

**LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS  
DE DESARROLLO LEGISLATIVO EN MATERIA  
DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE  
Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.  
EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA  
DE CASTILLA Y LEON**  
**(Sobre la constitucionalidad de la Ley 8/1991,  
de 10 de mayo, de espacios naturales  
de la Comunidad)**

*SUMARIO: I. Planteamiento.—II. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos: 1. Las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente. 2. Las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos.—III. Relación entre las Leyes 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.—IV. Conclusión.*

**I. PLANTEAMIENTO**

Al Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución, le corresponde en exclusiva, guste o no, la competencia para aprobar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente». A las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 y concordantes de la Norma Fundamental, esto es, a las Comunidades de segundo grado o de régimen normal u ordinario (1), «la gestión en materia de protección del medio ambiente» (art. 148.1.9.<sup>a</sup>).

Entre lo que es «legislación básica» y lo que es la mera «gestión» existe un elenco de posibilidades que incluye, por ejemplo, la potestad para dictar leyes de desarrollo de la legislación básica; esta potestad pertenece al Estado por lo que se refiere a las Comunidades de segundo grado, mientras que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de primer grado o de régimen especial (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra), a los que hay que añadir, en este concreto supuesto, el de la Comunidad Valenciana (2), han asumido tales competencias de

---

(1) Es decir, las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León.

(2) En efecto, el *Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, aprobado por LO 5/1982, de 1 de julio, en su artículo 32, apartado seis, establece que «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de control». Conviene aclarar sobre el particular que, si bien para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la

desarrollo normativo en materia de protección del medio ambiente para sus respectivas Comunidades Autónomas (3), interpretando en amplio sentido la expresión constitucional que faculta a las Comunidades Autónomas para «establecer normas adicionales de protección» (4).

Por otra parte, una materia tan íntimamente unida con el medio ambiente como es la relacionada con los espacios naturales protegidos, no aparece específicamente relacionada en las listas competenciales de los artículos 148 y 149 de la Constitución (5), con lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución, pudiera corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía (6).

Comoquiera que la Comunidad Autónoma de Castilla y León (por ser de segundo grado) no ha podido asumir en su Estatuto (7) competencia alguna sobre espacios naturales protegidos, ésta corresponderá al Estado, por el juego de cláusula residual en favor del Estado del propio

---

Comunidad Autónoma, en principio resulta decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, a través del cual se produce la asunción de competencias, comoquiera que los Estatutos de Autonomía deben ser interpretados siempre dentro de los términos de la Constitución, pues en ellos se contienen las competencias asumidas por cada Comunidad «dentro del marco establecido en la Constitución» (art. 147.2.d CE), tal consideración nos hace suponer que el alcance de las competencias normativas y de ejecución en materia de protección del medio ambiente asumidas por la Comunidad Valenciana en su Estatuto de Autonomía, pudiera resultar contrario a la Constitución.

(3) En términos prácticamente idénticos en los siguientes artículos: 11.1.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por LO 3/1979, de 18 de diciembre; 10.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por LO 4/1979, de 18 de diciembre; 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por LO 1/1981, de 6 de abril; 15.1.7.º del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por LO 6/1981, de 30 de diciembre; y 57.c) de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

(4) Que supone precisamente que las bases estatales son de carácter mínimo y que son, por tanto, ampliables.

(5) Siendo títulos competenciales diferentes el relativo a *espacios naturales protegidos* y el de *protección del medio ambiente*, tal y como se desprende de los fundamentos tercero y cuarto de la importante Sentencia del Tribunal Constitucional, para el tema que nos ocupa, núm. 64/1982, de 4 de noviembre («BOE» de 10 de diciembre, Suplemento al núm. 296), Ponente: D. Angel Latorre Segura, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 114/1982, promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de interés natural afectados por actividades extractivas.

