legislación sobre protección del medio ambiente (...). Resultando claro, pues, que se trata de una materia sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación básica» (FJ 2.º).

Cabe destacar, por lo demás, que esta STC se dictó estando plenamente en vigor la LCEN y que, precisamente, de forma reiterada la Ley 4/1989, en su calidad de legislación básica del Estado, sirve al Alto Tribunal de base argumental para sus razonamientos jurídicos (24).

Merece especial atención, por su parte, la STC 149/1991, de 4 de julio (25), que resolvió los recursos acumulados de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 22/1988, de Costas, pues constituye otro peldaño —seguramente, el más significativo— en el proceso de rearme competencial del Estado, legitimado por el título concreto de la protección del medio ambiente. Así, afirma el Alto Tribunal:

«Conviene subrayar ya en estos momentos, que los términos en que la Constitución (art. 149.1.23) recoge la competencia exclusiva del Estado concerniente a la protección del medio ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdeñada a la hora de establecer su significado preciso.

(23) «BOE» núm. 267, de 7 de noviembre de 1989. El TC en este supuesto resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 404/1985, planteado por la Administración del Estado contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

(24) Pues «como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, la legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en este tipo de proceso constitucional ha de ser el vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional (...) Por ello ha de servir de marco de enjuiciamiento, en este proceso constitucional, el *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento, es decir, la Ley 4/1989, de 27 de marzo» (FJ 3.º).

(25) «BOE» núm. 180, de 29 de julio de 1991. Para un estudio más amplio de esta sentencia, entre otros, vid. J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, *La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91 relativa a la Ley de Costas*, «RDU», núm. 125, págs. 13 y ss.; y A. E. DE ASÍS ROIG, *Policía demanial externa y medio ambiente. Algunas reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio*, en la misma Revista y número, págs. 35 y ss.

(...) esta redacción del Texto constitucional lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que ese standard proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas).

(...) la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos» (FJ 1.º).

La fórmula del establecimiento de normativa básica, relativa al medio ambiente, a través de disposiciones reglamentarias fue también en esta sentencia objeto de valoración, aceptándose plenamente:

«(...) en materia de protección del medio ambiente cobra aún mayor fuerza la posibilidad que, con carácter general hemos admitido, de adoptar normas básicas con rango simplemente reglamentario, cuando esas normas sean complemento necesario de las establecidas con valor de ley» (FJ 3.º).

Aceptación, por lo demás, que reitera la STC 102/1995, de 26 de junio, al analizar las distintas expresiones —«bases», «condiciones básicas» y «normas básicas»— que la Constitución utiliza cuando enumera las distintas atribuciones que componen la competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación básica o lo básico:

«(...) la legislación básica ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con un contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles —con carácter excepcional, sin embargo— las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas» (FJ 8.º) (26).

(26) Sobre qué es «lo básico», el TC en la misma sentencia argumenta lo que sigue:

«Lo básico, por una parte y desde una perspectiva constitucional, (...) consiste en el común denominador normativo para todos en un sector

2. *Las Directrices estatales en materia de recursos naturales*

El segundo elemento que ha contribuido considerablemente a un progresivo apoderamiento competencial a favor del Estado surge de las propias prescripciones de la Ley 4/1989, que tiene por objeto, de acuerdo con el contenido de su artículo primero,

«el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres».

En consecuencia, según los términos del TC —STC 102/1995—:

«La Ley 4/1989, de 27 de marzo, refleja en la denominación su contenido real y la perspectiva desde la cual lo contempla y regula, que por otra parte responden al título competencial bajo cuya advocación se coloca expresamente en la exposición de motivos, invocándose en el precepto que la encabeza. *Se trata en definitiva de la protección del medio ambiente que incide no sólo en los espacios naturales, vinculados íntimamente a ella, aun cuando tengan fisonomía propia en muchos Estatutos de Autonomía, sino en quienes los*

determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto. Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (...).

El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, *de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma (...)*. En definitiva, la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia» (FJ 9.º).

Para un estudio reciente sobre lo «básico», nos remitimos al trabajo de J. GARCÍA MORILLO, *La versatilidad de lo básico*, núm. 139 de esta REVISTA, 1996, págs. 125 y ss., quien afirma que «la relativa certidumbre que respecto de las características formales de lo básico podía albergar el lector se torna, sin embargo, confusión cuando acomete la lectura de la muy reciente sentencia sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y los Reales Decretos dictados en su desarrollo. Porque, a despecho de lo establecido —y ya generalmente asumido— (...) comienza aquí el TC señalando una distinción formal, que obliga al lector a pensar que se ha decidido alterar el parámetro de lo básico en lo que a su vehículo formal se refiere» (págs. 140-141).

habitan y, por ello mismo, en la caza y la pesca. Visto así, es correcto en principio el primero de sus artículos, *sin que invada la competencia de las Comunidades Autónomas sobre tales espacios*» (FJ 10.º).

Son tres, por tanto, las materias objeto de protección por esta Ley y tres los regímenes jurídicos específicos que configura, respectivamente, uno para cada materia concreta: espacios naturales, flora y fauna silvestres. Sin embargo, no gozan todas ellas de la misma intensidad de regulación. Para los recursos naturales, de forma significativa, el Estado ha desarrollado una más amplia normativa desde los preceptos básicos de la LCEN. Normativa que tiene como exponente más destacado el establecimiento de importantes facultades a favor de la Administración del Estado en considerable detrimento del poder de decisión de las Administraciones autonómicas (27) y de sus competencias hasta el momento reconocidas por el Tribunal Constitucional.

En un principio, podría parecer que la LCEN ofrece para las Comunidades Autónomas un sistema claramente partidario y favorable a la implantación de sus políticas territoriales (28), pues deja en sus manos la planificación como instrumento base de la protección y gestión de los recursos naturales, por cuanto expresamente habilita al nivel autonómico para la elaboración de este planeamiento ambiental: los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales —en lo sucesivo, PORN— . Al respecto, merece señalar que el artículo 21.1 de la misma Ley, y dentro del enunciado de las competencias administrativas en materia de protección de los recursos naturales, establece que «la declaración y gestión de los Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, sin perjuicio de lo dispuesto en capítulo siguiente» (29). Plasmación legal de plena coherencia con el artículo 148.1.ª.9.º, que reserva a la Administración autonómica las competencias de gestión de las medidas protectoras del medio ambiente.

Sin embargo, ello no es más que una ilusión. De forma taxativa, el artículo 8 de la Ley sanciona, dentro de las prescripciones relativas al planeamiento de los recursos naturales, que la Administración del Estado goza de plenas facultades para delimitar y acotar las competencias autonómicas en esta materia, pues se la apodera de la facultad de dirigir expresamente la gestión a realizar por las Comunidades Autónomas:

«1. Reglamentariamente se aprobarán por el Gobierno Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Orde-

(27) Detrimento que, como se verá, puede también predicarse del poder de decisión de la Administración local.

(28) Véase al respecto la Exposición de Motivos de la Ley 4/1989.

(29) Capítulo siguiente relativo, sistemáticamente, a los Parques Nacionales.

nación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas.

2. Es objeto de las Directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y el uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley» (30).

El término *Directrices* debe ser interpretado, sin lugar a dudas, dentro del ámbito de las competencias ejecutivas y de gestión, no sólo desde una perspectiva meramente conceptual, sino desde el arbitrio de la Ley al acotar precisamente que tales directrices tienen por objeto «el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y el uso de los recursos naturales» (31).

Nos encontramos, pues, ante un apoderamiento legal a favor del Estado desde una dualidad de perspectivas: de una parte, la gestión medioambiental, como ámbito concreto del título competencial «protección del medio ambiente» y de titularidad autonómica, se desplaza al ámbito competencial de titularidad estatal a través de la técnica de las Directrices. Y, de otra, por el vaciado competencial en materia de protección de los espacios de interés natural, hasta el momento reconocida por parte del bloque de constitucionalidad —CE y Estatutos de Autonomía, así como doctrina del TC— como título competencial a favor de las Comunidades Autónomas, por cuanto las Directrices estatales deberán en todo caso ser acatadas por la Administración autonómica.

Por todo ello, el mencionado precepto contraviene los designios constitucionales relativos al reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas. Sin embargo, no ha sido así interpretado por parte del Tribunal Constitucional en la STC 102/1995, como tendremos ocasión de poner de relieve, como tampoco han sido declarados inconstitucionales la mayoría de los preceptos de la Ley estatal impugnados en los catorce procesos que resolvió esta Sentencia, lo que nos lleva a afirmar anticipadamente que la

(30) Precepto, además, que la Disposición Adicional de la Ley declara norma de carácter básico y, por tanto, de obligado acatamiento por parte de las Comunidades Autónomas.

(31) Al recientemente creado Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo con el artículo 1.º del Real Decreto 1528/1996, de 21 de junio («BOE» de martes 25 de junio, núm. 153), por el que se precisan las competencias del Ministerio de Medio Ambiente en materia de conservación de la naturaleza y Parques Nacionales, le corresponden, entre otras funciones:

«1. Formulación de los criterios básicos para la ordenación de la flora, fauna, los hábitats y ecosistemas naturales; elaboración de disposiciones generales en relación con dichas materias, así como la coordinación con las Comunidades Autónomas para su aplicación.

2. Estudio e inventario de los espacios naturales, de las especies amenazadas, de los ecosistemas y elaboración del banco de datos de la naturaleza, al objeto de mantener y reconstruir el equilibrio ecológico y establecer planes coordinados de recuperación de la flora y fauna silvestres, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

3. (...)»

«reasignación competencial operada por la Ley 4/1989» —utilizando los términos de la demanda del Gobierno de Canarias— ha sido consagrada por el Alto Tribunal.

IV. LOS ANTECEDENTES DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. *Los distintos supuestos de hecho*

- A) *STC 102/1995: la acumulación de catorce procesos frente a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y reglamentos de desarrollo.*

El recurso de inconstitucionalidad registrado con núm. 1220/1989, de 26 de junio, y presentado por el Gobierno vasco, fue el primer proceso interpuesto frente a la LCEN y sus reglamentos de desarrollo (32). Le siguieron cinco recursos más, acumulados todos ellos a ocho conflictos de competencia. Los primeros fueron presentados, cronológicamente, por la Junta de Andalucía —recurso núm. 1232/1989—, por el Gobierno de Canarias —recurso núm. 1238/1989—, por la Generalidad de Cataluña —recurso núm. 1239/1989—, por la Junta de Galicia —recurso núm. 1260/1989—, presentado simultáneamente con el del Parlamento de Cataluña —recurso núm. 1268/1989—, y, por último, por la Junta de Castilla y León, cuyo recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite por el TC como conflicto de competencia —núm. 95/1990—. El resto de conflictos positivos de competencia frente al Gobierno de la Nación fueron presentados, respectivamente, por el Gobierno vasco —núms. 162/1990 y 163/1990—, por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón —núm. 170/1990—, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña —núm. 172/1990—, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares —núm. 209/1990— y, finalmente, por el Gobierno de la Diputación de Cantabria —núm. 210/1990—.

