

### 1.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 1.3.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A cargo de Manuel Gerpe Landín

**Sentencia 101/1995, de 22 de junio. Conflicto de competencia 616/1987, promovido por el Gobierno de Cantabria en relación a determinados actos del Gobierno del País Vasco en Villaverde de Trucíos, municipio de la Comunidad Autónoma cántabra.**

*Ponente:*

Álvaro Rodríguez Bereijo

El presente es un conflicto de competencia entre dos comunidades autónomas consistente en la acusación al Gobierno vasco de realizar actividades de análisis de aguas, obras y control del tráfico en una parte del territorio de Cantabria. De estas imputaciones el Tribunal sólo entra a juzgar la extralimitación competencial del análisis de aguas, por considerar que la representación de la Comunidad cántabra no ha concretado en que consiste exactamente ni cuando se produjeron las actuaciones de obras y de control del tráfico.

Por lo que se refiere al análisis de aguas, el Tribunal observa que ha ido acompañado de una comunicación del Gobierno vasco al jefe de sanidad local del municipio cántabro afectado, en la que se le informa del resultado del análisis y se le conmina a tomar «las medidas oportunas para su corrección». Valorando globalmente los hechos, el Tribunal considera que no se trata de un acto meramente informativo o una simple actuación de hecho, sino de un «acto de afirmación de poseer una competencia» en un territorio que forma parte de la Co-

munidad Autónoma de Cantabria, por cuyo motivo ésta es la competente y no el Gobierno vasco, de acuerdo con el principio de territorialidad de las competencias autonómicas contenido en la Constitución y en los estatutos de autonomía.

El magistrado Manuel Jiménez de Parga formula en esta Sentencia un voto particular, propugnando la inadmisión del conflicto, por haber incumplido los requisitos formales necesarios para su trámite. En concreto, dicho magistrado entiende que la omisión de la comunicación al Gobierno del Estado del requerimiento de incompetencia formulado por una comunidad autónoma hacia otra es un defecto que no es compensado por la posterior participación del Gobierno estatal en el proceso ante el Tribunal Constitucional. La mayoría del Tribunal había considerado que esta participación suponía el cumplimiento material del requisito de la comunicación al Gobierno, mientras que Jiménez de Parga entiende que todavía queda el problema de la no intervención del Gobierno estatal en la fase previa a las alegaciones ante el Tribunal. Esta intervención es considerada fundamental por Jiménez de Parga para la consecución de la segunda finalidad de los conflictos po-

sitivos de competencia: la interpretación y fijación del orden competencial, más allá de la solución del caso concreto ori-

gen del conflicto —que constituye su primera finalidad.

Jordi Freixes

**Sentencia 102/1995, de 26 de junio. Resolución de catorce procesos acumulados en relación a la constitucionalidad de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y a tres reales decretos dictados en su desarrollo: 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 nacional de especies amenazadas.**

*Ponente:*

Rafael de Mendizábal Allende

cutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Real decreto 439/90.

1. El Tribunal Constitucional resuelve con esta Sentencia seis recursos de inconstitucionalidad contra la Ley mencionada (1220/1989, 1232/1989, 1238/1989, 1239/1989, 1260/1989, 1268/1989) promovidos, respectivamente, por el Gobierno vasco, la Junta de Andalucía, el Gobierno de Canarias, la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Parlamento de Cataluña. A ellos se adicionan cinco conflictos positivos de competencia (95/1990, 163/1990, 170/1990, 172/1990 y 209/1990) contra el Real decreto 1095/89, interpuestos por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Gobierno vasco, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares. También se resuelven al unísono el conflicto positivo de competencia 162/1990, promovido por el Gobierno vasco, contra el Real decreto 1118/1989; el de igual índole 210/1990, interpuesto por la Diputación Regional de Cantabria contra ambos reales decretos mencionados, amén del 1938/1990, iniciado por el Consejo Eje-

2. Estamos ante una Sentencia largamente esperada que trata de resolver la enorme polémica que suscitaron en su día la aprobación de tales normas en el cotidiano hacer autonómico en materia de espacios naturales y protección de especies de flora y fauna. La gestión del fallo, a la vista de los diversos fundamentos se nos antoja que ha sido particularmente larga y difícil, a lo que debe adicionarse el hecho anecdótico de que el propio ponente es quien presenta voto particular al resultado sustentado por la mayoría de magistrados. La complejidad de la materia, la multiplicidad de preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona, el afán didáctico que rezuma, y el alto interés autonómico involucrado, llevan al Tribunal a ir desgranando su razonamiento de forma ordenada, sirviéndose de un impresionante total de 33 epígrafes y subepígrafes que incorpora con el fin de ir separando la totalidad de las cuestiones planteadas y por abordar, constituyendo todo ello lo que anecdóticamente ha llegado incluso a calificarse como de sentencia-tratado de derecho ambiental. Con el fin de resumir y comentar la tota-

lidad de la Sentencia hemos oprimado también aquí por utilizar el sistema de desdoblamiento que adopta el Tribunal.

### A) *El objeto de este proceso*

#### a) Los preceptos impugnados

Básicamente se cuestiona en el proceso objeto de examen la constitucionalidad de los preceptos que adjetiva como básicos la Ley 4/1989 (1, 4, 5, 6, del 8 al 19, del 21 al 31 y del 33 al 41,<sup>1</sup> amén de las disposiciones adicionales primera, segunda, cuarta, quinta, sexta y disposición transitoria cuarta). En igual sentido se impugna la disposición adicional primera del Real decreto 1095/1989 donde se califican a ciertos artículos como constitutivos de normativa básica estatal (1.1, 3.1, 4.2 y disposición adicional segunda), a los que deben unirse según el parecer de alguna comunidad autónoma la totalidad del artículo 4, la disposición derogatoria y las finales. La tacha se considera que alcanza también al Real decreto 1118/1989 en tanto su disposición adicional cuarta considera básicos los artículos 1, 2.1, 2.2 y 2.4. Por último, está en entredicho la constitucionalidad de la totalidad del Real decreto 439/1990 en tanto se afirma allí que se dicta bajo el cobijo del art. 149.1.23 CE.

#### b) Las competencias invocadas

El Estado aduce para justificar la adopción y constitucionalidad de las normas cuestionadas su competencia exclusiva sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección (149.1.23 CE), a la que añade la de regular las condiciones básicas para

garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (149.1.1 CE).

Por su parte, las comunidades autónomas que siguieron los cauces del artículo 151 alegan competencia sobre desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia ambiental. Frente a ellas, el resto incorpora menciones diversas contenidas en sus estatutos (normas adicionales de protección y gestión o ejecución, habitualmente). De todos modos, el Tribunal recuerda que desde que comenzó el proceso ha sido aprobada la importante Ley orgánica 9/1992, donde se transfieren a estas segundas comunidades autónomas «el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de [...] normas adicionales de protección del medio ambiente». De la vocación uniformizadora o niveladora de competencias que se localiza en su exposición de motivos concluye con total seguridad —y es este un hito del todo trascendente para la materia que nos ocupa— que lo allí transferido y, por ende, el «desarrollo legislativo y ejecución» de que gozan las comunidades autónomas *ex art.* 151, ofrecen análogo significado y tienen como referencia las normas básicas estatales de las cuales traen causa las autonómicas, apuntando que las normas adicionales sirven para establecer una protección medioambiental más intensa [...]. No desconoce tampoco en su planteamiento que en el interín han sido reformados algunos estatutos de autonomía, cuyas fórmulas para esta materia, aún siendo diversas, coinciden en la sustancia. Falta sin embargo, a nuestro entender, línea clara y nítida que dilucide un par de cuestiones cardinales: a) Si en la actualidad puede considerarse que se

1. Exceptuándose el artículo 2, que aunque formalmente es declarado básico, no es impugnado directamente por ninguna de las partes.

ha producido en verdad una igualación competencial entre la totalidad de comunidades autónomas por lo que respecta a las competencias legislativas en materia ambiental; y *b)* Si estas competencias legislativas integran tanto las de «desarrollo legislativo» como las de establecimiento de «normas adicionales de protección», o sólo las de esta última índole. Las idas y venidas en el redactado, y los argumentos esgrimidos en uno y otro sentido, con pocas líneas de diferencia a veces, provocan una notable inseguridad.

Si ésta es la referencia que se realiza en relación a la distribución de competencias ambientales, también reconoce el Tribunal que la complejidad de la materia que nos ocupa, por su necesaria coexistencia con otros títulos competenciales, afines y colindantes (sobre los espacios naturales o zonas de montaña, que ciertos estatutos de autonomía califican de competencia exclusiva), inevitablemente afecta intensamente el reparto competencial, en tanto transversalmente se incide en multiplicidad de materias y actividades encardinables en otros títulos competenciales. La transversabilidad que predica la Sentencia no puede justificar, según interpreta con total corrección, su *vis expansiva*.