(6) Si bien esta posibilidad queda reservada a las Comunidades de primer grado, que podrán asumir *inicialmente* en su Estatuto de Autonomía las competencias enumeradas en el artículo 148 de la Constitución, y cualesquiera otras no reservadas en exclusiva al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución. Así, valga como ejemplo por todos el *Estatuto de Autonomía de Cataluña*, que en su artículo 9.10 establece la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de espacios naturales protegidos. Teniendo, como tiene, la Generalidad competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos, puede dictar no sólo una ley declarando la protección sobre un determinado espacio, sino también una ley general de espacios naturales protegidos; así lo ha hecho, en efecto, por Ley de 13 de junio de 1985, «BOE» núm. 166, de 12 de julio.

(7) Aprobado por LO 4/1983, de 25 de febrero, y publicado en el «BOE» núm. 52, de 2 de marzo de 1983.

artículo 149.3 (8), como viene estableciendo además reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional (9).

Con base en estos fundamentos, el presente trabajo pretende poner de relieve la inconstitucionalidad de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (10), por infracción del principio de competencia, al carecer la Comunidad (en el marco competencial establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía) de competencias para el desarrollo de una legislación propia en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos.

## II. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

### 1. *Las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente* (11)

De acuerdo con el texto constitucional, la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de medio ambiente únicamente *podrá* (12) asumir competencias de gestión (art. 148.1.9.º de la Constitución).

(8) En concreto, el artículo 149.3 de la Constitución establece que: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. *La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado*, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.»

(9) Entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo.

(10) Publicada en el «BOCL» («Boletín Oficial de Castilla y León») núm. 74, de 29 de mayo de 1991.

(11) Para un conocimiento más completo sobre el tema, vid. Martín BASSOLS COMA, *Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*, en el núm. 95 de esta REVISTA, Madrid, 1981, págs. 41 y ss.; Pedro ESCRIBANO COLLADO, «La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Cívitas, 1991, vol. IV, págs. 3705 y ss.; Pedro ESCRIBANO COLLADO y José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ, *El medio ambiente como función administrativa*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 26, Madrid, 1980, págs. 367 y ss.; Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El medio ambiente en la Constitución Española*, en «Documentación Administrativa», núm. 190, Madrid, 1981; *Derecho, medio ambiente y desarrollo*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 24, Madrid, 1980, págs. 5 y ss.; Pedro LARUMBE BILRRUN, *Medio ambiente y Comunidades Autónomas*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 8, Bilbao, 1984, págs. 9 y ss.; José Luis MARTÍNEZ MORALES e Ignacio SEVILLA MERINO, *Las competencias en materia de protección del medio ambiente*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 220, Madrid, 1983, págs. 633 y ss.; y Santiago MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente*, en «Documentación Administrativa», núm. 190, Madrid, 1981.

(12) Pues no se olvide que la Constitución no impone a las Comunidades Autónomas

Esto es así porque, como ha puesto de manifiesto la doctrina (13), las Comunidades Autónomas que, como la de Castilla y León, se han constituido por el procedimiento general u ordinario (arts. 143 y concordantes de la Constitución) únicamente pueden asumir *inicialmente* en su Estatuto de Autonomía todas o alguna de las competencias enumeradas en el artículo 148.1 de la Constitución. Sólo transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto (14), y mediante su reforma, podrían acceder al modelo definitivo de autonomía, asumiendo competencias *ad extra* artículo 148.1, con el límite permanente de las enumeradas en el artícu-

---

la asunción de un número determinado de competencias, sino que impera el principio dispositivo.

(13) Además de los *Comentarios a la Constitución* conocidos y de las obras generales, vid. Enrique ARGULLOL MURGADAS, «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1979, vol. I; Luis COSCULLUELA MONTANER, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, en el núm. 89 de esta REVISTA, Madrid, 1979, págs. 7 y ss.; «Las competencias de la Comunidad», en el Capítulo VIII de la obra colectiva *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Cívitas, 1987, págs. 383 y ss.; Antonio EMBID IRUJO, «Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, edición preparada por Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ, Zaragoza, Pórtico, 1979; Rafael ENTRENA CUESTA, «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1979, vol. I; Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 201, Madrid, 1979, págs. 9 y ss.; «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1979, 2.ª ed.; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 5, Madrid, 1982; *La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 33, Madrid, 1982; *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, en el núm. 100, vol. I, de esta REVISTA, Madrid, 1983; *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Cívitas, 1985; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, Oñati, Instituto Vasco de Administración, 1982; Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, Cívitas, 1982; *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 5, Roma, 1979-1980; *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 30, Madrid, 1981, págs. 551 y ss.; Javier SALAS, *Los poderes normativos de la Generalidad de Catalunya*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 205, Madrid, 1980, págs. 140 y ss.; José SERNA MASÍA, «La potestad legislativa en la Constitución», en la obra colectiva *La Constitución y las fuentes del Derecho*, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1979, vol. III; y Joaquín TORNOS MAS, *Las competencias de la Generalidad en el Estatuto de Cataluña*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 205, Madrid, 1980, págs. 61 y ss.

