**STC 69/1982, de 23 de noviembre de 1982**

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

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. de registro 206/1982, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de la Garrotxa, del Parlamento de Cataluña, en el que han comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, y el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, siendo ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. El día 11 de junio de 1982 la Abogacía del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1982, de 3 de marzo, del Parlamento de Cataluña, sobre protección de la zona volcánica de la Garrotxa con expresa invocación del art. 161.2 de la Constitución y del 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produjera la suspensión de la Ley impugnada en los términos y en el plazo previstos por los citados preceptos. Como objeto fundamental del recurso se señalan la declaración de dicha zona como «Paraje natural de interés nacional», así como el establecimiento dentro de la zona de determinadas reservas integrales de interés geobotánico, que se contienen en los arts. 1 y 2 de la Ley impugnada, si bien por conexión lógica con ellos se impugnan también expresamente todos los demás artículos de la Ley así como sus disposiciones adicional, transitoria y finales.

El Abogado del Estado niega que sea exacta la afirmación contenida en la exposición de motivos de la Ley, según la cual el Estatuto de Autonomía de Cataluña le otorga competencia exclusiva en la regulación de los espacios naturales protegibles. En su opinión la remisión que el art. 9.10 del Estatuto (en adelante E.C.) hace al art. 149.1.23ª de la Constitución significa que en esta materia al Estado corresponde dictar la legislación básica y a las Comunidades establecen normas adicionales de protección, de tal manera que la competencia de la Comunidad catalana en el plano concreto de los espacios naturales protegidos es más limitada que la que tiene en materia de protección del medio ambiente, pues en ésta el art. 10.1.6 del E.C. atribuye a la Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución, además de las normas adicionales de protección de las que habla tanto el art. 9.10 como el 10.1.6 del E.C. y que serían las únicas que a su juicio ha asumido la Comunidad en lo relativo a los espacios naturales protegidos. El representante del Gobierno entiende además que la competencia comunitaria no se extiende, como dice el preámbulo de la Ley 2/1982 a los espacios naturales «protegibles», sino, según se lee en el art. 9.10 a los espacios naturales «protegidos», lo que a su juicio significa que la competencia para dictar la Ley que declare cuál o cuáles son espacios protegidos corresponde a las Cortes Generales y no al Parlamento catalán.

El Abogado del Estado formula algunas observaciones contra la Ley catalana sobre la base de ciertas recomendaciones internacionales contenidas en la lista de las Naciones Unidas (1980) de parques nacionales y reservas equivalentes.

En la última parte del escrito de interposición del recurso se sostiene la tesis de que aun en el supuesto de que el Parlamento catalán fuese competente para dictarla, la Ley 2/1982 vulnera las bases que se deducen de la legislación estatal vigente en tres puntos: a) porque dicha Ley ha prescindido en la tramitación, de los informes que preceptivamente están previstos en la Ley estatal de 2 de mayo de 1975 de espacios naturales protegidos y en su Reglamento de 4 de marzo de 1977; b) porque no respeta lo que denomina «las bases dimensionales» que para los parajes naturales de interés nacional establece la Ley estatal de 2 de mayo de 1975; c) porque el contenido de la disposición adicional en relación con la vigencia de la legislación estatal es claramente contrario a la previsión del art. 149.3 de la Constitución Española (C.E.), según el cual las normas del Estado prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

En consecuencia, el Abogado del Estado pide la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley por infracción de los arts. 149.1.23ª y 149.3 de la Constitución y de los arts. 9.10 y 10.6 del Estatuto. Asimismo pedía la suspensión de la Ley por aplicación del art. 161.2 de la C.E, que expresamente invocaba.

2. La Sección cuarta del Pleno por providencia de 23 de junio de 1982 acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado del escrito de interposición al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y comunicar la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, ordenando finalmente la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad» de la formalización del recurso y de la suspensión indicada.

Formularon alegaciones el Presidente del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalidad en nombre y defensa del Consejo Ejecutivo; este último pidió en tiempo y forma y obtuvo una prórroga del plazo para alegaciones.