## B) La protección del medio ambiente

### a) La materia: el medio ambiente

Se esfuerza bajo este epígrafe en discernir cuál es la materia constitucional objeto de examen. Se trata del medio ambiente, encuadrable en el art. 45 CE, lugar en el cual la finalidad que persiguen los poderes públicos sigue la línea de la compatibilización medio ambiente/desarrollo, o «desarrollo sostenible», expresión acogida posteriormente desde el famoso informe Brundtland. Tras un análisis semántico del término, decide calificarlo como concepto jurídico indeter-

minado con talante pluridimensional y, por tanto interdisciplinar. En pocas palabras, es éste «el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato [...], es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo [...], es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy operante aquí». Desde esta base intenta ya deslindar cuál es su contenido, ayudándose, con fines orientativos, de la legislación vigente en el instante en que fue aprobada la Constitución de 1978 y de los más importantes hitos normativos postconstitucionales, en un afán remarcablemente didáctico. El esfuerzo clarificador culmina en parte cuando, dando un paso más, introduce bajo tal término a tres elementos: los recursos naturales —flora, fauna, animales, vegetales o plantas y minerales—, el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren —atmósfera o aire, suelo y agua, el espacio natural—, y los elementos que son historia —testimonios naturales, monumentos, paisaje. A ellos debe adicionarse el entramado complejo de relaciones que acontecen entre todos, lo que aporta notable dinamicidad, de tal modo que desde el ámbito comunitario llega a configurarse como «asociación de elementos cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, reales o ideales de las personas y de las sociedades». Las concepciones de «ecología» y de «ecosistema» —que opera no sólo en el ámbito rural sino también en el urbano— se nos recuerda que van también en esta línea.

### b) Dimensión funcional: protección, conservación, mejora

En materia ambiental la protección constitucional consiste precisamente en una labor tendente a la obtención o consecución de tal triple objetivo, posibilitándose e instándose el juego de los diversos poderes públicos. No olvida tampoco

el Tribunal que la competencia normadora estatal en este sector converge o concurre poliédricamente con otras muchas autonómicas —agricultura, ordenación del territorio, montes, etc.—, pero que de ello no ha de derivarse inevitablemente la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico.

c) Legislación básica y normas adicionales

Es éste, a nuestro parecer, un aspecto clave de la Sentencia que nos ocupa. El Tribunal, adoptando parte de los planteamientos que en esta materia sostuvo en previas Sentencias 64/1982, y 320/1993, recuerda que pertenece al Estado la «legislación básica» en materia ambiental, que debe contenerse en normas con rango de ley, excepcionalmente en reglamentarias, pero que cabe incluso su localización en actos puramente ejecutivos. Esta legislación básica integrará en todo caso mínimos protectores, intensificables o superables a nivel autonómico, y ha de concebirse como un encuadramiento de una política global del medio ambiente que haga viable la solidaridad colectiva y garantice su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad.

Debe sin embargo remarcar un aspecto. Aunque el Tribunal ratifica de nuevo que el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica a la normativa autonómica es respecto del medio ambiente menor que en otros ámbitos, corrige el amplio alcance que a la competencia sobre legislación básica en materia ambiental otorgara la Sentencia 149/1991 —Ley de costas—, donde llegaba a justificar un gran detalle en la normación estatal y a sostener que del art. 149.1.23 CE no podía deducirse ni explícita ni implícitamente que existía como competencia propia autonómica la

de desarrollo de la legislación básica estatal, sólo posibilitando a tal nivel la competencia normativa de establecimiento de normas adicionales de protección.

Muy al contrario, insiste ahora en que «la competencia estatal no puede llegar a tal grado de detalle que no permita el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas, vaciándolas de contenido [...], 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». Remarcable resulta, a mi entender, el hecho de que de tales palabras podamos de nuevo deducir que, aunque menor que en otros ámbitos, las comunidades autónomas poseen todavía competencias de desarrollo normativo, amén de las normas adicionales de protección, junto a las funciones ejecutivas que en ningún instante han sido discutidas. Pero no podemos olvidar tampoco que el Tribunal, después de la fortaleza de tales palabras, parece inmediatamente dar un paso atrás, quizás arrepentido de su anterior atrevimiento y del fuerte desgaje que supone frente a su previa jurisprudencia sentada en la Sentencia 149/1991, lo que le lleva a establecer que «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». Subyace la duda, pues, de si aquí el «mejorable» reconduce solo a las normas adicionales de protección, o incluye también —opción que compartiríamos desde aquí—, el «desarrollo legislativo» autonómico. El interrogante se acrecienta más si, retrocediendo sólo un párrafo más resulta que en base a la Sentencia 170/1989 se reproducen las siguientes palabras: «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 competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos».

#### D) *La Ley 4/1989*

##### a) El título I (artículo 1)

El objeto de la Ley determinado en el artículo I de ésta («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 silvestre»), en relación a su encaje con el dictado de los artículos 45.2, 130 y 149.1.23 CE, se considera irreprochable por el Tribunal en términos constitucionales, no vulnerando el bloque de constitucionalidad ni su vaguedad —argumento esgrimido por la Comunidad Autónoma andaluza—, ni tampoco el hecho de que algunos estatutos de autonomía —como, por ejemplo, el catalán— dispongan la exclusiva competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos. Tampoco resulta viciado el art. 2 de la Ley, donde se admite el concepto de desarrollo sostenible y se alude a todas las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias.

##### b) La disposición adicional tercera

Se salva también este precepto al ser confrontado con la Constitución. El hecho de que la Ley 4/1989 será aplicable supletoriamente a otras normas estatales reguladoras de recursos naturales, tiene para el Tribunal una finalidad singularmente preventiva, pues actúa como cláusula de seguridad y cierre sirviendo a la consecución de una mayor seguridad jurídica (art. 9).

##### c) La disposición adicional cuarta

Esta disposición, que autoriza al Gobierno estatal a establecer sin perjuicio de las competencias autonómicas limitaciones temporales en relación a las actividades reguladoras en la Ley —con el fin de posibilitar el cumplimiento con obligaciones contraídas internacionalmente—, no es inconstitucional, puesto que la facultad suspensiva allí prevista no «da más ni atribuye nada nuevo a la competencia estatal sobre la materia».

#### E) *El planeamiento de los recursos naturales (título II)*

##### a) La planificación ecológica (art. 4 a 8)

La planificación de los recursos naturales establecida en este título de la Ley sirve al mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales. Se introducen allí exigencias de elaboración de diversos planes oportunamente jerarquizados. Este mandato es básico al parecer del Tribunal, como también lo son, aunque adolezcan de cierto detalle, las menciones efectuadas por el legislador respecto de los objetivos y contenidos mínimos a respetar por los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), y los efectos y procedimiento a seguir para su elaboración. Es incluso viable un plan de esta índole de alcance nacional, cuyo carácter básico dependerá de que lo sean los criterios allí utilizados. También, las controvertidas directrices para la ordenación de los recursos naturales, que la ley configura como escalón superior de la planificación ecológica y cuyas líneas deben respetar los PORN autonómicos. Éstas tienen carácter básico y pueden ser aprobadas por el Gobierno de la nación, no incidiendo tal cuestión ni en el sistema de fuentes del derecho ni tampoco violentando su jerarquía, pues lo único que hacen es, a su entender, in-

corporar un valor que el Tribunal denomina ingrediente medioambiental de las demás políticas sectoriales.

b) Los factores de perturbación.

La disposición adicional segunda y el artículo 24

La disposición adicional segunda, en cuanto califica de básica la adición de un supuesto —el de las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta arbustiva o arbórea bajo determinadas circunstancias— a la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental contenida en el anexo 1 del Real decreto legislativo 1302/1986, de transposición de la correspondiente directiva comunitaria, se considera constitucionalmente aceptable. Aquél Real decreto legislativo se autoatribuye el carácter de legislación básica, y aquí la norma cuestionada, siguiendo igual línea, sólo extiende cuantitativamente los supuestos previsibles, sin que se produzca vicio alguno en parámetros constitucionales por el hecho de que no se mencionen las actividades que se amplían ahora en el texto de la directiva comunitaria.

c) La planificación hidrológica

(título III, capítulo primero, artículo 9 en relación con el 25)

El Tribunal Constitucional tilda también de válidas las alusiones relativas a esta materia, en tanto condicionan los planes hidrológicos a unas indicaciones determinadas para su protección. También justifica y considera básica la existencia de un Inventario nacional de zonas húmedas a cargo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con la colaboración autonómica, y las medidas, indicaciones y criterios allí establecidos, sin que pueda esgrimirse que vulnere las competencias autonómicas.