(14) O bien antes, mediante leyes orgánicas de delegación y transferencias, según los procedimientos previstos en el artículo 150, apartados primero y segundo, de la Constitución; bien sea a iniciativa de las Cortes autonómicas, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.

lo 149.1 de la Constitución como de la competencia exclusiva del Estado (15).

Así las cosas, será pues el Estatuto de Autonomía el instrumento básico para conocer las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma (16); en nuestro caso, son los artículos 25 a 29 del Título II del Estatuto de Autonomía de Castilla y León los que regulan las competencias de la Comunidad Autónoma (17).

Dejando a un lado las competencias autonómicas exclusivas (18), y las de desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado (19), en las que, salvo norma legal en contrario, corresponderá a la Comunidad «la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección» y «la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección», respectivamente; es en las competencias autonómicas de ejecución donde nos encontramos con la única referencia estatutaria a la materia protección del medio ambiente. Concretamente, se señala en el apartado tercero del artículo 28 del Estatuto de Autonomía que:

«Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: ... 3. *Protección del medio ambiente, del entorno natural y del paisaje*, instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climáticas.»

Con estos antecedentes normativos no debiera quedar duda alguna acerca del alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de protección del medio ambiente: abarcará, desde luego, las potestades ejecutivas, organizatorias y de desarrollo o ejercicio de la actividad administrativa, pero no las normativas, entendidas éstas como las que confieren la posibilidad de dictar leyes o reglamentos jurídicos propios (20); que quedarían así reservadas a las Comu-

(15) Como se deduce del contenido del artículo 148.2 de la Constitución, cuando dispone que «transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

(16) No obstante, téngase en cuenta lo que se dijo *supra* en (2).

(17) Para un estudio más exhaustivo de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, vid. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, dir. Enrique RIVERO YSERN, Madrid, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

(18) En las materias enumeradas en el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía.

(19) Para las materias enunciadas en el artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía.

(20) Nada parecen oponer a esta conclusión los Reales Decretos 2822/1983, de 5 de octubre, por el que se traspasan funciones y servicios del Estado en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente a la Comunidad de Castilla y León («BOE» núm. 271, de 12 de noviembre de 1983); 3405/1983, de 28 de diciembre, por el que se traspasan funciones y servicios del Estado en materia de medio ambiente a la

nidades Autónomas de primer grado o de régimen especial que tengan reconocido en sus respectivos Estatutos como ámbito competencial propio la *legislación de desarrollo* o el *desarrollo legislativo* en materia de protección del medio ambiente, de acuerdo con el régimen previsto en el artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución.

Este régimen es acorde con la tendencia general actual que postula la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la «indispensable solidaridad colectiva», a que se refiere el artículo 45.2 de la Constitución, al tiempo que se atribuya a las Comunidades Autónomas con competencias al respecto una competencia propia de *desarrollo legislativo* de la legislación básica. Esto supone que dentro del marco de la política global de medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones (21).

## 2. Las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos (22)

Como es lógico suponer, y aunque otra cosa pudiera parecer a la vista de lo establecido en un buen número de Estatutos de Autonomía de las Comunidades de segundo grado o de régimen normal u ordinario (23), la

---

Comunidad de Castilla y León («BOE» núm. 33, de 8 de febrero de 1984); y, especialmente, 1504/1984, de 8 de febrero, por el que se traspasan funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza a la Comunidad de Castilla y León («BOE» núm. 191, de 10 de agosto de 1984); antes al contrario, este último, entre las funciones que reserva al Estado (por contraposición a las que asume la Comunidad Autónoma), alude específicamente a «legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, y legislación sobre protección del medio ambiente, en lo que se refiere a conservación de la naturaleza».

