

LAS TENSIONES ORIGINADAS POR LA NUEVA ORDENACION DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Por Antonio Alfonso Pérez de Andrés
Prof. Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

I.Introducción. II.Sistema de Espacios Naturales Protegidos. a.Consideraciones generales. b.El Sistema de espacios naturales protegidos de la Ley estatal de 2 de mayo de 1975. c.Sistema de espacios naturales protegidos de la Ley estatal de 27 de marzo de 1989. d. La planificación medioambiental. e. La declaración de espacios naturales protegidos. III.Leyes de desarrollo, La Ley Andaluza 2/1989 que aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. a.Consideraciones generales. b.Procedimiento de declaración de espacios naturales protegidos. c.Su clara inconstitucionalidad. IV.Crítica a la competencia del legislativo para la declaración de espacios naturales protegidos. a.Crítica al sistema de la ley estatal de 1989.b.Innecesariedad de leyes especiales e inconveniencia de leyes-decreto. c.En busca de un sistema ideal para la declaración de los espacios naturales protegidos.

I. Introduccion

El punto de partida del análisis jurídico de cualquier aspecto del medio ambiente ha de estar en la eterna lucha entre la conservación de éste y el tan ansiado desarrollo económico. La primera premisa de todo razonamiento sobre este tema sería: la conservación del medio en que vivimos y el desarrollo económico sostenido son dos valores que hay que armonizar, no debemos permitir que ninguno de ellos se imponga al otro (1); el equilibrio entre ambos es la pieza clave del sistema.

Ya han sido varias las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional se ha tenido que pronunciar a cerca de este equilibrio. En la sentencia 64/82 de 4 de noviembre de 1982, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad número 114/82 interpuesto contra la Ley 12/1981 de 24 de diciembre del Parlamento de Cataluña la postura adoptada por el Tribunal es la de no permitir que las políticas de conservación del medio ambiente terminen con el desarrollo económico de comarcas enteras; se trata de armonizar la utilización racional de los recursos con la protección de la naturaleza. Pero los mismos argumentos utiliza el Tribunal en el sentido opuesto en la sentencia 170/1989 de 19 de octubre. El asunto no está pues resuelto ni siquiera en sede jurisdiccional.(2)

Las posturas doctrinales sobre el tema son de lo más variopintas, pero en todas ellas como común denominador se trasluce la idea de armonización. La búsqueda de una

postura intermedia es la tónica dominante. En esta materia todo extremismo en uno u otro sentido carece de toda lógica.

Desde el punto de vista de la Constitución de 1978 hay algo muy claro, sobre lo que no puede haber duda; ambos bienes, el medio ambiente y el desarrollo económico, son partícipes de la misma consideración, la de principios rectores de la política social y económica que sólo podrán ser alegados, en principio, ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen y por lo tanto no hace diferenciación alguna el texto constitucional en cuanto a las garantías jurídicas que protegen la observancia de uno u otro principio.

El derecho al medio ambiente se recoge pues entre los principios rectores de la política social y económica, y aunque se le denomine derecho por el constituyente no es uno de los derechos susceptibles de recurso de amparo, ni es invocable, ni otorga derechos subjetivos, ni es necesaria una ley orgánica para su desarrollo, ni siquiera está dentro de la reserva de ley material. Sus únicas utilidades podemos decir que se resumen en ser uno de los principios de interpretación constitucional, que obliga a la Administración a actuar en un determinado sentido y que impone al legislador el deber de dictar las leyes necesarias para que sea una realidad y no sólo norma escrita (lo que pueda ocurrir en caso de inactividad del legislativo⁽³⁾ en la plasmación de estos principios inspiradores en leyes concretas no está nada claro).⁽⁴⁾

La declaración de espacios naturales protegidos como técnica de salvaguardia del medio ambiente plasma la eterna lucha de armonización de éste con el desarrollo. Desde 1918 en España con la declaración del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, y desde 1872 en Estados Unidos con la primera declaración mundial de un Parque Nacional, el de Yellowstone, se han sucedido las declaraciones en todo el mundo, en un intento de que el desarrollo desordenado del hombre no destruyera la naturaleza y pudiéramos conservar determinados territorios con valores naturales relevantes.⁽⁵⁾

Es necesario que tengamos a lo largo de estas páginas presente que la protección del medio ambiente en el reparto competencial que hace el texto constitucional forma parte de ese grupo de materias que han de seguir el esquema de legislación básica más desarrollo⁽⁶⁾. Es decir, el art.149.1.23ª de la Constitución atribuye como competencia exclusiva al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, y reconoce a las Comunidades Autónomas plenas la posibilidad de dictar normas adicionales de protección. Las Comunidades Autónomas pueden y deben desarrollar la legislación básica del Estado en esta materia. Para ello, el único límite que encuentran es el cumplimiento de aquellos preceptos de la legislación estatal que tengan (porque el legislador estatal así lo quiera) la condición de básicos, los demás preceptos de la normativa que en el ejercicio de la competencia exclusiva dicte el Estado, no son de aplicación en las Comunidades Autónomas sino en lo no previsto en sus respectivas legislaciones autonómicas.⁽⁷⁾

Por otro lado, el art.148.1.9ª de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos competencias en materia de gestión de la protección del medio ambiente.

En el Estatuto de Autonomía para Andalucía, por ejemplo, se han recogido numerosas referencias a la protección del medio ambiente. El art.12.2.5º recoge como objetivo básico de la Comunidad:

"El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente,..."

El art.12.2.6º, también como objetivo básico, establece:

"La protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía."

Por último el art.15 incluye en su punto 7º al medio ambiente entre las materias sobre las cuales corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución a la Comunidad Autónoma de Andalucía, siempre en el marco de la regulación general del Estado.

En el presente estudio pretendemos en primer lugar, determinar cómo se ha desarrollado por el poder legislativo el artículo 45 de la Constitución en lo referente a los espacios naturales protegidos a raíz de la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres(8). Vamos a tomar como caso testigo de legislación autonómica que pretende ser desarrollo de las normas estatales a la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen las medidas adicionales para su protección. Otras leyes podrían nombrarse como testigos de la presente problemática, entre ellas destacaría la Ley 1/1991 de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Areas de Especial Protección de las Islas Baleares.

El interés del análisis de estas normas se centra fundamentalmente en ver el sistema de declaración de espacios naturales protegidos que se diseña en la Ley Estatal y de cómo se ha respetado por las Comunidades Autónomas que, como sabemos, son las que tienen encomendadas la gestión de los medios de protección del medio ambiente (según sus respectivos Estatutos en base al art.148.1.9ª CE). A continuación analizaremos hasta qué punto es efectivamente competencia del legislativo, o no, la declaración de estos espacios naturales protegidos a través de normas con rango de ley, pues estas leyes en cuanto delimitadoras materiales de los Espacios son de dudoso carácter abstracto y se puede entender que se trata de "Leyes Singulares", o "Leyes no normativas"(9) de dudosa constitucionalidad(10) si se parte de que existe una "Reserva de Administración" que puede ser violada por injerencia de los Parlamentos en las funciones que han de ser desarrolladas por la Administración, como brazo del Ejecutivo(11).

II. Sistema de Espacios Naturales Protegidos.

A.Consideraciones generales.

Como ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad, la técnica de la declaración de espacios naturales protegidos se comienza a usar a principios de siglo en España para proteger esos parajes o áreas que por sus especiales valores naturales convenía mantener intactos.

Pero no es únicamente la finalidad de tutela y conservación de la naturaleza la que da razón de ser a la institución. Puede ser que en un principio esta fuera la única razón para declarar espacios naturales protegidos, incluso a veces se consideró como un simple título honorífico del que todos los habitantes de la comarca en cuestión debían estar orgullosos. Pero pronto se vio, por un lado, que la igualdad de trato a los ciudadanos se veía gravemente amenazada pues era extremadamente gravoso para una comarca que se declarara un espacio natural protegido en ella por las limitaciones que ello conllevaría, pues esta declaración podría terminar con las posibilidades de pueblos enteros de prosperar económicamente. Por otro lado, no tiene sentido el convertir a los espacios naturales en lugares que no son susceptibles de goce público, no se trata de crear cajas fuertes para la naturaleza, sino de conservarla para que pueda ser disfrutada por el hombre. Estas precisiones nos conducen a la conclusión de que no es una sola la finalidad que se persigue cuando se declara un espacio natural protegido sino varias:

- En primer lugar están las finalidades de protección y conservación de la naturaleza.
- En segundo lugar, las declaraciones pretenderán el goce público de estos Espacios, arbitrando las medidas necesarias para ello.
- En tercer lugar, nos encontramos con las finalidades de tipo socioeconómico, diseñándose aprovechamientos que sean compatibles con los valores que motivaron la creación del Espacio Natural y que tiendan a compensar a las zonas afectadas por las limitaciones dimanantes de la protección de la naturaleza.(12)

Bajo una legislación u otra y con una u otra nomenclatura, lo cierto es que la función o finalidad que desempeñan los espacios naturales protegidos ha continuado siendo la misma. La legislación vigente en esta materia cuando se promulga la Constitución era la Ley de Espacios Naturales Protegidos, Ley 15/1975 de 2 de mayo. El texto constitucional recogerá en su artículo 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo. Además va a establecer el deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Por último, el artículo remite a la ley el establecimiento de las sanciones penales y administrativas para los que violen el medio ambiente, y les impone la obligación de reparar el daño causado.(13)

Como ya hemos indicado este derecho a un medio ambiente adecuado es en realidad un principio rector de la política social y económica, que como vimos con anterioridad, no es invocable(14), ni tiene las mismas garantías de protección que el art. 53 de la CE arbitra para los derechos y libertades fundamentales, ni otorga derechos subjetivos. Pero sí tiene una cierta significación en el ordenamiento jurídico pues se trata de uno de los principios que informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, que podrá ser alegado ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen. Entendemos pues, que hay una obligación constitucional consistente en que el legislador ha de dictar las leyes necesarias para que este principio sea una realidad y no simplemente una norma escrita en desuso, o meramente programática.(15)

Esta obligación pretende en parte cumplirla el legislador estatal con la elaboración de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, denominada de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En la propia exposición de motivos de la Ley se expresa la intención de que esta norma dé cumplimiento al mandato que hemos visto que el constituyente hace en el art.45. Otra de las grandes preocupaciones de la Ley es la efectividad en la protección de la naturaleza, pero sin menoscabo de la necesaria explotación de los recursos naturales en aras de un desarrollo económico y social ordenado. Más adelante veremos las bases del sistema que propugna para conseguirlo.

Esta Ley 4/1989 deroga la anterior Ley 5/1975, de 2 de mayo reguladora de los Espacios Naturales Protegidos que ha contribuido durante su vigencia de trece años a lo que era su única finalidad, tal y como expresaba su artículo 1º:

"...contribuir a la conservación de la naturaleza otorgando regímenes de adecuada protección especial a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales."

La nueva Ley resulta más ambiciosa al pretender la conservación no sólo de la naturaleza acotada en los espacios naturales que se declaren para áreas que por sus especiales características merezcan de una especial protección, sino también de cualquier otra forma de expresión de la naturaleza situada en el territorio nacional, sin que sea necesario que esté formando parte de un espacio natural como tal declarado(16). Esta razón es la detonante de la promulgación de esta nueva Ley junto con la necesidad de articular la política de conservación de la naturaleza dentro del actual reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como casi siempre, el cumplimiento de lo previsto en el Texto Constitucional llega con retraso, y éste es quizás uno de los causantes de los posteriores problemas surgidos a raíz de la actuación de algunos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que, impacientes sin duda por proteger la naturaleza, están desoyendo al legislador estatal pese a que éste ostenta la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente. Luego analizaremos detenidamente estos problemas de contradicción de legislaciones.