F) *La protección de los espacios naturales*  
(título III, capítulo segundo,  
artículos 10 a 19)

a) Declaración y efectos (artículo 10)

El Tribunal recuerda que seis de las comunidades autónomas ostentan competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos, y al amparo de las STC 69/1982 y 82/1982 se ratifica en el hecho de que el Estado no se ha reservado competencia alguna respecto a ellos. De todos modos, pese a su mayor protagonismo, remarca que a nivel autonómico se encuadra la competencia de que se dispone en el marco de la legislación estatal básica medioambiental, que debe por tanto respetarse. Con todo ello en mente resuelve, con acierto a nuestro entender, que a las comunidades autónomas corresponde la declaración y gestión de los espacios incluidos en su ámbito. En tal sentido no considera sin embargo que invada las competencias autonómicas el contenido de los dos primeros epígrafes del artículo 10 de la Ley impugnada, lugar donde se establece una definición amplia de qué debe entenderse por espacio natural y también las finalidades a que puede obedecer su protección. También se salva el artículo 10.3 cuando une a la declaración de un espacio, la de utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios, y establece y regula incluso los plazos en que podrá ejercerse la facultad de la Administración competente para el ejercicio de derechos de tanteo y retrato en las transmisiones onerosas *inter vivos* de terrenos en su interior (*vide* el específico planteamiento que en comentario a este precepto se realiza en posterior Sentencia 156/1995, de 26 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad 2145/1989 contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de protección y ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdabai.)

b) Clasificación y régimen jurídico  
(artículos 12 al 29)

Otro aspecto controvertido de la Ley son los preceptos donde se establece una clasificación cuatripartita de los espacios protegidos (parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos) a los que además se define y otorga un régimen jurídico básico tal que introduce limitaciones directas a aprovechamiento o explotación de recursos. Todo ello se salva por el Tribunal aduciendo que la regulación básica compete al Estado y que la homogeneidad pretendida en tal lugar es conveniente tanto en el plano pragmático como necesaria para la eficacia de tales figuras.

c) La gestión (artículo 21 y disposición transitoria segunda)

Pasa en este epígrafe el Tribunal a reiterar doctrina precedente sentada en sentencias 149/1991 y 329/1993, según la cual moviéndonos como nos movemos en materia ambiental, y «sin lugar a dudas, las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general [...] corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado». Calificando posteriormente el acto declarativo de espacio natural como de acto «netamente ejecutivo» y aplicador individualizado de la legalidad, considera correcto el principio establecido en la norma según el cual debe encomendarse la gestión de los espacios naturales a las comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren.

De otro lado, afirma también que el deber de reclasificar las categorías de espacios precedentes con el objeto de adecuarlas a las que la Ley dispone —derivable de la disposición transitoria segunda— es correcto tildarlo como básico, siendo ello del todo armónico con el fin de la Ley en tanto con ella se persigue en

este punto homogeneizar las diversas denominaciones y conseguir la bienquerida homologación internacional. Sin perjuicio a su entender, de que como correctamente dispone el art. 21.2 de la Ley, las comunidades autónomas puedan adicionar categorías nuevas de espacios protegidos a las establecidas por la Ley examinada, regulando además sus correspondientes medidas de protección.

d) Espacios naturales situados en el territorio de dos o más comunidades autónomas (artículo 21.4)

Aborda en este punto el Tribunal el conflictivo art. 21.4, donde el Estado se reservaba para sí la declaración de espacios naturales protegidos si estaban situados en el territorio de dos o más comunidades autónomas. No considera sin embargo correcta la solución allí ofrecida recordando la Sentencia 329/1993 en el sentido de que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno, alegando pues que deben aquí ponerse en marcha mecanismos de cooperación y coordinación, pero «sin alterar la competencia de la Comunidad Autónoma para declarar y gestionar dichos espacios».

e) Espacios naturales enclavados en la zona marítimo-terrestre (artículo 21.3)

Ante la afirmación efectuada por dicho precepto en el sentido de que tales espacios han de ser declarados y gestionados por el Estado, el Tribunal advierte que tales funciones pertenecen a las comunidades autónomas, puesto que la titularidad estatal del dominio público no confiere competencias desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio por supuesto de las funciones estatales respecto de estos bienes, que no se discuten, pero que interpretadas del modo que realiza el artículo significarían «tentación que nos conduciría al redescu-



brimiento del Estado centralista». El precepto es pues calificado de inconstitucionalidad.

f) Los parques nacionales (capítulo cuarto, artículos 22 y 23)

La Sentencia bendice en este punto la opción del legislador cuando al prefigurar esta categoría de espacio afirma que su declaración y también el establecimiento de régimen jurídico corresponde en exclusiva al Estado, por razón del interés general de la nación. Sin embargo, tacha de inconstitucionalidad parcial el primer párrafo del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión de los parques nacionales en exclusiva al Estado, desconociendo «paladinamente la competencia de las CCAA para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de alguna de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos».

G) *La flora y la fauna silvestre (título IV)*

a) Disposiciones generales (capítulo primero, artículos 26 y 28)

Tanto los principios generales tendentes a su protección —en su vertiente de conservación y mejora— como las prohibiciones directas en relación a la flora y fauna y los supuestos en que será necesaria la obtención de autorización administrativa para superarla que establece la Ley son considerados básicos por el Tribunal. También califica como tales la existencia de futuros criterios a emanar de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de acuerdo con el informe emitido al efecto por el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, pese a que, por no existir todavía, no pueda apriorísticamente avanzar si por definición o esencia siempre lo serán, pues deberá atenderse a su contenido concreto en cada ocasión. La existencia de tales entes y el ejercicio

de sus funciones de establecimiento de criterios de ámbito nacional protectores del medio ambiente, y, por ende, vinculantes para las comunidades autónomas, son también respetuosos a su entender del orden constitucional.

b) La catalogación de especies amenazadas (capítulo segundo, artículos 29 al 32). El Real decreto 439/1990, de 30 de marzo

Abordando esta problemática, el Tribunal concluye declarando la constitucionalidad de la cuestionada calificación como básicos tanto de la creación, contenido y efectos de los catálogos de especies amenazadas, como también de la ordenación y regulación del servicio en sus líneas maestras, amparando asimismo constitucionalmente la existencia de un Catálogo nacional de especies amenazadas dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a nutrirse tanto de datos estatales o de los facilitables por las comunidades autónomas. Se prevé y considera idónea la existencia de paralelos catálogos autonómicos, que pueden configurar otras categorías específicas para la protección de especies. A la licitud constitucional de tales preceptos de la Ley adiciona también la del Real decreto 439/1990, de 30 de marzo, que trae causa en aquéllos, obviando argumentación adicional para una norma, que por su rango, se consideraba totalmente invasora de competencias por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

c) La protección de las especies en relación con la caza y la pesca continental. Capítulo tercero (artículos 33 y 34)

La existencia de competencias exclusivas sobre estas materias por parte de las comunidades autónomas no deslegitima al parecer del Tribunal la regulación estatal efectuada en tales artículos, pues no

se regula frontalmente la caza y la pesca sino en vertiente o plano distinto, precisamente en el que habilita la protección ambiental del art. 149.123 CE. Los límites, mandatos y prohibiciones allí contenidos han de entenderse en este sentido, no cupiendo así hacerles reproche alguno.

*d) Las especies comercializables.*

El Real decreto 1118/1989,  
de 15 de septiembre

El Tribunal salva también la constitucionalidad de la disposición adicional cuarta del Reglamento mencionado, donde se otorga el carácter de normativa básica estatal a cuatro de sus preceptos al abrigo y desarrollando el artículo 34.c de la Ley cuestionada donde se afirma que «sólo podrán ser objeto de comercialización, en vivo o en muerto, las especies que reglamentariamente se determinen». Su argumentación es también escueta, nótese que se arguye en su defensa que «Es clara su vinculación directa con la actividad tutelar propia del medio ambiente como título competencial, pues efectivamente responde al propósito de garantizar la conservación de las especies autóctonas y la preservación de la diversidad genética».

*e) Las licencias de caza y pesca*  
(artículo 35.1 y 2)

Es distinta aquí la solución. El Tribunal considera que en este punto el legislador estatal ha rebasado las fronteras que le permite su competencia sobre legislación básica ambiental, adentrándose en competencias claramente autonómicas sobre caza y pesca —en tanto llega a exigir examen de aptitud para la obtención de licencias, en cuanto les otorga validez circunscrita al territorio autonómico—, aspectos que le conducen a reputar de inconstitucionales los dos primeros párrafos del artículo 35. No adjetiva sin

embargo de inconstitucional la exigencia de licencia para el ejercicio de estas actividades ni tampoco el que se solicite como requisito previo para su obtención una certificación del Registro nacional de infractores de caza y pesca.

*f) El Censo nacional de caza y pesca y el Registro nacional de infractores*  
(artículo 35.3 y 4)

Tampoco repugna según el parecer mayoritario de la Sentencia al esquema constitucional de distribución de competencias la existencia de estas dos creaciones de la Ley, pues son instrumentos informativos para todos —el primero respecto de las poblaciones, capturas y evolución genética de las especies autorizadas; y el segundo en cuanto es suma de los registros autonómicos—, con un interés general indudable, no inmiscuyéndose en el ámbito reservado constitucionalmente a las comunidades autónomas.

*g) Declaración de especies que pueden ser objeto de caza y pesca.* El Real decreto 1095/1989, de 8 de septiembre

Aborda el Tribunal la constitucionalidad del Reglamento mencionado, que desarrolla el artículo 33.1 de la Ley. A tenor de la disposición adicional primera del Real decreto, son básicos los preceptos siguientes: 1.1, 3.1 y 4.2, y disposición adicional segunda, todos ellos finalmente calificados de inconstitucionales por la Sentencia que nos ocupa, ello en base a la exagerada intensidad con que el Estado pretende normar la materia de competencia tradicionalmente autonómica. De la Sentencia deducimos que la determinación de especies objeto de caza y pesca corresponde a las comunidades autónomas, así como la determinación de los medios y métodos prohibidos para la realización de estas actividades. Además, pese a que tenga carácter básico la

previsión de fases de veda durante las épocas de celo, reproducción y crianza de especies, así como en relación al trayecto de regreso a los lugares de reproducción de las migratorias, no lo puede ser el intento estatal de fijar reglamentariamente las fechas de principio y fin de los períodos de caza y de veda uniformemente a nivel de todo el territorio español, función que corresponde a las comunidades autónomas en su ámbito territorial.