3. En las suyas el Presidente del Parlamento afirma que la Comunidad tiene competencia legislativa exclusiva sobre espacios naturales protegidos si bien tal competencia debe entenderse limitada por la legislación básica estatal en materias conexas. A ello le lleva un análisis del art. 149.3 de la C.E. y del 9.10 del Estatuto, así como también la comparación con el art. 10.1.6 del mismo relativo a la protección del medio ambiente, en donde la Comunidad catalana tiene competencia de desarrollo legislativo que no puede se de contenido mayor que la conferida estatutariamente en materia de espacios naturales protegidos calificada allí como exclusiva. Por otra parte, el Presidente del Parlamento de Cataluña sostiene que la Ley impugnada ha respetado las bases que se deducen de la legislación estatal vigente en la materia, y en respuesta a los tres fundamentos de la impugnación formulada a este respecto por el Abogado del Estado, afirma: a) la norma contenida en el art. 8 de la Ley estatal de 2 de mayo de 1975 no tiene el carácter de básica y no tiene, por tanto, carácter vinculante para la Comunidad Autónoma de Cataluña; b) la acusación de no respetar las «bases dimensionales» de lo que debe ser la extensión de un paraje natural de interés nacional carece de fundamento, porque ni tal norma estatal posee precisión suficiente (pues sólo se afirma en la Ley estatal que debe ser un «ámbito reducido») ni en cualquier caso el Abogado del Estado ha argumentado sobre su carácter básico, que, a juicio del Presidente del Parlamento catalán, es inexistente; c) la Disposición adicional no se refiere a la prevalencia entre normas estatales y comunitarias, sino a la aplicación supletoria del derecho del Estado a que se refiere el último inciso del art. 149.3 de la C.E. y no hay duda de que, así entendida, es perfectamente constitucional.

4. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad sostiene tesis semejantes, aunque no idénticas, a la del Presidente del Parlamento. Según él la Generalidad de Cataluña dispone de competencias exclusivas en materia de espacios naturales protegidos, materia que no debe intentarse encerrar en el mismo título competencial y con el mismo alcance que la de protección del medio ambiente, pues a una y otra se refieren en términos diferentes los arts. 9.10 y 10.1.6 del Estatuto. En la materia objeto de la Ley impugnada la competencia de la Comunidad es exclusiva, esto es, sin las acotaciones constitucionalmente impuestas a otras materias en las que específicamente se atribuye al Estado la facultad de dictar la legislación básica. Por lo demás la Ley estatal de 2 de mayo de 1975 es un texto hoy fosilizado y que, si algo tiene de básico, es tan sólo su propósito de conservar la naturaleza. El Abogado de la Generalidad rechaza lo que él califica como «argumentos semánticos» del representante del Gobierno de la Nación, tanto en lo concerniente al adjetivo «protegibles» que en lugar del participio «protegidos» aparece en la exposición de motivos de la Ley impugnada, como en lo relativo al significado del término «nacional» en la materia que nos ocupa y a la luz de las recomendaciones internacionales mencionadas por el Abogado del Estado. Aunque la tesis del representante del Consejo Ejecutivo es que la Generalidad, dada su competencia exclusiva, no tiene que respetar bases de la legislación estatal sobre la materia, rechaza las alegaciones formuladas de contrario a propósito de esta cuestión, centrándola en los tres puntos a que se dirigió la argumentación del representante del Gobierno de la Nación, en los términos siguientes: a) respecto a la acusación de haber prescindido en la tramitación de la Ley de los informes preceptivos previstos en el art. 8 de la Ley de 2 de mayo de 1975, afirma que tal argumento es superfluo porque unos trámites administrativos cuya función es orientar al ejecutivo no pueden vincular al legislativo, ya se trate de competencias exclusivas o concurrentes; b) la dimensión de los Parajes naturales de interés nacional no tiene suficiente entidad como para ser considerada como base o principio inspirador de la legislación del Estado, en la que los términos «ámbito reducido» y «relativa extensión» son conceptos jurídicos indeterminados, que permiten de hecho grandes oscilaciones en las dimensiones de los espacios declarados como Parajes naturales de interés nacional o como Parques naturales; c) la Ley estatal de 2 de mayo de 1975 salvo ese mínimo contenido básico consistente en su propósito de defender la naturaleza, por lo demás sólo puede tener en Cataluña valor de Derecho supletorio a tenor del art. 149.3 in fine de la Constitución, por lo cual la disposición adicional de la Ley no es inconstitucional.