B. El Sistema de Espacios Naturales Protegidos de la Ley estatal de 2 de mayo de 1975.

El sistema hoy vigente de la Ley 4/1989 de 27 de marzo, sustituye al de la Ley 5/1975, de 2 de mayo de Espacios Naturales Protegidos que establecía cuatro regímenes distintos de protección compatibles entre sí: las Reservas Integrales de Interés Científico, los Parques Nacionales, los Parajes Naturales de Interés Nacional y los Parques Naturales. Todas estas modalidades de espacios naturales, según la norma, serían declaradas por Ley, excepto los Parques Naturales. Esta competencia del legislativo para la declaración de la mayoría de las modalidades de espacios naturales protegidos fue ampliamente discutida y criticada durante la tramitación parlamentaria de la Ley y, aunque con numerosos detractores, fue finalmente establecida para la declaraciones de las tres primeras modalidades de espacios naturales (17)

Preveía el art.8 que se abriera un expediente administrativo de declaración de espacios Naturales que sería tramitado por el Ministerio de Agricultura. Formando parte del mismo, la Ley establecía una serie de informes preceptivos: el de la Comisión Interministerial de Medio Ambiente, el de la Hermandad Sindical Nacional de

Labradores y Ganaderos, el de las entidades sindicales a todos los niveles a quienes afecten, y el de las Corporaciones Locales, Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y Hermandades Sindicales Locales correspondientes. Estas previsiones que en principio pueden parecer acertadas carecen de toda lógica si tenemos en cuenta que salvo los Parques Naturales el resto de las modalidades de espacios naturales protegidos se declararían por Ley de Cortes. ¿Qué relación existe entre el expediente administrativo que se tramitaría en el Ministerio de Agricultura con todos esos informes preceptivos y la actividad parlamentaria? Indudablemente, y así lo expresa el Dr. LOPEZ RAMON sólo serviría ese expediente a efectos de que el Consejo de Ministros tuviera una base para la redacción del proyecto de Ley correspondiente; en cualquier caso esta relación no estaba prevista expresamente en la Ley.

De lo expuesto se deduce, que el legislador era consciente de las dificultades que conlleva la declaración de Espacios Naturales mediante Ley de Cortes. Parece que el legislador con estas exigencias trataba de paliar el grave problema que nace de 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. ¿De qué medios dispone el Parlamento para hacer una labor claramente de ejecución? Nos encontramos, como ya antes hemos anticipado, con el problema de las "Leyes Singulares" o "Leyes de Caso Unico", leyes que están faltando a lo que debería ser una Ley, es decir se trata de Leyes no normativas, que estudiaremos más adelante.

Como vemos el Sistema del 75 tenía su base en la competencia del poder legislativo para declarar los espacios naturales. Esta competencia fue objeto de grandes debates en el seno de la Comisión de Agricultura de las Cortes(18).

En realidad, históricamente, desde el comienzo de la declaración de espacios naturales protegidos había predominado el uso de la decisión administrativa frente a la ley. La Ley de Parques Nacionales de 1916 atribuía la competencia al Ministro de Fomento por Orden Ministerial, el Reglamento que desarrolló esa Ley estableció que la declaración debía hacerse por Real Decreto, pero a pesar de todo ello la primera declaración en España de un parque, en la Montaña de Covadonga, se hizo por Ley de 22 de julio de 1918. La exigencia de una Ley sólo se estableció en los reglamentos de 1929 y 1934 para los parques nacionales, pero en la práctica todos los parques desde entonces fueron creados por decreto(19).

En lo que respecta a otros espacios naturales protegidos, como son los sitios y los monumentos naturales, el criterio histórico ha sido más uniforme de tal manera que siempre se exigió desde el Reglamento de la Ley de Parques Nacionales (1917) la declaración por Orden Ministerial, hasta la reforma de 1972 operada en el Reglamento que desarrollaba la Ley de Montes de 1957, que exigió para los sitios y los monumentos naturales, la declaración por Decreto.

En definitiva, teniendo en cuenta el conjunto variado de modalidades de espacios naturales protegidos, reiteramos que tal y como hemos visto, la declaración por disposición administrativa ha sido siempre lo usual, frente a la declaración mediante una Ley.

En 1975 se pretende dar un vuelco al Sistema. Lo que podríamos denominar quiebra de la competencia administrativa en la declaración de espacios naturales no surge exactamente con la Ley 5/1975, pues ya se pretendió instaurar con la Ley 37/1966, de 31 de mayo, sobre creación de reservas nacionales de caza. Pero en la práctica no se ha seguido el sistema de crear por Ley especial cada una de las reservas, por el contrario se han declarado todas en dos leyes, la propia de 1966 y la Ley 2/1973, de 17 de marzo(20).

Lo que es evidente es que la competencia del legislativo en las declaraciones de espacios naturales adquiere verdadera entidad en la Ley 5/1975, de 2 de mayo.

Hasta el texto final promulgado de esta Ley de 1975, ya hemos indicado que los debates entre los partidarios de las declaraciones administrativas y los defensores de la competencia del legislativo fueron enconados, especialmente en el seno de la Comisión de Agricultura de las Cortes. La realidad es que en el proyecto sólo se preveía la necesidad de Ley para la declaración de las reservas integrales y los parques nacionales, y tras el iter parlamentario también se exigió la declaración por Ley a los parajes naturales de interés nacional, a pesar de que la postura del gobierno no era esa. Pero, las intervenciones en contra de que la declaración de parajes naturales se hiciera por Decreto fue tan numerosa que el proyecto no saldría adelante en la Comisión, si no se incluía esta modalidad de espacio natural entre las que necesitaría de Ley. Sólo quedaron los parques naturales como única forma de protección de la naturaleza susceptible de establecerse sin pasar por el Parlamento.

En este punto de las declaraciones no ha seguido el legislador lo establecido para el patrimonio histórico-artístico, cuyo sistema ha servido de modelo en otros muchos puntos para el sistema de protección de espacios naturales protegidos y donde siempre el criterio imperante ha sido la declaración por vía administrativa(21).

Son numerosas las críticas doctrinales que se vertieron entonces contra la necesidad de leyes especiales para realizar las oportunas declaraciones de espacios naturales. En primer lugar la existencia de leyes especiales cuestiona la necesidad de una Ley general. Pueden las leyes especiales desoir los criterios que la Ley general hubiese establecido. Parece por lógica jurídica que una Ley general carece de sentido si con posterioridad para ser aplicada necesita de leyes sucesivas, el valor normativo de la primera es muy reducido en ese caso, tanto que lo más lógico es que si se van a dictar leyes específicas para cada espacio natural se prescindiera de una Ley general previa.

Tampoco parece coherente en Derecho que se exija la declaración por ley de unas modalidades de espacios Naturales y no de otras. Este dato sin ser trascendental, ayuda a poner en duda la necesidad de que las declaraciones de algunos Espacios naturales se hagan por ley.

Muchos hablaron de las deficiencias técnicas de las Cortes para declarar los espacios con conocimiento de causa. Estos afirmaban que el pretender que los espacios se declararan por Ley para lograr mayores seguridades en realidad iba a conseguir que estas se redujeran. Porque, la subjetividad con que tienen que decidirse estas declaraciones es tal que no pueden realizarse desde las Cortes, ajenas y carentes de los medios necesarios para acercarse, afrontar y tener en consideración todos los concretos problemas que una declaración de este tipo lleva consigo.

Otros quisieron ver una radical desconfianza de las Cortes en la Administración, desconfianza que en nada puede ayudar al buen desenvolvimiento de las instituciones.

Pero de todas las críticas que la doctrina hizo en aquel momento considero como la más indicada 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 los espacios al legislativo se convierte en un arma de doble filo. Es cierto que las asambleas legislativas son la representación del pueblo y que un acto de ley que de ellas emane podemos tener la seguridad de que pretende el interés público (siempre que no adolezca de algún vicio), pero en estas declaraciones de espacios, como ya he defendido más arriba, los posibles afectados son tantos, y el correcto empleo de las medidas de compensación resulta tan complicado, que sin un procedimiento administrativo que permita un dialogo fructífero previo a la declaración el resultado no puede ser muy satisfactorio y los problemas litigiosos serán innumerables. Más adelante tendremos ocasión de retomar este tema.

Otras críticas que se vertieron hacen referencia, por ejemplo, al interés partidista de los miembros de las Cortes que no resulta nada beneficioso para llegar a acuerdos en este tema de declaración de espacios naturales protegidos, y que puede llevar a muchos a posturas extremistas y lejos del consenso, en un intento de poner el interés del partido por encima del interés general.

Finalmente, frente a los que defendían el uso del sistema de declaración por ley basándose en la transcendencia que las declaraciones de espacios naturales tendrían para la ordenación del territorio, algunos argumentaron, en apoyo del uso de disposiciones administrativas, que ya con anterioridad otras importantísimas actuaciones en esta materia se habían conferido a la Administración. Se referían a actuaciones tan trascendentales como el anteproyecto de trasvase del Ebro, la construcción de una autopista o la aprobación de un plan de urbanismo (22)

C. El sistema de espacios naturales protegidos de la Ley estatal de 27 de marzo de 1989.

Una vez visto el Sistema del 75 y analizadas las numerosas críticas que sobre el mismo se vertieron, vamos a estudiar el nuevo sistema diseñado recientemente en la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres.

La Ley, como ya se ha señalado, va más allá de su objeto inicial y pretende dar una protección al medio ambiente genéricamente considerado, y no solo a las porciones de naturaleza que pasen a formar parte de un espacio natural, que evidentemente son objeto de unas especiales medidas protectoras.

La Ley, ya en su exposición de motivos, y de manera expresa en su artículo 1º, deja clara su vocación de dar cumplimiento al artículo 45.2 de nuestra Constitución. Es decir pretende cumplir, en lo que al poder legislativo respecta, ese mandato del texto constitucional dirigido a todos los poderes públicos en el sentido de que han de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente. Este artículo 45

por estar colocado entre los principios rectores de la política social y económica hemos analizado anteriormente cómo significa una auténtica obligación de hacerlo efectivo para el legislador y no una mera recomendación del constituyente. Como ya dijimos, no solo hay que adecuar a este principio rector las leyes que se dicten sino que existe una obligación para el legislador de dictar las leyes necesarias para que lo que se propugna en el art.45 se haga realidad.

Pues bien, esta Ley, que tales funciones cumple en el ordenamiento, ha revolucionado, a mi manera de ver, el sistema anterior. Pero no ha operado esta revolución sola sino con ayuda de la Constitución del 78. En efecto esta ley no pretende ser sino la plasmación de las directrices constitucionales. El sistema que la Ley designa es el resultado de hacer pasar al anterior del 75 por las nuevas exigencias de un Estado Social y Democrático de Derecho y de su Constitución de 1978. Como luego señalaremos, aún más profundo y renovador debería haber sido el cambio, para que el nuevo sistema respondiera a las expectativas surgidas del texto constitucional. Se han tardado más de diez años en cumplir a medias lo que el constituyente proclamó.

Entre los diversos retos que el legislador postconstitucional afrontaba con la redacción de una ley que diera cumplimiento al art.45 podemos resaltar que el nuevo sistema que se diseñase debía adaptarse al nuevo reparto competencial que nace con la construcción por la Constitución del nuevo Estado de las Autonomías. La constitución de las Comunidades Autónomas trae efectivamente importantes consecuencias, especialmente significativas en materia de medio ambiente como ya señalamos algunas páginas atrás.