El elevado número de recursos interpuestos frente a la LCEN constituye *per se* un importante dato a destacar. Para muchas de las Comunidades Autónomas recurrentes, la aprobación de esta Ley estatal con naturaleza de legislación básica supuso un atentado a sus respectivos ámbitos competenciales, pues algunas tenían ya aprobadas sus leyes autonómicas sobre protección de espacios naturales —es el caso de Cataluña, por Ley de 13 de junio de 1985— o, como hemos visto, reconocida como propia la competencia en los Estatutos de Autonomía.

Los recurrentes entendieron contrarios a la CE los preceptos de la Ley

(32) En concreto, Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección; Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializables, y Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el catálogo de especies amenazadas.

4/1989, bien por invadir competencias autonómicas, bien por vulnerar el diseño que el TC había realizado anteriormente respecto a la forma de ejercicio de la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente. Coinciden, en todo caso, las Comunidades Autónomas en que el «medio ambiente» es el título competencial «madre» de la Ley impugnada, así como su concreta finalidad.

B) *STC 156/1995: la modulación autonómica del régimen de protección de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.*

En este caso, el recurso de inconstitucionalidad se interpuso por la Administración del Estado contra los artículos 23.2.b) y c), 27, 28.4 y 29.1, todos ellos de la Ley del Parlamento vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (33), relativos, respectivamente, a los plazos para el ejercicio, por parte de la Administración, de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas *inter vivos* de los terrenos situados en el interior de un espacio natural protegido, y al establecimiento de las infracciones y sanciones administrativas tendentes a la protección de dicha Reserva. Se impugnaron los citados preceptos por considerar que no respetaban el orden constitucional de competencias, y, en concreto, por considerarlos contrarios a los artículos 10.3 y 39 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

Podemos ya avanzar que la decisión del Tribunal Constitucional fue desestimatoria, argumentándose que la modulación del régimen establecido en la norma estatal (34) no afecta en sí misma a las condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y, por ello, no introduce divergencias desproporcionadas respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

Por otra parte, en el enjuiciamiento de este recurso, el TC, obligado por la necesidad de evitar que normas aprobadas con infracción del bloque de la constitucionalidad, y no impugnadas en su momento, adquieran validez —o, como en este caso, un carácter básico— de la que *ex Constitutione* carecen, aprovechó la ocasión para analizar la naturaleza del inciso del artículo 10.3.º de la LCEN —precepto genéricamente reconocido básico por la STC 102/1995—, relativo a los plazos para el ejercicio de los derechos preferentes de tanteo y retracto. Concluyó el Alto Tribunal que dicho inciso no goza de naturaleza básica.

(33) «Boletín Oficial del País Vasco», núm. 145, de 29 de julio de 1989. La Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 10.31 y 11.1.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

(34) Dicha modulación consiste en que la Ley del Parlamento vasco, de un parte, establece para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto unos plazos de sesenta días hábiles —art. 23.2.b)— y de seis meses —art. 23.2.c)—, respectivamente, mientras que en el artículo 10.3 de la LCEN los plazos son de tres meses y un año. Y, de otra, en la exclusión (arts. 27, 28.4 y 29.1) de la categoría de las sanciones «menos graves» prevista en el artículo 39.1 LCEN, precepto declarado básico y según el cual «las infracciones serán calificadas de leves, menos graves, graves y muy graves».

C) *STC 163/1995: la dudosa constitucionalidad de la protección de los espacios naturales en la Comunidad Autónoma andaluza* (35).

El 20 de julio de 1993 tuvo entrada en el TC un escrito del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada, al que se acompañaba el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 5, 6 y 7 y Disposición adicional primera de la Ley 2/1989, de 18 de julio, del Parlamento de Andalucía, sobre espacios naturales protegidos.

Como apuntábamos en un inicio, dicha Ley procedió a inventariar diecisiete Parques Naturales, veintiocho Reservas Naturales y treinta y un Parajes Naturales, de los cuales sólo existían anteriormente cuatro, once y dos, respectivamente, sin que se hubiera efectuado la requerida previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y sin que se hubieran hecho constar las razones justificativas de tal omisión. El órgano judicial fundamentó la posible inconstitucionalidad de la Ley andaluza mediante la constatación de que la LCEN condiciona la declaración de cualquier espacio natural protegido a la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona y, sólo como excepción, se contempla en el artículo 15.2 de la Ley básica la posibilidad de alterar el orden de proceder «*cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare*», en cuyo caso «*deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación*».

En consecuencia, a juicio del órgano judicial, no sólo se ha ignorado el procedimiento establecido en la legislación básica, sino que, además, se ha vulnerado el derecho constitucional a la participación social, que sí respeta la Ley 4/1989.

2. Cuestiones conexas

Como se desprende de los antecedentes hasta aquí sintetizados, la conexión entre los tres supuestos enjuiciados por el TC se halla indiscutiblemente en una materia competencialmente polémica: los espacios naturales protegidos; y una legislación básica no menos debatida: la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres.

La totalidad de las Comunidades Autónomas que fueron parte en los procesos constitucionales coincidieron en que la materia de protección del medio ambiente no constituye título legítimo para el apoderamiento y redistribución competencial efectuados por la Ley estatal básica, aunque sea

(35) Sobre esta sentencia, véase el reciente comentario de J. M. CHAMORRO GONZALEZ, *La declaración de los espacios naturales y la sentencia del Tribunal Constitucional 163/1995, de 8 de noviembre*, en «RAndAP», núm. 27, 1996, págs. 173 a 186.

precisamente éste —el medio ambiente— el título competencial *madre* de la LCEN, así como su concreta finalidad. Si se admite acriticamente la interpretación realizada por el TC, la protección del medio ambiente emergerá no sólo como un nuevo título de intervención administrativa en múltiples sectores, sino también como un bien jurídico cuya tutela y preservación habilitará al legislador estatal para adentrarse en ámbitos competenciales que por imperativo del bloque de la constitucionalidad le estaban vedados.

La asimilación realizada por la LCEN de la noción de «medio ambiente» utilizada por el artículo 149.1.23 con la más amplia del artículo 45, ambos de la CE, sirve de pretexto al legislador estatal para extender la competencia del Estado al establecimiento de una normativa básica en materia de recursos naturales en general y, en particular, sobre espacios naturales. Por ello, todos los recursos plantearon el mismo problema general: el de determinar en qué modo puede concurrir la competencia estatal de protección del medio ambiente con los distintos títulos autonómicos de competencia, cuáles pueden ser los de caza, pesca, espacios naturales protegidos, ordenación del territorio y urbanismo, entre otros.

El rechazo constitucionalmente legítimo por parte de las Comunidades Autónomas —y manifestado de forma más que patente en los antecedentes jurídicos de la sentencia— al acatamiento de la regulación «básica» llevada a cabo por la Ley 4/1989 no fue estimado por parte del Tribunal Constitucional, como se pondrá de relieve seguidamente, en la STC 102/1995, de 26 de junio. Sólo en la STC 156/1995, de 26 de octubre, relativa a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, el máximo intérprete de la Constitución resuelve el pleito constitucional con un pronunciamiento favorable al ámbito competencial autonómico. Aunque, poco tiempo después, en la STC 163/1995, de 8 de noviembre, vuelve a pronunciarse de forma polémica al admitir una manifiesta vulneración, por parte de la Comunidad de Andalucía, de la normativa básica sancionada por la LCEN y reafirmada por él mismo.

V. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LA SENTENCIA 102/1995

1. *El reconocimiento explícito de las Directrices estatales como legislación básica*

El primer exponente de la polémica generada por la STC 102/1995 surge del reconocimiento explícito por parte del TC de ser acorde a la CE el apoderamiento competencial a favor del Estado realizado por la Ley 4/1989. Así, en relación a la competencia estatal para el establecimiento de normativa básica mediante la aprobación de las Directrices para la ordenación de los recursos naturales, y a los cuales deberán ajustarse las PORNAs, el TC afirma lo que sigue:

«(...) Aunque en algún momento histórico fuera problemático, no cabe negar hoy a todos los planes desde los presump-

tarios a los urbanísticos, su naturaleza de normas jurídicas, como de consuno predicen la doctrina y la jurisprudencia. Tan básica como la planificación ha de reputarse la relación recíproca o mutua de sus variadas modalidades. En tal sentido, la doble función, vinculante e indicativa, según incidan en la materia de medio ambiente o en otros sectores y su prevalencia respecto de la planificación territorial, son por su propia naturaleza aspectos esenciales y además imprescriptibles para lograr la finalidad protectora que les viene asignada (...).

En esta misma línea se sitúan por su naturaleza intrínseca y su función las *Directrices* para la Ordenación de los Recursos Naturales (art. 8), que se configuran materialmente como el *escalón superior de la planificación ecológica* y, por tanto, de los Planes homónimos, cuyo ámbito espacial puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente. Son el *vértice de la estructura piramidal* que termina, por abajo, en los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales (art. 19). Si se observa que esta planificación es “un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física” (art. 5.2) y prevalece sobre la urbanística (arts. 5.2 y 19.2 de la Ley), la simetría induce a la conclusión de que *el rango de tales Directrices debería ser equiparable al exigido para el Plan Nacional de Ordenación previsto en la Ley del Suelo*, aun cuando no resulte realmente necesario tal paralelismo en virtud del principio de especialidad» (FJ 13.º).

De la posible crítica a dicho argumento jurídico, por cuanto afirma la constitucionalidad del establecimiento de normativa básica desde el ejercicio de la potestad reglamentaria, el TC intenta salvaguardarse a través de una matización residual, según la cual:

«Sin embargo, la norma analizada, aunque pueda parecerlo en una aproximación superficial, no incide en el sistema de fuentes del derecho ni en su jerarquía, sino que *incorpora un valor que hemos llamado ingrediente medioambiental de las demás políticas sectoriales*, como la urbanística, cuya orientación se defiere al Gobierno, titular primario además de la potestad reglamentaria (art. 97 CE). (...) *la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede conllevar el carácter básico anticipado de las reglas concretas que se dicten al amparo del precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta*» (FJ 13.º).