(21) Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre. Para Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (*El ordenamiento estatal...*, op. cit., págs. 231 y ss.), se trata de enunciar una competencia normativa estatal que no agota la regulación de la respectiva materia, sino que prevé una participación ulterior de las Comunidades Autónomas en tal regulación mediante las normas que en el mismo artículo 149.1 se llaman en algún caso (núm. 27) normas de *desarrollo*, término que ha pasado luego a la generalidad de los Estatutos de Autonomía, y que abarca, desde luego, la competencia legislativa, si bien en el marco del respeto a las normas básicas estatales.

(22) Sobre el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, vid. Gaspar ARIÑO ORTIZ y Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, *La protección jurídica de los espacios naturales*, Madrid, Centro de Estudios para la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente, 1982; Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, *Dos cuestiones sobre protección jurídica de espacios naturales*, en «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 78, Madrid, 1982, págs. 41 y ss.; y Fernando LÓPEZ RAMÓN, *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1980, y *La protezione delle aree naturali nel Diritto spagnolo*, en «Nuovo Diritto Agrario», núm. 2, Roma, 1984, págs. 297 y ss.

(23) En concreto, el Estatuto de Autonomía para Asturias, aprobado por LO 7/1981, de 30 de diciembre, en su artículo 11.b) señala que «en el marco de la legislación

Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha asumido competencia alguna en su Estatuto de Autonomía sobre espacios naturales protegidos (24), pues como ya se ha sostenido (25), al acceder a la autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 143 de la Constitución, sólo podía asumir inicialmente las competencias recogidas en el artículo 148.1 de la Norma Fundamental (26).

Por lo tanto, de conformidad con la cláusula residual en favor del Estado del artículo 149.3 de la Constitución (27), las competencias normativas (de legislación básica y de desarrollo) en materia de espacios naturales protegidos corresponden, por lo que se refiere al territorio de la Comunidad de Castilla y León, al Estado, al igual que sucede en materia de protección del medio ambiente.

### III. RELACIÓN ENTRE LAS LEYES 4/1989, DE 27 DE MARZO, DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES, Y 8/1991, DE 10 DE MAYO, DE ESPACIOS NATURALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

La Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (28), que viene a derogar

---

básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias para el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 148 de la Constitución el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes vecinales en mano común, a los montes comunales, vías pecuarias y pastos, *espacios naturales protegidos* y régimen de la zona de montaña»; y, siguiendo su ejemplo, en similares términos, los Estatutos de Autonomía de Cantabria, aprobado por LO 8/1981, de 30 de diciembre, artículo 23.uno; de La Rioja, aprobado por LO 3/1982, de 9 de junio, artículo 9.cuatro; de la Región de Murcia, aprobado por LO 4/1982, de 9 de junio, artículo 11.b); de la Comunidad Valenciana, aprobado por LO 5/1982, de 1 de julio, artículo 31.nueve; de Castilla-La Mancha, aprobado por LO 9/1982, de 10 de agosto, artículo 32.2; de las Islas Baleares, aprobado por LO 2/1983, de 25 de febrero, artículo 11.5; y, finalmente, de la Comunidad de Madrid, aprobado por LO 3/1983, de 25 de febrero, artículo 27.10.

(24) Como tampoco lo han hecho las Comunidades Autónomas de Canarias (Estatuto de Autonomía aprobado por LO 10/1982, de 10 de agosto) y Extremadura (Estatuto de Autonomía aprobado por LO 1/1983, de 25 de febrero).

(25) Vid. *supra*, II.1.