H) *La cooperación y la coordinación*  
(título V, artículo 36)

La creación por la Ley cuestionada de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, como ente consultivo y de cooperación entre Estado y comunidades autónomas en esta materia, y la de ciertos órganos a ella adscritos como son el Comité de Espacios Naturales Protegidos, Comité de Flora y Fauna Silvestres, no vulnera para el Tribunal las competencias autonómicas y goza sin problemas del carácter básico que para ellas predica la Ley. La cooperación y coordinación a ejercer no significan a su entender «dirección o gestión, ni tampoco por tanto ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material, y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad [...] En tal aspecto, la necesidad de hacerlas realidad tiene carácter básico, que se contagia a los mecanismos configurados al efecto». Tanto es así, que incluso no repugna a su parecer la distribución competencial el hecho de que la Ley remita al ejercicio vía potestad reglamentaria el señalamiento de las funciones de estos entes, cuyo control en todo caso podrá hacerse a posteriori en la vía contencioso-administrativa y, eventualmente, en la constitucional.

I) *Infracciones y sanciones (título VII, artículos 37 al 41)*

La tipificación de infracciones y sanciones contenida en la Ley cuestionada es

constitucional, debiendo entenderse en el sentido de que es básica y mínima. El Tribunal considera constitucionalmente legítima la ordenación allí incluida, englobando bajo su paraguas protector la calificación de muy graves que se realiza de ciertas conductas, la determinación de sanciones accesorias, la inclusión de multas coercitivas, el señalamiento de plazos de prescripción, el hecho de que la Administración central del Estado pueda imponer sanciones en relación a los parques nacionales, la posibilidad allí prevista de que la actualización de sanciones se realice por el Gobierno mediante Real decreto —controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa—. Previene sin embargo que en esta materia cabe la tipificación adicional de otras conductas por parte de las comunidades autónomas, así como la modulación a través de circunstancias modificativas de la responsabilidad por parte de éstas.

J) *Las subvenciones. Disposición adicional sexta*

La subvención por parte del Estado a titulares de terrenos o derechos reales —para la realización de programas de conservación, de planes de recuperación o manejo de especies, o de conservación y protección de hábitat— y a asociaciones sin ánimo de lucro cuyo fin principal tenga por objeto la conservación de la naturaleza —para la adquisición de terrenos o el establecimiento en ellos de derechos reales—, de concurrir ciertas circunstancias que prevé tal disposición, no vulnera tampoco la Constitución en base al voto mayoritario, cuestión justificable en el hecho de que el Estado goza de competencia sobre el medio ambiente compartida con las comunidades autónomas, «sin que ello signifique privar a éstas de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses

particulares», aspecto que había sido previamente argumentado por éstas en los correspondientes recursos.

3. Si éste es el itinerario y la argumentación que sigue el voto mayoritario, creemos sin embargo que resulta altamente interesante y digno de destacar el voto particular que emite el ponente, fundamentalmente en cuanto a los resultados que alcanza, reclamados en sustancia por las comunidades autónomas, y compartidos desde aquí. Como gráficamente afirma el magistrado Rafael de Mendizábal, cabía en la decisión sólo la adopción firme de una de dos líneas de razonamiento, bien la seguida desde el voto mayoritario, bien la que él auspicia. Tras insistir en un punto clave, que la distribución del orden constitucional de competencias exige de parte del Tribunal «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», empieza por soldar toda su argumentación empleando firmemente el criterio semántico, con el fin de deslindar lo que son y han de ser las «bases», en contraposición a qué debe entenderse cuando se utiliza desde el texto fundamental la expresión «legislación básica». En las bases, tal como sostiene la Sentencia 135/1992, han de contenerse en principio normas con rango de ley, también las reglamentarias, pudiendo ubicarse así mismo, bajo tal concepto y concurriendo especiales circunstancias, actuaciones como son los actos ejecutivos y actos administrativos singulares. Pero al utilizar la Constitución el concepto «legislación básica», precisamente en materia ambiental, a su entender, se está refiriendo a otra cuestión, afín pero distinta. Las «bases» son aquí «componente necesario pero no

suficiente, y han de aparecer revestidas por un ropaje formal», pues en puridad estamos ante una reserva de ley en lenguaje jurídico. El razonamiento desde la adopción de esta premisa es impecable: el Estado es quien debe realizar la formulación legal de lo básico, y a las comunidades autónomas les corresponde, aparte de dictar normas adicionales de protección, el desarrollo de la legislación básica estatal y de la suya propia. Caen desde esta argumentación, y por efecto dominó, viciados de inconstitucionalidad, los tres reales decretos mencionados y también sus remisiones a posteriores normas y actos a dictar en un futuro desde el Estado central. Pero también, y por símil motivo, algunos artículos de la propia Ley, precisamente aquéllos que mencionan ulteriores directrices, criterios, medidas, o la aprobación de normas de desarrollo por parte del Gobierno (y en tal sentido, debe incluirse pues también la disposición adicional segunda).

Se aducen también motivos adicionales en relación a la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley. En este sentido, y tras esgrimir que es plausible considerar básico que existan inventarios, catálogos o criterios, tilda de injustificada la exigencia de que sean de ámbito nacional y que se elaboren desde el Estado central. El razonamiento que expone compele a la tacha de inconstitucionalidad de los artículos 25, 30.1, 28.4 de la Ley, y la totalidad del Real decreto 439/1990, de 30 de marzo, de regulación del Catálogo general de especies amenazadas. La necesaria coordinación es y sería perfectamente obtenible desde esquemas orgánicos y funcionales de corte horizontal, que no reclaman inexcusablemente la creación *ex novo* por vía ascendente de competencias en favor del Estado, en ningún caso posibilitadas desde el texto constitucional. De otro lado previene también el magistrado que se enfrentan anómalamente

con las competencias autonómicas sobre caza y pesca cuantas disposiciones de la Ley reenvían a reglamentos estatales para la determinación de especies cazables, pescables o relativas a su comercialización.

Adiciona además que si bien la mera existencia de órganos de la Administración general del Estado como son la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza o del Comité de Flora y Fauna Silvestres es inocua bajo parámetros constitucionales, colisiona con el texto fundamental en cuanto hayan de informar preceptivamente las directrices para la ordenación de los recursos naturales —cuestión esta última que ya de por sí ha tachado previamente el magistrado de inconstitucional si se realiza desde el Estado central— y también en tanto ejerza funciones de desarrollo y ejecución de normas internas y supracionales en materias que son indudablemente de competencia autonómica.

Toma otro ejemplo de inconstitucionalidad en las directrices para la ordenación de recursos naturales, paradigma a su entender de contradicción tanto con el sistema de fuentes como con el principio de jerarquía normativa, en cuanto son vértice de la estructura piramidal de la planificación en relación a los espacios naturales y en tanto, aun siendo exponente de ejercicio de potestad reglamentaria estatal, prevalecen y son límite que desea ejercer influencia directa sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial y física, pretendiendo prevalecer además sobre la urbanística.

Finalmente, hubiera considerado más adecuado, de acuerdo con la exigencia de que las funciones ejecutivas en materia ambiental pertenecen a las comunidades autónomas, un gesto de valentía de parte del Tribunal, que le hubiera llevado a extraer del Estado el monopolio absoluto para la declaración de parques nacionales

y para reconocer su exclusiva gestión ordinaria igualmente a aquéllas.

4. Parece que el magistrado Rafael de Mendizábal se quedó solo al final. Su arrojo y las soluciones que obtiene son compartidas por muchos desde la perspectiva autonómica, entre los que nos inscribimos. El voto particular es ya hoy el aspecto más conocido de una decisión larga, difícil, a veces oscura, pero donde ha quedado inevitablemente la huella —de ahí seguro las contradicciones internas que contiene— de un previo y muy distinto redactado. La opinión mayoritaria es, como venimos repitiendo, «salvadora», pero no es una solución valiente desde el punto de vista autonómico, ni mucho menos, clarificadora. Pese a que no era quizás del todo realista acariciar grandes esperanzas en el sentido de que habría de obtenerse del Tribunal declaración de inconstitucionalidad de todos los preceptos cuestionados por los múltiples impugnantes —y mucho menos a la luz de los resultados arrojados por la Sentencia 149/1991—, sí que podía haberse optado por mantener un mayor protagonismo para las comunidades autónomas en un sector, como el de los espacios protegidos y protección de especies, donde venían demostrando largamente un innegable buen hacer. Si en los años ochenta una jurisprudencia constitucional garantizaba mayor margen de actuación en materia de espacios naturales —reconociendo mayor operatividad a ciertos títulos competenciales específicos de los estatutos de autonomía a ellos dirigidos— y enmarcaba más nítidamente el actuar legislativo estatal en el sector ambiental, las nuevas interpretaciones, sobre todo las que toman raíz desde la Sentencia 149/1991 y que todavía coleean aquí, no parecen correctamente asentadas. Lo que es ahora la distribución competencial en materia ambiental y de espacios natura-