Podemos señalar, por tanto, que el Alto Tribunal centra su atención en el rango normativo que el artículo 8 de la Ley 4/1989 reserva para el establecimiento de tales *Directrices*, obviando la cuestión sustancial de si esta

habilitación gubernativa «*básica en sí misma*» constituye vulneración del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas asignado desde el bloque de la constitucionalidad, fundamentalmente para aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía en materia de espacios naturales protegidos les hayan reconocido competencia exclusiva.

En nuestra opinión, el «*ingrediente medioambiental*» a que alude el TC no tiene por qué ser establecido preceptivamente por parte de la Administración del Estado mediante la técnica de las Directrices, que, como su nombre indica, deberán ser aplicadas en la gestión del medio ambiente, gestión que competencialmente —reiteramos— es de titularidad autonómica. Por otra parte, el mandato constitucional —principio rector— establecido en el artículo 45 de la CE se dirige frontalmente a todos los poderes públicos, entre los cuales ineludiblemente se ubican las Administraciones autonómicas como tales. Si consideramos que las políticas afectadas por aquellas directrices —o competencias, al fin y al cabo— son la mayoría de las veces de competencia de las Comunidades Autónomas —como, por ejemplo, la materia urbanística o la ordenación del territorio—, nos hallaremos, en el momento de aplicación de tales directrices, de contenido por lo demás básico, ante claras invasiones de titularidades competenciales del nivel autonómico (36), sin olvidar el ámbito local, cuyas competencias urbanísticas, entre otras, deberían ser también un aspecto a considerar, pues el desapoderamiento competencial de los Municipios afectados por los PORNA, correlativo al de las Comunidades Autónomas, no ha sido suficientemente valorado por parte del Tribunal Constitucional en este caso. A ello volveremos más adelante.

Debemos ahora hacer mención expresa al Voto Particular formulado por el Magistrado don Rafael DE MENDIZÁBAL ALLENDE (37), quien fue a la

(36) En este sentido, F. LÓPEZ RAMÓN, en el estudio *Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente*, «DA», núm. 190, 1981, págs. 39 a 55, afirma que son amplias las posibilidades de las Comunidades Autónomas «en relación con los temas ambientales. Posibilidades de protección y mejora, de defensa y restauración, puesto que son éstas las finalidades expresamente acogidas en el artículo 45 de la Constitución, con referencia a la actuación de todos los poderes públicos —también las Comunidades Autónomas— sobre el ambiente», ya que una de las razones que avalan la existencia de la Administración autonómica es «acercar el poder público a la sociedad y conseguir una mayor capacidad y eficacia en la prestación de servicios a los ciudadanos, en el ejercicio de las funciones públicas. Es decir, sólo en la medida en que las Comunidades Autónomas acierten en el ensayo de fórmulas participativas y eficaces tendrá sentido su intervención ambiental» (pág. 51). En consecuencia, si esa participación autonómica se ve obstaculizada desde las políticas estatales, difícilmente será posible una intervención ambiental eficaz.

(37) Siendo fieles a la literalidad del Voto Particular, las razones de su formulación se deben a una simple discrepancia de carácter dialéctico:

«(...) pienso que es necesario un replanteamiento con directrices nítidas, fronteras jurídicas bien trazadas, poco mudables y un talante nada propicio al centralismo, sin poso alguno de desconfianza hacia los entes territoriales que componen España y son Estado también. (...) Vaya por delante que la discrepancia se limita a lo dialéctico, con la conciencia plena de que al Derecho le es inherente el principio de indeterminación, predicado para la Física por Heisenberg o la relatividad einsteiniana, en función de dos dimensiones equivalentes, el tiempo y el espacio» (FJ 1.º).

vez Magistrado ponente de esta polémica sentencia, por cuanto corrobora la interpretación tendente a la inconstitucionalidad del artículo 8.º de la LCEN al ser marcadamente ablativo del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas:

«Caen también por su peso (...) las directrices para la ordenación de los recursos naturales (art. 8 de la Ley impugnada) cuya elaboración se difiere a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, aun cuando se haga por inferencia y no explícitamente, ya que a ellas habrán de ajustarse, en todo caso, los Planes de Ordenación de las Comunidades Autónomas. Su contenido habría de consistir en el establecimiento y definición de criterios y normas generales con un sedicente “carácter básico” que se les concede *a priori* y sin saber, si materialmente lo serán, con una clarividencia admirable, para regular la gestión y uso de los recursos naturales, eso sí —bastaría más— de acuerdo con lo establecido en la Ley. La propia formulación del precepto lo condena, pues pone de manifiesto que, rebasando con creces el perímetro de lo esencial y básico, también apriorísticamente, no podrían ser otra cosa que “normas adicionales” para desarrollo de los preceptos legales de los cuales traigan causa, condicionando además la “gestión”, vale decir la ejecución. Se conculcan así las dos atribuciones que con carácter exclusivo corresponden a las Comunidades Autónomas, invadiendo el ámbito de sus competencias. Por ello, el precepto resulta contrario a la Constitución y le conviene la declaración de nulidad» (FJ 3.º).

No es ésta, sin embargo, la única razón que aboga a favor de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley 4/1989, pues, paralelamente, razones de carácter formal complementan a estas primeras de naturaleza competencial:

«La Constitución no veda la viabilidad de un plan nacional para la ordenación de los recursos naturales, a imagen y semejanza del urbanístico, obra de los Cuerpos colegisladores (art. 112 TRLS), cuyo carácter básico dependería de que lo fueran los criterios utilizados. Sí veda, en cambio, que su equivalente material emane de la potestad reglamentaria, haciendo imposible además una de las facetas del principio de legalidad, el escalonamiento gradual de las normas según el rango de su autor. En efecto, las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales se sitúan materialmente en un escalón superior a los Planes homónimos, que pueden tener como ámbito espacial una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad correspondiente. Son el vértice de la estructura piramidal que termina, por

abajo, en los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales (art. 15). Si se observa que la planificación ecológica es “un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física” (art. 5.2) y prevalece sobre la urbanística (arts. 5.2 y 19.2 de la Ley), no resulta difícil comprender que la categoría de tales Directrices habría de ser simétrica de la exigible para el Plan Nacional de Ordenación que prevé la Ley del Suelo. Por ello, el artículo 8 de esta que ahora se enjuicia contradice el sistema de fuentes y el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), incurriendo así en una patente inconstitucionalidad» (FJ 3.º *in fine*).

En definitiva, esta nueva limitación temporal que supone para las Comunidades Autónomas no poder desplegar sus competencias en la materia hasta que el Estado no apruebe las Directrices para la ordenación de los recursos naturales, como muy bien argumentaba la Junta de Andalucía en su respectivo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/1989, «no supone sino un intento de rescate de competencias por el Estado con olvido del bloque de la constitucionalidad» (Ant. 4.º de la STC 102/1995).

2. *La protección del medio ambiente: título legitimador para un nuevo orden constitucional de competencias*

A) *Títulos competenciales afines y títulos competenciales colindantes a la protección del medio ambiente.*

El título competencial «protección del medio ambiente» es analizado por la STC 102/1995 desde una dualidad de perspectivas: de una parte, el «medio ambiente» como materia, es decir, desde una perspectiva material (FJs 4.º, 5.º y 6.º) (38); y, de otra, desde una perspectiva o dimensión fun-

(38) Semánticamente, el TC define la materia «medio ambiente» con el siguiente enunciado:

«(...) en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente (*environment, environnement, Umwelt*) es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes ecológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí» (FJ 4.º *in fine*).

Pero, por otra parte, su contenido desde el ordenamiento jurídico es sustancialmente heterogéneo:

cional —protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente— (FJ 7.º) (39):

«La configuración de la competencia en esta materia, que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional, que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. *Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales*» (FJ 4.º).

Dicho componente medioambiental —de naturaleza relevante para el TC dado que se reitera en múltiples ocasiones a lo largo de la STC

«(...) una primera aproximación nos permite una mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto y que, en cierto modo, nos desvela una vez más cómo los árboles no nos dejan ver el bosque. Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales (...), con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y vegetales o plantas, los minerales, los tres "reinos" clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura. (...) *Sin embargo, este concepto descriptivo resulta insuficiente para explicar la fenomenología o el comportamiento en el mundo del Derecho y muy especialmente dos de sus efectos: el carácter transversal de la competencia en su configuración constitucional y, paralelamente, que lo medioambiental se convierta en el ingrediente indispensable para sazonar las demás políticas sectoriales*» (FJ 6.º).

(39) Su componente dinámico, «donde subyace la idea de "sistema" o de "conjunto"», por otro lado, según el TC:

«pondrá de manifiesto que el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo» (FJ 6.º).

Y, finalmente, por lo que atañe a la dimensión funcional del medio ambiente, cabe entender:

«La protección consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva, (...) acción tuitiva en suma que, por su propia condición, se condensa en otro concepto jurídico indeterminado cuya concreción corresponde tanto a las normas como a las actuaciones para su cumplimiento. (...) La protección resulta así una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos» (FJ 7.º).

102/1995— ha resultado ser, precisamente, uno de los determinantes de una redistribución del orden constitucional diseñado por la CE, significativamente a partir de esta reciente jurisprudencia del TC, por cuanto —en sus mismos términos— el esquema primario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

«para la protección del medio ambiente se complica aún más por su necesaria *coexistencia con otros títulos competenciales, unos afines y otros colindantes*» (FJ 3.º).

Adquiere importancia, por otra parte, el carácter de «*transversalidad*» del medio ambiente, así como aquel tan «*complejo y polifacético propio*» de las cuestiones medioambientales, el cual

«determina precisamente que afecte [el medio ambiente] a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente “transversal” por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª y 11.ª CE), en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. *Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su “vis expansiva” ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora*» (FJ 3.º).

Dentro de los títulos competenciales *afines*, la STC 102/1995 enumera, principalmente, el de la protección de los espacios naturales, el régimen de las zonas de montaña, marismas y lagunas, ecología, caza y pesca, entorno natural, suelo y tierra. Todos ellas

«son facetas del concepto medular del medio o el ambiente o el medio ambiente, a cuya configuración unitaria, desde una perspectiva constitucional, no empece que los Estatutos de Autonomía desgajen de esta materia, como título competencial específico, y con carácter exclusivo, alguno de tales elementos e incluso modalidades muy concretas de ellos. La configuración topográfica de esa primaria faceta espacial —el suelo, la tierra— importa mucho al respecto. El litoral,

la costa o la marisma, la meseta o el páramo, el valle, el bosque o la cordillera, conforman aspectos muy diferentes en la realidad y necesitan, por tanto, un tratamiento jurídico matizado para la preservación de sus rasgos diferenciales» (FJ 3.º).