A esta nueva exigencia constitucional hemos de unir otras como el hecho de que en el texto constitucional se refuerce enormemente la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos pretendiendo que se les oiga cuando las decisiones afecten a sus intereses; o la exigencia de no vulneración en ningún caso de la tutela judicial efectiva.

Como luego analizaremos, y ahora avanzo, el hecho de que la declaración de los espacios naturales protegidos se prevea en el sistema del 75 por ley, unido a la ausencia total de un procedimiento de declaración dotado de los instrumentos y trámites necesarios para asegurar la participación de todos los interesados y la toma en consideración de todos los problemas socioeconómicos que se suscitan en las comarcas afectadas por tales declaraciones nos hacen ver que ese sistema de declaración de espacios naturales protegidos de la Ley 2/1975 aplicado hoy en día no daría cumplimiento a las nuevas exigencias que introduce la Constitución del 78, algunas de las cuales hemos analizado. El propio principio de igualdad, tan fuertemente protegido por la Constitución, pudiera también quedar vulnerado en determinados casos bajo la vigencia del sistema del 75.

D. La planificación medioambiental.

La Ley 4/1989 diseña un sistema de protección de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales, que se hace girar en torno a la planificación de los mismos. El planeamiento como instrumento utilizado en la ordenación del territorio todos sabemos que es la pieza clave del urbanismo. La novedad de la Ley consiste en utilizar este sistema del previo planeamiento, hasta ahora referido a la ordenación del territorio, en la conservación y gestión de los recursos naturales (23). La Ley 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.

El procedimiento de elaboración de este planeamiento esta en manos de las Comunidades Autónomas pues aunque el Estado tenga competencia exclusiva sobre la legislación básica en materia de protección de medio ambiente (art.149.1.23ª. CE), las Comunidades Autónomas han asumido competencias en la gestión de la conservación del medio ambiente en base al art.148.1.9ª, y en los términos de sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este sentido se expresa la Ley 4/1989 en su artículo 21.1, en el que establece:

"La declaración y gestión de los Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos corresponderá a la Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo siguiente."

La referencia al capítulo siguiente que in fine se recoge en el artículo que acabamos de transcribir, pretende hacer hincapié en el hecho de que dentro de la categoría de parques están los Parques Nacionales que son aquellos parques que son declarados por Ley de las Cortes Generales y cuya conservación se declara de interés general de la Nación, atribuyéndose al Estado la gestión y realizándose la correspondiente asignación en los presupuestos generales. Estos son los únicos espacios naturales protegidos cuya declaración y gestión no está en manos de las Comunidades Autónomas (24)

Este sistema ofrece a las Comunidades Autónomas un importante instrumento para la implantación de sus políticas territoriales. Se trata pues de un procedimiento cuya base, la planificación, se encuentra en manos de la Administración, la ley quiere que sea la Administración competente la que elabore este planeamiento. Podemos hablar de una Reserva de Administración (25) en este punto.

Ampliamente considerados, podemos hablar de cuatro categorías de planes arbitrados por la Ley. En primer lugar tenemos las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, a continuación los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, además y exclusivamente para los parques se redactarán los Planes Rectores de Uso y Gestión y por último estos parques contarán con un Plan Anual de Trabajo.

El sistema tiene su base en el hecho de que el planeamiento evidentemente ha de ser previo a la declaración de las principales categorías de espacios naturales protegidos que son los parques y las reservas naturales como posteriormente veremos.

Como punto superior -jerárquicamente hablando- del planeamiento, se aprobarán por el Gobierno reglamentariamente las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (art.8) (26), a las que deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNA).

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (arts. 4 a 7 y art.15), que comprenderán el ámbito territorial de aplicación que ellos mismos dispongan, tienen como principales objetivos los de definir el estado de conservación de los recursos naturales de la zona, determinar las limitaciones que se consideren necesarias en base a

ese estado de conservación, aplicar, en su caso, alguno de los regímenes de protección de los espacios naturales, concretar los casos en que será necesario el régimen de evaluación de impacto ambiental, etcétera. Estos planes serán aprobados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

Son dos los aspectos fundamentales a destacar sobre los PORNA; en primer lugar el hecho de que estos planes serán ejecutivos y de obligatorio cumplimiento para todos, de manera que sus disposiciones constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física. Por lo tanto los planes urbanísticos que no sean reconciliables con los PORNA deberán de modificarse adaptándose a ellos. El segundo aspecto a destacar es el procedimiento de elaboración de los mismos. Se trata de un procedimiento administrativo que pretende el dialogo entre los diversos intereses que se confrontan para llegar a una situación equilibrada y que a la vez que permita la adecuada conservación de la naturaleza, no cierre las puertas a las comarcas afectadas hacia el desarrollo económico y el progreso. Para que esto sea así, la Ley en su artículo 6 exige que los procedimientos de elaboración de estos planes incluyan necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones constituidas en defensa del medio ambiente.

Continuando con el sistema de planes medioambientales nos encontramos con los Planes Rectores de Uso y Gestión (art.19), que únicamente se redactarán para los parques. La redacción la llevarán a cabo los órganos gestores de cada uno de ellos, pero la aprobación final corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas dependiendo de que se trate de un parque nacional o regional. Los Planes Rectores también prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico, debiendo los órganos competentes en materia urbanística informar preceptivamente antes de llevarse a cabo la aprobación final (art.19, punto 1).

Por último, y respetando en todo momento el planeamiento que acabamos de analizar se redactarán Planes Anuales de Trabajo (art.23) para cada parque.

E. La declaración de espacios naturales protegidos.

Aquellos espacios que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés podrán ser declarados protegidos. La declaración tiene como finalidades primordiales las de proteger aquellas áreas naturales que tengan un singular interés, contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección y colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre.

Los espacios naturales protegidos se clasifican en las siguientes categorías: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos (art.12). Como vemos las categorías son distintas a las de 1975. Pero esta no es la diferencia más importante, lo más destacable es la posibilidad que da el artículo 21 de la Ley 4/1989 permitiendo a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, que establezcan otras categorías de espacios, además de las que contiene la Ley, regulando posteriormente sus correspondientes medidas de protección (art.21, punto 2).

Por ejemplo, la Ley Andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, además de las figuras anteriormente citadas, recogidas en la Ley estatal, establece otros regímenes de protección como son: los Parajes Naturales, los Parques Periurbanos y las Reservas Naturales Concertadas.

La Ley de 1975 exigía que las declaraciones se hicieran siempre por ley, salvo las declaraciones de los Parques Naturales. Para las otras tres categorías de espacios naturales protegidos -Reservas Integrales de Interés Científico, Parques Nacionales y Parajes Naturales de Interés Nacional- era necesaria una Ley de Cortes. Esta competencia del legislativo fue enormemente criticada tal y como expuse con anterioridad. Recordemos como tradicionalmente la declaración de este tipo de espacios se hizo siempre (salvo excepciones) por disposición administrativa.

Parece ser que la nueva Ley 4/1989 pretende dar carta de libertad para que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas decidan la forma de declaración pertinente. Únicamente la declaración de Parques Nacionales se exige que se realice por Ley de las Cortes Generales, siendo esta categoría de Espacios naturales la única cuya gestión queda en manos del Estado. El resto de regímenes de protección serán implantados por las Comunidades Autónomas, teniendo éstas igualmente encomendada su gestión.

En principio pues, no exige la normativa estatal -que recordemos que en este punto tiene el carácter de básica- la declaración por Ley de los espacios naturales protegidos. Pero evidentemente los Parlamentos de las Comunidades Autónomas podrán, en el desarrollo legislativo que de la legislación básica hagan, determinar la forma concreta de declaración de cada categoría de espacio natural protegido, pudiendo exigir una Ley Autonómica en unos casos y permitiendo una declaración por vía administrativa en otros. Ambas modalidades de declaración son admisibles para la legislación básica estatal y por lo tanto la respetan. En el siguiente apartado veremos cómo se ha materializado el sistema en Andalucía que, como indiqué al comienzo, será el caso testigo.

Como he puesto de manifiesto con anterioridad, la base del sistema que pretende asegurar su buen funcionamiento es el planeamiento previo de la ordenación de los recursos naturales. Las declaraciones que se hagan de espacios naturales protegidos han de significar únicamente la ejecución del planeamiento que previamente se haya realizado. No se trata de declarar indiscriminadamente espacios naturales protegidos para luego intentar poner un cierto orden y coordinarlos entre sí. El sistema está concebido precisamente el contrario. Primero habrá que realizar la planificación de los recursos naturales con los distintos instrumentos que la Ley otorga a las Administraciones competentes (fundamentalmente los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales) y posteriormente esas Administraciones podrán efectuar las declaraciones necesarias para dar cumplimiento a lo planificado. Es evidente que sólo así podrán coordinarse las declaraciones y podrá compatibilizarse el desarrollo económico adecuado con la necesaria protección del medio ambiente (27).

La planificación a la que nos venimos refiriendo está encomendada a las Administraciones Públicas competentes que serán las respectivas Comunidades Autónomas. Se puede decir que nos encontramos ante una nueva Reserva de

Administración, que además tiene el carácter de básica pues se recoge en la Ley estatal 4/1989, en el articulado calificado por la disposición adicional quinta como básico.

Esta concepción, de previa planificación, tiene su plasmación legal en el artículo 15 de la Ley estatal 4/1989, que tiene el carácter de básico. Este artículo en su apartado primero exige la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona para poder llevar a cabo declaraciones de Parques y Reservas. En principio solo se pueden declarar Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos sin hacer un planeamiento previo. Pero, he de señalar, que no parece acertada esta posibilidad y deberían necesitar también del previo planeamiento pues tal y como he señalado anteriormente es la base del sistema y el hecho de que se trate de espacios naturales de menor entidad y que afectan a menos interesados no debe ser razón suficiente para no aplicarles las garantías del sistema. Debería no haberse hecho esta distinción de tratamiento donde por naturaleza no la hay.

Por lo que respecta a las figuras de protección que específicamente establezcan los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, la ley estatal no precisa si necesitarán de la previa planificación o no; creo pues que dependerá de cada concreto régimen de protección. Si se trata de una figura más cercana a lo que es un Parque o una Reserva presumiremos que necesitará del previo planeamiento de los recursos naturales, en caso de que la figura no alcance esas cotas y este más próxima a lo que es un Monumento Natural o un Paisaje Protegido no existirá dicha exigencia, si bien, reitero que no debería ser así, sería deseable que en todo caso fuese preceptivo el previo planeamiento.

Tras lo expuesto, debo aclarar que la Ley permite que las declaraciones de Parques y Reservas Naturales se hagan sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales cuando existan razones que lo justifiquen y que se hagan constar expresamente en la norma que los declare. En ese caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración del Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación. Estas previsiones se contienen en el art.15.2 de la Ley que también tiene el carácter de básico por expreso designio del legislador (disposición adicional quinta).

III. Leyes de desarrollo, La Ley Andaluza 2/1989 que aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

A. Consideraciones generales.

Esta Ley pretende ser el desarrollo para Andalucía de la Ley estatal 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos de la Flora y Fauna Silvestres que tiene el carácter de normativa básica, al ser de competencia exclusiva del Estado por designio constitucional la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Esta es la segunda fase del desarrollo postconstitucional de esta materia que como decimos se somete al esquema de legislación básica estatal más posterior normativa autonómica de desarrollo y concreción. Cualquier contravención de la normativa básica del Estado por la legislación de desarrollo que emane de los parlamentos autonómicos acarreará su inconstitucionalidad por no respetar el reparto de competencias que hace la Constitución (28).

