

26892 Pleno. Sentencia 163/1995, de 8 de noviembre de 1995. Cuestión de inconstitucionalidad 2.346/1993. En relación con los arts. 5, 6 y 7 y disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Naturales Protegidos. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.346/93, 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, de espacios naturales protegidos, por poder vulnerar el art. 149.1.23.^a C.E., en relación con lo dispuesto en los arts. 6 y 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Andalucía, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 20 de julio de 1993, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Granada, al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de junio anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 5, 6 y 7, y disposición adicional primera de la Ley 2/1989, de 18 de julio, del Parlamento de Andalucía, sobre espacios naturales protegidos.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 619/90, instado en su día por la «Asociación de Productores de Caza de Andalucía» y nueve más contra la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, sobre impugnación del Decreto 11/1990, de 30 de enero de 1990, de la Consejería de Presidencia, por el que se crearon las Juntas Rectoras de los Parques Naturales, y del Decreto 12/1990, de misma fecha que el anterior, por el que se asignó a los Consejos Provinciales de medio ambiente la función de colaboración en la gestión de los Parajes y Reservas Naturales.

Por providencia de 2 de marzo de 1993, la Sección otorgó a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que pudiesen alegar lo que desearan acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos citados de la Ley 2/1989, de 18 de julio, de espacios naturales

protegidos. Evacuaron el trámite conferido la representación de la Junta de Andalucía, que estimó que la cuestión sólo podía plantearse respecto del art. 7 y de la disposición adicional primera de la reiterada Ley; así como la representación de la «Asociación de Productores de Caza de Andalucía» y otros, que se adhirió al planteamiento propuesto.

3. El órgano judicial fundamenta la posible inconstitucionalidad de la Ley que cuestiona en las consideraciones siguientes:

A) De acuerdo con el reparto constitucional de competencias en materia de medio ambiente —cuyo disfrute por todos se consagra como derecho en el art. 45 C.E.—, al Estado se atribuye la legislación que podría concepcuarse como básica sobre la protección del medio ambiente, en tanto que las Comunidades Autónomas llamadas plenas están facultadas para dictar normas adicionales de protección (art. 149.1.23.^a C.E.). En este marco se inserta la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que se configura como la legislación estatal básica en la materia. Pues bien, esta legislación condiciona la declaración de cualquier espacio natural protegido a la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona, y sólo como excepción se contempla en su art. 15.2 la posibilidad de alterar tal orden de proceder «cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare», en cuyo caso «deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación».

B) Sin embargo, frente a lo dispuesto en el precepto recién citado, la Ley 2/1989 procede a inventariar diecisiete Parques Naturales, veintiocho Reservas Naturales y treinta y un Parajes Naturales, de los cuales sólo existían anteriormente cuatro, once y dos, respectivamente, sin que se hubiera efectuado la requerida previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, y sin que se hubiera hecho constar las razones justificativas de tal omisión. En consecuencia, resulta evidente a juicio de la Sala que los arts. 5, 6 y 7, así como la disposición adicional primera de la Ley andaluza contradicen las previsiones de los arts. 6 y 15 de la Ley 4/1989, pues ha ignorado el procedimiento establecido en la Ley estatal, con lo cual no sólo se ha defraudado la competencia exclusiva que atañe al Estado ex art. 149.1.23.^a C.E., sino que además se ha vulnerado el derecho constitucional a la participación social, que sí se había respetado en la Ley 4/1989.

C) Dicho lo anterior, puede fácilmente deducirse que, en efecto, el fallo que ha de dictarse en el recurso contencioso-administrativo formulado contra los Decretos 11/1990 y 12/1990, ambos fechados el 30 de enero, depende directamente de la validez o invalidez de los reiterados preceptos de la Ley 2/1989, pues aquéllos se dictaron precisamente en desarrollo de ésta. Con todo, cabría interrogarse si, al tratarse de un problema relativo a la prevalencia de normas, podría ser resuelto por la propia Sala sin necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, de conformidad con aquel sector doctrinal que entiende que, en virtud del art. 149.3 C.E., la prevalencia de la Ley básica estatal obliga a su aplicación directa frente a la norma autonómica. Sin embargo, aun reconociendo la importancia práctica de esta vía directa de control de los excesos e infracciones de las leyes autonómicas contra las leyes básicas del Estado, la Sala considera pertinente el planteamiento de la cuestión, atendiendo al juicio de relevancia antes expuesto y al hecho de que no se haya efectuado impugnación

directa alguna, a través del recurso de inconstitucionalidad, por parte de los legitimados para ello.

4. Mediante providencia de 21 de septiembre de 1993, la Sección Segunda del Tribunal acordó: 1) Admitir a trámite la cuestión planteada; 2) Dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y a la Junta de Andalucía, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; y 3) Publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. En escrito registrado el 7 de octubre de 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados dio traslado del acuerdo de la Cámara de que la misma no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, remitiéndose a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Mediante escrito registrado el 8 de octubre, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Cámara de que se le diera por personada en el procedimiento y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado el 15 de octubre, el Abogado del Estado manifestó que se personaba en nombre del Gobierno en la cuestión de inconstitucionalidad, absteniéndose de formular alegaciones.

7. La Fiscalía General del Estado presentó sus alegaciones el 18 de octubre de 1993, en los términos que resumidamente se exponen a continuación.

A) Comienza su escrito determinando el carácter básico de la legislación estatal cuya inobservancia por parte de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989 ha suscitado la presente cuestión. A tal propósito indica que los arts. 6 y 15 de la Ley estatal 4/1989 fueron declarados normas básicas por la disposición adicional quinta, con apoyo en lo dispuesto en el art. 149.1.23.^a C.E., en virtud del cual es competencia exclusiva del Estado la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Este carácter básico de las normas estatales que se desprende del art. 149.1.23.^a C.E. y de la propia Ley estatal viene a ser reconocido por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que, en su art. 15.1, atribuye a esta Comunidad «en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: 7.^a Medio ambiente. Higiene de la contaminación biótica y abiótica». Pues bien, de una parte, el citado art. 15 de la Ley estatal 4/1989 establece, en su primer apartado, que «la declaración de los Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los recursos naturales de la zona»; en tanto que, en el segundo, admite excepcionalmente que tal declaración se produzca sin la previa aprobación del Plan, siempre y cuando «existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare». Y, por su parte, el art. 6 de la Ley 4/1989 dispone que «el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente los trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las Asociaciones que persigan el logro de los principios del art. 2 de la presente Ley».

Sin embargo, la Ley andaluza cuestionada procede a inventariar una miríada de Parques, Reservas y Parajes

naturales sin cumplir los trámites previstos en el art. 15.1 de la Ley estatal; lo cual pretende salvarse del siguiente modo por su disposición adicional primera: «La declaración de los Parques y Reservas que se incluyen en esta Ley se considerará excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que contempla la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres, dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía».

B) Delimitado así el marco normativo de la cuestión, la Fiscalía aborda acto seguido el interrogante de si existe una efectiva contradicción entre las tantas veces reiteradas normas estatales y autonómicas o si, por el contrario, estas últimas se limitan a establecer unos requisitos de protección superiores a los de la legislación estatal, lo que resultaría permitido de conformidad con la STC 170/1989. Interrogante cuya elucidación precisa tomar en consideración los intereses protegidos por la Ley estatal, entre los cuales descuella, obviamente, como su propio nombre indica, la «conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres»; pero, además, tal normativa no desconoce otros intereses que pueden verse afectados con motivo de las actuaciones que se adopten en pro de dicha conservación, las cuales son susceptibles de incidir en derechos individuales (fundamentalmente el de propiedad) y colectivos. De ahí que exija una planificación previa a la declaración de Parques y Reservas, que sólo excepcionalmente podrá soslayarse «cuando existan razones que lo justifiquen, y que se harán constar expresamente en la norma que los declare» (art. 15.2), y que se incluya necesariamente en la elaboración de los planes trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de asociaciones e intereses sociales e institucionales afectados (art. 6).