Y, en lo referente a los títulos competenciales *colindantes*, según el TC:

«(...) En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo, pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior de otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989), y, por supuesto, de coordinación. No sólo hay que identificar cada materia, pues en una misma Ley o disposición puede albergar varias (SSTC 32/1983 y 103/1989), sino que resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa o inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989), sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984)» (FJ 3.º *in fine*).

B) *La afinidad de la competencia sobre protección de los espacios naturales.*

El TC configura la materia de protección de los espacios naturales —salvo, un tanto incongruentemente, para aquellas Comunidades Autónomas que la tengan reconocida como de exclusividad competencial (40)—

(40) Vid. al respecto el FJ 3.º, primer párrafo, y FJ 16.º, párrafos 1.º y 2.º, cuando el TC afirma:

«La configuración de los espacios naturales protegidos como objeto de la competencia exclusiva de ciertas Comunidades Autónomas les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente» (FJ 3.º).

como parte integrante de la competencia autonómica de ejecución y gestión de la protección medioambiental y no como título competencial independiente.

Al adentrarse en el análisis del capítulo II —en concreto, del art. 10.º— de la LCEN el TC resalta:

«El meollo de esta Ley, como indica su denominación, reside en el concepto de espacio natural (art. 10.1) que es cualquier zona localizada e individualizada, dentro del territorio español en la acepción propia del Derecho internacional, digna de protección por contener elementos o sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes. *El ámbito de esta función tuitiva se compadece perfectamente y enlaza en línea recta con el concepto constitucional del medio ambiente (...) por la vía de las finalidades a las cuales ha de atender, ligadas a ciertos recursos naturales.*

(...) Con unos y otros, suelo y moradores, se pretende constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en España, todo lo cual, a su vez, permite la colaboración de nuestro país en programas internacionales para la conservación de espacios naturales y de vida silvestre en los que se haya comprometido a participar (art. 10.2)» (FJ 16.º).

En consecuencia,

«el protagonismo de esas seis Comunidades Autónomas es mayor y más intenso en este ámbito, situándolas en una posición peculiar, más sólida, que a veces puede llegar a invertir su relación con el Estado en tal ámbito, como refleja la propia Ley 4/1989, cuyo artículo 21 les otorga significativamente el protagonismo indicado más atrás. Podría diseñarse como una intersección de la competencia genérica para la protección del medio ambiente y la específica respecto del elemento suyo, el soporte topográfico acotado, que es a su vez protegido mediante el ejercicio de las correspondientes funciones públicas, competencias, pues, la estatal y la autonómica, concurrentes, que no compartidas. Aun cuando el escrutinio de las normas estatutarias pudiera permitir matices y aun autorizar respuestas diferentes, no ocurre así en este caso por obra de la misma Ley que generaliza su regulación para todas las Comunidades Autónomas. No se olvide, sin embargo, que los propios Estatutos de Autonomía encuadran esta competencia, no obstante su carácter exclusivo, en el marco de la Constitución, invocando explícitamente el precepto pertinente (art. 149.1.º.23.ª), pues a su luz ha de ser leída cualquier otra norma, incluso las estatutarias (STC 89/1982), ni que —por otra— la protección del medio ambiente es, por ello, el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos» (FJ 16.º).

En consecuencia, el TC realiza con esta afirmación un claro reconocimiento de la facultad de limitación de las competencias de las Comunidades Autónomas a través del título competencial de protección del medio ambiente, cuanto más para aquellas Comunidades cuyos Estatutos de Autonomía no hayan reconocido como propias competencias no reservadas expresamente por parte de la CE al Estado.

Tras lo expuesto, el TC no dudó en reafirmar como básicos ambos preceptos legales dada su formulación genérica y abstracta, «*simplemente descriptiva*» (41). La misma respuesta afirmativa del carácter básico reitera para casi la totalidad de los preceptos de la Ley 4/1989 relativos a la clasificación y régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, pues:

«Las definiciones de cada modalidad, en función de sus características objetivas, pretenden una homogeneidad tan conveniente en un plano pragmático como necesaria para su plena eficacia, dada la dimensión geográfica del medio ambiente que le hace rebasar no ya el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas sino las fronteras estatales en una tendencia cada vez más intensa a convertirse en universal. La calidad de espacio natural protegido exige la concurrencia de dos factores, uno material, consistente en la configuración topográfica con sus elementos geológicos, botánicos, zoológicos y humanos, y otro formal, la declaración de que lo son por quien tenga a su cargo tal competencia» (FJ 17.º)

Y, en lo que atañe a su régimen jurídico también homogéneo,

«(...) sirve de mínimo común denominador a la finalidad de asegurar el disfrute por todos del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, con el deber correlativo de conservarlo, como reflejo de la solidaridad colectiva (arts. 149.1.23.º en relación con el 45 CE) (...). *Ningún reproche, desde la perspectiva constitucional, merece esa regulación escueta y sobria*, como tampoco la previsión genérica que contiene el artículo 11 de la Ley, en cuya virtud “las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración”» (FJ 17.º).

La detallada regulación básica llevada a cabo por el legislador estatal en este sector reduce sustancialmente el contenido de la competencia nor-

(41)

«Esta conclusión queda además sólidamente anclada no sólo en los dos primeros preceptos de la Ley (...), sino en el artículo 21 donde se reconoce, en principio, la competencia de las Comunidades Autónomas para la declaración de esos espacios y su gestión según la tipología que luego se dirá, así como para dictar las normas adicionales pertinentes» (FJ 16.º).

Normas adicionales pertinentes que el TC no adjetiva como «de protección», aunque quizás se estuviese refiriendo precisamente a éstas y no al desarrollo legislativo correspondiente por parte de las Comunidades Autónomas.

mativa de aquellas Comunidades Autónomas que tienen reconocida exclusividad competencial en materia de salvaguardia de sus respectivos espacios naturales, a la vez que deja vacío el ámbito competencial de aquellas otras que no gozan estatutariamente de esa exclusividad. Les queda como única competencia plena la de gestión de dichos espacios naturales, pues cualquier otro margen de maniobra autonómica será analizado desde los parámetros de la legislación estatal de protección del medio ambiente e interpretado bien como competencia autonómica para el «desarrollo legislativo y ejecución» de aquella materia, bien como competencia autonómica para dictar «medidas adicionales de protección»:

«La declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente es un acto meramente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad individualizándola, y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo. En tal sentido ha de considerarse correcto el principio del cual parte la Ley, donde se dice al respecto que la declaración de lo que sean Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos y su gestión corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren (art. 21.1).

A su vez, la reclasificación de los espacios naturales protegidos, ya calificados como tales por las propias Comunidades Autónomas, que se le impone en la segunda de las Disposiciones transitorias, tiene una finalidad múltiple no sólo plausible sino indispensable para hacer efectivas las previsiones básicas de la propia Ley, coordinando su aplicación en tal aspecto y también para homogeneizar la denominación y conseguir la homologación internacional, con respeto absoluto de las competencias respectivas no sólo genérica e implícitamente, sino *con explícito reconocimiento de la potestad para establecer figuras diferentes de las diseñadas en la propia Ley en favor de las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia y para dictar normas adicionales*, por reenvío directo al párrafo segundo del artículo 21. Lo dicho pone de manifiesto su talante básico y, además, respetuoso del ordenamiento constitucional de competencias» (FJ 18.º).

Por último, cabe señalar que sólo dos de los preceptos declarados básicos por la Ley en materia de protección de los espacios de interés natural —arts. 21.3 y 21.4— fueron tachados de inconstitucionales, dada su invasión de competencias de las Comunidades Autónomas. Nos estamos refiriendo, de una parte, a la competencia del Estado para la declaración de aquellos espacios que estén enclavados en la zona marítimo-terrestre (art. 21.3):

«Cabe que estos bienes de dominio público puedan constituirse en una categoría *ad hoc* por sus características propias y su trascendencia social, junto a los parques, las reservas, los monumentos y los paisajes. Ahora bien, *en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente*, sin perjuicio por supuesto de las funciones estatales respecto de estos bienes desde su propia perspectiva. (...) En consecuencia, *la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente*, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra. *Tal tentación nos conduciría al redescubrimiento del Estado centralista*. La conclusión no puede ser otra que erradicar este apartado tercero, como lo fue el posterior del artículo 21, por quebrantar el orden constitucional de competencias y adolecer en consecuencia de inconstitucionalidad» (FJ 20.º).

Y, de otra, a los espacios de interés natural situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas (art. 21.4):

«(...) en el caso de que un espacio natural protegido estuviera situado en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, la Ley desplaza verticalmente la competencia para declarar que lo son, convirtiéndola en estatal, con un sistema entre convencional y autoritario para determinar la participación en la gestión de cada una de las Administraciones implicadas y arrojándose el Estado la coordinación y la presidencia del Patronato o Junta Rectora (art. 21.4), aun cuando esta participación estatal pudiera acogerse al artículo 103 CE. Cualquiera que fuera el plausible propósito del legislador, *es evidente que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia* (...). Ciertamente, los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. *Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia. La circunstancia, pues, de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquella para*

declarar y gestionar dichos espacios. (...) No es, por tanto, correcta la solución ofrecida en el primer párrafo de este precepto —art. 21.4 de la Ley—. El párrafo segundo cae, a su vez, por conexión, aun cuando su contenido parezca razonable en principio como fórmula de colaboración, desde el momento en que desaparece la cabecera de la cual trae la causa» (FJ 19.º) (42).

Para ser coherentes con la estructura de la LCEN y el análisis constitucional realizado por el TC en esta sentencia, no podemos dejar de mencionar una ulterior pincelada que culmina el dibujo de este nuevo orden competencial esbozado por la Ley y perfilado por el TC: el interés general de la Nación determinante de la declaración por el Estado de los Parques Nacionales (arts. 22 y 23) (43). Como señala el Ejecutivo catalán en sus alegaciones, «la indeterminación y flexibilidad de los conceptos de interés general y de parque nacional son una puerta abierta a posibles expansiones de la actividad estatal: el Estado aplicando la Ley 4/1989 puede declarar como nacional cualquiera de los parques hasta ahora declarados y gestionados por las Comunidades Autónomas expandiendo la gestión estatal y burlando el orden competencial».