les, flora y fauna, entre Estado y comunidades autónomas, es cuestión no definitivamente cerrada, y no por razón de los resultados que alcanza el voto mayoritario —clarísimos en el fallo—, sino por razón de planteamiento, que induce a confusión. A estas alturas, tras decenas de páginas, no sabemos todavía con seguridad si las competencias legislativas de las comunidades autónomas en esta materia han sido igualadas con el paso del tiempo vía Ley 9/1992 y reforma de los estatutos y si, de ser así, se circunscriben sólo a la aprobación de «normas adicionales de protección» o también, además, caben competencias de «desarrollo legislativo» de la «legislación básica estatal». La cuestión no es inocua, existen cientos de normas autonómicas en danza, que sólo tras un forzado y descontextualizado argumento pueden adjetivarse de «normas adicionales». Aun con ello, no debe desdenarse que en los fundamentos ahora comentados comienza a abordarse de modo netamente más satisfactorio, desde el plano autonómico, el tema del alcance de la legislación básica en materia ambiental, al exigirse que no se llegue por parte del Estado a una pormenorización y

detalle de tal entidad que excluya toda posibilidad de normación autonómica. Este es el aspecto que más luce, el que recordaremos del voto mayoritario, y el que deseamos ver repetido. Si en la Sentencia se nos recuerda, a modo justificativo de las decisiones que allí se toman, que «Ésta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad», el argumento debería haberse llevado hasta el final. Seguro que conoce el Tribunal que a partir de las normas ambientales comunitarias adoptadas en virtud de los artículos 100A y 130S del Tratado de la Unión, los estados miembros gozan de la competencia de desarrollo legislativo —véase sino la transposición que se ha hecho de los cientos de directivas existentes en esta materia—, cuestión distinta y a la que debe sumarse la posibilidad de que, bajo determinadas circunstancias, puedan los estados —*ex* artículos 100A4 y 130T— establecer «normas adicionales de protección». Algo tan sencillo como esto.

Isabel Pont

**Sentencia 112/1995, de 6 de julio. Conflicto de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña relativo al Real decreto 157/1988, de 22 de febrero, que regula la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas de vinos, así como sus respectivos reglamentos.**

*Ponente:*

Vicente Gimeno Sendra

La demanda sostiene que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen en colaboración con el Estado (art. 12.1.5 EAC). En cambio, el Estado no dispone de ningún capítulo

habilitador para dictar la presente normativa. En efecto, no se puede considerar como tal la facultad para dictar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). La colaboración mencionada en el art. 12.1.5 EAC supone que el Estado dispone de la potestad de «ratificar» la normativa dictada por la Comunidad Autóno-

ma, siendo ésta una facultad reglada y no una habilitación para legislar sobre la materia. Finalmente, se recuerda que el desarrollo del derecho comunitario no altera las reglas de distribución de competencias.

El abogado del Estado, por otra parte, considera que la capacidad de ratificar en cuestión permite verificar que los reglamentos aprobados por las comunidades autónomas cumplen la legislación vigente, y garantizan, de ese modo, la defensa de los mismos en los ámbitos nacional e internacional. A fin de poder realizar esta actividad, deben adoptarse previamente las normas generales de acuerdo con las cuales podrá llevarse a cabo la ratificación en cada caso.

La materia objeto de discusión, según el Tribunal, son las denominaciones de origen. Ni la lista del art. 148, ni la del 149 CE contienen ninguna mención a esta materia, siendo de aplicación la cláusula residual del art. 149.3 CE. Así, en el artículo 12.1.5 del EAC se considera exclusiva la competencia que recae sobre «las denominaciones de origen en colaboración con el Estado». Por lo tanto, debe determinarse el alcance de la cláusula de colaboración, y la consiguiente potestad estatal de «ratificación». Se recoge, en este punto, la interpretación dada en la STC 11/1986: la «competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica», para añadir entonces «lo que puede hacer uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables sino complementarias». Ante la falta de normas expresas en el bloque de la constitucionalidad sobre cómo debe entenderse aquí la colaboración, debe hallarse la concreción en el Real decreto 479/1981, de

27 de febrero, de trasposos en la materia. Del mismo se desprende que la Generalidad tiene competencia para adoptar, modificar y ordenar la publicación de reglamentos de denominaciones de origen, a pesar de que deberán remitirlos al Ministerio de Agricultura, para que éste los «ratifique». Se trata de una competencia reglada (STC 11/1986, 186/1988, 209/1989 i 211/1990) que permite un control sobre la adecuación del texto al bloque de la constitucionalidad y la legalidad ordinaria, y que debe adoptar la forma de un fallo expreso y motivado, pudiendo ser publicada la norma autonómica antes de su ratificación. Se excluye expresamente, de esta manera, que el Estado disponga de una competencia de control.

Una vez se ha definido el marco competencial, sigue la resolución concreta del presente conflicto. Así, se denota el carácter de norma básica del Decreto estatal cuando, en cambio, la Generalidad tiene competencia exclusiva sobre la materia en colaboración con el Estado. En la STC 11/1986 ya se negó la equiparación entre «competencia compartida» y «competencia exclusiva en colaboración con el Estado». Por otra parte, el contenido del Decreto no se corresponde con el que le correspondería en defensa de los reglamentos de las denominaciones de origen, sino que es claramente una norma de carácter homogeneizador, lo cual es propio de una norma básica. De ese modo, el Decreto sólo podrá ser aplicable en los territorios de aquellas comunidades autónomas que no tengan competencia exclusiva, así como en lo que se refiere a las denominaciones de origen de alcance supraautonómico. Finalmente, tampoco se admite la habilitación del art. 149.1.13 CE (ordenación general de la economía) dado que, lejos de tratarse de normas de planificación general, en el presente caso se regulan específicamente las bases de las denominaciones de origen.

La existencia de varias comunidades autónomas con competencia básica o de ejecución en la materia fuerza a un fallo de inaplicación territorial en Cataluña,

salvo en la disposición adicional, sin perjuicio de su hipotética supletoriedad.

Antoni Roig Batalla

**Sentencia 118/1995, de 17 de julio de 1995. Recurso de amparo contra la Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas que no admite a trámite varias enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular al proyecto de ley de presupuestos de la Generalidad Valenciana. Vulneración del derecho a ejercer los cargos públicos en condiciones de igualdad, al llevar a cabo un trato discriminatorio en la tramitación de las enmiendas parlamentarias.**

*Ponente:*

Carles Viver i Pi-Sunyer

El primer punto discutido es la capacidad de la Mesa de la Comisión de Economía y Finanzas de las Cortes Valencianas de llevar a cabo la tramitación de admisión de enmiendas presupuestarias. Concretamente, el grupo parlamentario recurrente alega que la Mesa, una vez detectadas las enmiendas que podrían suponer un aumento o una disminución de ingresos, debería haberlas remitido al Gobierno para que éste se pronunciara al respecto de forma motivada. La ausencia de norma expresa aplicable debería ser cubierta, según este grupo, con lo que es establecido, en casos similares, por el procedimiento legislativo común. El Tribunal sostiene, en cambio, que, de acuerdo con el artículo 121.1 del Reglamento parlamentario, en el debate de totalidad han de quedar fijadas las cantidades globales de los estados de los presupuestos. Así, cuando se presentan enmiendas al articulado ya existe una predeterminación de las cantidades globales del presupuesto. En consecuencia, la Mesa puede resolver sobre la admisión o no de enmiendas que supongan alteraciones respecto de las magnitudes globales ya aprobadas por el Pleno en el debate de totalidad, y eso sin necesidad de informe al Gobierno.

El segundo aspecto discutido se refiere al artículo 121.1 del Reglamento de la Asamblea. De acuerdo con éste, una vez fijadas las cantidades globales de los estados de los presupuestos, éstas ya no pueden ser enmendadas. Los recurrentes consideran que de esta manera se ve afectado el derecho de enmienda en materia presupuestaria. El Tribunal no considera correcto el razonamiento, ya que afirma la existencia del derecho a presentar enmiendas, si bien delimitado al trámite de totalidad. La posterior restricción es habilitada por la previsión reglamentaria, en uso de la autonomía de funcionamiento de la Cámara.

El tercer punto de interés es el control de viabilidad de las enmiendas de proyección de gastos futuros (de gasto cero) por parte de la Mesa. El Tribunal confirma la competencia del órgano parlamentario sobre la viabilidad de las enmiendas de este tipo. La falta de afectación a los derechos fundamentales hace que se incluya en su ámbito de decisión. Ahora bien, una vez se reconoce la facultad, el art. 23.2 CE fuerza a que el criterio de la Mesa se aplique por igual a todas las enmiendas de este tipo, sin que la selección realizada en la admisión resulte en ningún caso arbitraria. En efecto, de otra manera se vería afectado el derecho de los cargos públicos al ejercicio de sus funcio-



nes en condiciones de igualdad. En el presente caso, las enmiendas de gasto cero son idénticas a algunos de los preceptos del propio proyecto de ley de presupuestos, así como a algunas enmiendas que fueron admitidas. Por esta razón, se advierte en la actuación de la Mesa un trato desigual injustificado, es decir, discriminatorio.

En conclusión, el Tribunal estima parcialmente el recurso de amparo reconociendo el derecho del grupo recurrente a ser tratado en condiciones de igualdad en el trámite de admisión de las enmiendas de gasto cero. El fallo tiene únicamente un contenido declarativo del derecho.