Frente a estas consideraciones, el Fiscal General del Estado entiende que la inobservancia del requisito de la planificación previa no encuentra una adecuada justificación en la parca argumentación ofrecida por la disposición adicional primera de la Ley andaluza, que se ciñe a apelar a la «urgencia de la adopción de las medidas». No se ofrece, en efecto, la más mínima explicación de las razones de dicha urgencia, lo que resulta manifiestamente insuficiente atendiendo a que la Ley estatal exige la constancia expresa de los motivos que justifican la excepción a la regla general; constancia que debe referirse a todos y cada uno —individualmente considerados— de los Parques y Reservas que se declaren por este procedimiento. Tanto la utilización del término «excepcionalmente» con que comienza el art. 15.2 de la Ley estatal, como la exclusión de los trámites de audiencia a los interesados e información pública previos, que consagran una forma de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos [art. 23 y 105.1 a) C.E.] obligan a una interpretación rigurosa de la tantas veces citada disposición adicional.

Por todo lo expuesto, concluye el Fiscal General del Estado interesando se dicte Sentencia que declare que los arts. 5, 6 y 7, así como la disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, vulneran el art. 149.1.23.^a C.E. en relación con los arts. 6 y 15 de la Ley 4/1989.

8. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por su parte, evacuó el trámite de alegaciones otorgado mediante escrito registrado el 4 de noviembre de 1993, donde se contiene, en lo sustancial, la siguiente argumentación:

A) En lo concerniente a la admisibilidad de la cuestión, se analiza en primer término si todos los preceptos de la Ley andaluza 2/1989 cuya inconstitucionalidad se denuncia tienen influencia en la decisión del recurso contencioso-administrativo. Con tal propósito comienza recordando que lo que se impugnaba en dicho recurso eran los Decretos 11/1990 y 12/1990, de 30 de enero, por los que se crearon las Juntas Rectoras de los Parques Naturales declarados en la Ley 2/1989, y se atribuyó a los Consejos Provinciales de Medio Ambiente la función de colaborar en la gestión de los Parajes y Reservas Naturales, respectivamente. Por lo que hace al primero de los Decretos citados, afirma la representación de la Junta de Andalucía que en nada afectaría a la decisión que se hubiera de adoptar en el recurso los arts. 5 y 6 de la Ley 2/1989, habida cuenta de que los mismos se refieren, respectivamente, a las Reservas Naturales y a los Parajes Naturales. Consiguientemente, sólo tendrían relación directa con dicho Decreto el art. 7 —por el que se declaran Parques Naturales— y la disposición adicional primera, y ésta únicamente en parte, pues también se refiere a las Reservas Naturales, que no son objeto del Decreto 11/1990. En lo atinente al Decreto 12/1990, se señala que, aun cuando su objetivo sea atribuir a los Consejos Provinciales de Medio Ambiente la función de colaboración en la gestión de los Parajes y Reservas Naturales, su validez, no depende de los arts. 5 y 6, así como de la disposición adicional primera de la Ley 2/1989, ya que el referido Decreto se dicta en desarrollo del art. 19.1 de la misma Ley, pudiendo tener existencia con independencia de aquellos preceptos. En definitiva, y atendiéndose a lo dispuesto en el art. 35 LOTC, la cuestión sólo podría plantearse respecto del art. 7 y, parcialmente, de la disposición adicional primera de la Ley 2/1989, al ser los únicos preceptos que podrían tener influencia en la resolución del recurso, de cuya validez, por otro lado, únicamente dependería la decisión en relación con los arts. 1 y 4 del Decreto 11/1990, pues el resto de las disposiciones de éste y el Decreto 12/1990 pueden tener existencia con independencia de los preceptos de la Ley 2/1989, al regular otras cuestiones con carácter general que no se verían afectadas por los mismos.

B) Se aduce, en segundo término, que el Auto de planteamiento de la cuestión vulnera la exigencia de que se concrete «el precepto constitucional que se supone infringido» (art. 35.2 LOTC), por lo que debe declararse su inadmisibilidad. Pues, además de la imputación de que la Ley autonómica ha quebrantado el orden constitucional de competencias, con la pertinente cita de la disposición constitucional lesionada, el órgano judicial ha apuntado que la Ley 2/1989 «vulnera el derecho constitucional a la participación social», sin especificar cuál es el precepto de la Constitución afectado, y ni tan siquiera señalar qué principio o doctrina constitucional lo reconoce y ampara y con qué extensión, lo que impide rebatir tal alegación, dada su vaguedad e imprecisión. De ahí que solicite la inadmisibilidad de la cuestión, bien en su integridad, bien en lo que no se refiera a lo estrictamente competencial por vulneración del art. 149.1.23.ª C.E.

C) De otra parte, el citado Consejo de Gobierno entiende insoslayable abordar el interrogante, suscitado en el Auto, de si los órganos judiciales pueden inaplicar una Ley autonómica por contradecir lo sostenido en las bases estatales, aun cuando el mismo carezca de repercusión práctica en el presente caso, dado que finalmente se optó por plantear la cuestión. A su juicio, esta posibilidad es absolutamente incompatible con los sistemas de jurisdicción constitucional concentrada, como el nuestro, que se basan en el monopolio por parte del Tribunal

Constitucional del control de constitucionalidad de las Leyes, según se desprende del art. 163 C.E., que impone a los órganos judiciales plantear la cuestión de inconstitucionalidad cuando duden, en algún proceso, de la adecuación a la Constitución de una Ley de cuya validez dependa el fallo, y así ha venido a corroborarlo la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 4/1981). Frente a la claridad y rotundidad de esta argumentación, no puede alzarse la cláusula de prevalencia recogida en el art. 149.3 C.E., por más que un «cierto sector doctrinal», sin duda minoritario, haya defendido que, con base en la misma, es dable que los órganos judiciales acuerden la inaplicación de la Ley autonómica que contradiga lo establecido por las bases estatales. En efecto, sea cual fuere el alcance último de tal cláusula, lo que resulta evidente es que en ningún caso puede ser utilizada para, a su amparo, enjuiciar la validez de las Leyes. Con la misma se podría ciertamente, resolver cuestiones de vigencia, pero no aquellos interrogantes que impliquen un juicio de constitucionalidad y, por consiguiente, de validez de la norma. Y, en este caso, resulta absolutamente evidente que no es posible realizar un juicio de vigencia de los preceptos en cuestión que puede desligarse del de su validez. Por lo tanto, la reiterada cláusula pretende garantizar la prevalencia del derecho estatal cuando proceda, pero siempre y cuando no implique un enjuiciamiento de la ley autonómica, pues, de lo contrario, si se permitiese a los Jueces y Tribunales efectuar este tipo de control y optar, en su caso, por su inaplicación, ello supondría una gravísima vulneración de los elementos estructurales claves en que se sustenta el Estado Autonómico, al privar a las leyes autonómicas de la nota de irresistibilidad, con lo cual, en muchos aspectos, más tendrían en común con los reglamentos que con verdaderas leyes.