Ello no obstante, en este caso concreto, a diferencia de los dos supuestos anteriores, el TC aparece como claro defensor de la constitucionalidad de estos preceptos básicos, aunque con ello siente las bases de futuros apoderamientos competenciales a favor de la Administración del Estado desde

(42) En nuestra opinión, el segundo apartado del artículo 21.4, aun cuando desaparezca por inconstitucionalidad su primer apartado, no parece merecedor de una interpretación acorde con la Norma Fundamental, pues el mencionado precepto establece que le corresponde al Estado, en el caso concreto de espacios naturales supracomunitarios, la «coordinación» de su gestión, facultad ésta distinta desde el ámbito de las relaciones interadministrativas a la actividad de simple «colaboración» a la cual se refiere el TC en el *supra* transcrito FC 19.º.

Por otra parte, un ejemplo claro de la conflictividad de la gestión de un espacio natural situado en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas nos lo ofrecen los magníficos Picos de Europa.

(43) Recordemos aquí el contenido del artículo 22:

«1. Son Parques Nacionales aquellos espacios que, siendo susceptibles de ser declarados como Parques por Ley de las Cortes Generales, se declare su conservación de interés general de la Nación con la atribución al Estado de su gestión y la correspondiente asignación de recursos presupuestarios.

2. La declaración como de *interés general* de la Nación se apreciará en razón a que el espacio sea representativo de alguno de los principales sistemas naturales españoles que se citan en el anexo de la presente Ley, configurándose para su mejor conservación la Red de Parques Nacionales integrada por la totalidad de los que sean declarados.

3. Las Comunidades Autónomas podrán proponer al Estado la declaración como Parque Nacional de un espacio natural cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 13.1 y se aprecie que su declaración es de interés general de la Nación.»

la aceptación rotunda de una monopolización de la determinación del contenido del «interés general» (44), en este ámbito, por parte de la Administración central, así como a través del establecimiento de unos nuevos signos de identidad nacional llamados Parques Nacionales (45):

«La Ley que hoy enjuiciamos recoge esta categoría de espacio natural que clava la más honda raíz en su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse *personalidad ecológica*, y signo distintivo en suma que identifica un país y con él se identifica, como les ocurre también a ciertas instituciones o a monumentos bien conocidos, unidos indisolublemente a la imagen de una ciudad o de una nación» (FJ 21.º).

Los principales sistemas naturales españoles que enumera el anexo de la Ley 4/1989 se clasifican en tres grupos regionales: eurosiberiano, mediterráneo y macaronésico, y:

«La característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente *la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península o de los archipiélagos.*

(...) *No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado como titular de ese interés general de la Nación, la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce una facultad de pro-*

(44) Concepto, además, el de «interés general» doctrinal y jurisprudencialmente reconocido como concepto jurídico indeterminado. Recientemente, el profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado*, «REDA», núm. 89, 1996, págs. 69 a 89, ha afirmado rotundamente «que la idea de interés público, o de interés general, es un “concepto legal” (mejor que “jurídico”, para evitar el equívoco de que se trate de cualquier construcción intelectual y abstracta, como podría dejarse suponer) de alcance indeterminado, pues no permite una aplicación precisa, determinada e inequívoca en un supuesto dado. Y aquí termina toda la investigación sobre la naturaleza del concepto legal de interés público, con la conclusión ineludible y obvia de que se trata de un concepto legal (o jurídico) indeterminado. No hay necesidad de más especulaciones» (pp. 71).

(45) Los parques nacionales, como instrumento de protección de los espacios naturales, han sido analizados, entre otros autores, por L. MARTÍN-RETORTILLO, *Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales*, «REDA», núm. 6, 1975, págs. 343 a 364; A. MACHADO CARRILLO, *Los parques nacionales: aspectos jurídicos y administrativos*, ICONA, Madrid, 1988, y S. ANGLADA GOTOR e I. MATEOS GUILARTE, en *Parques Nacionales y organización del Estado en la Europa comunitaria*, núm. 133 de esta REVISTA, 1994, págs. 529 a 541, quienes, en este estudio comparativo, concluyen que la regulación contenida en los artículos 22 y 23 de la LCEN es una «fórmula que no tiene precedente en el Derecho comparado de los Estados compuestos, integrantes de la Comunidad Europea» (pág. 541, *in fine*).

puesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no sólo el artículo 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo, sino la Disposición adicional primera» (FJ 21.º) (46).

Pero «*lo que se dice más abajo*» hace referencia a las competencias de gestión de los Parques Nacionales, en cuyo caso el TC adopta una postura más acorde, en principio, a los designios constitucionales de reparto competencial entre los diferentes niveles de Administración Pública. En los términos del Alto Tribunal:

«(...) la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar la legislación sobre protección del medio ambiente y la posición singular de alguna de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque no sea éste, pueda participar en ella el Estado. No es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional, como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado, sin que esa tacha se comunique al siguiente precepto» (FJ 22.º).

De las anteriores observaciones, ello no obstante, no debe concluirse que sólo las Comunidades Autónomas se ven —y verán— afectadas por este nuevo orden competencial reconocido por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, pues son diversos los derechos e intereses que se han dejado a un lado en el momento de perfilar las políticas estatales para la protección del medio ambiente, pero que deberán ser afrontados en un futuro próximo. Nos estamos refiriendo, en primer lugar, a los intereses de las Entidades locales implicadas, no sólo desde una perspectiva puramente territorial, sino también competencial, por la declaración de un espacio natural como objeto de protección, y, en segundo, a los derechos de los

(46) «*La Sentencia restituye in integrum a sus legítimos propietarios esa competencia confiscada en los dos primeros casos, pero se detiene con timidez ante el último, sin atreverse a negársela al Estado, a quien tampoco se despoja totalmente de la gestión de tales Parques, aunque se le vede la exclusividad, exigiendo la coparticipación de las Comunidades Autónomas» (FJ 4.º in fine del Voto Particular del Magistrado ponente).*

particulares directamente afectados por esta medida de tutela medioambiental. Ambos constituyen una realidad que debe ser invocable en todo caso frente a ese progresivo apoderamiento del Estado para la toma de decisiones que frontalmente inciden en la esfera jurídica de los entes locales y de los particulares.

VI. LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y LOS DERECHOS E INTERESES AFECTADOS

1. *La planificación territorial como instrumento administrativo para la declaración de espacio natural protegido: los PORNAs*

El planeamiento como instrumento jurídico adecuado a la protección medioambiental tiene su origen en la legislación urbanística (47), y, de forma relevante, en el régimen jurídico de los distintos usos de los que sea susceptible el suelo, entre los cuales el no urbanizable constituye el primer exponente de la conservación y protección de los espacios y recursos naturales. Por otra parte, la figura del plan es, para la ordenación del territorio, una técnica de síntesis cuya virtualidad específica radica en la capacidad de comprender, integrar, coordinar y funcionalizar todas las demás (48).

Con esa finalidad de armonización, la LCEN introduce la técnica planificadora en aras a la protección de determinados espacios naturales —Parques y Reservas Naturales (49), con más rigor—, aunque quizás debiéramos decir, más acotadamente, destinados a la protección de los recursos naturales existentes en aquellos espacios susceptibles de declararse Parques y Reservas Naturales (50), ya que la conservación de estos espacios va unida indiscutiblemente a la supervivencia de los recursos naturales existentes en su territorio. Pues bien, a tenor del artículo 15 de la Ley 4/1989:

(47) Vid. al respecto, entre otros estudios, el de H. PICAZO CÓRDOBA, *La protección de los espacios naturales mediante la legislación urbanística*, «RD Amb», núm. 2, 1989, págs. 19 a 31.

(48) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en el estudio citado *Derecho, Medio Ambiente y desarrollo*, «REDA», núm. 24, 1980, págs. 5 y ss.

Así también, J. L. BELTRÁN AGUIRRE, en *El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, núm. 134 de esta REVISTA, 1994, págs. 281 a 298, pone de manifiesto cómo esta jurisprudencia recoge y hace suya la idea de que «la planificación se muestra como un instrumento muy útil, si no imprescindible, para “racionalizar” la utilización de todos los recursos naturales» (pág. 292).

(49) La elaboración y aprobación previa del PORN no se exige para la declaración de Monumento Natural y Paisaje Protegido (arts. 16 y 17 de la Ley 4/1989).

(50) Es el Título II de la Ley 4/1989 el que introduce el planeamiento en este ámbito, «con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger a los principios inspiradores» que la Ley detalla en el artículo segundo, «las Administraciones Públicas competentes planificarán los recursos naturales»; añadiendo este artículo 4:

«2. Como instrumento de esa planificación se configuran los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (...)».

«1. La declaración de los Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona.

2. Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación» (51).

Desde este instrumento planificador se establece por la Ley una proyección territorial de la protección de los recursos naturales, como elementos integrantes del contenido heterogéneo del medio ambiente, que deberá ser en todo caso complementada por la regulación sectorial relativa a los específicos recursos naturales (52). En este sentido, el TC —STC 102/1995— ha manifestado, en el momento de enjuiciar la Disposición adicional tercera de la Ley (53):

(51) El artículo 5.2, por su parte, al regular con carácter general los efectos de los PORN establece:

«2. (...) serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entretanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre instrumentos de ordenación territorial o física existente.»

Sin duda alguna, muchas son las cuestiones que plantea este precepto y considerables los conflictos a que puede dar lugar, pero no será ello objeto de atención por nuestra parte. Al respecto nos remitimos al estudio de M. BASSOLS COMA, «La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente», en la obra colectiva (dir. J. ESTEVE PARDO) *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Civitas y Diputación de Barcelona, 1996, págs. 397 y ss. Otros antecedentes doctrinales sobre la cuestión: M. BASSOLS COMA, en el estudio citado *El medio ambiente y la ordenación del territorio*, «DA», núm. 190, 1981, págs. 407 a 439; del mismo autor, *La protección de los espacios naturales a través de Planes Especiales de Urbanismo*, «Revista Jurídica de Cataluña», 1988, págs. 111 a 131, y B. CARDELUS y MUÑOZ SECA, *La planificación ambiental*, «DA», núm. 179, 1978, págs. 159 a 190.

Para un estudio más reciente, véase J. A. MARTÍNEZ DIEZ DE REVENGA, *El régimen jurídico de los Planes de Ordenación de los recursos naturales*, en «RDA», núm. 16, 1996, págs. 9 y ss.