(26) Que funciona así, como límite máximo de las competencias *inicialmente* asumibles.

op. cit., pág. 343), «por el juego de esta remisión (artículo 149.3 de la Constitución), resulta que las competencias autonómicas no son todas las no reservadas al Estado, sino aquellas que no estando reservadas al Estado hayan sido asumidas por lo Estatutos de Autonomía». Será entonces el Estado, y no las Comunidades Autónomas, quien posea la competencia de todos los poderes que no se hayan asumido por las Comunidades Autónomas, además, por supuesto, de los que le están expresamente reservados por la Constitución.

(28) Esta Ley fue publicada en el «BOE» núm. 74, de 28 de marzo de 1989 (un comentario del Proyecto de Ley puede verse en la Revista «Boletín de Urbanismo. Praxis Urbanístico» de marzo de 1989). Francisco Javier ENERIZ OLAECHEA (*La ordenación del*

y sustituir a la preconstitucional Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (29), encuentra asiento en el título competencial del artículo 149.1.23.<sup>a</sup>, y contiene aquel conjunto de normas que el Estado considera básicas (30) en materia de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particu-

---

*territorio en la legislación de Navarra*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública-Cívitas, 1991, págs. 193-197 y 293-295) la considera un tanto agresiva con las competencias de las Comunidades Autónomas, y más con aquellas como Navarra, que gozan de competencias exclusivas en materia de espacios naturales. Al amparo de este mismo argumento, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Canarias y Galicia han interpuesto sendos recursos de inconstitucionalidad frente a determinados artículos y disposiciones de la Ley (vid. «BOE» de 12 y 29 de julio de 1989). Acerca de las competencias autonómicas o estatales sobre esta materia, el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 64/1982, de 4 de noviembre, publicada en el «BOE» de 10 de diciembre, Pon. D. Angel Latorre Segura, y recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley 12/1982, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de interés natural afectados por actividades extractivas; 69/1982, de 23 de noviembre, publicada en el «BOE» de 29 de diciembre, Pon. D. Francisco Tomás y Valiente, y recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de La Garrotxa, del Parlamento de Cataluña; 82/1982, de 21 de diciembre, publicada en el «BOE» de 15 de enero de 1983, Pon. D. Manuel Díez de Velasco Vallejo, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra la Ley 6/1982, de 6 de mayo, sobre declaración como paraje de interés natural del Macizo de Pedraforca, del Parlamento de Cataluña; y 170/1989, de 10 de octubre, publicada en el «BOE» de 7 de noviembre, Pon. D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 50 diputados contra la Ley 1/1985, de 2 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, de la Asamblea de Madrid, ha puntualizado que: a) Los títulos competenciales relativos a espacios naturales protegidos y a la protección del medio ambiente son diferentes entre sí. b) La materia sobre espacios naturales protegidos pertenece a la lista de competencias acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado, y en estos casos el propio artículo 149 de la Constitución al comienzo de su párrafo tercero permite que tales materias puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. c) La competencia legislativa de la Comunidad Autónoma sobre espacios naturales protegidos ha de ejercerse de acuerdo con la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente, pues guardando como guardan una y otra materia una evidente conexión objetiva, el Estatuto (*el de Cataluña*), aunque asume respecto de ellas competencias de distinta amplitud, ha querido que su legislación sobre espacios naturales protegidos respete las normas básicas relativas al más amplio sector de la protección del medio ambiente. d) Es la nueva Ley estatal 4/1989 la que ha de tomarse en consideración como legislación estatal básica sobre la materia.

(29) Vid. disposición derogatoria primera de la Ley 4/1989.

(30) La mayoría de la doctrina entiende que las expresiones *legislación básica*, *normas básicas* y *bases* contenidas en el artículo 149.1 de la Constitución para referirse en algunos de sus apartados a las competencias del Estado tienen un significado equivalente (vid. como muestra, por todos, Fernando GARRIDO FALLA, *El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco por las Comunidades Autónomas*, en el núm. 94 de esta REVISTA, Madrid, 1981, págs. 20 y ss.), de modo que el constituyente las habría utilizado como sinónimos. Por contra, Javier SALAS (*Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización*, en el núm. 100 de esta REVISTA, Madrid, 1983, pág. 438) opina que las expresiones *legislación básica*, *normas básicas* y *bases* que se contienen en diversos apartados del artículo 149.1 de la Norma Fundamental no poseen ese significado equivalente, y ello porque, a su juicio, «la primera otorga al Estado una potestad más restringida que la segunda y, a su vez, ésta más que la tercera, en la

lar, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres (31).