Entre las innovaciones de la Ley andaluza respecto a la legislación estatal básica destacan:

* La Ley andaluza añade a las figuras de Conservación de Espacios Naturales Protegidos establecidas en la Ley estatal: los Parajes Naturales, los Parques Periurbanos y las Reservas Naturales Concertadas. Además incorpora el adjetivo "natural" a la categoría estatal denominada Parque.

* En cuanto al planeamiento, la Ley andaluza incorpora al sistema dos nuevos instrumentos: los Planes de Desarrollo Integrales y los Programas de Fomento. El Plan de Desarrollo Integral lo aprueba el Consejo de Gobierno y planifica los municipios incluidos en un Parque Natural y en su zona de influencia socio-económica. Los Programas de Fomento serán elaborados por el Instituto de Fomento de Andalucía y estarán orientados a actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el Plan de Desarrollo Integral.

Pero no solo se ha limitado el legislador a dar las normas necesarias para desarrollar y adaptar al marco andaluz la normativa estatal, ha aprovechado la ocasión para inventariar en la Ley 17 Parques Naturales, 28 Reservas Naturales y 31 Parajes Naturales. Con anterioridad a esta norma sólo existían 4 Parques Naturales, 11 Reservas Naturales y 2 Parajes Naturales declarados en Andalucía. Son múltiples pues las declaraciones llevadas a cabo por la Ley. Los gráficos de los Espacios inventariados y su descripción se recogen en el anexo de la Ley. En total alcanzan el 17'02 por 100 de la superficie total de Andalucía. Todo ello se ha realizado sin la previa obligatoria y vinculante aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Es evidente que no se ha seguido el procedimiento establecido por la legislación estatal básica, contravención que deja sin garantías a los interesados y que como he indicado antes conlleva la inconstitucionalidad de la Ley. Los pormenores de esta circunstancia los analizaremos en el apartado C, antes estudiemos cómo se prevé en la Ley andaluza que se declaren los espacios naturales protegidos dependiendo del régimen de protección.

B. Procedimiento de declaración de espacios naturales protegidos.

Los espacios naturales protegidos de Andalucía serán declarados según lo establecido en la normativa autonómica. Recordemos que la legislación básica estatal solamente establece en este sentido que los Parques Nacionales deberán declararse por Ley de las Cortes Generales. Para el resto de figuras de protección nada se recoge en la Ley estatal salvo que la competencia para su declaración la tienen las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales.

Es pues la legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma en cuestión la que puede y debe establecer para cada régimen de protección la forma en que se sustanciará la declaración del espacio natural protegido.

En este sentido la ley andaluza 2/1989 ha establecido en qué casos deberá hacerse por ley la declaración, y en que ocasiones habrá de hacerse por disposición administrativa.

Para las categorías específicamente diseñadas por la propia Ley (art.2): -Será necesaria Ley del Parlamento Andaluz para la declaración de Parajes Naturales . -Los Parques Periurbanos se declararan en virtud de Orden de la Consejería de la Presidencia, a propuesta de la Agencia de Medio Ambiente, de oficio o a instancia de los Ayuntamientos correspondientes, oído el Consejo Provincial de Medio Ambiente. -Las

Reservas Naturales Concertadas se constituirán por acuerdo del Consejo de Gobierno y será posteriormente la Agencia de Medio Ambiente la que podrá celebrar los convenios de colaboración con los interesados.

En cuanto a las categorías estatales de espacios naturales protegidos las declaraciones se realizarán de la siguiente forma: -Por Ley del Parlamento Andaluz se declararán las Reservas Naturales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art.5). -Para los Parques Naturales la competencia la tendrá el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Agencia de Medio Ambiente, oído el Ayuntamiento correspondiente. -También corresponderá al Consejo de Gobierno la competencia para declarar Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos.

Conviene volver a recordar que como requisito previo a la declaración de Reservas y Parques será necesaria la previa elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona en cuestión (art.15 Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo). Como antes señalé nada se contiene en la norma estatal a cerca de dicha exigencia con respecto a las figuras de protección de espacios naturales que se añadan por las Comunidades Autónomas que tengan competencia para ello, pero como expresé, parece evidente que aquellas figuras análogas a los Parques y Reservas deberán entenderse incluidas en dicha exigencia. Para el caso andaluz debe entenderse que los Parajes Naturales por su naturaleza y grado de protección que imponen necesitarán del previo planeamiento a que hace referencia el art.15 de la Ley estatal. Por el contrario no parece que deba exigirse (aunque sería lo deseable) para las otras dos figuras andaluzas: los Parques Periurbanos y las Reservas Naturales Concertadas.

C. Su clara inconstitucionalidad.

Son diversas, y no sólo una, las causas de inconstitucionalidad a analizar.

En primer lugar, la causa de inconstitucionalidad más evidente que afecta a la Ley andaluza es la contravención del art.15 de la Ley estatal 4/1989 de Conservación de los Espacios naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres que tiene el carácter de básico según la Disposición Adicional Quinta de la propia Ley estatal. El que tenga este carácter, como ya indiqué, significa que su contenido es "común denominador normativo" (29) para todo el Estado y por lo tanto es núcleo esencial que ha de ser respetado por los Parlamentos Autonómicos. El art.15 forma parte de esa legislación básica sobre protección del medio ambiente que es competencia exclusiva del Estado por designio constitucional (art.149.1.23^a). Por tanto cualquier Ley autonómica que contravenga normativa estatal de carácter básico, en materia de protección del medio ambiente, está incumpliendo el reparto competencial que hace la Constitución y merecerá ser declarada inconstitucional.

En efecto el incumplimiento consiste en que no se han elaborado, por parte de la Comunidad Autónoma, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que exige la Ley estatal con carácter previo a la declaración de 13 nuevos Parques Naturales, 17 nuevas Reservas Naturales y 29 nuevos Parajes Naturales, declaración que hace la propia Ley andaluza 2/1989 en sus artículos 5,6 y 7. En la Disposición Adicional Primera se pretende motivar el incumplimiento de la legislación básica indicando que la declaración de Parques y Reservas que se incluyen en la Ley se considera excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los

Recursos Naturales, dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía.

Es cierto, y así lo expuse anteriormente, que el punto segundo del art.15 permite que excepcionalmente se declaren Parques y Reservas sin elaboración previa del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, pero únicamente cuando existan razones que lo justifiquen y se hagan constar en la norma que los declare. En este caso, en el plazo de un año tras las declaraciones que se efectúen, deberá aprobarse el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. No solo no se realizaron los Planes con carácter previo sino que aún no se han realizado y ya han transcurrido casi cuatro años. Además es el momento de señalar que no tiene mucha lógica jurídica que el planeamiento, al que tanta importancia se le da por la Ley, y que constituye la base del sistema, pierda toda su razón de ser si se elabora con posterioridad a la declaración de los espacios naturales protegidos. No entendemos porqué el legislador admite esta excepción; debería haber potenciado más la aplicación de regímenes de protección preventiva en lugar de excepcionar lo que a nuestro entender constituye la base de la constitucionalidad del sistema, el planeamiento previo.

Por otra parte, es evidente que el grado de excepcionalidad a que se refiere la norma estatal está muy por encima de la mera urgencia en la protección del medio ambiente. Poco daño más se le puede hacer por demorar un poco la declaración de los espacios naturales que tantísimos años llevan sin serlo. El hecho de que la declaración se realice masivamente en la Ley andaluza 2/1989 es otro dato más que hace poco valorable la motivación basada en la simple urgencia genérica de la protección de todo el medio ambiente andaluz. ¿Todos los cientos de miles de hectáreas incluidas en esas declaraciones se encontraban en el mismo grado de excepcional urgencia de protección? El punto dos del art.15 es una excepción a la regla general y como tal ha de ser interpretada siempre restrictivamente. No parece pues posible que una motivación basada en la subjetiva y genérica urgencia de proteger el medio ambiente pueda incluirse en un excepción que a tan rigurosas exigencias motivadoras obliga.

Además, la Ley estatal 4/1989 prevé esta circunstancia de urgencia en la protección de los espacios naturales mientras que se elabora el Plan de Ordenación de los Recursos y se llevan a cabo las oportunas declaraciones indicando, en su art.24 (calificado de básico), que cuando de las informaciones obtenidas por la Administración competente se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada por un factor de perturbación que potencialmente pudiera alterar tal estado, o cuando iniciada la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, se dedujera esa misma circunstancia, se establecerá un régimen de protección preventiva que consistirá: primero, en la obligación de los titulares de los terrenos de facilitar información y acceso a los representantes de la Administración competente, con la finalidad de verificar la existencia de los factores de perturbación. A continuación, en caso de confirmarse la presencia de factores de perturbación en la zona que amenacen potencialmente su estado, no debe realizarse coactivamente -como hace la Comunidad Autónoma Andaluza- la declaración de los espacios naturales que se consideren necesarios, pues ello rompería con el sistema; por contra, debe iniciarse de inmediato el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de no estar ya iniciado. Además se aplicará, en su caso, alguno de los regímenes de protección previstos previo cumplimiento del trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta a las Administraciones afectadas. La urgencia como vemos puede llegar a motivar que

se apliquen los regímenes de protección sin que aún exista declaración de espacio natural alguno. La Ley estatal también establece en el artículo 7 una serie de medidas para aplicar mientras la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que colaboran a evitar que el daño al medio ambiente pueda continuar en la etapa de elaboración y aprobación del Plan y posterior declaración de los espacios naturales protegidos. El artículo no está incluido entre los que tienen la consideración de normativa básica pero es aplicable en tanto no haya nada previsto al respecto en la Comunidad Autónoma. Este artículo indica que durante la tramitación de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan. Añade que iniciado el procedimiento de aprobación del Plan hasta que ésta no se produzca no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos que puedan transformar la realidad física o biológica, sin informe favorable de la Administración actuante.

El iter descrito en el párrafo anterior era el que debió seguir la Comunidad Autónoma de Andalucía para proteger el medio ambiente si consideraba que era urgente su protección, pues así conseguía una inmediata protección y a su vez respetaba el sistema de declaración de espacios naturales que la legislación básica había diseñado para todo el Estado. Pero evidentemente resultaba más sencillo, menos laborioso y más cómodo el declarar directamente, y por el Parlamento, todos los espacios naturales que se considerasen oportunos según los subjetivos criterios del legislador autonómico. No es éste el sistema que diseña la Ley estatal y que contiene las garantías necesarias para hacerlo constitucionalmente aceptable.

No es ésta la única causa de inconstitucionalidad, también se vulnera la constitución en otros tres aspectos:

1* No sólo se vulnera la Ley estatal básica en cuanto a la ausencia de la preceptiva planificación previa que acabo de exponer; hay otra vulneración de la normativa estatal que hace a la legislación autonómica igualmente inconstitucional por no respetar el reparto de competencias que hace la Constitución. Me refiero a la invasión por el Parlamento autonómico de la Reserva de Administración que la Ley contiene(30). Efectivamente, la Ley está reservando a la Administración Autónoma el proceso de planificación previa de los recursos naturales. La Ley impone que la planificación se elabore por la Administración competente mediante el correspondiente procedimiento administrativo en el que exige audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan la conservación del medio ambiente.