D) Entrando ya en el fondo de la cuestión planteada, el escrito de la Junta de Andalucía comienza afirmando que las dudas acerca de la adecuación de los preceptos de la Ley autonómica a los arts. 6 y 15.2 de la Ley estatal sólo pueden sostenerse desde una incorrecta inteligencia de los preceptos básicos en cuestión. Y el hilo argumental que le permite llegar a tal conclusión arranca de la constatación de que el legislador básico ha previsto la coexistencia de dos formas de declaración de espacios naturales, ya por Ley ya por disposición administrativa, dejando un ámbito de libertad al legislador de desarrollo para que determine el instrumento normativo que en cada caso podrá utilizarse. De este modo, la Ley andaluza 2/1989 vino inmediatamente a declarar una serie de Reservas Naturales (art. 5.2), Parajes Naturales (art. 6) y Parques Naturales (art. 7), y previó que, en el futuro, habría de ser igualmente una Ley la que declarase los Parajes Naturales [art. 2 a)] y las Reservas Naturales (art. 5), bastando, por el contrario, con un Decreto del Consejo de Gobierno para que, en lo sucesivo, se efectuase la declaración de los Parques Naturales (art. 8.1), los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos (art. 8.3). Esta intervención de la Ley en la declaración de los espacios naturales se apoya, obviamente, en la propia reserva de Ley contemplada en el art. 53 C.E. en relación con los derechos del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución (entre los que se encuentra el de propiedad), si bien, dada la naturaleza del objeto regulado (el suelo), puede ser necesario que el régimen legal sea completado con instrumentos administrativos que establezcan el uso y destino de cada suelo según su clasificación. Pero ello no impide, naturalmente, que la Ley pueda entrar a normar con detalle dicho estatuto, regulando lo más exhaustivamente posible sus usos, como elementos integrantes del contenido del dominio.

Pues bien, la existencia de esta dualidad de poderes públicos a los que se atribuye la función de efectuar estas declaraciones constituye un dato clave para la correcta comprensión del art. 15 de la Ley 4/1989. De acuerdo con este precepto, la actuación administrativa debe estar previamente legitimada por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, lo cual resulta absolutamente coherente con el principio de legalidad (art. 103 C.E.), en el sentido de que la Administración ha de estar habilitada por una norma para actuar, en especial si afecta a la esfera de los derechos de los ciudadanos. Además, como imperativo derivado de la cláusula del Estado Democrático (art. 1.1 C.E.), tanto la Constitución como las Leyes introducen diversas fórmulas de participación social en la actuación administrativa, previéndose trámites de audiencia, consultas a intereses afectados, etc. Sólo desde esta perspectiva cabe concebir las exigencias previstas en el art. 6 de la Ley 4/1989, y por tanto la necesidad de que se elabore previamente el Plan de Ordenación de Recursos Naturales contemplada en el art. 15.1 de la tantas veces reiterada Ley 4/1989.

Sin embargo, carece de sentido exigir la aplicación de estos requisitos cuando es la propia Ley la que se encarga de declarar los Parques Naturales, pues la intervención del legislador constituye la máxima garantía posible en un Estado democrático de Derecho, al no pretender la reserva de Ley sino que «la regulación de determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes» (STC 19/1987, fundamento jurídico 4.º), o, expresado en parecidos términos, que «la regulación de los ámbitos de libertad que corresponde a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes» (STC 83/1984, fundamento jurídico 4.º). En atención a lo dicho, no cabe sino concluir que la única interpretación del art. 15 de la Ley 4/1989 que se adecúa al principio de separación de poderes acuñado por la Constitución es aquella que entiende que el previo Plan de Ordenación de Recursos Naturales únicamente es exigible respecto de las declaraciones de espacios naturales llevadas a cabo por la Administración, pero que no puede extenderse a las que se efectúen por Ley. De lo contrario, de admitirse la interpretación del Auto de planteamiento de la cuestión, sólo podría llegarse a dos resultados igualmente inaceptables, a saber: o bien el poder ejecutivo, a quien corresponde aprobar el reiterado Plan, puede imponer sus dictados al legislador, quien se limitaría a ratificar con fuerza de Ley lo decidido por aquél; o bien dispone el legislador del pertinente margen de apreciación propia, con lo cual el Plan pierde su carácter vinculante y deviene, en consecuencia, innecesario.

Por lo demás, esta tesis de que no se produce infracción alguna de las normas básicas por la declaración legislativa de espacios naturales sin previo Plan encuentra apoyos en la propia jurisprudencia constitucional. Así, el Tribunal Constitucional no planteó objeción alguna frente a este pretendido incumplimiento al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley 1/1985 de la Comunidad Autónoma de Madrid, que declaró el Parque de la Cuenca Alta del Manzanares, por más que dicho enjuiciamiento se efectuase tomando como «marco de conjunto, en este proceso constitucional, el *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento, es decir, la Ley 4/1989, de 29 de marzo» (STC 170/1989, fundamento jurídico 3.º, *in fine*). Y, en la misma línea, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la innecesariedad constitucional de que, antes del procedimiento legislativo, se hayan de desarrollar determinados trámites con audiencia de entidades sociales, con lo que difícilmente puede hablarse de la existencia de un derecho constitucional a la participación

social que haya de desplegarse en esta materia [SSTC 69/1982, fundamento jurídico 2.º a); y 82/1982, fundamento jurídico 3.º].

Pero es que, además, no puede olvidarse, y así lo recuerda la Exposición de Motivos de la Ley autonómica cuestionada, que la misma guarda una estrecha conexión con las exigencias emanadas del Derecho Comunitario, que en el momento de aprobarse la Ley se hallaban contenidas en la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la conservación de las zonas silvestres, y a las que actualmente han de añadirse las previstas en la Directiva 92/46/CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitat naturales y de la fauna y la flora silvestres. La existencia de esta normativa comunitaria impone, consiguientemente, una interpretación tal de la legislación española que facilite el cumplimiento de esos deberes de conservación medioambiental, eludiendo aquellas otras lecturas, como lo que ahora se combate, que entrañen un retraso de las medidas proteccionistas al supe-ditarlas al cumplimiento de unos rigurosos trámites procedimentales. Condicionar la adopción de las decisiones que la normativa comunitaria reclama a la previa aprobación de los Planes habría supuesto inevitablemente que determinados espacios naturales hubiesen permanecido largo tiempo desprotegidos, por lo que, ante el riesgo de una posible condena del Estado español por parte de las instituciones comunitarias — riesgo en absoluto hipotético, como lo acredita la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 2 de agosto de 1993, por la que se condenó a España ante la falta de protección de las Marismas de Santoña—, se hacía evidente que era de todo punto urgente que se estableciese el pertinente régimen de protección, como no era menos obvio que sólo la Ley podía satisfacer tales necesidades de urgencia.

E) Junto a las consideraciones antes reseñadas, no pueden tampoco pasar desapercibidas para la resolución de la cuestión las especificidades que presenta la distribución de competencias en la materia que nos ocupa. Según ha venido interpretando la jurisprudencia constitucional, al Estado corresponde dictar la legislación básica, estableciendo «toda la normativa necesaria para la protección del medio ambiente» (STC 149/1991, fundamento jurídico 1.º D), en tanto que la Junta de Andalucía posee competencia exclusiva respecto de los espacios naturales protegidos (art. 13.7 E.A.A.), sin que la forma de relacionarse ambas regulaciones sea la típica de legislación básica-legislación de desarrollo, sino que es el de un estándar proteccionista mínimo establecido por el Estado que puede ser mejorado por las Comunidades Autónomas (SSTC 170/1989, fundamento jurídico 2.º; y 149/1991, fundamento jurídico 1.º D). Frente a esta afirmación no puede esgrimirse que el Estatuto andaluz no haga mención a normas determinadas de protección, habida cuenta de que los títulos competenciales «espacios naturales protegidos» (exclusivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23.ª C.E., según el art. 13.7 E.A.A.) y «medio ambiente» (desarrollo legislativo y ejecución, art. 15.1.7.º E.A.A.) habilitan sobradamente a la Comunidad Autónoma para la aprobación en la presente Ley. Todo ello sin olvidar que ante «la evidente dificultad que, en la práctica, ofrece la distinción entre normas que desarrollan la legislación estatal y normas que establecen medidas adicionales de protección, permite establecer una cierta equiparación, a estos efectos, entre todas las Comunidades Autónomas» (STC 146/1991, fundamento jurídico 1.º D).