A partir de esta definición se dice en su Exposición de Motivos: «las Comunidades Autónomas podrán desplegar las medidas de conservación de la naturaleza *que estatutariamente les competan*, en el marco de lo previsto por la presente Ley» (32).

Por su parte, la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (33), establece textualmente en su Exposición de Motivos que en el ámbito competencial su regulación se establece en el marco legal que, respecto a la conservación de la naturaleza, configuran el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 4/1989, de 27 de marzo. Nada más alejado de la realidad.

La Constitución de 1978 diseña un Estado potencialmente caracterizado por un policentrismo legislativo: no sólo el Estado —a través de las Cortes Generales— puede dictar normas con rango de ley, sino que también lo pueden hacer las Comunidades Autónomas —a través de las Asambleas legislativas autonómicas—. Si esto es así, la pregunta que surge de inmediato es: ¿cuál es el criterio que rige las relaciones entre ambos tipos de leyes?

Para LASAGABASTER HERRARTE (34), indudablemente no es el de jerarquía, pues si así fuese nos encontraríamos con que el llamado derecho a la autonomía sería vano, pues toda ley autonómica podría ser derogada por una ley estatal. A su juicio, los órganos autonómicos y los estatales están ligados no por una relación de jerarquía, sino de competencia; criterio éste que, mayoritariamente asumido por la doctrina, ha sido acogido también por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al señalar que los conflictos entre la ley autonómica y la ley estatal habrán «de resolverse en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente con-

---

medida en que la legislación básica remite a la potestad legislativa en sentido estricto, las normas básicas a ésta y a la potestad reglamentaria y las bases tanto a ambos tipos de potestades como a la de dictar medidas de ejecución, generales o incluso singulares —siempre que se limiten, claro es, en uno y otro caso, a los aspectos básicos, es decir, a los principales o esenciales de una materia—, actualizados a través de actos administrativos de esa misma y correlativa naturaleza».

(31) En efecto, la disposición adicional quinta señala cuáles son las normas básicas a los efectos del artículo 149.1.23.º: los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8 al 10, 33 al 41; las disposiciones adicionales primera, segunda, cuarta y quinta; y la disposición transitoria segunda.

(32) Puesto que la legislación básica, que se fundamenta en la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, permite que cada una de las Comunidades Autónomas, *con competencia en la materia*, establezca niveles de protección más altos que los previstos en la legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado (vid. SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, y 170/1989, de 10 de octubre).

(33) Aprobada por las Cortes de Castilla y León el día 30 de abril de 1991, y publicada en el «BOCL» núm. 74, de 29 de mayo de 1991.

(34) Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *La potestad legislativa...*, op. cit., págs. 40-43.

feridas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado» (35).

Ello nos conduce a aseverar que en caso de situaciones conflictuales entre leyes autonómicas y leyes estatales, no se pueda decir que la ley estatal prima sobre la autonómica por ser jerárquicamente superior, sino que habrá que comprobar (en especial, el Tribunal Constitucional) si cada una de ellas ha actuado en el campo material que les ha sido reservado, de suerte que si una ley autonómica regula una materia cuya competencia legislativa no ha sido asumida estatutariamente sería inconstitucional, por infracción, no ya del principio de jerarquía normativa, sino del de competencia (36).

Cuando, como es el caso, la reserva estatal es sólo de ciertas potestades —la legislación básica—, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen y puedan asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia en esta materia —a través de legislación de desarrollo—, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas (37).

Así las cosas, en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la reserva estatal sobre toda la legislación en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos impide, no ya que la Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada —como así ha sido, en realidad—, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, al no poseer competencia para desarrollar una normativa autonómica propia en esta materia (38); así lo entiende también el Tribunal Constitucional, al establecer que:

«El hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases, no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda ya sin más todo lo que no sea básico,

---

(35) Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de febrero.