Antoni Roig Batalla

**Sentencia 124/1995, de 18 de julio, recurso de amparo contra varias resoluciones de la Mesa del Parlamento de la Asamblea Regional de Murcia que no admite a trámite la proposición de ley de reforma de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local de la Región de Murcia. Vulneración del derecho a ejercer la función parlamentaria en condiciones de igualdad.**

*Ponente:*

Vicente Gimeno Sendra

El portavoz del grupo parlamentario Izquierda Unida en la Asamblea Regional de Murcia considera que una proposición de ley promovida por su grupo parlamentario, que no fue admitida a trámite, cumplía con todos los requisitos reglamentariamente exigidos para su presentación. Así, la no admisión, según el recurrente y el Ministerio Fiscal, se fundamentó en un juicio material sobre la eventual inconstitucionalidad de ciertos preceptos en relación al bloque de la constitucionalidad. Esta valoración excede, según éstos, la competencia de la Mesa, que ha de limitarse a la mera verificación del cumplimiento de los requisitos formales. La oportunidad de la iniciativa y de su contenido ha de ser apreciada por el Pleno de la Cámara.

El letrado de la Cámara sostiene que las facultades de la Mesa no pueden ser meramente registrales o de constatación formal, sino que, además, le corresponde la no admisión de aquellas proposiciones manifiestamente inconstitucionales.

Una vez fijado el objeto del debate, el

Tribunal inicia la interpretación del artículo 31.3 del Reglamento de la Cámara, que es el que regula la competencia discutida. Las facultades de calificación y admisión contempladas caracterizan el control de «estricta legitimidad formal», es decir, la verificación de que se cumplen los requisitos reglamentarios. En ciertas ocasiones, el propio cumplimiento de los requisitos parlamentarios exige la previa calificación del documento, y eso obliga a un examen material del mismo (ver STC 95/1994, FJ 4 y STC 76/1994). Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso de las proposiciones de ley de origen parlamentario, donde la Mesa debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos reglamentariamente exigidos. Las proposiciones de ley que promueven los grupos no son únicamente una vía calificada de participación política, sino que, sobre todo, son un instrumento que permite el debate en el Pleno sobre la oportunidad política de la regulación. Los ciudadanos pueden conocer entonces la opinión de los representantes sobre una determinada materia. En consecuencia, la Mesa, como órgano de administración y gobierno interno ha de limitar sus fa-

cultades de calificación y admisión al examen de los requisitos formales que establece el Reglamento de la Cámara.

De ese modo, la indebida inadmisión a trámite de una proposición de ley afecta al núcleo mismo de la representación. El derecho de iniciativa forma parte del *ius in officium*, y su vulneración infringe, pues, el artículo 23.2 CE. Igualmente, se ve afectado el derecho de los ciudadanos a verse representados y a participar indirectamente en los asuntos públicos a través del debate político sobre la materia y la oportunidad de llevar a cabo su regulación.

Otro aspecto discutido es la mención que realiza el artículo 31.3 del Reglamento en relación al alcance de la facultad de no admisión de la Mesa cuando existen

dudas sobre la competencia de la Asamblea. La Mesa puede no admitir la proposición si considera que el competente es otro órgano constitucional, autonómico o administrativo. Ahora bien, no puede realizar un juicio de constitucionalidad sobre si la proposición de ley excede el ámbito de las competencias legislativas de la Asamblea autonómica. Esta valoración corresponde, en cualquier caso, al Pleno de la Cámara, y su control al Tribunal Constitucional, si así se le pide.

En conclusión, el Tribunal estima el recurso y declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa que no admitían la proposición de ley en cuestión.

Antoni Roig Batalla

**Sentencia 156/1995, de 26 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad 2145/1989 contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de protección y ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdabai.**

*Ponente:*

Julio Diego González Campos

1. El Tribunal Constitucional resuelve mediante esta sentencia el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, contra los artículos 23.2 *b*, 23.2 *c*, 27, 28.4 y 29.1 de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de protección y ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdabai. Estamos ante una norma cuyo objetivo es precisamente el establecimiento de un régimen jurídico especial para un espacio natural —el valle y estuario de la ría de Urdabai— cuya valía, en términos de la diversidad y originalidad de recursos naturales que contiene, condujo a que en 1984 fuese declarado por la UNESCO, y a propuesta del Gobierno Vasco, como «Reserva de la Biosfera».

2. Los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona por la actora son aspectos puntuales del articulado de la ley autonómica que no se acomodan miméticamente a los contenidos en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres —y que su disposición adicional quinta considera básicos (art. 10.3 y 39)—; Concretamente:

— Art. 23.2.*b*, en tanto establece un plazo de *sesenta días* naturales para el ejercicio de derecho de tanteo por parte de las administraciones para las transmisiones onerosas de bienes y derechos relativos a terrenos ubicados en el área de especial protección y los determinables por el Plan rector de uso y gestión de tal espacio. De modo distinto, el artículo 10.3 de la Ley estatal menciona un plazo mayor, el de *tres meses*.

— Art. 23.2.*c*, en su alusión a un plazo

de *seis meses* para el ejercicio del derecho de retracto por parte de las administraciones bajo las circunstancias que allí se especifican, frente a la determinación de *un año* efectuada por el art. 10.3 de la Ley 4/1989.

— Art. 27, cuando al clasificar las sanciones en muy graves, graves, y leves, no prevé además las *menos graves*, sí localizables, sin embargo, en la descripción contenida en el art. 39.1 de la Ley 4/1989.

— Art. 28.4, en tanto que, al especificar las autoridades competentes para la imposición de sanciones y cuantías máximas de éstas, no prescribe quién deberá realizar tal función en relación con las sanciones *menos graves*, que como ha sido apuntado *supra* no han sido previstas por el legislador autonómico y sí por el estatal.

— Art. 29.1, puesto que al establecer concretos plazos de prescripción para las infracciones, no prevé ninguno —coherentemente con su falta de previsión de éstas— para las infracciones *menos graves*.

3. Las divergencias de la norma autonómica en relación con preceptos declarados básicos mediante la ley estatal son inconstitucionales al parecer del representante del Gobierno del Estado, más si se atiende a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que califica a la legislación estatal de «normas mínimas de protección» que han de respetarse en tanto tales, y que sólo habilitan la intervención legislativa autonómica cuando es superadora de los niveles de protección allí fijados. Se justifica además que la uniformidad que pretenden los artículos 10.3 y 39 de la Ley 4/1989 es necesaria y derivable por conexión directa de los artículos 45 y 33 con el 149.1.1 CE, en tanto corresponde al Estado regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles respecto de los límites que los derechos de los ciu-

dadanos deben sufrir en esta materia. Por el contrario, la representación legal del Gobierno vasco, amén de recordar que ostenta competencia autonómica sobre desarrollo legislativo en materia ambiental y apoyarse en jurisprudencia constitucional precedente donde se ha posibilitado la variación de plazos en el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, defiende la constitucionalidad de estas diferencias y de la omisión a las infracciones *menos graves* en el régimen sancionador autonómico, todo ello sobre la base de que son compatibles y que no desconocen por lo demás la protección que posibilita la legislación estatal. Por otra parte, las alegaciones en pro de la constitucionalidad de los preceptos autonómicos efectuadas por el Parlamento Vasco inciden fundamentalmente en la necesidad de adaptar el régimen jurídico global que establece la ley estatal a las particularidades de cada espacio natural, y en concreto a la Reserva de la Biosfera de Urbai, tratando de demostrar que las localizables en la ley autonómica no disminuyen ni notable ni injustificadamente la efectividad de las medidas protectoras contenidas en la ley estatal.

4. El Tribunal Constitucional resuelve unánimemente desestimar el recurso interpuesto, distinguiendo en su hilo argumental fundamentalmente dos cuestiones distintas. Una primera donde reflexiona sobre cuál es su función en relación con la constitucionalidad de preceptos que contienen legislación básica estatal —que no han sido previamente impugnados— a los que se enfrenta norma posterior autonómica. Y otra, donde dilucida propiamente el estado de salud de los preceptos directamente cuestionados de la ley autonómica. Y esto último bajo un doble enfoque: de un lado, tratando conjuntamente la alusión a los derechos de tanteo y retracto y, de otro lado, y en bloque,

la inobservancia de la categoría de sanciones menos graves. Se vale en su discurso de los siguientes argumentos:

5. Comienza centrando la cuestión recordando que la figura que se crea por Ley Vasca es netamente peculiar, una «reserva de la Biosfera», fuera de la categorización general de espacios que efectúa la Ley 4/1989, aunque posibilitada por ésta en base a su art. 21.2.