Pues bien, la Ley andaluza cuestionada, al efectuar directamente la declaración de determinados Reservas, Parajes y Parques Naturales, puede considerarse una norma que establece unas medidas de protección adicio-

nales inmediatamente ejecutivas, pero que en nada obstaculiza o impide que los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, tras las audiencias e informaciones públicas correspondientes, se encarguen posteriormente de acometer el desarrollo pleno del régimen jurídico de los espacios naturales.

F) Finalmente, la representación de la Junta de Andalucía sostiene que, en caso de existir alguna contradicción entre la Ley 2/1989 y el art. 15 de la Ley 4/1989, ésta habría de resolverse declarando la inconstitucionalidad del precepto básico, de acuerdo con las argumentaciones ya vertidas sobre el particular —y a las que, en consecuencia, se remite— en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.232/89, luego acumulado a los registrados bajo los núms. 1.220/89, 1.238/89, 1.239/89, 1.260/89 y 1.268/89.

Por todo lo expuesto, el escrito de alegaciones concluye solicitando de este Tribunal que dicte Sentencia por la que declare inadmisibile la cuestión o, en su defecto, la desestime; y, mediante otrosí, que autorice la presentación de un informe sobre los valores naturales de los Espacios Naturales de Andalucía, en relación con las Directivas comunitarias y otras normativas, el cual, dada su complejidad, aún se hallaba en proceso de elaboración por parte de la Agencia del Medio Ambiente.

9. Mediante escrito registrado el 10 de noviembre de 1993, el Parlamento de Andalucía, por medio de su Presidente, presentó escrito de alegaciones, en el que solicitaba se desestimase en todos sus extremos la cuestión de inconstitucionalidad, argumentando a tal propósito lo que ahora sigue:

A) Tras exponer resumidamente los antecedentes, y recordar específicamente que el art. 15.2 de la Ley estatal permite, como excepción, que se proceda a la declaración de Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de las Reservas Naturales, sostiene que la Ley andaluza ha satisfecho los requisitos que legitiman tal excepción, a saber: que existan razones que así lo justifiquen y que se haga constar expresamente en la norma que los declare. Tanto de su disposición adicional primera como de su Exposición de Motivos se infiere con claridad que se explicitaron las razones de urgencia que justificaban la decisión adoptada. De otro lado, el Auto alega la vulneración de un pretendido «derecho constitucional a la participación social», el cual —ha de presumirse— lo deducen del art. 6 de la norma estatal, cuando se refiere a «consulta de intereses sociales e instituciones afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los preceptos del art. 2 de la presente Ley». Sin embargo, con tal invocación en realidad no se está sino trayendo a colación la vulneración del procedimiento establecido por la norma estatal con carácter de «básico», pero, como ya se ha señalado, la posibilidad de orillar excepcionalmente dichos trámites previos fue prevista por la propia norma estatal, acogiéndose lícitamente a dicho régimen excepcional la Ley autonómica cuestionada. Por lo tanto, el razonamiento de la Sala encaja más en un juicio acerca del proceder de la Administración, que, respetando formalmente la norma jurídica pudiera defraudar la misma, incidiendo en arbitrariedad, que en un estricto juicio de constitucionalidad en el que lo que hay que analizar es la conformidad a la Constitución de determinado texto legal.

B) Entrando ya en otro orden de cuestiones, se señala en el escrito del Parlamento de Andalucía que la Sala abordó el problema atendiendo únicamente a dos títulos competenciales: el recogido en el art. 149.1.23.ª C.E., en virtud del cual corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio

de las normas adicionales de protección que pudieran establecer las Comunidades Autónomas; y el contenido en el art. 15.1.7.º E.A.A., según el cual atañe a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y de ejecución de la materia medio ambiente. Se olvida, en consecuencia, que el art. 13.7 E.A.A. atribuye a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de espacios naturales, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23.ª C.E. Esta distinción entre las materias «medio ambiente» y la de «espacios naturales» obliga, como es obvio, a diferenciar a su vez dos ámbitos competenciales diversos, ya que si se entendiera el concepto «medio ambiente» de una manera omnicomprensiva que englobase todos los factores que pudieran incidir en el mismo, es evidente que se llegaría a resultados absurdos, que, por lo demás, privarían de contenido al marco competencial de la Comunidad Autónoma.

El problema estriba en que el legislador estatal, animado por el propósito de eludir las dificultades que conlleva precisar el alcance del concepto «medio ambiente», intentó solventar la cuestión con la Ley 4/1989, pretendiendo la asimilación sin más del concepto «medio ambiente» utilizado por el art. 45.2 C.E. con el de «espacios naturales», que constituye la rúbrica del propio texto legal. Al proceder de este modo, se ignora que, dado el tenor literal del art. 13.7 E.A.A., el concepto «espacio natural» goza de un significado autónomo aunque conexo con el de «medio ambiente», privando así de sentido al propio esquema competencial fijado por el Estatuto.

Concluye este escrito de alegaciones con la consideración de que, en cualquier caso, la declaración mediante norma legal de determinados espacios naturales no parece afectar, *per se*, al medio ambiente, pues serían, por el contrario, las medidas y disposiciones que pudieran adoptarse en relación con dicha declaración las que pudieran incidir sobre el mismo.

10. Mediante providencia de 16 de noviembre de 1993, la Sección Segunda, entre otros extremos, autorizó que la Junta de Andalucía presentase el informe de la Agencia de Medio Ambiente cuya aportación solicitó en su escrito de alegaciones. Dicho informe sería, en efecto, registrado en este Tribunal el 25 de noviembre de 1993.

11. Por providencia de 7 de noviembre de 1995, se señaló el día 8 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso, el órgano judicial cuestiona la constitucionalidad de los arts. 5, 6 y 7 y de la disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, de espacios naturales protegidos, por poder vulnerar el art. 149.1.23.ª C.E. en relación con lo establecido en los arts. 6 y 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres; así como por ignorar el «derecho constitucional a la participación social», que sí habían respetado los aludidos preceptos de la Ley estatal. De acuerdo con lo dispuesto en dichos artículos de la Ley 4/1989 —cuyo carácter de normas básicas se declaró en su disposición adicional quinta—, la declaración de Parques y Reservas requerirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona (art. 15.1), si bien, excepcionalmente, podrá acordarse tal declaración sin la previa aprobación del Plan, «cuando existan razones que lo justi-

fiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare», en cuyo caso «deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación» (art. 15.2). Por su parte, el art. 6 establece que «el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e instituciones afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios» inspiradores de la Ley.