El sistema estaba diseñado para que tras el proceso de planeamiento que desarrollase la Administración autonómica el Parlamento pudiese dictar las leyes oportunas declarando los espacios naturales protegidos que según los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales fuesen necesarios. Algunas categorías de espacios no necesitarían de leyes autonómicas, bastando disposiciones administrativas para su declaración. El Parlamento de Andalucía al declarar las 28 Reservas Naturales, los 17 Parques Naturales y los 31 Parajes Naturales sin aguardar a que se hubiese realizado el correspondiente planeamiento con todas las garantías que la Ley y la Constitución exigen está

desvirtuando el rol que estaba reservado a la Administración. Se vulnera pues la Reserva de Administración, y con ello la ley básica, y por lo tanto la Constitución.

2*Por otra parte el sistema que ha seguido el Parlamento de Andalucía de declarar coactivamente todos esos espacios naturales es abiertamente contrario al principio de participación que recoge nuestra Constitución en numerosas ocasiones, véanse los artículos 9, 23, 48, 51, 105, 129.1, 131.2. También la exigencia de participación social y de los interesados la recoge expresamente la Ley estatal 4/1989 en su artículo 6. El pretender suplantar la participación social por la representación política hace a la Ley andaluza inconstitucional (31). Sólo por el hecho de ostentar la representación de los ciudadanos, no puede el Parlamento autonómico desoir los trámites de participación básicos en algunos materias (como la que nos ocupa) para cumplir con la constitucionalidad.

3*Por último, y en íntima conexión con la falta de participación social (interesados, instituciones y asociaciones), la Ley andaluza conculca el principio de Tutela Judicial Efectiva (art.24.1 CE). El hecho de que se declaren espacios naturales protegidos sin cumplir con los trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones ambientalistas, unido a las importantes limitaciones que para los derechos de los particulares llevan consigo estas declaraciones y las cargas indirectas que obligan a soportar -como por ejemplo la continua solicitud de autorizaciones-, determina que los sujetos privados y públicos afectados en sus derechos e intereses queden indefensos al no poder utilizar contra la Ley, que coactivamente declara los espacios, los recursos ordinarios ante los Tribunales Jurisdiccionales. Únicamente la elaboración previa del planeamiento, cumpliendo con los preceptivos trámites de audiencia a los interesados e información pública, salvaría la exigencia constitucional de "obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión", pues, estos Planes sí serían susceptibles de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de los interesados.

Es cierto que los actos administrativos que se dictan en cumplimiento de las Leyes autonómicas que declaran los espacios naturales protegidos serían perfectamente impugnables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y por lo tanto la indefensión no se produciría tan radicalmente como he indicado en el párrafo anterior. Pero esto no debe entenderse así. En realidad las declaraciones no necesitan de actos administrativos para comenzar a limitar los derechos y afectar en los intereses de los sujetos cuyas propiedades se ven incluidas en esos espacios naturales. Estos sujetos pueden verse indefensos en un momento determinado, y no puede entenderse cumplido el principio de tutela judicial efectiva por el hecho de que en el futuro se dicten actos que sí van a ser susceptibles de impugnación.

La inconstitucionalidad de la Ley andaluza, aquí analizada, está en la actualidad planteada ante el Tribunal Constitucional mediante la correspondiente cuestión de inconstitucional elevada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mediante Auto de 16 de junio de 1993 (32) (que viene a corroborar, todo lo hasta aquí expuesto). El Tribunal Contencioso-Administrativo ha considerado necesario promover la citada cuestión de inconstitucional en el transcurso de la tramitación de algunos recursos contenciosos-administrativos que se plantearon, desde diversos sectores de interesados,

contra los decretos dictados por la Junta de Andalucía en desarrollo y ejecución de la Ley andaluza 2/89, en ellos se abordaba -entre otros temas- la creación y regulación de las Juntas Rectoras de los espacios naturales y se atribuían a los Consejos provinciales de Medio Ambiente función de colaboración en esta materia. Consideran necesaria la cuestión de constitucionalidad porque de ella dependerá la decisión de la Sala sobre la validez o la nulidad de los mencionados decretos.

IV. Crítica a la competencia del legislativo para la declaración de espacios naturales protegidos.

A. Crítica al sistema de la ley estatal de 1989.

En este último apartado no pretendo seguir indagando sobre cómo se ha aplicado el sistema de declaración de espacios naturales protegidos diseñado por la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres; en realidad, pretendo poner en duda el sistema mismo de declaración de los espacios.

Recordemos que los espacios naturales protegidos más representativos, es decir, Parques Nacionales y Reservas Naturales, han de declararse por ley, después de que se haya elaborado el planeamiento de los recursos naturales correspondientes. Para el resto de las categorías de espacios naturales protegidos, tanto de las estatales, como para las que específicamente elaboren las Comunidades Autónomas con competencia para ello, el sistema diseñado por la Ley estatal 2/89 no especifica nada; esto evidentemente permite que las legislaciones autonómicas de desarrollo de la ley estatal básica puedan decidir si será necesaria una ley del Parlamento autonómico o no para realizar las declaraciones.

En teoría, y contemplando el sistema, es perfectamente posible que se exija en la legislación autonómica que la declaración de cualquier categoría de espacio natural protegido se tenga que realizar por ley del Parlamento autonómico. Entiendo que el sistema es totalmente inadecuado para la consecución de los fines que se esperan de él. Poner en manos del legislativo la declaración de los espacios naturales, incluyendo su delimitación territorial considero que es desentenderse del papel que en nuestro Estado debe desempeñar la Administración como brazo del Ejecutivo. Considero necesario defender en este punto la existencia de una Reserva de Derecho Administrativo frente a las que se pueden llamar actuaciones administrativas del Poder Legislativo. Este Poder no debe invadir la esfera del ejecutivo. Estamos ante la doctrina de la inconstitucionalidad de las leyes de naturaleza singular, que voy a intentar de analizar en lo que resulta aplicable al tema que nos ocupa.

La crítica de la generalización de la competencia legislativa para la declaración de espacios naturales no es algo nuevo. Ya expuse, a la hora de abordar el sistema de espacios naturales de la Ley de 1975, cómo parte de la doctrina se manifestó contra el uso de la ley como instrumento de declaración (33). Muchas fueron los argumentos que se alzaron en contra del sistema, algunos de los cuales he señalado en el epígrafe dedicado a aquella Ley. La mayoría de las razones que entonces dió la doctrina para hacer inaceptable un sistema de declaración por ley, son válidas también contra el sistema diseñado en la Ley 4/89. Recordemos como se denunciaban entre otras: la falta de agilidad en el proceso de formación de la Ley; el peligroso interés partidista de los

miembros del Parlamento encargados de declarar los espacios; el inoportunismo de renegar de una Administración que tenía y tiene otras importantísimas actuaciones encomendadas -como por ejemplo la ordenación territorial- y que es mucho más idónea para llevar a cabo la declaración de unos espacios naturales donde hay numerosos intereses enfrentados y donde el diálogo, la flexibilidad del sistema y las soluciones a medida son imprescindibles. Otra crítica fue la falta de sentido que tiene el predicar la necesidad de leyes especiales junto a una Ley General, ¿qué papel juega la Ley General que puede ser modificada por cualquiera de las leyes especiales que se dicten para declarar los espacios naturales protegidos? Vamos a detenernos sobre este último punto.

B. Innecesidad de leyes especiales e inconveniencia de leyes-decreto.

El hecho de que el sistema permita a veces y obligue otras a que por ley se declaren los espacios naturales protegidos lo hace rechazable en un doble sentido. En primer lugar porque las leyes de declaración serían leyes especiales que considero innecesarias frente a la Ley General Básica estatal o frente a la ley autonómica de desarrollo de la estatal. En segundo lugar, se trataría de casos denominados leyes singulares, leyes-decreto o leyes contrato sin apoyo alguno en la Constitución.

Muchos estudiosos del Derecho Administrativo han ido manifestando desde la promulgación de la Constitución que la fórmula más idónea para realizar el desarrollo legislativo referente a la protección del Medio Ambiente era una Ley General Básica de Protección (34). Quizás lo que ha retrasado la elaboración de esa Ley General son razones políticas que aconsejaban no abrir un nuevo frente de disputas con las Comunidades Autónomas originariamente plenas. Finalmente la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios naturales Protegidos y de la Fauna y Flora Silvestres ha colmado al menos en parte las aspiraciones de contar con una Ley básica estatal, a pesar de lo cual es evidente que podría y debería haberse realizado una normativa estatal más ambiciosa en cuanto a su generalidad, que hubiese abarcado todo el medio ambiente, y sobre todo que se hubiese realizado en coordinación con otras legislaciones estatales como la Ley del Suelo. La descoordinación entre legislaciones tanto a nivel estatal como autonómico es uno de los mayores males del aún incipiente ordenamiento jurídico postconstitucional, que necesita de soluciones inmediatas. En la actualidad, las disputas, los desacuerdos, y las descoordinaciones en la actuación están a la orden del día entre las diversas Administraciones, e incluso entre órganos de una misma Administración. Este problema se acentúa en materias como la medioambiental de tan difícil reparto competencial. Sin duda es necesaria una potenciación en este sentido de la coordinación interadministrativa e interorgánica.

Es obvio que este sistema de promulgación de una Ley General Básica se contraponen frontalmente a la promulgación de leyes sectoriales. Pero, también considero que esta alternativa hace igualmente innecesario que se dicten leyes especiales para la declaración de cada espacio natural protegido. No sólo no es necesario sino creo que se trata de sistemas incompatibles.

Una Ley General Básica necesitará de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas según las competencias asumidas en sus respectivos estatutos de autonomía, y además éstas deberán llevar a cabo su ejecución. Pero de ningún modo requiere de leyes especiales para cada caso concreto. Es un error creer que son el camino para desarrollar la Ley. En la Ley General Básica han de recogerse todos los

principios de imprescindible observancia para que el sistema sea aplicado de igual manera en todo el Estado. El hecho de que se puedan declarar espacios naturales protegidos mediante leyes especiales tanto dictadas por el Parlamento Nacional, como dictadas por el Parlamento de una Comunidad Autónoma permite la posibilidad de que estas leyes a la hora de declarar los espacios contradigan a la Ley General estatal o al desarrollo legislativo autonómico respectivamente.

Dictar leyes especiales en este punto creo que significa confundir lo que es la ejecución con lo que es el desarrollo legislativo de la normativa estatal básica. Esto nos conduce a lo que se ha dado en llamar leyes-decreto, leyes singulares o leyes contrato. La Constitución atribuye a la Administración la función de ejecutar las leyes, esta ejecución necesita previamente de leyes ejecutables, es decir leyes abstractas y generales, descartándose las leyes singulares y las regulaciones legales demasiado detalladas, entre las que debemos colocar a las leyes que declaren los espacios naturales protegidos. Cualquier excepción, y así lo expone DEL SAZ, al "reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo debe estar prevista en la propia Constitución como, de hecho, está prevista la competencia legislativa del Gobierno. Sin embargo, la Constitución no contiene excepción alguna a la potestad ejecutiva de la Administración ni siquiera en materia de expropiaciones legislativas singulares"(35), omisión que no se produce en otras Constituciones europeas como la de Bonn que contiene una habilitación expresa al legislador para expropiar mediante ley. Los constituyentes tenían evidentemente presente estas soluciones del derecho comparado y no quisieron hacer uso de ellas.