5. El Pleno del Tribunal por providencia de 4 de noviembre acordó señalar su sesión del día 16 del mismo mes para la deliberación y votación de esta Sentencia, fecha en la que en efecto se deliberó y votó.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Según el Abogado del Estado no es exacto que la Comunidad Autónoma de Cataluña posea competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, sino que a su juicio la remisión del art. 9.10 del E.C. al 149.1.23 de la C.E, determina que en tal materia la Comunidad sólo pueda establecer «normas adicionales de protección», por todo lo cual resulta que la competencia autonómica es menor en lo concerniente a los espacios naturales protegidos que en lo relativo a la protección del medio ambiente, pues en este último campo le corresponde, según el art. 10.1.6 del E.C. «el desarrollo legislativo y la ejecución», además de las normas adicionales de control de las que también habla el 10.1.6 del E.C. De ser cierto este razonamiento conduciría a un resultado paradójico, pues ocurriría que una competencia calificada como exclusiva en el encabezamiento del art. 9 del Estatuto tendría un contenido menor que otra a la que el propio Estatuto considera expresamente enmarcada en la legislación básica estatal, limitada por ella y consistente en el desarrollo legislativo y la ejecución de la misma. Siendo títulos competenciales diferentes el relativo a los espacios naturales protegidos (art. 9.10 del E.C.) y el de protección del medio ambiente (art. 10.1.6 del E.C.), como se desprende de los fundamentos tercero y cuarto de nuestra Sentencia de 4 de noviembre de 1982 en el recurso de inconstitucionalidad 114/1982, no parece en principio y atendiendo por ahora sólo al texto estatutario que la competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos no comporte competencia legislativa del Parlamento catalán o que ésta deba quedar reducida a establecer normas adicionales de control, pues entendido de este modo el adjetivo «exclusivas», referido a las competencias sobre una materia, quedaría vacío de significado y privado del que le atribuye el art. 25.2 del Estatuto catalán. Ahora bien, los Estatutos de autonomía deben ser interpretados siempre dentro de los términos de la Constitución (art. 147.1 de la C. E.), pues en ellos se contienen las competencias asumidas por cada Comunidad «dentro del marco establecido en la Constitución» [art. 147.2 d) de la C.E.], todo lo cual implica que el sentido y alcance de la competencia exclusiva asumida por la Comunidad catalana sobre espacios naturales protegidos sólo quedará correctamente interpretado a la luz de lo que establece el art. 149 de la Constitución. En el núm. 1 del 149 de la C. E. se contiene una lista de materias sobre las cuales el Estado se reserva competencia exclusiva, exclusividad que en ocasiones abarca la totalidad de una determinada materia y en otros supuestos las bases o legislación básica sobre otra. Pero hay materias, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado, y en estos casos el propio art. 149 al comienzo de su párrafo 3 permite que tales materias puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Como los espacios naturales protegidos no están expresamente incluidos en el art. 149. 1 de la C.E. y sí lo están, como materia sobre la cual tiene la Generalidad competencia exclusiva en el art 9.10 de su Estatuto, es indudable que el alcance de la competencia comunitaria sobre espacios naturales protegidos, concepto legal hoy contenido en la Ley estatal 15/1975, de 2 de mayo, es mucho más amplio de lo que supone el Abogado del Estado, y abarca desde luego la competencia legislativa, pues nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto.

Ello no significa, sin embargo, que la competencia legislativa en cuestión sea ilimitada o absoluta (como la califica en una ocasión el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad) en favor de la Comunidad Autónoma, pues autonomía no equivale a soberanía, ya que, incluso las competencias autonómicas exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional (art. 147 de la C. E.); finalmente, y por lo que concierne a la materia que nos ocupa, hay que tener en cuenta el límite que supone para la Comunidad catalana la remisión que el art. 9.10 de su Estatuto hace al 149.1.23.ª de la Constitución.