(36) Al igual que lo sería asimismo, por aplicación del mismo principio de competencia, una ley estatal que regule materias asumidas de forma exclusiva por una Comunidad Autónoma. Vid. al respecto Rafael ENTRENA CUESTA, «Comentarios al artículo 143 de la Constitución Española», en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución Española*, dir. Fernando GARRIDO FALLA, Madrid, Cívitas, 1985, 2.ª ed., págs. 2164 y ss.; Alberto ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Madrid, Cívitas, 1988; y José BERMEJO VERA, *Cauces para la solución de los conflictos competenciales*, en «Documentación Administrativa», núm. 182, Madrid, 1979, págs. 195 y ss.

(37) Vid. Avelino BLASCO ESTEVE, *Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 33, Madrid, 1982, págs. 301 y ss.; y, en especial, Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio.

(38) Vid. Avelino BLASCO ESTEVE, *Sobre el concepto de competencias exclusivas*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 29, Madrid, 1981, págs. 307 y ss.; y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación...*, op. cit., págs. 63 y ss.

pues a cada Comunidad Autónoma sólo le corresponderían aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo lo demás al Estado, tal como dispone en términos inequívocos el artículo 149.3 de la Constitución» (39).

#### IV. CONCLUSIÓN

Corresponderá, pues, en último término al Tribunal Constitucional el control relativo a la constitucionalidad de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su calidad de «intérprete supremo de la Constitución» (40) y, por tanto, único órgano legitimado constitucionalmente para determinar la conformidad o disconformidad de una norma con rango de ley respecto de la Constitución (41).

Decaída la posibilidad de interposición del recurso de inconstitucionalidad, por el tiempo transcurrido entre la publicación de la Ley 8/1991 (42) y el momento presente (43), únicamente resta como procedimiento de declaración de su inconstitucionalidad el de la *cuestión de inconstitucionalidad* promovida por Jueces y Tribunales con motivo no ya de su entrada en vigor, sino de su aplicación a un caso concreto, y contemplado en el artículo 163 de la Constitución (44).

En virtud de este artículo, cuando un órgano judicial considere en algún proceso que una ley o disposición normativa con fuerza de ley aplicable al caso, y de cuya validez dependa por completo el fallo que deba dictarse, pueda ser contraria a la Constitución, «planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional».

Sólo nos queda entonces esperar a que un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, encontrándose ante las circunstancias descritas en

---

(39) Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero.

(40) En la expresión acuñada por el artículo 165 de la Norma Fundamental.

(41) Dispone al efecto el artículo 161.1.a) de la Constitución que el Tribunal Constitucional es competente para conocer «del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley». Vid. Rafael MENDIZÁBAL ALLENDE, «El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1979, vol. II, págs. 1146 y ss.

(42) En el «BOCL» núm. 74, de 29 de mayo de 1991.

(43) Al ser el plazo máximo para su interposición el de tres meses a partir de la publicación de la ley o disposición normativa con fuerza de ley presuntamente inconstitucional, según determina el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

(44) Que encuentra su desarrollo en el Título II («De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad»), dentro del Capítulo III («De la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales»), de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

la Constitución: aplicabilidad de la Ley 8/1991 al supuesto conflictivo, y dependencia por completo de su validez por lo que se refiere al fallo que haya de dictarse, considere que la citada Ley pudiera ser contraria a la Constitución, promoviendo en consecuencia la cuestión ante el Tribunal Constitucional (45).

José Ignacio RICO GÓMEZ

---

(45) Así lo ha hecho ya el Tribunal Supremo en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos, mediante Auto de la Sala 3.ª, Sección 5.ª, de fecha 6 de noviembre de 1990, Ar. 8748, Ponente D. Antonio Bruguera Manté, al acordar promover la cuestión de inconstitucionalidad de las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Areas Naturales de Protección Especial, y 3/1984, de 31 de mayo, de declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como área natural de especial interés, al estimar que las aludidas normas del Parlamento Balear con rango de ley aplicables al caso y de cuya validez depende por completo el fallo que deba dictarse, pudieran ser contrarias a la Constitución (artículos 149.1.9.ª, 149.1.23.ª y 149.3).