Frente a este régimen diseñado en tales normas básicas, la Ley autonómica procede a inventariar, sin la previa elaboración de Plan alguno, una larga serie de Reservas Naturales (art. 5), Parajes Naturales (art. 6) y Parques Naturales (art. 7), sin que se ofrezca otra justificación al respecto que la contenida en su disposición adicional primera, esto es: «La declaración de los Parques y Reservas que se incluyen en esta Ley se considerará excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que contempla la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía». Pues bien, a juicio del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad que ahora ha de ocuparnos, en la medida en que la Ley impugnada ha declarado un elevado número de espacios naturales sin proceder a la elaboración previa de los Planes, y sin haber hecho constar las razones justificativas de tal omisión, cabe estimar que se han ignorado las bases estatales, ocasionando con ello la vulneración del art. 149.1.23.ª C.E. y; al tiempo, la del «derecho constitucional a la participación social» que aquéllas sí garantizaban. En el mismo sentido se manifiesta el Fiscal General del Estado.

2. Tarea previa a la de examinar la constitucionalidad de los preceptos impugnados debe ser, sin embargo, la de determinar si se cumplen las condiciones procesales exigidas por el art. 35 LOTC para la admisión de las cuestiones de inconstitucionalidad, pues la representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía manifestó algunos reparos al respecto, y, según viene sosteniendo de modo constante este Tribunal, la falta de condiciones procesales no sólo puede ser apreciada en el trámite de admisión de la cuestión previsto en el art. 37 LOTC, sino también en la fase de resolución de la misma.

La primera de las objeciones vertidas en su escrito de alegaciones estriba en que no todos los artículos de la Ley andaluza cuya constitucionalidad se denuncia tienen influencia en la decisión del proceso *a quo*. Señala a tal propósito que lo que se impugnaba en el recurso contencioso-administrativo eran los Decretos 11/1990 y 12/1990, de 30 de enero, por los que se crearon las Juntas Rectoras de los Parques Naturales y se atribuyó a los Consejos Provinciales de Medio Ambiente la función de colaborar en la gestión de los Parajes y Reservas Naturales, respectivamente. Por lo que hace al primero de los Decretos citados, es evidente, a juicio de la representación del citado Consejo de Gobierno, que en nada afectan a la decisión que deba adoptarse en el recurso los arts. 5 y 6 de la Ley impugnada, ya que éstos versan sobre las Reservas y los Parajes Naturales, teniendo, pues, únicamente relación directa con el Decreto 11/1990 el art. 7 —que sí se refiere a los Parques Naturales— y la disposición adicional primera, y ésta únicamente en lo atinente a los Parques Naturales, pues también se refiere a las Reservas, que no son objeto de tal Decreto. Y, en lo que concierne al Decreto 12/1990, se apunta en el escrito de alegaciones que, aun cuando su objetivo sea atribuir a los Consejos Pro-

vinciales de Medio Ambiente la función de colaboración en la gestión de los Parajes y Reservas Naturales, su validez no depende de los arts. 5 y 6 ni de la disposición adicional primera de la Ley 2/1989, pues dicho Decreto se dictó en desarrollo del art. 19.1 de esta Ley, pudiendo tener existencia con independencia de aquellos preceptos.

Esta argumentación debe ser íntegramente compartida por este Tribunal. En efecto, de las dos disposiciones reglamentarias impugnadas en el proceso *a quo*, la primera —el Decreto 11/1990— concierne únicamente a los Parques Naturales, por lo que los arts. 5 y 6 cuestionados, referentes a las Reservas y Parajes Naturales, ningún fundamento pueden aportar al mencionado Decreto, cuya validez no cabe conectar con los mismos, sino sólo con el art. 7 y la disposición adicional primera —y aun ésta con exclusión de la referencia a las Reservas—. Por lo que atañe, en segundo lugar, al Decreto 12/1990, que fue dictado en desarrollo del art. 19.1 de la Ley impugnada, se trata de una disposición que, ceñida a delimitar las funciones atribuidas a los Consejos Provinciales de Medio Ambiente en la gestión y administración de los Parajes y Reservas Naturales no adscritos a Convenios o Acuerdos Internacionales, tiene un alcance general, esto es, independiente del problema de los concretos espacios inventariados declarados como Parajes y Reservas en los arts. 5 y 6 de la Ley. En consecuencia, estos preceptos legales no constituyen el presupuesto de la validez del Decreto 12/1990, ni, consiguientemente, tampoco pueden serlo la disposición adicional primera o, tanto menos, el art. 7 de la reiterada Ley. Así pues, normas con rango de Ley aplicables al caso y de cuya validez dependa el fallo (art. 35.1 LOTC) no son sino, de entre las cuestionadas en el Auto de planteamiento, el art. 7 y la disposición adicional primera, debiendo excluirse, por tanto, del objeto del presente proceso los arts. 5 y 6 de la Ley autonómica por carecer de relevancia para el pronunciamiento que está llamado a emitir el órgano judicial.

3. La segunda objeción procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía es que la mera invocación del «derecho constitucional a la participación social», sin mayor precisión ni argumentación, incumple la exigencia de que se concrete «el precepto constitucional que se supone infringido» (art. 35.2 LOTC). Ahora bien, es de tener en cuenta que dicha invocación no se contiene en la parte dispositiva del Auto por el que se acuerda el planteamiento de la cuestión, sino únicamente en su fundamentación jurídica, como forma de subrayar la relevancia constitucional de los preceptos estatales básicos que se citan como infringidos. La cuestión planteada estrictamente en dicho auto es la de si los referidos artículos de la Ley andaluza «vulneran la atribución de competencia exclusiva al Estado, consagrada en el art. 149.1.23.ª de la Constitución, en relación con lo dispuesto en los arts. 6 y 15.2 de la Ley 4/1989». Ciertamente, estos últimos preceptos estatales conectan con lo que la Sala llama «derechos de participación social», y que encuentran su expresión constitucional más característica en la letra a) del art. 105 C.E., pero ello no parece suficiente para considerar que la Sala haya planteado un problema de inconstitucionalidad «directa», es decir, una solicitud de confrontación inmediata de la Ley andaluza con el art. 105 a) C.E. El control de constitucionalidad viene referido, como se decía, al art. 149.1.23.ª en relación con los preceptos declarados básicos de la Ley 4/1989, por más que la relevancia constitucional sustantiva de estos últimos preceptos no deba ser por entero ignorada.

4. Antes de proceder, sin embargo, al análisis de la cuestión así delimitada, conviene dar respuesta a la

duda competencial a la que la Sala dedica el tercero y último de los fundamentos jurídicos de su Auto. La Sala expone que «tratándose de un problema relacionado con los principios de competencia y de jerarquía normativa, o, cuando menos, de prevalencia de normas» se plantea «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 aquéllas —como Ley básica— de más valor 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». Si bien la Sala termina inclinándose por la segunda opción, el alcance de una duda de estas características, suscitada por un Tribunal Superior de Justicia, hace que la misma no deba quedar sin respuesta expresa por nuestra parte, especialmente cuando el Letrado de la Junta le ha dedicado buena parte de sus extensas alegaciones.

El inciso segundo, *in fine*, del art. 149.3 C.E. proclama 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». De esta conocida como «cláusula de prevalencia» extrae la Sala la consecuencia, planteada al menos como duda y negada por el Letrado de la Junta, de un deber de «aplicación directa» de la norma estatal, con la consiguiente inaplicación *per se* de la Ley autonómica, y como alternativa al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Ahora bien, lo que la Sala de este modo ha venido a plantearnos no es una cuestión relativa a la prevalencia de «las normas» del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas en los términos de dicho precepto, sino, de modo mucho más concreto, la de su propio ámbito de jurisdicción tal como resulta de lo previsto en los arts. 163 C.E. y concordantes cuando del control de las leyes específicamente se trata. Esta cuestión, sin embargo, encuentra una precisa respuesta en la propia Constitución y suficientes claves interpretativas en nuestra propia jurisprudencia, de las que resulta una respuesta negativa a la facultad que la Sala ha considerado poder encontrar en el art. 149.3 C.E.