A partir de aquí reconduce la problemática recordando que aún girando los títulos competenciales en este conflicto en torno a los art 149.1.23 CE —competencia estatal de legislación básica sobre protección de medio ambiente— y 11.1 EAPV —competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia ambiental—, lo que se discute realmente es la adecuación de ciertos preceptos de la norma autonómica con otros calificados formalmente como básicos por el legislador estatal. Así pues, de declararse que ha acontecido infracción autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, ésta sería mediata o indirecta, en tanto el vicio lo es por enfrentamiento a norma que contiene legislación básica. Desde este planteamiento el Tribunal sostiene también que no impide el examen por su parte el hecho de que los artículos 10.3 y 39 de la ley estatal no fuesen en su día impugnados y que genéricamente, por tanto, fuesen reconocidos como básicos por la jurisprudencia sentada en STC 105/1995. Muy al contrario, este Tribunal estará obligado a examinar el carácter básico de una norma estatal cuando sea requerido para ello en otro proceso y así lo exija la delimitación del orden constitucional de competencias. No se elude, pues, la adjetivación efectuada por el legislador estatal calificando ciertos artículos como básicos, pero como intérprete supremo que es de la Constitución y de las normas

delimitadoras de competencias, apunta que todavía puede llegar a la conclusión, en supuestos como el presente, de que la legislación estatal no es respetuosa con el bloque de constitucionalidad y sí lo es la legislación autonómica. E introduce otro matiz interesante: cuando por el legislador estatal se declaran como básicos, como ocurre en el presente caso, una multiplicidad de preceptos enteros, muchos de los cuales tienen, a su vez, un contenido muy heterogéneo, no cabe duda de que este Tribunal puede, en su función interpretadora, deslindar los aspectos de los mismos que tienen efectivamente carácter básico de aquellos otros que no lo tienen.

6. No puede dejar de mencionarse que la Sentencia trata de sumarizar brevemente las ocasiones en que la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre el alcance de las competencias legislativas estatales y autonómicas en relación con la protección medioambiental y las conclusiones que en cada proceso se han ido obteniendo. A tal efecto se remonta a la STC 64/1982, que correctamente —a mi entender— reconocía la competencia de las comunidades autónomas tanto de «desarrollo legislativo» de la legislación básica estatal —entendida esta última como encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente—, como de imposición de «medidas adicionales de protección». A partir de aquí la STC 170/89 opta, en un primer avance hacia lo que constituirá *de facto* un recorte de las competencias autonómicas, por concluir que la legislación básica estatal comporta una ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, y que sólo posibilita que las comunidades autónomas con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos, en todo caso compatibles, no contradictorios, ni que ignoren, reduzcan

o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado. La culminación en la extensión del alcance de qué cubija en su seno la expresión «legislación básica» estatal se produce ya con STC 149/1991, donde se afirma que en esta materia el deber estatal de dejar un margen de desarrollo legislativo autonómico es menor que en otros, cupiendo y siendo constitucionales incluso normas tan detallistas que no lleguen a posibilitarlo. Por último, se produce un cierto retroceso a la amplitud previamente postulada vía STC 102/1995, comentada por nosotros en este mismo número, donde se afirma que el Estado, al establecer la legislación básica, «no puede llegar [...] a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las comunidades autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido». 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.

7. En base a la jurisprudencia constitucional previamente resumizada examina la sentencia los particulares problemas suscitados en el recurso que se le presenta. En relación con la diferencia de plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, recuerda el Tribunal que para la actora se está violentando no sólo el art. 149.1.23 CE, sino también que la uniformidad en la regulación de la propiedad privada y su función social está en juego, ligándose todo ello con la competencia estatal localizable *ex* artículo 149.1.1 CE. Pero el Tribunal, en base a STC 37/1987, sostiene de nuevo que el 149.1.1 CE no habilita directamente para perseguir la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional

ni puede tampoco por tal vía conducir a la anulación de competencias legislativas de las comunidades autónomas. La igualdad puede garantizarse idóneamente a partir del ejercicio de la competencia estatal regulando un mínimo común denominador. Tal argumentación le lleva a afirmar que la ley vasca, en base al art. 149.1.1 CE, no vulnera el orden constitucional de competencias. En relación con la posible violación del art. 149.1.23, por conculcarse los plazos establecidos en la legislación estatal básica, el Tribunal se posiciona afirmando que en la ley estatal lo básico es el establecimiento de un derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración. Son válidas las opciones por un cambio en la duración del ejercicio de tales derechos tomadas por la comunidad autónoma, siempre que se instaure un nivel de protección suficiente que no reduzca la eficacia de la medida en relación con el espacio natural al que se aplica. El camino está abierto, con este planteamiento, para declarar la constitucionalidad de los preceptos autonómicos. Estamos ante plazos suficientemente amplios para poder ejercitar tales derechos y cuya divergencia en el tiempo puede ampararse, como argüía el representante vasco, en las concretas peculiaridades que concurren en la zona protegida, donde se ubican numerosos núcleos urbanos de población y donde se genera cotidianamente un importante desarrollo industrial y turístico.

En cuanto al segundo de los aspectos cuestionados, recuerda de nuevo el Tribunal que la potestad sancionadora no constituye título competencial autónomo. La falta de mención de la ley autonómica a las sanciones menos graves sí contenida por el contrario en el artículo 39.1 de la Ley 4/1989, precepto declarado básico, no es a su parecer relevante. A su entender no puede tacharse de inconstitucional, como pretende sin embargo la

representación del Estado, puesto que estamos ante una modulación del régimen contenido en la norma estatal, cuestión que no afecta a las condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, y por ende, no introduce divergencias desproporcionadas respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio. Si este es el argumento que salva la diferencia en relación con el art. 149.1.1 CE, también se descarta que se haya producido violación del artículo 149.1.23 CE por esta vía. Dicho artículo de la norma fundamental no es tampoco título habilitante que permita al Estado establecer una escala de graduación que garantice el principio de proporcionalidad de las sanciones, al ser la

garantía de la proporcionalidad un aspecto que se deriva de otros preceptos constitucionales.

Tampoco puede sostenerse, a su parecer, que la legislación básica en materia ambiental cumpla en este caso una función de uniformidad relativa. La finalidad protectora que en materia de espacios, flora y fauna se persigue con el régimen sancionador, se consigue con la fijación de tipos de ilícitos, con la gravedad asignada a algunos de ellos, con la fijación de las cuantías mínimas de sanciones, pero no con el simple establecimiento de una gradación, que sólo al legislador autonómico corresponde posteriormente llenar de sentido.

Isabel Pont

**Sentencia 163/1995, de 8 de noviembre. Cuestión de inconstitucionalidad 2346/1993, en relación con determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, de espacios naturales protegidos.**

*Ponente:*

Pedro Cruz Villalón

1. El Tribunal Constitucional finaliza con esta decisión su itinerario de 1995 en relación a la materia de espacios naturales protegidos. Aquí la cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Granada, que plantea la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 5, 6, 7 y la disposición adicional primera de dicha ley autonómica frente al artículo 149.1.23 CE, en relación a los artículos 6 y 15 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. El fallo que debe dictarse en el recurso contencioso-administrativo depende directamente de la validez de los mencionados preceptos de la Ley andalu-

za, al constituir precisamente su objeto la impugnación de un par de decretos autonómicos dictados en 1990 en desarrollo de aquellos artículos.

2. La problemática que subyace en este procedimiento es fácilmente resumible: la ley estatal 4/1989, dictada al amparo de la competencia estatal sobre legislación básica medioambiental que establece el art. 149.1.23 CE, designa como preceptos básicos, entre otros, los contenidos en sus artículos 6 y 15.2, designación que ha sido bendecida por el Tribunal en la reciente STC 102/1995 —que comentamos en este mismo número—. En ambos se prescribe la necesidad de que para toda declaración de parques y reservas se elabore y apruebe previamente un Plan de ordenación de los recursos naturales de la zona en cuestión (en adelante, PORN), en cuyo procedimiento

de gestación se incluirán necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y otros varios de participación social. Sólo cabe excepcionalmente la declaración de tales espacios sin preceptivo PORN de concurrir razones justificativas que se hagan constar expresamente en la norma. Bajo tales circunstancias la Ley 4/1989 exige sin embargo que se elabore también el respectivo PORN, aunque esta es tarea que puede realizarse en el plazo de un año a contar desde la correspondiente declaración.

La Ley autonómica objeto de examen opta por declarar un total de 79 espacios (32 reservas naturales, 30 parajes naturales y 17 parques naturales) sin previa elaboración del PORN, aduciendo en su disposición adicional primera que concurren allí las circunstancias exceptuantes de la Ley 4/1989 en razón *de la urgencia en la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía*. Según el parecer del órgano judicial promotor y del fiscal general del Estado, el elevado número de declaraciones efectuadas sin el preceptivo PORN permite estimar que las bases estatales han sido ignoradas (y, por ende, el artículo 149.1.23 CE) y, coetáneamente, también el derecho constitucional a la participación social. Además aducen que la excepcionalidad de toda declaración de espacio sin el preceptivo PORN exige motivación pormenorizada para cada uno de los espacios, aspecto que no se cumple con la escuetamente contenida en la ley andaluza.

3. Pero aún centrada así claramente la cuestión, dos son las cuestiones a decidir por el Tribunal una vez ha precisado que el fallo pendiente ante el órgano promotor de la cuestión de inconstitucionalidad depende y debe circunscribirse únicamente a la validez de dos de los artículos

de la ley autonómica —art. 7 y disposición adicional primera—. Una inicial y previa donde deberá resolver, a petición del órgano judicial promotor, si la compatibilidad entre ley básica estatal y ley autonómica puede ser directamente dilucidada por éste, en base al juego del principio de prevalencia derivable del artículo 149.3 CE segundo inciso, o si por el contrario, es ésta una cuestión que debe esclarecerse inexcusablemente por el Tribunal Constitucional, tal como arguye el Consejo de Gobierno andaluz. Posteriormente, a tenor de lo allí resuelto, deberá contrastarse el estado de salud de la disposición adicional primera de la Ley andaluza frente a los artículos 6 y 15.2 de la Ley estatal 4/1989.