Con el nombre de leyes-decreto o leyes singulares se designan pues a ese conjunto de normas emanadas de los Parlamentos que, careciendo de notas características de las leyes como son la generalidad y la abstracción, esconden bajo esa apariencia verdaderas decisiones concretas. Es en este punto en el que se produce la "invasión por las asambleas legislativas de las funciones del ejecutivo". La práctica diametralmente opuesta sería el hacer uso de las llamadas leyes manifiesto que resultan igualmente discutibles en cuanto que sólo contienen buenos propósitos y buenos deseos pero carecen de medidas, instituciones y sistemas que permitan hacer efectivo los grandes principios en el orden práctico. En este caso pienso que la máxima "en el punto medio está la virtud" es perfectamente aplicable; en efecto, las leyes no deben ser ni lo uno ni lo otro. La labor del legislativo no ha de ser la de elaborar únicamente hipótesis dogmáticas, pero tampoco debe llegar a dictar disposiciones particulares, concretas, carentes de cualquier valor normativo. Es el Ejecutivo el que ha de concretizar los preceptos abstractos que las leyes contengan, valiéndose para ello de todo el aparato administrativo. Podría formularse un nuevo principio el de "reserva de ejecución", de la misma forma que se habla de una "reserva de ley" o de un principio de "reserva jurisdiccional". Los tres han de respetarse inexorablemente. Su no observancia entiendo que conllevaría la inconstitucionalidad. El acto administrativo como último eslabón de la cadena de la legalidad, no puede revestirse en ningún caso de la forma de una ley, pues han de ser actos aplicativos, es decir no deben ser ley sino basarse en ella.

Los desequilibrios que pueden producirse en caso de no respetarse el principio de reserva de ejecución son peligrosos, pues, como ya dijo SCHMITT (36), cuando la ley carece de un mínimo contenido normativo que trascienda de un caso concreto y contiene únicamente un mandato individualizado se conculca el principio de independencia judicial. Y entonces el legislador y el juez serían lo mismo. Las leyes han

de ser lo suficientemente abstractas para que el juez pueda decidir si se cumplen o no sus preceptos, pero no han de ser órdenes del legislador que impidan al juez ejercer su labor. Las leyes-decreto hacen perder su razón de ser al artículo 24 de la Constitución. El caso RUMASA y el Real Decreto-Ley de 23 de febrero de 1983 son viva prueba de la indefensión que pueden causar en los particulares este tipo de leyes. Es indudable que hay ciertos casos en los que se han de admitir la necesidad de estas leyes no normativas, porque las tareas de la acción estatal no pueden llevarse siempre a cabo por leyes generales, así, por ejemplo un cambio transitorio coyuntural, o una caída de los precios en el mercado pueden requerir medidas legales singulares. Pero cuando se trate de leyes que pueden restringir derechos o libertades, la generalidad es fundamental en un Estado Social y Democrático de Derecho donde la igualdad es la base del sistema. Como decía C. SCHMITT el usar de las leyes para dictar mandatos concretos generaría un "despotismo del legislador".

La jurisprudencia constitucional española, en la actualidad y a la vista de las sentencias recaídas en el caso RUMASA 116/1983 y 166/1986, se puede decir que admite la existencia de leyes singulares o de caso único en determinados supuestos, algunos tan extremos como el que motiva esas dos sentencias que salen adelante con el voto particular de nada menos que la mitad de los miembros del Tribunal. Creo que en cualquier modo, ha de encaminarse la evolución jurisprudencial hacia evitar que salgan adelante leyes de este tipo, que cuando no son flagrantemente inconstitucionales cuando menos son siempre inconvenientes. Deben admitirse únicamente en casos muy puntuales y nunca cuando afecten abiertamente al ejercicio de derechos y libertades públicas.

C. En busca de un sistema ideal para la declaración de los espacios naturales protegidos.

Lo que acabo de exponer en relación con las leyes-decreto es predicable de las leyes que declaren los espacios naturales protegidos.

Por otra parte, no considero que el sistema más oportuno para poner de acuerdo a los múltiples sectores afectados por la declaración de un espacio natural protegido sea el dar la competencia para realizar las declaraciones al legislador autonómico o estatal. Por el contrario, es necesario un sistema que permita la consecución del difícil equilibrio entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. Ese equilibrio es, como dije al comenzar este estudio, la base del sistema. El permitir que los parlamentos, actuando como déspotas, declaren cuantos espacios naturales consideren necesarios no es el camino. La labor de diseño de un espacio natural protegido, que tantas cargas y gravámenes va a traer consigo, es de una gran complejidad técnica. El hacer compatibles la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico de las comarcas afectadas es una tarea propia de especialistas ambientalistas que barajen todos los múltiples factores a tener en cuenta (37). Además es necesario un diálogo permanente con los interesados, tanto particulares como instituciones etcétera, y éste sólo será verdaderamente efectivo si se habilitan instancias de participación directa. Carece de sentido argumentar que los parlamentarios son los representantes del pueblo y que cuando declaran un espacio natural lo hacen con el respaldo de sus representados. Esta idea vulneraría el principio constitucionalizado de "Reserva de Ejecución".

A continuación y brevemente expongo el que considero que debiera ser el sistema de declaración de los espacios naturales protegidos tras la Constitución del 78. Dos son los

elementos imprescindibles en ese sistema ideal: en primer lugar, ha de respetar y dar cumplimiento a esa Constitución. En segundo lugar, como hemos repetido incesantemente, ha de buscar el equilibrio entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico; ambos principios rectores de la política social y económica constitucionalmente garantizados.

El Parlamento Nacional debía promulgar una Ley General Básica que desarrollase el art.45 para hacer exigible el derecho a un medio ambiente adecuado(38). Una Ley General Básica es necesaria para dar cumplimiento a la Constitución en cuanto a la obligación que asiste al legislador de promulgar todas las normas necesarias para que el derecho a un medio ambiente adecuado se haga efectivo. Además es la manera de que el sistema sea común y responda a una determinada política de protección del medio ambiente. Es la manera de asegurar que el principio de igualdad se cumple, y que todo el territorio nacional disfruta de una misma política proteccionista del medio ambiente que asegura cargas y gravámenes iguales para todos los españoles. En cuanto a los Espacios Naturales Protegidos, en esta norma general básica se debían contener las disposiciones generales sobre qué se consideraran espacios naturales, cómo se han de proteger éstos, cuándo son susceptibles de protección y con que instrumentos se dotan a las administraciones competentes para llevar a cabo la protección de los mismos, es decir los distintos regímenes de protección de los espacios naturales. Estas distintas categorías se debían definir e indicar cuando se debe hacer uso de ellas. Pero también debería recoger un procedimiento general de declaración de espacios naturales protegidos que incluyera el planeamiento previo, indicando cómo ha de realizarse éste y todo el posterior iter procedimental que fuese necesario cumplir para declarar finalmente el espacio natural. Este procedimiento debía asegurar la participación de todos los interesados, la información pública y la elaboración de los informes técnicos necesarios. A continuación serían las Administraciones competentes (las Comunidades Autónomas), las que debían poner en marcha ese procedimiento general para declarar espacios naturales. Se trataría de un verdadero procedimiento administrativo que se iniciaría con los trámites necesarios, según la normativa estatal, para la elaboración del correspondiente planeamiento y que continuaría hasta lo llegar a la declaración del espacio natural protegido. Durante este procedimiento los interesados contarían con las garantías usuales con que cuentan los administrados durante la tramitación de cualquier procedimiento administrativo y que se recogen en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este sistema habría que entender el papel normativo encomendado a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas como la posibilidad de que cada una de las Comunidades concretize para su caso ese procedimiento general de declaración de espacios naturales, pudiendo añadir trámites y requisitos nuevos, e incluso legislar sobre instrumentos adicionales de protección en el caso de las Comunidades competentes para ello.

Un sistema similar al descrito se estableció en Francia para los Parques Nacionales en la Ley general de 22 de julio de 1960. Esta Ley fue desarrollada reglamentariamente por el Decreto de 31 de octubre de 1961, donde se pormenoriza el procedimiento de creación de los parques nacionales. Con esto no quiero decir que se trate de un sistema ejemplar y que debería transplantarse a nuestro caso, pues resulta excesivamente lento. Pero como idea de partida si es válida.

El sistema que propugnamos se trataría de un sistema en el que la idea base sería que los espacios naturales protegidos han de concertarse más que imponerse. Se impulsaría la idea del Espacio Natural Concertado (39). El sistema estaría más cerca de los realmente afectados por estas declaraciones y se podría abrir así un continuo diálogo para que la declaración final fuese respetuosa con todos los intereses, o por lo menos fuese igualmente gravosa. Además, el sistema permitiría a las Comunidades Autónomas crear órganos específicos, dentro de sus organigramas, dedicados a tramitar estos procedimientos de declaración de espacios naturales.

ADDENDA

La cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Granada, por supuesta inconstitucionalidad de los arts.5, 6 y 7, así como de la Disposición Adicional Primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, aprobatoria del inventario de espacios naturales protegidos, ha sido desestimada por Sentencia del Tribunal Constitucional en Pleno, con fecha de ocho de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. Y ello, a pesar de la palpable oposición mostrada por la Fiscalía General del Estado, y con los votos particulares en contra de los Magistrados D. Vicente Gimeno Sendra, y D. José Gabaldón López (cuyas conclusiones compartimos); siendo ponente de la misma el Magistrado D. Pedro Cruz Villalón. Entre los antecedentes, destacan los escritos de alegaciones evacuados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y por el Parlamento de Andalucía en favor de la constitucionalidad de la Ley andaluza, que tan sólo tratan de salvar in extremis la actividad legislativa de la Comunidad, sin atender al rigor jurídico que debiera primar. El Consejo de Gobierno, por su parte, demuestra desconocer la existencia, el sentido y la funcionalidad de las medidas urgentes de protección preventiva del medio ambiente que la Ley Estatal Básica prevé en su artículo 24 (y que hemos estudiado anteriormente) precisamente para evitar que durante la tramitación del planeamiento medioambiental se pueda degradar aún más el bien jurídico que se busca proteger. Ignora, igualmente, el gobierno autonómico, la vital importancia de la participación social (art.6 Ley 4/1989) y de la reserva de administración en la declaración de los espacios naturales protegidos. Así mismo, en una visión sesgada, o casi cegada, no alcanza a ver el Consejo de Gobierno, que son numerosos los derechos de los ciudadanos que se verán limitados tajantemente mediante la declaración de espacios naturales, y que el Estado, en ese sentido, no sólo tiene competencias para dictar la normativa básica en materia de protección medioambiental, sino que también tiene encomendada la difícil e importante labor de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, cualquiera que sea la Comunidad Autónoma en la que se encuentren (art.149.1.1 C.E.). Por otro lado, no son verdaderamente medidas adicionales de protección las que diseña la ley andaluza, sino que se trata de las mismas que se preven a nivel estatal pero impuestas sin participación social, y sin seguir el procedimiento regulado a nivel de la legislación estatal básica, a pesar de que tales medidas pueden resultar económicamente ruinosas para muchos particulares. El Parlamento de Andalucía, por su parte, entendemos que adopta en su escrito de alegaciones un concepto inadmisibles de lo que debe ser la justificación que permita acogerse a la excepción regulada en el art.15.2 de la ley estatal 4/1989, consistente en la posibilidad de declarar parques y reservas sin la previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las respectivas zonas, que, en tal caso, debería aprobarse en el plazo de un año. En efecto, la excepción