La citada remisión significa que la competencia legislativa de la Comunidad catalana sobre espacios naturales protegidos habrá 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 catalán, aunque asume respecto a ellas competencias de distinta amplitud (arts. 9.10 y 10.1.6), ha querido que su legislación sobre espacios naturales protegidos respete las normas básicas estatales relativas al más amplio sector de la protección del medio ambiente. Pero no existiendo una específica legislación básica estatal y posconstitucional sobre protección del medio ambiente, es obligado buscar tales normas básicas en las Leyes estatales preconstitucionales y en concreto en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, Sobre Espacios Naturales Protegidos, y eventualmente en su Reglamento publicado por Decreto de 4 de marzo de 1977. Así lo ha entendido el Parlamento catalán que expresamente se refiere a la citada Ley estatal en sus arts. 1.1 y 1.2 y cuya Ley aquí impugnada ha sido elaborada utilizando el esquema, la terminología («paraje natural de interés nacional» y «reserva integral») y los mecanismos protectores de la Ley estatal de 2 de mayo de 1975. El mismo hecho de que para declarar en la región volcánica de la Garrotxa una zona como paraje natural de interés nacional y, dentro de ella, otra como reserva integral de interés geobotánico se haya acudido, como imponían los arts. 4.° y 2.°, respectivamente, de la citada Ley estatal, al instrumento legal, y la coincidencia entre los fines perseguidos por la Ley catalana con los previstos para tales declaraciones por la Ley de 2 de mayo de 1975, demuestran que el legislador catalán ha creído y querido actuar «de acuerdo con» (art. 9.10 del E.C.) las normas básicas que, persiguiendo en último término la protección del medio ambiente (art. 149.1.23.ª de la C.E.), incidían directamente en la protección de espacios naturales.

Los argumentos expuestos hasta aquí obligan a concluir que no es estimable la impugnación formulada contra la Ley 2/1982 del Parlamento catalán in toto, que éste sí tiene competencias para dictar por Ley la declaración de espacios protegidos y que, sin prejuzgar ahora la constitucionalidad de todos y cada uno de sus preceptos, la Ley impugnada está correctamente situada dentro de los límites marcados por el juego entre competencias exclusivas y normas básicas.

2. Según el representante del Gobierno de la Nación, aun en la hipótesis de que el Parlamento catalán fuese competente para dictarla, la Ley 2/1982, de 3 de marzo, ha vulnerado tres bases de la legislación estatal. Tal afirmación supone que las normas estatales supuestamente vulneradas tienen carácter de básicas y son de obligado respeto para la legislación comunitaria en la materia que nos ocupa. Veamos si es así en cada uno de los tres supuestos recogidos en el apartado II del escrito de interposición del recurso, supuestos a los que ya hicimos referencia en el primero de los antecedentes de esta Sentencia:

a) A juicio del Abogado del Estado la Ley impugnada ha prescindido en su tramitación de los informes preceptivos de que habla el art. 8 de la Ley de espacios naturales protegidos de 2 de mayo de 1975 y que detalla el art. 10 de su Reglamento. Aunque no se exprese ni se razone en tal sentido en la muy escueta argumentación del representante del Gobierno, de su impugnación parece inferirse que a su juicio tales normas de tramitación son básicas y de obligado cumplimiento, que no se han cumplido y que su incumplimiento invalida toda la Ley de la Comunidad. Sucede sin embargo que tales normas no son básicas ni de obligado respeto por parte de la Comunidad, por lo que su efectivo incumplimiento en modo alguno invalida la Ley impugnada.

En efecto, el hecho de que el art. 8 de la Ley 15/1975 imponga una determinada tramitación y ordene que se recaben unos informes a las entidades allí mencionadas, no implica que estas exigencias sean trasladables mecánicamente a la elaboración de los anteproyectos o proyectos legislativos de la Comunidad Autónoma, pues ésta tiene sus propios órganos de asistencia técnica, y lógicamente a ellos y en su caso a las entidades locales o a otras insertas en el ámbito de la Comunidad, tendrá que recabarles los oportunos informes o estudios, como, por lo demás, lo ha hecho en el caso que nos ocupa como se desprende del proyecto de Ley en cuestión («Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» núm. 20, de 20 de febrero de 1981) y de la exposición de motivos y el articulado de la Ley impugnada.