En el primero de los aspectos el Tribunal Constitucional afirma indubitadamente que es a él a quien corresponde el control constitucional de las normas legales autonómicas, interpretación a la que abocan los artículos 163 y 153 *a* CE e incluso el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, preceptos todos que no pueden excepcionarse en favor de un descontextualizado entendimiento del art. 149.3 segundo inciso *in fine*. El Tribunal sostiene así que en el control de constitucionalidad del art. 153 *a* CE deben incluirse también supuestos como éste, donde se enfrenta una ley autonómica con una ley estatal dictada en ejercicio de competencia sobre legislación básica, de cuyo examen podría por tanto derivarse una inconstitucionalidad «mediata o indirecta» de la primera.

Reafirmada pues su competencia pasa a responder al segundo de los interrogantes planteados. Con tal objeto sumariza en primer lugar cuáles son los requisitos que deben superarse a tenor de la Ley 4/1989 cuando se desea declarar un espacio protegido sin el preceptivo PORN previo: que existan razones justificati-

vas, y, que se se hagan constar en la norma declarativa. El correcto encaje, bajo estos parámetros, de la norma autonómica con las exigencias de la legislación básica estatal dependerá, a partir de aquí, de si el Tribunal considera suficientes las escuetas y minimalistas alusiones de la ley andaluza cuando opta por separarse del régimen general para la declaración inmediata de 79 espacios, o de si reclama del legislador autonómico mayor esfuerzo motivador. El Tribunal decide finalmente dar por buenas las razones en que el legislador autonómico funda su actuación, puesto que no se ha cuestionado en ninguna de las alegaciones presentadas que «la urgencia pueda servir como válida razón objetiva justificadora de la excepción». También considera superada la exigencia de la constancia en norma declarativa, basándose en que precisamente la disposición adicional primera de la ley tiene por único y solo motivo aquella explicitación. No se detiene instante alguno reclamando mayor pormenorización, que a su parecer supondría adicionar nuevos condicionantes a los que se desprenden lógicamente de la ley estatal, y adopta para sí la argumentación previamente contenida en las alegaciones del Parlamento de Andalucía. El fallo pues resulta claro y virtualmente automático: se desestima la cuestión de inconstitucionalidad. Seguramente ha pesado de algún modo en tal decisión el hecho de que en su exposición de motivos la norma autonómica puntualice que con su aprobación persigue adecuarse con rapidez a las exigencias derivables de la normativa comunitaria en esta materia, y también, aunque expresamente no se mencione en el fallo, el hecho de que a estas alturas, y desde 1994, ya han sido aprobados la mayoría de PORN y planes rectores de uso y gestión de los espacios previamente declarados como tales por la ley autonómica objeto de examen.

4. No convence la decisión mayoritaria a los magistrados José Vicente Gimeno Sendra y José Gabaldón López, que efectúan sendos votos particulares. El primero de ellos, apoyándose en la más usual semántica del término *excepcional* ('que forma excepción de la regla común, que se aparta de lo contrario o que ocurre rara vez'), postula que en el caso de autos se ha convertido la excepción en regla, y que las razones aducidas por el legislador andaluz no justifican suficientemente la sustracción que allí se efectúa del régimen básico del artículo 15 de la Ley 4/1989 recientemente afirmado en STC 102/1995. El magistrado José Gabaldón López considera también que los artículos cuestionados de la ley andaluza debían ser declarados inconstitucionales por no ajustarse a la normativa básica y vulnerar al tiempo el art. 149.1.23 CE, insistiendo por lo demás en la parquedad de motivos aducidos por la ley autonómica para acogerse a la mencionada excepción y, por tanto, para posponer y desvirtuar la puesta en marcha de los trámites garantistas de participación social previstos por la norma estatal para toda previa elaboración de un PORN, cuestión esta última que el voto mayoritario no desea ignorar por entero pero que le lleva a concluir que en la ley autonómica no se vulneran los mandatos de participación, sino que únicamente se remiten en su operatividad a un momento posterior. Pero este voto particular adiciona un argumento más, que engrosa el ya difícil planteamiento con que la jurisprudencia constitucional aborda hoy la distribución competencial en materia ambiental y de espacios naturales entre Estado y comunidades autónomas. Para el magistrado cualquier declaración de espacios naturales ni es norma de desarrollo de las de carácter básico, ni tampoco «norma adicional de protección» «como las que en la materia pueden dictar las comunidades



autónomas». Estamos a su entender ante un puro acto de ejecución que debe ajustarse a la ley, idea que ya avanzaba la previa STC 102/1995, y que debe plasmarse en acto singular o, a lo sumo, reglamentario, pero que en todo caso ha de contener la debida justificación excepcionante del régimen general. En tanto esto se realiza por ley, sustrayendo además a los interesados de su posibilidad de participación previa, «ésta no se ajusta a la norma constitucional». Pese a lo interesante de este

último aspecto del planteamiento del magistrado, no podemos desconocer la realidad de que en el plano autonómico es del todo habitual que la declaración de determinados espacios protegidos se efectúe mediante ley, debiendo adicionarse que el contenido de tales normas suele ser tan reglamentista que cuestiona el hecho de que el respectivo legislador tuviese en mente que estaba efectuando solamente un «puro acto de ejecución».

Isabel Pont

**Sentencia 169/1995, de 20 de noviembre. Recurso de amparo contra la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Galicia que confirma la decisión del presidente de la Comisión de Modificación del Reglamento de suspender al diputado recurrente del ejercicio de sus derechos parlamentarios por el plazo de un mes. Vulneración del principio de legalidad (art. 25.1, y, en consecuencia, del art. 23 CE), ya que la sanción parlamentaria no tiene cobertura legal reglamentaria.**

*Ponente:*

Julio Diego González Campos

El presidente de la Comisión sancionó al recurrente de acuerdo con el art. 108 del Reglamento de la Cámara autonómica, que establece lo siguiente: «Cualquier persona que en el recinto parlamentario, en Sesión o fuera de ella, promoviese desorden grave con su conducta, de obra o de palabra, será inmediatamente expulsada. Si se tratase de un Diputado, el Presidente le suspenderá, además, en el acto, de sus derechos parlamentarios por plazo de hasta un mes, sin perjuicio de que la Cámara, a propuesta de la Mesa y de acuerdo con lo previsto en el art. 103, pueda ampliar o agravar la sanción.» El demandante considera que este precepto no era de aplicación al caso por dos motivos. Primero, dado que el presidente de la Comisión no es el sujeto legitimado por el precepto, y la coincidencia que se da en la misma persona en el presente caso es irrelevante. En segundo lugar, existe una

previsión reglamentaria específica que se ajusta más al supuesto de hecho. En efecto, en el art. 106 del mismo Reglamento hallamos: «1. Al Diputado u orador que hubiere sido llamado al orden tres veces en una misma Sesión, advertido una segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, en su caso, la palabra y el Presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la Sesión; 2. Si el Diputado sancionado no atendiere el requerimiento de abandonar el Salón de Sesiones, el presidente adoptará las medidas que considere pertinentes para hacer efectiva la expulsión. En este caso, la Presidencia, sin perjuicio de lo establecido en el art. 103, podrá imponerle, además, la prohibición de asistir a la siguiente Sesión.» El art. 103 establece que: «1. La suspensión temporal en la condición de Diputado podrá acordarse por el Pleno de la Cámara, por razón de la disciplina parlamentaria, en los siguientes supuestos: [...] 3. Cuando el Diputado, tras ha-

ber sido expulsado del Salón de Sesiones, se negare a abandonarlo.»

Según el Tribunal, el marco reglamentario recogido permite concluir que la suspensión temporal, como la que tenido lugar en el presente caso, sólo puede acordarla el Pleno (art. 103), o excepcionalmente el presidente de la Cámara en el supuesto del art. 108 (desorden grave). Al presidente de la Comisión sólo le corresponde la competencia sancionadora del art. 106, es decir, impedirle asistir al resto de la Sesión, y en el caso de negarse, uso de la fuerza y prohibición de asistir a la próxima sesión, sin perjuicio de que el Pleno de la Cámara acuerde la suspensión (art. 103). La posterior ratificación por parte del presidente de la Cámara incumple el hecho de que la sanción sólo puede imponerse en el mismo instante en que se producen los desórdenes (art. 108). En conclusión, el art. 108 se ha aplicado a hechos por los cuales no ha sido previsto y, de ese modo, se ha infringido el art. 25.1 CE, e indirectamente el

derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE.

Un último punto de interés son los efectos de la decisión estimatoria. El demandante pretende la anulación de todas las reuniones que tuvieron lugar durante el período en que estuvo suspendido del ejercicio de sus funciones. El Tribunal considera, en cambio, que con la suspensión no se impidió la defensa de las enmiendas presentadas por el recurrente, que el mismo pudo llevar a cabo en el Pleno, una vez finalizada la suspensión. De esta manera, no se vio alterada la composición de la Cámara, ni se impidió sin posibilidad de reparación la participación del recurrente en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara. En consecuencia, se reconoce el derecho a no ser sancionado por acciones que no constituyen infracción en el art. 108, y se anulan tanto la decisión del presidente de la Comisión como la Resolución del presidente del Parlamento.

Antoni Roig Batalla