Sólo apuntar por nuestra parte que si en un inicio la protección de los recursos naturales emergía de la planificación urbanística, a partir de la Ley 4/1989, esta planificación entra —o entrará— en colisión con otro tipo de planificación, es decir, la planificación ambiental.

(52) Vid. J. ESTEVE PARDO, «La protección de la naturaleza. Espacios naturales, flora y fauna silvestre», en la obra colectiva citada *Derecho del Medio...*, págs. 265 y ss.

(53) Cuyo contenido dispone lo que sigue:

«Lo establecido en la presente Ley se entiende sin perjuicio de la aplicación directa de otras leyes estatales específicas reguladoras de determinados recursos naturales respecto de las que esta Ley se les aplicará supletoriamente.»

«Los textos legales que se ocupan de los recursos naturales no comprendidos en el ámbito de esta Ley, ahí están y ahí quedan, incorporados pacíficamente al ordenamiento jurídico mientras no sean derogados o expulsados de él por este Tribunal. Pero tampoco ha de serle negado su carácter de presupuesto lógico para la protección del medio ambiente en su entera configuración normativa, poniendo así incidentalmente de manifiesto, una vez más, que tal es el objeto real de la Ley...» (FJ 12.º).

Planificación territorial para la ordenación de los recursos naturales —PORN— que ha sido, por su parte, definida por el Tribunal Constitucional en esta misma sentencia como una planificación ecológica que sirve para

«poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1). Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, que poco tiene que ver o nada con la planificación económica (...)» (FJ 13.º).

No es el PORN, sin embargo, la única tipología de plan que la Ley introduce puesto que para la gestión y el establecimiento de las normas generales de uso de los Parques Naturales el artículo 19 prevé la elaboración de Planes Rectores de Uso y Gestión —PRUG—:

«(...) cuya aprobación corresponderá, en cada caso, al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación» (54).

Podemos apuntar, en definitiva, que la LCEN establece una gradación en la protección de los espacios naturales, no sólo en función de los bienes y valores —recursos naturales— a proteger en base a la que se clasifican en distintas categorías (art. 12), sino atendiendo también al nivel de intervención administrativa que puede desarrollarse en cada uno de ellos, sin mencionar el régimen jurídico específico que la misma Ley dispensa para los Parques Nacionales (arts. 22 y 23) y para aquellos espacios sometidos a Régimen de Protección Preventiva (arts. 24 y 25).

(54) A tenor del apartado segundo de este artículo 19:

«Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes.»

Así, son los Parques los espacios naturales que ostentan un régimen jurídico de mayor protección dado que, por una parte, para su declaración se requiere, como regla general y con carácter previo, la aprobación del correspondiente PORNA de la zona, a la vez que, por otra, para su gestión será necesaria la aprobación del respectivo Plan Rector. Para las Reservas Naturales, en segundo lugar, se requiere la misma declaración formal, es decir, la elaboración del PORNA, no siendo necesaria —preceptivamente desde las previsiones de la Ley— la aprobación del correspondiente PRUG, dado que el citado artículo 19 se refiere de forma expresa y exclusiva a los Parques. Por último, en lo que a los Monumentos Naturales y a los Paisajes Protegidos se refiere, la LCEN no establece de forma particularizada ninguna intervención administrativa adicional —no es preceptivo acudir al instrumento planificador en estos supuestos, siendo así una formalidad recomendable pero potestativa—, por lo que en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, «y con competencia para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, podrán establecer» no sólo otras figuras «diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección» (art. 21.2), sino también una mayor intervención administrativa que la contemplada en la Ley 4/1989 para aquellos espacios —ya sea a través de la planificación ambiental o de la planificación territorial—, siempre —claro está— que esta intervención sea de naturaleza protectora adicional para aquellos espacios naturales, pues de otra forma se estarían contradiciendo las normas básicas estatales.

El propio TC —STC 102/1995— añade que, a la vez, entre los distintos planes se mantienen relaciones en términos de jerarquización:

«Hay una jerarquización, según los niveles, de los distintos Planes, los de Ordenación de los Recursos naturales de la zona, bajo los cuales se encuentran los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques (arts. 19 y 21), en otro peldaño los Planes de Recuperación y Conservación de especies en peligro o vulnerables y, en su caso, de Protección del Hábitat, así como el Plan de Manejo, condicionantes, a su vez, de la inclusión de la especie en el Catálogo de Especies Amenazadas, cuya elaboración y aprobación corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales (arts. 30.2 y 31.2 al 6)» (FJ 13.º).

En orden a la operatividad jurídica de este tipo de planificación de carácter integral, y como técnica de protección del medio ambiente, el profesor BASSOLS COMA señala que los PORNA «al proyectarse sobre los ecosistemas y recursos naturales superan las limitaciones propias y, en definitiva, sectoriales del planeamiento territorial y urbanístico para aportar una visión global de la base ecológica y biológica del territorio», aunque, por contra, «sancionan una cierta desagregación respecto a los instrumentos

de planificación de la Ordenación del Territorio que hasta el momento habían constituido el único soporte para este tipo de actuaciones» (55).

2. La STC 163/1995 y la excepcionalidad como regla de aplicación general

El artículo 15 de la LCEN, como hemos tenido ocasión de ver, exige para la declaración de los Parques y Reservas Naturales un requisito previo y obligatorio: la elaboración del correspondiente PORN de la zona. Y la obligatoriedad de esta condición *sine qua non* sólo cae ante un supuesto excepcional: «cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare»; pero, además, aun cuando se den estas razones circunstanciales, la Ley preceptúa que «deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación» (art. 15.2.º).

Debemos señalar que el TC —STC 102/1995—, en relación a las razones legitimantes del supuesto excepcional, manifestó que

«su constancia expresa en la norma respectiva se concibe como inexcusable y determinante incluso de su validez, todo ello sin perjuicio de poner en marcha el procedimiento adecuado para conseguir la aprobación del Plan en el plazo máximo de un año» (FJ 17.º) (56).

En lo que atañe al concreto procedimiento adecuado para la elaboración de estos Planes, la Ley 4/1989 prescribe en el artículo 6.º —precepto, además, de contenido básico—:

«El procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e ins-

(55) M. BASSOLS COMA, «La planificación urbanística...», *op. cit.*, pág. 410.

(56) Excepcionalidad que, como se razona en el Voto Particular formulado a la STC 163/1995 por el Magistrado don J. V. GIMENO SENDRA, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa «que forma excepción de la regla común, que se aparta de lo contrario o que ocurre rara vez»; por consiguiente y dado que:

«Los artículos 5.2, 6 y 7 de la Ley impugnada han declarado nada menos que 32 reservas, 30 parajes y 17 parques naturales, es decir, en la práctica, todas las reservas, parajes y parques naturales, convirtiendo en regla lo que ha de ser una excepción y sin que la disposición adicional primera de la Ley andaluza efectúe justificación alguna de las razones que aconsejan sustraer a cada uno de los espacios naturales protegidos del procedimiento común para obtener dicha declaración establecido por el artículo 15 de la Ley 4/1989, cuya naturaleza “básica” ha sido afirmada recientemente por este Tribunal en la STC 102/1995.»

titucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley.»

Y el TC, por su parte, en la sentencia 102/1995, calificó expresamente de garantías a los trámites enumerados en el precepto anterior, las cuales

«(...) deben ser observadas en el procedimiento de elaboración de los Planes, con un propósito loable y en ningún caso impertinentes como se ha pretendido. La audiencia de los interesados y de los ciudadanos, individual a través de la información pública o corporativamente, a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas legalmente, está prevista por el texto constitucional —art. 105.a) y c) CE—, que defiere su configuración a la Ley, tanto aquella que en el nivel estatal regule el procedimiento común ordinario o los especiales, como las normas de las Comunidades Autónomas para los suyos propios, entre ellos el de elaboración de disposiciones generales (...)» (FJ 13.º).

Pues bien, ello no obstante, la reciente STC 163/1995, de 8 de noviembre, declara acorde a la CE y al régimen diseñado por la legislación básica contenida en la Ley 4/1989, la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 28 de julio, de Espacios Naturales Protegidos, aun cuando lleva a cabo la declaración de dichos espacios apoyándose en la regla excepcional contenida en el citado artículo 15.2.º de la LCEN. Las razones alegadas por esta Ley para justificar la excepcionalidad de la declaración de diecisiete Parques Naturales, veintiocho Reservas Naturales y treinta y un Parajes Naturales, sin la previa elaboración de los respectivos Planes ecológicos que la legislación básica en la materia exige, son las siguientes:

«La declaración de los Parques y Reservas que se incluyen en esta Ley se considerará excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que contempla la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, *dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía*» (Disp. adicional primera de la Ley andaluza).

El TC, al abordar la cuestión en la mencionada sentencia, realiza un más detenido estudio del contenido sancionado por el artículo 15 de la Ley estatal, afirmando que

«contiene, ante todo, *un mandato de inseparabilidad*, por así decir, *entre la calificación de un espacio natural y la elabora-*

ción del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, tal como se prevé esta figura en el artículo 4 de la Ley, como instrumento fundamental de integración de los principios inspiradores de la Ley recogidos en su artículo 2 y, señaladamente, la conciliación de la conservación del espacio con un ordenado aprovechamiento del mismo. La aprobación del Plan debe preceder, como regla, a la declaración del espacio, si bien puede también sucederle, bajo determinadas condiciones, pero siempre en el plazo de un año. Sin Plan de ordenación, la declaración del espacio natural es en buena medida inoperante, siendo esto lo que el artículo 15 trata fundamentalmente de evitar (...). Pero el Plan cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el artículo 6, permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados, trámites que deben formar parte del procedimiento de elaboración del Plan» (FJ 6.º) (57).