En efecto, en relación con las «normas» autonómicas la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía contienen una disposición específica cuando de normas «con rango de ley» (art. 163 C.E.) o «con fuerza de ley» [art. 153 a) C.E. y art. 45.1 E.A.A.] se trata: El control de constitucionalidad de las mismas corresponde a este Tribunal Constitucional. El precepto estatutario añade incluso que tal control corresponde «exclusivamente» al Tribunal Constitucional. Quiere ello decir que los Jueces y Tribunales integrantes del Poder Judicial no pueden pretender una excepción a lo previsto en los arts. 163 y 153 a) C.E., así como en el correspondiente precepto estatutario, como consecuencia de un determinado entendimiento de lo previsto, de forma más general y en un diferente contexto constitucional, en el art. 149.3, inciso segundo, *in fine*, C.E.

Ciertamente, los citados preceptos, y más en concreto el art. 153 a) C.E. y el equivalente estatutario, suscitan el problema de qué deba entenderse por «control de constitucionalidad», pues es éste, y no cualquier otro, el que queda reservado a este Tribunal, siendo a ese control al que queda delimitado el llamado «privilegio jurisdiccional» de la ley. El problema no es, evidentemente, tal en aquellos supuestos en los que el control se suscita, de forma única y directa, respecto de un precepto contenido en la Constitución, sino en aquellos otros en los que, como consecuencia de la configuración constitucional de la distribución de las competencias nor-

mativas, dicho control debe tener lugar, en los términos del art. 28.1 LOTC, respecto de «Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

No es necesario, a los efectos de la presente cuestión de inconstitucionalidad, detenerse en los distintos supuestos en los que, en nuestro ordenamiento, tal situación puede presentarse. El supuesto que ahora nos ocupa es el que deriva del fundamental criterio de distribución de la potestad legislativa en determinadas materias según se trate de sus contenidos básicos o de su desarrollo, tal como resulta del art. 149.1 y 3, inciso primero, C.E. y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. El control del respeto de este criterio de distribución es, sin duda, «control de constitucionalidad» en el sentido del art. 153 a) C.E. Las competencias legislativas de desarrollo resultantes de la Constitución y los Estatutos de Autonomía derivan efectiva y directamente de dichas normas y, en ese sentido, y como decimos, ese control es «control de constitucionalidad». De ahí que este Tribunal pueda, y así lo haya hecho muy recientemente, controlar, ante la impugnación de una ley autonómica dictada en una materia en la que a la Comunidad Autónoma le corresponde el desarrollo, si el mencionado criterio de distribución ha sido respetado a partir de la Constitución y del Estatuto, sin una vinculación apriorística al contenido de la legislación estatal básica, que se ve de este modo indirectamente controlada, pues «este Tribunal estará obligado a examinar el carácter básico de una norma estatal cuando sea requerido para ello en otro proceso y así lo exija la delimitación del orden constitucional de competencias» (STC 156/95, fundamento jurídico 3.º).

Todo ello no impide en modo alguno, e incluso presupone, que este Tribunal pueda en todo caso como canon de constitucionalidad, y siempre en los términos indicados, a las normas dictadas por el Estado en ejercicio de su competencia básica. Para expresarlo en los términos que ya utilizamos en la STC 151/1992, en estas controversias se debe «determinar si la contradicción es efectiva y si, siéndolo, la norma estatal que sirve como punto de referencia es norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, en cuyo caso deberá estimarse la pretensión de inconstitucionalidad formulada por inadecuación o no sujeción de la norma autonómica impugnada al orden constitucional de distribución de competencias» (fundamento jurídico 1.º). Así pues, sea cual fuere la Ley transgresora del orden competencial, ésta habrá de considerarse inconstitucional, aun cuando en el último de los casos mencionados tal inconstitucionalidad sólo pueda tildarse de «mediata o indirecta». Y es que, en este supuesto, en efecto: «La inconstitucionalidad que se denuncia, de llegarse a apreciar, dimanará de la infracción por la Ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción será mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado..., permite mantener que la norma autonómica que contradice la Ley básica —material— invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias» (STC 60/1993, fundamento jurídico 1.º; y en términos prácticamente idénticos se pronuncian los mismos fundamentos jurídicos de las SSTC 61/1993 y 62/1993).

Consiguientemente, las Leyes básicas, en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso del ámbito en

el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, operan como canon en el control de constitucionalidad de las Leyes autonómicas. Así lo ha puesto explícitamente de manifiesto este Tribunal cuando ha tenido oportunidad para ello. En la STC 27/1987, tras citarse diversos artículos de la Ley de Bases de Régimen Local y del pertinente Estatuto, se declaró: «Todos estos preceptos estatutarios y legales, interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983, de la Generalidad Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata» (fundamento jurídico 4.º, *in fine*). O como se reconoció, incluso en términos más concluyentes, si cabe, en la STC 137/1986: «cuando el juicio de constitucionalidad haya de producirse por el contraste no sólo con la Constitución, sino con el llamado bloque de la constitucionalidad, de acuerdo con lo que dispone el art. 28.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal al hablar de leyes que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, es claro que el Tribunal habrá de considerar las leyes vigentes y las bases materiales establecidas en el momento de formularse el juicio y dictarse la Sentencia, lo que quiere decir que en el presente caso el contraste ha de producirse entre la Ley del Parlamento Vasco 15/1983, y las bases del desarrollo del art. 27.7 de la Constitución contenidas en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 3 de julio de 1985» (fundamento jurídico 4.º).

La situación del supuesto presente no era fundamentalmente distinta respecto de la producida en la ya citada STC 156/1995 en el momento del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en el que no existía aún pronunciamiento, por parte de este Tribunal, no ya sólo respecto de la Ley autonómica sino tampoco respecto de la Ley estatal, la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales. De ahí que la Sala, correctamente, nos plantease la duda de constitucionalidad de la Ley andaluza respecto de lo previsto precisamente en el art. 149.1.23.ª C.E., en relación con lo dispuesto en los arts. 6 y 15.2 de la Ley estatal. La única diferencia se origina con posterioridad al planteamiento de la cuestión por cuanto, dos años más tarde este Tribunal ha venido a declarar expresamente la constitucionalidad del citado art. 15.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales, impugnado por la misma Junta de Andalucía (STC 102/1995, fundamento jurídico 17). Este dato condiciona ciertamente nuestra respuesta a la cuestión planteada, por cuanto no cabrá oponer, o seguir sosteniendo, que la norma estatal excedió el ámbito de lo básico, pero no modifica el carácter de nuestro control, que sigue siendo un control de constitucionalidad, por más que la competencia de desarrollo legislativo de la Junta de Andalucía se encuentre ya en cierto modo marcada por la Ley estatal cuya constitucionalidad y carácter básico recientemente hemos afirmado.

En conclusión procede afirmar que el control de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de Espacios Naturales Protegidos, respecto del art. 149.1.23.ª C.E. en relación con lo dispuesto en los arts. 6 y 15.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de Espacios Naturales, corresponde a este Tribunal Constitucional en virtud de lo dispuesto en los arts. 163 y 153 a) C.E., y 45.1 E.A.A.