b) Según el Abogado del Estado la Ley catalana no respeta «las bases dimensionales» que establece la Ley de 2 de mayo de 1975. La expresión entrecomillada pertenece al escrito del representante del Gobierno de la Nación, pero ello no implica que en la citada Ley se fijen unas dimensiones precisas para las reservas integrales o para los parajes naturales de interés nacional, ni, menos todavía, que tales dimensiones tengan carácter básico en el sentido del art. 149.1.23.ª de la C.E. La Ley estatal dice que las reservas son espacios naturales «de escasa superficie», los parajes naturales espacios «de ámbito reducido» y que los parques nacionales serán «de relativa extensión» (arts. 2.4 y 3, respectivamente). De tan indeterminados conceptos no puede inferirse ninguna norma básica de obligado respeto para la Comunidad catalana, ni puede afirmarse -como sostiene el Abogado del Estado- que necesariamente el más pequeño de los parques nacionales deba ser mayor que cualquier paraje natural de interés nacional, por lo que siendo el parque nacional más pequeño de 1.812 hectáreas (dimensiones de las Tablas de Daimiel), la extensión del paraje natural de la Garrotxa (14.932 hectáreas según el Abogado del Estado, pero 9.180 según el Presidente del Parlamento de Cataluña) sería excesiva y no «de ámbito reducido». La dimensión de cada espacio natural digno de protección sólo es uno de los elementos a tener en cuenta para su clasificación, como pone de manifiesto la enorme oscilación en la extensión de los parques nacionales, el mayor de los cuales, el de Doñana, alcanza las 75.765 hectáreas. Sus límites no pueden ser, pues, términos de obligado respeto ni condicionan la extensión máxima de los parajes naturales, ni lo que el representante del Gobierno denomina «bases dimensionales» contienen normas básicas vinculantes para la Generalidad.

c) Finalmente, en el escrito de impugnación de la Ley 2/1982, de 3 de marzo, se afirma que su disposición adicional es contraria a la previsión del art. 149.3 de la C.E. de que las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas». Sin embargo el precepto constitucional con el que hay que confrontar la citada disposición adicional no es ese, pues, entre otras razones, no hay conflicto alguno entre la legislación estatal y la catalana sobre espacios naturales protegidos.

En consecuencia, la disposición ahora impugnada debe ser interpretada en función de la norma final del art. 149.3 de la C. E., donde se afirma que «el Derecho estatal será en todo caso supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas». Entendida en tal sentido la disposición adicional viene a reconocer, innecesaria pero acertadamente, valor supletorio en Cataluña a la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975 y a su Reglamento de 4 de marzo de 1977. Es claro que cuanto más amplia sea la normativa catalana sobre espacios naturales protegidos menor será el ámbito reservado al Derecho supletorio estatal, y sin duda eso es lo que significa, y así debe ser interpretada, la disposición de que tratamos. Teniendo, como tiene, la Generalidad competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos, puede dictar no sólo una Ley, como la 2/1982, declarando la protección sobre un determinado espacio, sino también una Ley general de Espacios Naturales Protegidos, si bien respetando en ella la específica limitación derivada, como ya se ha dicho antes, del propio art. 9.10 del Estatuto y de su remisión al 149.1.23.ª de la C.E., y es lógico que n el supuesto de que promulgara algún día esta Ley de contenido general la aplicabilidad de la Ley estatal de Espacios Naturales Protegidos y de sus normas reglamentarias quedaría cuantitativamente reducida. Por ello, donde la disposición adicional dice literalmente que la mencionada legislación estatal se aplicará «mientras el Parlament de Catalunya... no haya dictado una Ley de Protección de la Naturaleza», no debe entenderse que una vez dictada una Ley catalana de Espacios Naturales Protegidos (que ésta y no la defensa de la naturaleza es la materia sobre la que el art. 9.10 del E.C. le otorga competencia exclusiva) cesará la aplicación como Derecho supletorio de la legislación estatal, sino que la posibilidad de acudir a ésta será obviamente menor, aunque sin duda permanente a tenor («en todo caso») del art. 149.3 de la Constitución.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1982, de 3 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, y declarar que la disposición adicional de la Ley impugnada no es inconstitucional interpretada en los términos contenidos en el fundamento jurídico 2.c) de esta Sentencia.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y dos.