frente a la regla general debe siempre de interpretarse restrictivamente, y no parece que pueda tratarse de una medida excepcional cuando se aplica con carácter general e indiscriminado para todos los espacios naturales protegidos, sin individualizar la situación de cada uno, haciendo un inventario de un plumazo, a fuerza de obligar mediante una norma de rango legal; de esa forma se ha convertido en regla general lo que era la excepción, y viceversa. En cuanto a los fundamentos jurídicos de la propia sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados, destacaríamos como, de nuevo, parece desconocerse la posibilidad que brinda la Ley estatal 4/1989 de evitar más perjuicios al medio ambiente durante la tramitación de los planes previstos, adoptando inmediatamente determinadas medidas preventivas, que bien aplicadas deben resultar efectivas al cien por cien. Con ello la urgencia en la protección como único justificante para abordar la declaración por la vía excepcional de todos espacios naturales protegidos se torna insostenible. ¿Cómo puede ser válida una motivación que se aplica a todos los casos, tan etérea que ni siquiera esta individualizada para cada supuesto concreto? En tal sentido se pronuncia Don Vicente Gimeno Sendra, en su voto particular, aclarando cómo se ha mal interpretado el concepto excepcional, que se refiere a lo que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez. En definitiva, si la constitucionalidad del art. 15.2 de la Ley estatal básica ha sido recientemente declarada por Sentencia 102/1995 en su fundamento jurídico número 17, no puede ponerse en tela de juicio desde ninguna Comunidad Autónoma su carácter básico y la necesidad de su más escrupulosa observancia, con lo que, si se vulneran sus determinaciones, o se evita sin justificación alguna su cumplimiento, mediante la adopción de fórmulas excepcionales con la más absoluta falta de motivación, con ello se vulnera el principio de distribución de competencias, y fundamentalmente el art.149.1.23. Así queda establecido en algunas de las Sentencias del Constitucional que en la que comentamos se invocan como son la 60, 61 y 62 de 1993. Nos encontramos pues ante otro aprobado por la mínima que se otorga desde el Tribunal Constitucional a un texto legislativo. Se podrá estar más de acuerdo o menos sobre los argumentos, aquí esgrimidos, relativos a su inconstitucionalidad, pero lo que es un evidencia es que al menos no se ha actuado de la mejor manera posible, ni se han puesto los medios necesarios para evitar beligerancias a posteriori, ni el choque frontal entre los distintos derechos de los ciudadanos. De la manera en que se ha actuado, las disputas y las impugnaciones están servidas. No es ésta la fórmula más idónea para alcanzar el tan mundialmente ansiado equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Así muchos continuarán mirando con recelo a las políticas proteccionistas del medio natural, temerosos de las terribles consecuencias que pueden deparar para los que explotan los recursos que en él se engloban, sobre todo si no se planea la protección de sus derechos, y no se estudian, con la participación de los que viven el problema, fórmulas que compatibilicen los usos de tales recursos.

NOTAS

(1) En este sentido se ha expresado reiteradamente la doctrina y la jurisprudencia. La idea fue promovida por T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, "Derecho , Medio Ambiente y Desarrollo" en REDA , núm. 24, 1980, pág.8. Con posterioridad esta solución ecléctica y prudente fue adoptada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/1982 de 4 de noviembre, que ha sido objeto de numerosos comentarios en los que se ha mantenido esa idea de equilibrio entre ambos valores, entre otros: PEREZ MORENO, A., "Reflexiones sobre la sustantividad del derecho ambiental",RAP 100-102, 1983, pág. 2776; SOSA WAGNER, F. "Espacios Naturales Protegidos y

Comunidades Autónomas" REDA 38, 1983, págs. 343 y ss.; FERNANDEZ ESPINAR Y LOPEZ, L. C., "El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero" RAP 111, 1986, págs. 237 y ss.; LOPEZ MENUDO, F. "El Derecho a la Protección del Medio Ambiente" en Revista del Centro de Estudios Constitucionales núm. 10, 1991 págs 183 y ss.

(2) En efecto hay pronunciamientos jurisprudenciales que podríamos clasificar como prudentes en cuanto al grado de sacrificio del desarrollo económico en aras de una mayor protección del medio ambiente, como los de la STC 64/1982 de 4 de noviembre, la 170/1989 de 19 de octubre o la 227/1988 de 29 de noviembre. Frente a estos hay otros como el Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989 (ponente: GONZALEZ NAVARRO) o la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de marzo de 1991, en los que se toma una postura decididamente más "pro natura".

(3) Sobre el problema de la inactividad del legislador, RUBIO LLORENTE, F. "La Constitución como fuente del Derecho" en el volumen colectivo "La Constitución Española y las fuentes del Derecho", tomo I, IEF. Madrid, 1979, pag.71.

(4) Sobre este tema GARCIA DE ENTERRIA, E., en "La Constitución Española de 1978", págs.97 y ss., Civitas, 1980 y también en "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional", Civitas, 1981; MARTIN MATEO, R. "La calidad de vida como valor jurídico" y LOPERENA ROTA, D.I. "La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en la Constitución", ambos trabajos en "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Volumen II." coordinado por MARTIN RETORTILLO, S. Civitas 1991; LOPEZ MENUDO, F. "El Derecho a la protección..." op. cit. página 171 y siguientes; FERNANDEZ RODRIGUEZ T.R. "El medio ambienteS" op.cit. pág.346; ESCRIBANO COLLADO ,P. Y LOPEZ GONZALEZ J.I., "El medio ambiente como función administrativa", en REDA núm.26, 1980, pág.367 y ss.; COBREROS MENDAZONA, E., "Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado", RUAP, núm. 19, 1987, págs. 27 a 59. Igualmente son interesantes los pronunciamientos al respecto del Tribunal Supremo en las siguientes sentencias: 9 de mayo de 1986 (Arz. 4396), 25 de abril de 1989 (Arz. 3233), 3 de julio de 1989 (Arz. 5551) y 13 de mayo de 1991 (Arz. 1988).

(5) PALUZIE I MIR. L, en su obra "Los espacios naturales protegibles", editada por la Universidad Politécnica de Cataluña en 1991, nos ofrece una completa evolución de la problemática , sus antecedentes y su evolución histórica tanto en España como en el resto del mundo.

(6) Acerca de cómo se articula el sistema de legislación básica del estado más normativa de desarrollo, especialmente en materia de medio ambiente: "Normativa básica en el ordenamiento jurídico español" coordinado por PEREZ CALVO, A., MAP, 1990; GOMEZ-FERRER MORANT, R. "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", RAP, núm. 113, 1987, págs. 13 a 38; PEREZ MORENO, A., ESCRIBANO COLLADO, P., LOPEZ GONZALEZ, J.I., "Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de medio ambiente" , RAP, núm. 103, 1984, págs. 361 a 375; GARCIA DE ENTERRIA, E., "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones" , RAP, núm. 100-102, 1983, págs.213 y ss.;

GARRIDO FALLA, F., "El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas", RAP, núm. 94, 1981, págs. 13 a 32; SALAS HERNANDEZ, J., "Estatutos de Autonomía. Leyes Básicas y leyes de armonización" en Vol. Col. Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas).

(7) Sobre el tema del reparto competencial que resulta de la Constitución en materia de medio ambiente (en particular en materia de espacios naturales protegidos): DOMPER FERRANDO, J., "El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas" vol. I, Civitas 1992, págs. 223 y ss.; LARUMBE BIURRUN, P. "Medio Ambiente y Comunidad Autónoma", ruap, núm.8, 1984, págs. 9 a 71; SOSA WAGNER, F. "Espacios Naturales" op. cit.; MARTINEZ MORALES, J.M., SEVILLA MERINO, I., "Las competencias en materia de protección del medio ambiente", REVL, núm.220, 1983, págs. 633 a 662; MUÑOZ MACHADO, S. "La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en materias de medio ambiente" , D.A., núm. 190, Madrid 1981, pp.351 a 382; LOPEZ RAMON F., "La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos", Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980, págs. 350 y ss.; PEREZ MORENO, A. "Reflexiones" op. cit. págs. 2778 y ss.; ESCRIBANO COLLADO, P. y LOPEZ GONZALEZ, J.I., "El medioS" op. cit. ; PALUZIE I MIR, L. "Los espacios" op. cit., págs. 114 y ss.; FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en REVL, núm. 201, 1979, págs. 9 a 36.

(8) Sobre el desarrollo legislativo que se ha llevado a cabo del art.45 de la CE, en general: PEREZ MORENO, A., ESCRIBANO COLLADO, P., LOPEZ GONZALEZ, J.I., "Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de medio ambiente" , RAP, núm. 103, 1984, págs. 361 a 375.

(9) Denominadas Leyes-decreto en la terminología de PARADA VAZQUEZ, "Derecho Administrativo", Vol.I, Parte General, Marcial Pons, cuarta edición, 1992.

(10) Entre los defensores de la inconstitucionalidad de este tipo de normas podemos citar a GARRIDO FALLA, F., así lo expone con claridad en su "Dictamen: sobre posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991, del Parlamento de las Islas Baleares. (La Reserva del Ejecutivo)" en RAP, núm.126, 1991, págs. 513 a 531; o también a MUÑOZ MACHADO, S., en "La reserva de jurisdicción", Madrid, 1989, págs. 51 y ss. En el mismo sentido que los anteriores y entre la doctrina internacional sobre el tema he de destacar la aportación de Carl SCHMITT, en Alemania , tal y como recoge GOMEZ ORFANEL, en "Excepción y normalidad en el pensamiento del Carl Schmitt", Madrid 1986. Entre los detractores de la anterior tesis podemos citar a ARIÑO ORTIZ, G., que estudia el tema y llega a la conclusión de que este tipo de normas en la mayoría de los casos no resultan contrarias al Estado de Derecho, así lo expone en "Leyes singulares, leyes de caso único", RAP, núm. 118. (11) En este sentido: DEL SAZ, S., "Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo", "Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres Estudios.", Civitas, 1992, págs. 186 y ss., con prólogo de GARCIA DE ENTERRIA, en el que expresa su opinión sobre el tema en el mismo sentido que la autora. (12) Esta triple finalidad es analizada por LOPEZ RAMON, F., "La conservaciónS", op. cit., págs. 97 y ss.

(13) GAVEZ MONTES, F.J., "Comentarios al artículo 45 de la Constitución", en Comentarios a la Constitución, dirigido por F. Garrido Falla, Civitas, segunda edición, 1985, págs. 807 a 824.

(14) El afirmar que estos principios rectores de la política social y económica no son invocables o que no son alegables como recoge literalmente el texto constitucional en su artículo 53.3 no quiere decir que no puedan ser objeto de alegación ante los Tribunales ordinarios como fundamento jurídico, lo que quiere decir es que no son exigibles directamente ante la jurisdicción ordinaria, sólo lo serán a través de lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Pero como Constitución que son, el Juez ordinario ha de hacer también aplicación de estos principios teniéndolos presentes a la hora de realizar el enjuiciamiento previo de constitucionalidad de la Leyes a aplicar; remitir la cuestión al Tribunal Constitucional cuando se susciten dudas razonables sobre tal constitucionalidad; llevar a cabo lo que se ha dado en llamar juicio positivo de constitucionalidad; realizar la interpretación constitucional de todo el ordenamiento y proceder a la censura de constitucionalidad de Decretos Legislativos, Reglamentos y actos jurídicos públicos y privados.

(15) En este sentido LOPEZ MENUDO, F., "El Derecho a la protección" op. cit. págs. 171 y ss.; COBREROS MENDAZONA, E., "Reflexión general" op. cit.

(16) Ver la exposición de motivos de la citada Ley. (17) LOPEZ RAMON, F., "La conservación", op. cit., págs. 144 y ss., capítulo en el que autor analiza todo el proceso de elaboración de la Ley del 75 con todas sus dificultades, y cómo se llegó al texto definitivo, y porqué. De el estudio que el autor hemos extraído los razonamientos que siguen, y que ponen de manifiesto la problemática del empleo de leyes para efectuar declaraciones de este tipo.. (18) De estos debates recoge buen testimonio LOPEZ RAMON, F., en "La conservación" op. cit. págs. 148 y ss.