5. Entrando ya en el control de los preceptos autonómicos conviene hacer todavía dos precisiones. En primer lugar, que la alegada inconstitucionalidad del art. 7 de la Ley autonómica es estrictamente por consecuencia, por lo que no será preciso argumentar nada específicamente respecto de dicho precepto. En efecto, la eventual nulidad de la declaración de una serie de Parques Naturales en la que se agota el contenido del art. 7 no será sino pura consecuencia respecto de lo que se resuelva en relación con la disposición adicional primera de la misma Ley.

En segundo lugar, y por lo que hace a la inclusión del art. 6 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales dentro del canon de constitucionalidad, relativo a la audiencia de los interesados en la elaboración de los Planes, y cuyo carácter básico quedó reconocido en la STC 102/1995 (fundamento jurídico 13) como simple «remisión a un mandato constitucional de aplicación general, directa e inmediata» cual es el art. 105 a) C.E., debe ser suficiente señalar cómo la Ley autonómica, siguiendo en esto, por lo demás, lo previsto en la propia Ley estatal (art. 15.2), no vulnera tales mandatos, sino que únicamente remite su operatividad a un momento posterior. También en este punto puede, pues, afirmarse que la eventual vulneración de lo previsto en el art. 6 de la Ley estatal por parte de la Ley autonómica vendrá determinado por lo que se resuelva respecto de la disposición adicional primera. Podemos, así concluir que el problema a abordar en la presente cuestión se reduce al contraste de la disposición adicional primera de la Ley andaluza con lo dispuesto en el art. 15.2 de la Ley 4/1989.

6. El art. 15 de la Ley 4/1989 dispone lo siguiente:

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

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

Conviene ante todo recordar cómo, frente a la alegación de inconstitucionalidad precisamente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, este Tribunal ha afirmado recientemente el carácter básico de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 4/1989 en sus dos apartados: «La calidad de espacio natural protegido exige la concurrencia de dos factores, uno material, consistente en la configuración topográfica con sus elementos geológicos, botánicos, zoológicos y humanos y otro formal, la declaración de que lo son por quien tenga a su cargo tal competencia... En el primero de tales aspectos, la declaración de Parque y de Reserva exigirá que se elabore y apruebe previamente el correspondiente Plan de ordenación de los Recursos Naturales de la zona, salvo cuando excepcionalmente existan razones para prescindir de él, cuya constancia exprese la norma respectiva se concibe como inexcusable y determinante incluso de su validez, todo ello sin perjuicio de poner en marcha el procedimiento adecuado para conseguir la aprobación del Plan en el plazo máximo de un año» (STC 102/1995, fundamento jurídico 17).

El art. 15 de la Ley 4/1989 contiene, ante todo, un mandato de inseparabilidad, por así decir, entre la calificación de un espacio natural y la elaboración del correspondiente Plan de ordenación de los Recursos Naturales

de la zona, tal como se prevé esta figura en el art. 4 de la Ley, como instrumento fundamental de integración de los principios inspiradores de la Ley recogidos en su art. 2 y, señaladamente, la conciliación de la conservación del espacio con un ordenado aprovechamiento del mismo. La aprobación del Plan debe preceder, como regla, a la declaración del espacio, si bien puede también sucederle, bajo determinadas condiciones, pero siempre en el plazo de un año. Sin Plan de ordenación, la declaración del espacio natural es en buena medida inoperante, siendo esto lo que el art. 15 trata fundamentalmente de evitar y como, por lo demás, resulta también del art. 13.1 de la Ley andaluza. Pero el Plan cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el art. 6, permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados, trámites que deben formar parte del procedimiento de elaboración del Plan.

El problema suscitado por la Ley autonómica no tiene que ver con la exclusión del Plan de ordenación, ni, consiguientemente, de ninguna de sus finalidades, sino, exclusivamente, con las dos posibilidades contempladas, respectivamente, en los dos apartados del citado art. 15, la elaboración previa o la elaboración consiguiente, pero en el plazo de un año, a la declaración del espacio natural. En este sentido, el art. 15 se encuentra diseñado en forma de una regla y de una excepción. La regla es la aprobación previa. La posibilidad alternativa, calificada como excepcional, y bajo ciertas condiciones, es la aprobación sucesiva, en el plazo de un año. La Ley de Andalucía de Espacios Naturales Protegidos, por medio de su disposición adicional primera, se sitúa en esta segunda posibilidad, en la excepcional, cuyas condiciones la Sala cuestionante no considera cumplidas: «La declaración de los Parques y Reservas que se incluyen en esta Ley se considerará excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de ordenación de los Recursos Naturales que contempla la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía».

Del propio tenor literal de la norma básica se desprende que son dos las condiciones de cuyo cumplimiento depende que pueda legítimamente procederse a la declaración de Parques y Reservas Naturales sin la previa aprobación del Plan, a saber: que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare. En lo que concierne al primero de los requisitos citados, es evidente que razón justificadora de la excepción, ciertamente, existe, toda vez que el legislador autonómico fundamenta su actuación en «la urgencia en la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía». Debe, por lo demás, repararse en que las partes que apoyan la inconstitucionalidad de la Ley autonómica en ningún caso han mantenido que tal urgencia no pueda considerarse, en abstracto, una válida razón objetiva justificadora de la excepción, o que, atendiendo a las circunstancias fácticas concurrentes, no cabía realmente, en el momento de aprobarse la Ley, constatarse la situación de urgencia pretendidamente legitimadora de la declaración de los Parques y Reservas Naturales sin la previa elaboración de los Planes. Y por lo que atañe a la condición según la cual han de mencionarse explícitamente en la norma las razones que justifican la excepción, hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmente satisfecha, habida cuenta de que la incorporación de la impugnada disposición adicional primera a la Ley autonómica tenía, precisamente, por solo y único objetivo el de hacer constar expresamente en la misma cuál era

el excepcional motivo que permitía proceder a la inmediata declaración de los Parques y Reservas, obviando la previa elaboración de los Planes pertinentes.

Por tanto, si este requisito de la explicitación se ha cumplido y no se ha cuestionado que la urgencia pueda servir como válida razón objetiva justificadora de la excepción, la denunciada contradicción entre la norma estatal y la autonómica sólo podría fundamentarse en una determinada interpretación de la norma básica de la que pudiera inferirse algo más de lo que cabe deducir de sus propios términos. Así lo pondría de manifiesto la Fiscalía General del Estado, en cuya opinión el art. 15 de la Ley estatal debe ser objeto de una interpretación rigurosa, y ello tanto por la utilización del término «excepcionalmente» con que comienza su párrafo segundo, como por el hecho de que la excepción entrañe la exclusión de los trámites de audiencia a los interesados y de la información pública previos, de tal modo que, para entender respetado tal precepto, no puede considerarse suficiente que la norma autonómica se limite a remitirse al estado del medio ambiente en su ámbito territorial, sin contener la más mínima explicación de las razones de la urgencia en la adopción de las medidas protectoras que dicho estado reclama. Dicho más brevemente, la norma autonómica habría vulnerado las bases estatales, e incurrido, por ende, en inconstitucionalidad, por no haber alcanzado el grado suficiente o adecuado de explicación que, en virtud de tal interpretación, ha de entenderse exigido por la norma básica.