Sin embargo, la resolución del juicio de constitucionalidad de la Ley andaluza sobre espacios naturales protegidos conviene en afirmar, por el contrario, la plena coherencia de la norma andaluza con la legislación básica estatal. Los argumentos esgrimidos por el Alto Tribunal son básicamente los que siguen:

«Del propio tenor literal de la norma básica se desprende que son dos las condiciones de cuyo cumplimiento depende que pueda legítimamente procederse a la declaración de Parques y Reservas Naturales sin la previa aprobación del Plan, a saber: que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare. En lo que concierne al primero de los requisitos citados, *es evidente que razón justificadora de la excepción, ciertamente, existe, toda vez que el legislador autonómico fundamenta su actuación en "la urgencia en la*

(57) Según el Voto Particular que formula el Magistrado don J. GABALDÓN LÓPEZ respecto de la STC 163/1995, del artículo 15 se desprende con claridad

«un triple requisito: sólo excepcionalmente podrá realizarse tal declaración sin el previo Plan; la excepcionalidad deberá venir justificada por razones suficientes; éstas deberán constar expresamente en la norma que declare el Parque o Reserva. Y la razón de esas exigencias va ligada a la del Plan previo de ordenación de los recursos que, por prescripción del artículo 6 de la propia Ley, ha de cumplir los trámites de audiencia de los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales. Trámites de garantía que son, precisamente, los que dejan incumplidos los preceptos impugnados en cuanto al contenerse en una Ley, posponen a un momento ulterior la aprobación de los Planes» (FJ 2.º del Voto Particular).

adopció de medidas tendentes a la protecció de los espacios naturales en Andalucía" (58).

(...) Y por lo que atañe a la *condición* según la cual han de mencionarse explícitamente en la *norma las razones que justifican la excepción, hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmente satisfecha, habida cuenta de que la incorporación de la impugnada disposición adicional primera a la ley autonómica tenía, precisamente, por solo y único objetivo el de hacer constar expresamente en la misma cuál era el excepcional motivo que permitía proceder a la inmediata declaración de los Parques y Reservas, obviando la previa elaboración de los Planes pertinentes*» (FJ 6.º).

Obviaremos por nuestra parte adentrarnos en la finalidad concreta del establecimiento por parte de las normas legales de disposiciones adicionales, pero queremos señalar que a partir de estos pronunciamientos se ha abierto una amplia puerta para la inclusión de tales disposiciones con la finalidad de obviar el cumplimiento de la legislación básica del Estado. En el olvido queda, por tanto, aquella reciente interpretación realizada por el Alto Tribunal en la STC 102/1995, según la cual:

«El mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el artículo 4 de la Ley, se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede la propia determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales» (FJ 13.º).

3. *Los distintos derechos e intereses afectados por las medidas de protección de los recursos naturales*

El TC, en la STC 163/1995, hace caso omiso a los derechos e intereses afectados por la declaración de un espacio natural protegido desde una doble perspectiva: de una parte, en relación a los intereses de las Entidades Locales territorial y competencialmente afectadas por aquella medida de protección y, de otra, a los derechos patrimoniales de los particulares afect-

(58) El argumento de apoyo utilizado por el TC para esta primera condición creemos es merecedor de transcripción:

«Debe, por lo demás, repararse en que las partes que apoyan la inconstitucionalidad de la Ley autonómica en ningún caso han mantenido que tal urgencia no pueda considerarse, en abstracto, una válida razón objetiva justificadora de la excepción, o que, atendiendo a las circunstancias fácticas concurrentes, no cabía realmente, en el momento de aprobarse la Ley, constatarse la situación de urgencia pretendidamente legitimadora de la declaración de los Parques y Reservas Naturales sin la previa elaboración de los Planes.»

tados por cuanto el régimen jurídico de protección propio de los espacios protegibles incidirá frontalmente en sus derechos.

Seguidamente vamos a intentar poner de relieve las cuestiones más relevantes que surgen, por tanto, para la Administración local y para los propietarios de aquellos territorios merecedores, según las Administraciones superiores, de una especial protección por gozar de unas características naturales sobresalientes.

A) *La posición de las Entidades locales implicadas.*

De acuerdo con el enjuiciamiento de la Ley 4/1989 que realiza el TC en la STC 102/1995, la Administración Pública competente para elaborar el planeamiento ordenador de los recursos naturales, el planificador en definitiva, será la Administración autonómica o, en su caso, el propio Estado:

«Serán ellas, por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de Ordenación *cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución*. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo» (FJ 13.º).

La Administración local, por consiguiente, no tiene como planificador en este ámbito competencia ninguna. Pero sus intereses como Administración Pública con autonomía propia se ven afectados más allá de esta incompetencia.

En primer lugar, de la prescripción legal según la cual los planes relativos a la ordenación, uso y gestión de los recursos naturales prevalecerán sobre los planes de ordenación territorial, y, en consecuencia, sobre los planes urbanísticos de competencia local, se desprende un claro desapoderamiento competencial de las Entidades locales. En los términos del TC,

«(...) la doble función, vinculante e indicativa, según incidan en la materia de medio ambiente o en otros sectores y *su prevalencia respecto de la planificación territorial, son por su propia naturaleza aspectos esenciales y además imprescindibles para lograr la finalidad protectora que les viene asignada*.

(...) esta planificación es “un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física” (art. 5.2) y prevalece sobre la urbanística (arts. 5.2 y 19.2 de la Ley)» (FJ 13.º).

Menoscabo competencial, por tanto, desde las facultades de las Administraciones superiores, principalmente del Estado, dirigidas a la protección del medio ambiente. De nuevo, este título competencial sirve al legislador y al máximo intérprete de la CE como argumento jurídico de base para el desapoderamiento, en este caso, de las Administraciones locales afectadas por las medidas protectoras. La justificación de este desapoderamiento de la esfera competencial de los Entes locales hay que buscarla, por tanto, en razones que atienden exclusivamente a la protección del medio ambiente. De esta manera, «se está produciendo un traslado de las decisiones a Administraciones superiores o a un reconocimiento a éstas de facultades de intervención y aun de modificación —como ocurre con el planeamiento— en la actividad local» (59).

En segundo lugar, la posición activa o de participación en la toma de decisiones que afecten directamente a sus intereses, como es inexcusablemente la declaración de su territorio total o parcialmente como espacio protegible, se ve plenamente mermada cuando la declaración del espacio natural como protegido no se realiza mediante disposición reglamentaria sino mediante norma con rango de Ley, en cuyo procedimiento no tiene margen de participación la Administración local —como también la tienen vedada los particulares afectados—, pues la competencia quedará reservada al correspondiente Parlamento autonómico (60). Por lo demás, si el camino utilizado es la declaración por ley, los Municipios no estarán en ningún caso legitimados para su eventual impugnación; por contra, si se opta por la vía de declaración por Decreto, aquéllos tendrán plena legitimidad para acudir, si fuere el caso, ante los Tribunales.

Lo cierto es que el legislador estatal fue consciente de los problemas que suscitaba la anterior regulación de espacios naturales —Ley 1975— al establecer, con carácter general, la declaración mediante Ley de Cortes. Recuértese que la vigente legislación sólo reserva a la ley la declaración de los Parques Nacionales y para las demás tipologías permite la entrada de la norma reglamentaria. Se deduce, por tanto, que la nueva Ley 4/1989 trata «de paliar el grave problema que nace de las declaraciones de espacios naturales realizadas por ley y que no es otro que el de la falta de contacto de la actividad del Parlamento con la realidad socioeconómica de comarcas determinadas y la escasa presencia de la opinión de los particulares afectados y de los organismos científicos en el procedimiento de declaración» (61). De ahí que, en definitiva, sólo excepcionalmente debería ser

(59) J. ESTEVE PARDO, *op. cit.*, págs. 266-267.

(60) Esta problemática, sin embargo, no es nueva. La no participación, aunque involuntaria, de los municipios en las técnicas de protección de la naturaleza ha sido frecuente en nuestro ordenamiento. Constituye un ejemplo la Ley 2/1973, de 17 de marzo, que creó trece nuevas reservas nacionales de caza. Vid. al respecto el trabajo de L. MARTÍN-RETORTILLO, *Problemas jurídicos de la tutela del paisaje*, núm. 71 de esta REVISTA, 1973, págs. 423 y ss.

(61) A. A. PÉREZ ANDRÉS, en *Las tensiones originadas por la nueva...* *op. cit.*, pág. 88. Este autor califica a la Ley andaluza 2/1989 como de Ley «singular o no normativa» y, en consecuencia, de dudosa constitucionalidad. Considera, asimismo, que de todas las críticas que la doctrina hizo respecto del sistema de declaración previsto en la regulación de

utilizada la ley formal para la declaración de espacio natural protegido y ser, como teleológicamente manda la Ley 4/1989, la disposición reglamentaria la forma habitual y predominante.

Por otra parte, aunque es cierto que los Municipios pueden y deben ejercer competencias en materia de protección medioambiental, ello será en todo caso «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas» (art. 25 LRBRL), con lo cual tanto uno como otras estarán legitimados para impugnar ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa cualquier acuerdo municipal que entiendan interfiera o exceda de la competencia de las Entidades locales. La tutela del medio ambiente abre, en consecuencia, una nueva puerta al control del ejercicio de las competencias municipales por parte de las Administraciones superiores, aunque no sean éstas —Estado y Comunidades Autónomas— los únicos entes públicos comprometidos en la protección de los recursos naturales.

El procedimiento establecido por la Ley 4/1989 para la declaración de espacios naturales, debe manifestarse ulteriormente, no es un procedimiento en sí mismo, pues remite expresamente a las Comunidades Autónomas la regulación completa del mismo. Lo único que prescribe la Ley al respecto es el ya mencionado trámite previo de elaboración y aprobación del correspondiente PORN de la zona. Exigencia ésta que, aunque esta declaración se efectúe por norma con rango de Ley, se presenta como más favorable para las Entidades locales, pues los Municipios podrán intervenir directamente en la elaboración de aquellos Planes que les afecten. En este aspecto, la opción de la LCEN es clara, pues vincula la protección de los espacios naturales a la planificación territorial, planificación que deberá en todo caso ser elaborada a través del correspondiente procedimiento administrativo, en el cual los Entes locales afectados tendrán garantizada la participación (62).

De ahí fluye la polémica de la novedosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues deja de lado cualquier alusión a la participación de los Entes locales, en este caso concreto vedada absolutamente desde la declaración por la Ley de la protección de gran parte del territorio de la Comunidad Autónoma andaluza, cuanto más al resolver la cuestión de inconstitucionalidad a sabiendas de que los PORN siguen sin estar aprobados una vez agotado el límite máximo de un año, establecido por el artículo 15 de la LCEN.

1975, «la más indicada es la que hace referencia a que la necesidad de declaración de los espacios naturales por Ley de Cortes impide arbitrar un procedimiento declarativo que tuviera como principio rector el de la intervención de todos los interesados. La búsqueda de una mayor seguridad que se pretende conseguir dando la competencia de declarar espacios al legislativo se convierte en un arma de doble filo» (pág. 91).