(19) Vid. MARTIN-RETORTILLO, L., "Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales", en REDA, núm.6, 1975, págs. 343-364.

(20) Vid. LOPEZ RAMON, F., "La protección de la fauna en el Derecho Español", Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, págs. 109 y ss.

(21) Sobre el valor en el ordenamiento vigente de las declaraciones en materia de patrimonio histórico-artístico, BARRERO RODRIGUEZ, C., "La ordenación jurídica del patrimonio histórico", Civitas, 1990, págs. 257 y ss. (22) Vid. LOPEZ RAMON, F., "La conservación", op. cit. pág. 156. (23) Algunos antecedentes doctrinales sobre el tema: CARDELUS Y MUÑOZ SECA, B., "La planificación ambiental", DA, núm.179, 1978, págs.159 a 190; y BASSOLS COMA, M., "El medio ambiente y la ordenación del territorio", DA, núm. 190, 1981, págs. 407 a 439. (24) Tampoco estará en manos de las Comunidades Autónomas la declaración de los Espacios Naturales Protegidos cuando estén situados en el territorio de dos o más de ellas. Así lo establece expresamente la Ley estatal 4/1989 en el apartado 4º de su artículo 21. (25) Ver nota núm.11. (26) Todos los artículos que aparecen en este apartado son de la Ley Estatal 4/1989.

(27) En este sentido se expresa PEREZ MORENO, A., "Los Espacios Naturales Protegidos", Revista Andaluza de Administración Pública, núm.10, 1992, págs.17 y ss. (28) Vid. PEREZ MORENO, A., "Los Espacios", op. cit. págs. 24 y ss. (29) Sentencias

del TC de 28 de enero, y 30 de noviembre de 1982, 20 de julio de 1984, 22 de marzo de 1988, etcS (30) En este sentido se pronuncia GARRIDO FALLA, F., en el "Dictamen: sobre posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991, del Parlamento de las Islas Baleares. La reserva del ejecutivo.", op, cit., al abordar la posible inconstitucionalidad de esta Ley de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Areas de Especial Protección de las Islas Baleares, que adolece del mismo vicio que la legislación andaluza que analizamos. (31)Vid. PEREZ MORENO, A., "Los Espacios:", op. cit. (32)Por su indiscutible interés lo reproducimos a continuación completo: A U T O

ILMOS. SRES.: D.ANTONIO MARTI GARCIA D.JERONIMO GARVIN OJEDA En la Ciudad de Granada a D.FEDERICO LAZARO GUIL dieciseis de junio de mil novecientos noventa y dos. Dada cuenta y:

ANTECEDENTES DE HECHO

1º.- Por el procuradorS, en nombre y representación de S, se interpuso ante esta Sala, en fecha de 4 de abril de 1990, recurso contencioso-administrativo contra los Decretos 11/1990, de 30 de enero, por el que se crean las Juntas Rectoras de los Parques Naturales declarados en la Ley 2/1989, de 18 de julio, se establece el régimen jurídico de las mismas y se fijan las líneas básicas de los Planes Rectores de uso y gestión para los Parques Naturales, y 12/1990, de 30 de enero, por el que se asigna a los Consejos Provinciales de Medio ambiente la función de colaboración en la gestión de los Parajes y Reservas Naturales. Ambos Decretos de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, desarrollan la Ley de la Comunidad Autónoma Andaluza, 2/1989, de 18 de julio y fueron publicados en el B.O.J.A. de 9 de febrero de 1990.

2º.- Tramitado el recurso, se señaló para votación y fallo la fecha de 15 de marzo de 1993, decidiendo la Sala, con suspensión del plazo para dictar sentencia, oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre el posible planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 2/89, de la Comunidad Autónoma Andaluza, dentro del plazo común e improrrogable de diez días, con el resultado que consta en autos. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.- La Constitución de 1978, en el reparto de competencias que efectúa sobre el medio ambiente -cuyo disfrute por todos se consagra como derecho en su artículo 45-, asigna a las Comunidades Autónomas un importante conjunto de materias sustantivas, así como la gestión en materia de su protección. Sin embargo, en su Art. 149.1.23ª, atribuye como competencia exclusiva al Estado la legislación que podría conceptuarse como básica sobre protección del medio ambiente, si bien reconoce a las Comunidades Autónomas llamadas plenas -Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía- la facultad de dictar normas adicionales de protección, cuyo alcance no queda suficientemente delimitado. Pues bien, para dar cumplimiento al mandato contenido en el mencionado Art.45 de la Constitución, la Ley Estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, según señala en su exposición de motivos, "cree un régimen jurídico protector de los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado", aplicándose este régimen "en mayor intensidad sobre aquellas áreas definidas como espacios naturales protegidos". En este mismo sentido, el Art.1 declara que "es objeto de la presente Ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el Art.149.1.23 de la Constitución, 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", consagrando así a dicha Ley como la legislación estatal "básica" en la materia; legislación estatal que condiciona la declaración de cualquier espacio nacional protegido a la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona, de modo que, sólo excepcionalmente, podrá alterarse tal orden de proceder, como previene el Art.15.2 de la citada Ley estatal, "cuando existan razones que lo justifiquen y que se haran constar expresamente en las normas 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".

Segundo.- Sin la previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y sin hacer constar las razones justificativas de aquella omisión. la Ley 2/89, de 18 de julio -publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del día 27 del mismo mes y año-, inventaría 17 Parques Naturales, 28 Reservas Naturales y 31 Parajes Naturales, de los cuales sólo existían con anterioridad 4,11 y 2, respectivamente. En desarrollo de ésta Ley se han publicado los Decretos 11/90, de 30 de enero, que crea las Junatas Rectoras de los Parques Naturales declarados, establece el régimen jurídico de las mismas y fija las líneas básicas de los Planes Rectores de uso y gestión, y 12/90, de 30 de enero, por el que se asigna a los Consejos Provinciales de Medio Ambiente la función de colaboración con la Agencia de Medio Ambiente en la gestión y administración de los Parques y Reservas Naturales; Decretos que han sido impugnados en el presente recurso contencioso-administrativo y cuya validez y eficacia depende de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley que desarrollan. Resulta evidente, a juicio de ésta Sala, que la Ley Andaluza -mediante la configuración de sus artículos 5,6 y 7 y de la Disposición Adicional Primera, contraria a las prevenciones de los Arts. 5 y 15 de la Ley 4/1989- convierte en regla general la excepción prevista en la Ley Estatal, con lo que obvia el procedimiento establecido en ésta y vulnera el derecho constitucional a la participación social, respetado en la Ley 4/89. Consecuentemente, si el Estado, en virtud de lo ordenado en el Art.149.1.23 de la Constitución, tiene competencia exclusiva en la materia que analizamos, el procedimiento plasmado en la Ley autónoma está defraudando esa competencia exclusiva, arrogándose el Parlamento de Andalucía competencias que en modo alguna le corresponden.

Tercero.- De todo cuanto antecede es fácil inferir la dependencia del fallo, que ha de dictarse en el presente recurso, de la validez o invalidez de los arts. 5, 6 y 7 y de la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/89, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuanto que dichos preceptos pueden vulnerar la atribución de competencia exclusiva al estado, que consagra el art. 149.1.23 de la Constitución. Ahora bien tratándose de un problema relacionado con los principios de competencia y de jerarquía normativa, o, cuando menos, de prevalencia de normas, se plantea ésta Sala la duda sobre si la relación entre la Ley estatal y la Ley andaluza puede ser resuelta, como sostiene cierto sector doctrinal, por la misma Sala, al ser la primera de aquellas -como Ley básica- de más valos que la segunda, por lo que su prevalencia obliga a la aplicación directa, conforme al art. 149.3 de la Constitución, o si, por el contrario procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Sin perjuicio de reconocer la importancia práctica de aquella vía directa de control de los excesos e infracciones de la Leyes Autónomas contra las Leyes básicas del Estado, esta Sala estima que, a la vista del juicio de relevancia que ha quedado expuesto y no habiéndose efectuado impugnación directa alguna, en recurso de inconstitucionalidad, por ninguno de los grupos políticos e instituciones legitimadas, procede acoger la

segunda de las opciones apuntadas y esperar u juicio de inconstitucionalidad de las normas mencionadas.

Por todo ello,

LA SALA ACUERDA: Plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los Arts. 5, 6 y 7 y Disposición Adicional Primera de la Ley 2/89, de 18 de julio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por estimar que dichos preceptos vulneran la atribución de competencia exclusiva al Estado, consagrada an el Art. 149.1.23 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en los arts. 6 y 15.2 de la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Elévese dicha cuestión al Tribunal Constitucional junto con testimonio de los autos principales y de las alegaciones formuladas por las partes y por el Ministerio Fiscal.

Así lo acordaron y firmaron los Ilustrísimos Señores Magistrados componentes de éste Tribunal al margen anotados. (33) Vid LOPEZ RAMON, F., "La conservaciónS", op. cit. págs 144 y ss. (34) PEREZ MORENO, A., "Ley General y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente", DA, núm.190, 1981, págs.441 a 456; MARTINEZ MARTIN D.J., "Legislación sectorial-legislación general" en Derecho y Medio Ambiente, CEOTMA-MOPU, 1981, págs.47 a 60. (35)Vid. DEL SAZ , S., "Desarrollo y crisisS", op. cit. pág, 188. (36)Cuyo pensamiento analiza GARRIDO FALLA, F., en su "Dictamen:S", op. cit. (37)Sobre este tema resultan interesentates diversas ponencias y comunicaciones que se contienen en "Documentos del Congreso Internacional de Economía y Medio Ambiente" Aranzadi, Sevilla, 1993. (38) Considero que esta Ley debería haber sido más general, es decir que se hubiese abordado en un sola norma toda la problemática del medio ambiente y no se habría llegado a la múltiple, insegura, poco eficaz y descoordinada normativa que existe en la actualidad.sobre el problema del medio ambiente, la Ley ideal no era la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. (39) La Ley andaluza que aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos para Andalucía, que hemos tachado de inconstitucional recoge esta idea de los espacios naturales concertados y crea la categoría de las Reservas Naturales Concertadas, dentro de esas normas adicionales de protección que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede dictar.

BIBLIOGRAFIA BASICA.

*LOPEZ RAMON, Fernando. "La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos". Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 1980.

*PALUZIE I MIR, Lluís. "Los espacios naturales protegibles". Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona 1990.

*PEREZ MORENO, Alfonso. "Los espacios naturales". Revista Andaluza de Administración Pública, número 10, Instituto Andaluz de Administración Pública-Universidad de Sevilla, 1992.

*LOPEZ MENUDO, Francisco. "El Derecho a la Protección del Medio Ambiente". Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 10, Madrid 1991.

*GARRIDO FALLA, Fernando. "Dictamen: sobre posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991 de Parlamento de las Islas Baleares (La Reserva del Ejecutivo)". Revista de Administración Pública, número 126, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1991.

*PARADA VAZQUEZ, Ramón. "Derecho Administrativo", Vol. I Parte General, quinta edición. Marcial Pons, Madrid 1991.

*MARTIN MATEO, Ramón. "Tratado de Derecho Ambiental" Editorial Trivium, Madrid 1991.

*GARCIA DE ENTERRIA, TOMAS RAMON FERNANDEZ, "Curso de Derecho Administrativo" Vol.I, quinta edición, Civitas Madrid 1991.

*Documentos del Congreso Internacional de Economía y Medio Ambiente, Aranzadi Sevilla 1993.

*DEL SAZ, Silvia. "Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional" en "Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo. Tres Estudios" Civitas, Madrid 1992.