(62) Como tendrán también garantizada la participación los particulares directamente afectados por aquella declaración. Para un análisis más amplio pueden verse, entre otros, el estudio de E. ALONSO GARCÍA, *La participación de individuos en la tomas de decisiones relativas al medio ambiente. Aspectos constitucionales*, «REDA», núm. 61, 1989, págs. 49 a 64, y el de J. JORDANO FRAGA, *Derecho a participación, participación administrativa y medio ambiente*, «RAndAP», núm. 11, 1992.

B) *La vertiente ambiental de la función social del derecho de propiedad.*

Los derechos e intereses legítimos de los particulares afectados por la declaración de un espacio natural como protegible, tal como hemos ya apuntado, aparecen como otro de los elementos subjetivos esenciales que la reciente jurisprudencia del Alto Tribunal ha dejado, sorprendentemente, de lado.

De acuerdo con la CE, la función social de la propiedad determina el deber del legislador de delimitar el contenido propio de este derecho. Hoy, ineludiblemente después de la aparición de esta polémica jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que esa función social ve ampliado su ámbito por un factor de naturaleza medioambiental (63). En otras palabras, la protección del medio ambiente como principio rector establecido por la Norma Fundamental, de forma paulatina pero progresiva, constituye, para la casi totalidad de las políticas públicas más recientes, una legitimación de fondo para el establecimiento de sucesivas limitaciones, que no delimitaciones, del derecho de propiedad (64).

Esta cuestión nos conduce de nuevo frente a un tradicional debate jurídico: la necesidad o no de indemnización por causa de limitaciones o vinculaciones de la propiedad privada. En este caso concreto, vinculaciones y limitaciones del dominio privado cuya causa habilitante fluye de la protección de los espacios naturales (65) y, en definitiva, de la tutela del medio ambiente.

De forma expresa, la Ley 4/1989 sólo regula la posibilidad de una compensación a las poblaciones afectadas (66):

«Con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos, y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse Areas de Influencia Socioeconómica, con especificación del régimen económico y

(63) La incidencia de las cuestiones medioambientales en el ámbito del derecho de propiedad ha sido apuntada por S. CARRETERO SÁNCHEZ, en *La función ecológica de la propiedad urbana*, «Actualidad Administrativa», núm. 10, de 12 de marzo de 1995.

Por otra parte, en relación a la función social de la propiedad y la distinción entre intervenciones delimitadoras de la propiedad e intervenciones privativas del derecho, vid. A. IBÁÑEZ MACÍAS, *La función social de la propiedad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: algunas cuestiones*, «RAndAP», núm. 22, págs. 89 y ss.

(64) Esta problemática ha sido analizado por I. ARCENEGUI FERNÁNDEZ, en «La vinculación de la propiedad en la legislación sobre conservación del paisaje y defensa de la naturaleza», en *La vinculación de la propiedad privada por los planes y actos administrativos*, IEA, Madrid, 1986.

(65) «La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados (...)», establece expresamente el artículo 10.3 de la Ley 4/1989.

(66) Alude el precepto, en nuestra opinión, al concepto de núcleo de población y no frontalmente al concepto de particular afectado por la medida protectora.

compensación adecuada al tipo de limitaciones. Estas Areas estarán integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su Zona Periférica de Protección» (art. 18.2).

Sin embargo, el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración competente se encuentra asimismo previsto en esta legislación básica de conservación de los espacios naturales, en dos ámbitos distintos pero no inconexos, aunque de los mismos puede extraerse, a la vez, la compatibilidad de la declaración formal de espacio natural protegido con la propiedad privada (67).

En primer lugar, el artículo 3 de la LCEN, como última disposición general, establece que todas las actividades encaminadas al logro de las finalidades contempladas en la Ley «podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes y derechos que puedan resultar afectados».

Y, en un segundo aspecto, de forma acotada en la regulación de las medidas protectoras de los espacios naturales, al señalar el apartado 3 del artículo 10 que la declaración de un determinado espacio del territorio como protegido «lleva aparejada la de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados».

Cierto es que tales intervenciones administrativas en la esfera jurídico-privada de los titulares de los bienes afectados por las medidas de protección ambiental han sido establecidas como legislación básica en materia de espacios naturales protegidos. Sin embargo, cuando una Comunidad Autónoma como la de Andalucía ha procedido a ejercitar las competencias que la CE y su respectivo Estatuto de Autonomía le confieren, vulnerando no obstante la legislación básica del Estado, e indirectamente derechos de los particulares asimismo reconocidos por la Norma constitucional, el TC ha adoptado una postura permisiva respecto a la actuación autonómica pero ablatória a la vez de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Ello no obstante, es de nuestra opinión que si la Ley estatal básica crea los instrumentos de participación social adecuados —los PORNAs—, ningún otro poder público, ni el nivel regional por ley o por decreto, puede inaplicarlos arbitrariamente, pues de lo que se trata es de evitar que un espacio natural se declare y proteja como tal sin conocer la opinión, inquietudes o los problemas de los directamente afectados por su establecimiento.

(67) Del contenido de la LCEN no se deduce que tal declaración conlleve la conversión en propiedad pública de aquellos bienes afectos, cuanto más al precisar el artículo 2.3:

«Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán por el mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, *con independencia de su titularidad o régimen jurídico*, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables» (la cursiva es nuestra).

to (68). A nadie se le puede escapar que la declaración por Ley, como la realizada por el Parlamento andaluz, de la mayor parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía como objeto de protección, con las consecuencias jurídicas que la legislación básica prevé a los efectos del ejercicio de las facultades administrativas de intervención en la esfera privada —la expropiación forzosa, la más preocupante—, deja a los derechos e intereses de los particulares afectados en una difícil situación.

C) *La protección del medio ambiente como conflicto social.*

Muchos han sido los llamamientos para que las técnicas tendentes a la protección del medio ambiente, cualquiera que fuere su instrumentalización, conlleven correlativamente medidas operativas para conseguir un desarrollo verdaderamente sostenible. Desarrollo que sin la participación directa del elemento social, es decir, de la población directamente afectada por la ejecución de las políticas medioambientales, no será nunca una realidad, pues es aquél el contrapeso indispensable para el deseado equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente (69). Si esto no es así, muchos serán en un futuro los daños y perjuicios ocasionados al medio ambiente frutos de la sinrazón. Porque, como muy bien apunta el profesor MARTÍN MATEO, «más allá del impreciso alcance de la función social de la propiedad, se impone a los propietarios y agricultores cargas de conservación notables, que van en contra de los principios de justicia distributiva, por lo que procede la compensación no sólo en términos éticos, sino también posibilistas, porque de no mediar estos apoyos simplemente no se cumplirán las obligaciones impuestas» (70).

Con esa finalidad, por un lado, de facilitar la participación de todos los afectados por las medidas de protección de los espacios naturales y, por otro, de evitar eventuales conflictos sociales fruto de esa misma protección, entendemos que la Ley 4/1989 dispuso en el artículo 6 que el procedimiento de elaboración de los PORN —uno de cuyos objetivos es precisa-

(68) Al respecto, vid. la interpretación doctrinal de F. LÓPEZ RAMÓN, *Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente*, «DA», núm. 190, 1981, págs. 39 a 55; y, más recientemente, en «Introducción al régimen jurídico de los espacios naturales protegidos», en el libro por él mismo dirigido *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Ed. Kronos, Zaragoza, 1995, págs. 11 a 41.

(69) Pues, como acertadamente afirma J. ESTEVE PARDO, «La protección de la fauna: el caso de los llamados animales dañinos», en el *Libro Homenaje al profesor J. L. VILLAR PALASÍ*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, «... no sólo ha de mantenerse, para una real protección de la fauna —y de los considerados animales dañinos entre ella—, el equilibrio de los ecosistemas naturales, sino que es necesario también guardar otro equilibrio: el que ha de darse en el seno de la propia sociedad humana para que se produzca una justa e igualitaria distribución de las cargas que la existencia de ciertas especies comporta» (pág. 371).

(70) R. MARTÍN MATEO, en *Protección de la fauna y flora*, «RVAP», núm. 41, 1995, págs. 647 a 659. Prueba del conflicto social que puede originar una política errónea de protección medioambiental lo constituye la provocación voluntaria de incendios forestales por parte de los propietarios. Vid. al respecto M. CALVO CHARRO, *Incendios forestales y reclassificación de terrenos*, «RDUMA», núm. 128, 1992, págs. 61 y ss.

mente «formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias» derivadas de la protección de los recursos naturales— debía incluir

«*necesariamente* trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley».

Teleológicamente, en definitiva, puede afirmarse que la Ley 4/1989 «parte de la convicción de que sólo una adecuada planificación de los recursos naturales permitirá alcanzar los objetivos conservacionistas con el consabido respeto de los igualmente importantes objetivos de desarrollo económico. Sólo así se podrá asegurar la igualdad de todos en el punto de lo que podemos llamar carga medioambiental, hasta ahora muy desigualmente repartida» (71).

Por ello, si la normativa orientada a la protección de ciertos espacios y recursos naturales contempla como una necesidad ineludible la participación, en la elaboración de aquellas técnicas tuteladoras, del sector social más directamente afectado, nada justifica la derogación de ese derecho por la legislación autonómica, como nada justifica una interpretación como la realizada por el TC en el enjuiciamiento de la Ley 2/1989 del Parlamento de Andalucía.

Tras lo expuesto, decir sólo que los motivos que justifican esta nueva opción legislativa —así como la interpretación realizada de la misma por parte del Tribunal Constitucional— podrían ser diversos. El más claro en nuestra opinión es, no obstante, una eventual reacción directá por parte del legislador estatal frente a la situación derivada del amplio reconocimiento que en materia de medio ambiente ha realizado la propia jurisprudencia del TC, desde la interpretación suscrita hasta el momento a favor del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, principalmente en materia de protección de espacios naturales, así como en el establecimiento de medidas adicionales de protección medioambiental.

Sin embargo, las consecuencias que pueden derivar de esta postura legislativa y jurisprudencial tendrán que ser objeto de análisis en un futuro próximo, con el deseo por nuestra parte de que sean el reflejo de un mayor protagonismo de la participación social en las técnicas tuteladoras de los espacios naturales, que signifique, a su vez, una compatibilidad real con el desarrollo socioeconómico de estos territorios. Un principio de armonización del desarrollo de las zonas y espacios naturales sobresalientes con la protección de que son merecedores, debe inspirar todas y cada una de las actuaciones encaminadas a la tutela de la Naturaleza.

(71) A. A. PÉREZ ANDRÉS, *Las tensiones originadas...*, op. cit., pág. 93.