Esta argumentación no puede ser acogida. Ni el carácter excepcional de la medida, ni la postergación de los trámites de audiencia e información pública a un momento posterior a la declaración de los Parques y Reservas —aspectos ambos que el legislador estatal ya tuvo presente, como es obvio, al aprobar el precepto— autorizan a añadir nuevos condicionantes —en este caso, un determinado nivel de suficiencia o adecuación en la explicación de las razones justificadoras de la excepción— a aquéllos que puedan desprenderse lógicamente de la norma interpretada en sus propios términos. Por lo demás, ni siquiera puede aceptarse que la Ley cuestionada carezca de toda explicitación acerca de la aludida urgencia. En su Exposición de Motivos, tras recordarse que el patrimonio natural andaluz ha sufrido un deterioro paulatino, «de modo que se hace urgente la adopción de medidas tendentes a una efectiva protección del mismo», y una vez apuntado que con la declaración de los espacios naturales efectuada por la Ley se satisfacía uno de los objetivos principales del Programa de la Comunidad Económica Europea «C.O.R.I.N.E.», cual era la realización del inventario de los biotopos más significativos, se destacó que «la importancia de tales biotopos queda corroborada, al estar la mayoría de los mismos recogidos en la lista provisional de Zonas de Especial Protección para las Aves, prevista en la Directiva 79/409/CEE». El cumplimiento de esta normativa comunitaria, según señala la representación de la Junta de Andalucía, implicaba la urgencia en la adopción de las pertinentes medidas protectoras a fin de esquivar el riesgo de una eventual condena del Estado español por parte de las instituciones comunitarias.

Ciertamente, la explicación de la urgencia, proclamada sin más en la Ley andaluza, pudo haber quedado en mayor medida individualizada, pero no podemos olvidar tampoco que no estamos, en este caso concreto, ante un supuesto de relación entre ley y reglamento, en el que éste deriva de aquélla toda su razón de ser, sino ante la que se da entre una ley estatal y una ley autonómica respecto del cumplimiento de un precepto básico contenido en aquélla. En este sentido, el precepto legal prevé la posibilidad de que, por excepción y con explicitación de las razones, la declaración del espacio

natural no vaya precedida de la elaboración del Plan de ordenación de los recursos naturales. En resumen, el legislador andaluz ha considerado que la Ley 2/1989, de Espacios Naturales Protegidos, asume una posición excepcional en cuanto, como se declara en su art. 1, su objeto no es otro que el de efectuar el «Inventario de Espacios Naturales» de Andalucía, espacios que, como se proclama en la exposición de motivos de la Ley, ha venido degradándose paulatinamente. Esta decisión del legislador autonómico, contrastada con el correspondiente precepto básico, debe entenderse constitucionalmente legítima. Por todas estas razones, y como conclusión no cabe estimar que en este caso haya quedado vulnerada la norma básica contenida en el art. 15 de la Ley 4/1989.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.—Firmado: Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Rubricado.

Voto particular que efectúa el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra a la Sentencia recaída en el C.I. 2.346/93

Discrepo del presente fallo, que debió haber declarado la inconstitucionalidad de las normas objeto de la presente cuestión y de los fundamentos jurídicos que las legitiman por una sencilla y elemental razón. «Excepcional» según el Diccionario de la Real Academia significa «que forma excepción de la regla común, que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez». Los arts. 5.2, 6 y 7 de la Ley impugnada han declarado nada menos que 32 reservas, 30 parajes y 17 parques naturales, es decir, en la práctica, todas las reservas, parajes y parques naturales, convirtiendo en regla lo que ha de ser una excepción y sin que la disposición adicional primera de la Ley andaluza efectúe justificación alguna de las razones que aconsejan sustraer a cada uno de estos espacios naturales protegidos del procedimiento común para obtener dicha declaración establecido en el art. 15 de la Ley 4/1989, cuya naturaleza «básica» ha sido afirmada recientemente por este Tribunal en la STC 102/1995.

Madrid, ocho de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.—Firmado: Vicente Gimeno Sendra.—Rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don José Gabaldón López respecto de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.346/93

Comparto plenamente la argumentación contenida en los fundamentos 1.º al 5.º, ambos inclusive.

Disiento de los restantes en cuanto *ratio decidendi* del fallo, que en mi opinión debió declarar la incons-

titucionalidad del art. 7 y la disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, de espacios naturales protegidos.

Las razones de mi discrepancia, que en la deliberación expuse, son, escuetamente dichas, las siguientes:

1. Los preceptos cuestionados de la Ley de la Comunidad Autónoma andaluza no sólo no se ajustan a la normativa básica formulada para la materia en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en su art. 15, sino que, en consonancia con ello, vulneran también el núm. 23 del art. 149.1 de la Constitución.

2. El citado artículo de la Ley estatal, básico como antes indico y declarado acorde con la Constitución por nuestra reciente STC 102/1995, exige, para la declaración de los Parques y Reservas «la previa elaboración del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona»; y sólo excepcionalmente podrá ello llevarse a cabo «sin la previa aprobación del citado Plan "cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare"».

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

3. El precepto cuestionado en sí mismo no ha cumplido las exigencias citadas de la norma básica ni, en cuanto disposición con rango de ley, resultaba pertinente una motivación extensa acerca de las razones de la urgencia en la declaración. Lejos de ello, el preámbulo se limita a asegurar que existe urgencia por virtud de un deterioro paulatino del patrimonio natural y en consecuencia la disposición adicional primera declara excepcional la declaración de los Parques y Reservas incluidos en la Ley, y pospone la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos.

La insuficiencia de los motivos alegados para acogerse a la excepción de la Ley básica se pone así de manifiesto, puesto que la urgencia se refiere a un deterioro que «ha venido» produciéndose paulatinamente y, por otra parte, lo que pretende, según el propio preámbulo, no es formular declaración excepcional respecto de un paraje, sino «formalizar el inventario elaborado por la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ley 4/1984, de 12 de junio». Es decir, una declaración general de Parques y Espacios que, según los artículos de la Ley y los anexos que la acompañan, se refiere seguramente a toda Andalucía e incluso, al parecer, siguiendo los inventarios ya elaborados por la Administración andaluza.

4. El efecto se pone de manifiesto por sí mismo. La Ley lo que hace es formular un inventario general y declarar formalmente Parques y Espacios Naturales los que menciona y describe en los anexos sin la elaboración del previo plan y en consecuencia sustrayéndolo de modo definitivo al conocimiento previo de los

interesados, ya sean particulares, colectivos o incluso entes locales afectados y la posibilidad de alegar y ser oídos en la tramitación correspondiente. Garantía que no podrá ser suplida en el trámite ulterior de los planes puesto que éstos ya vienen condicionados por la enumeración y descripción que de los distintos parajes formula una ley formal.

5. La más importante razón de la inconstitucionalidad de la ley así formulada radica, además del apartamiento sin razón expresa suficiente de la Ley básica, en la discordancia que así resulta del art. 149.1.23.^a de la Constitución. El precepto básico se refiere a la declaración de Parques y Reservas y en relación con ello establece la excepción mencionada. Pero esa declaración, en cuanto tal y en particular como ligada de un modo u otro a un Plan y a los trámites de garantía propios del mismo y también exigidos por la ley, es, evidentemente, un acto de ejecución y no una norma de desarrollo de las de carácter básico, ni tampoco una «norma adicional de protección» como las que en la materia pueden dictar las Comunidades Autónomas puesto que, con toda evidencia, le falta carácter normativo. Mas, si la Ley básica establece unas estrictas exigencias para que excepcionalmente pueda anteponerse al Plan la declaración de reserva o parque, es evidente que la aplicación de la excepción habrá de hacerse por acto singular o, a lo sumo, reglamentario, expresando suficientemente las razones de la urgencia y sin sustraer a los interesados (privados o públicos) su posible intervención en defensa de sus derechos e intereses. Y esto es lo que en definitiva tiene lugar al hacerlo mediante una ley y por lo cual ésta no se ajusta a la norma constitucional.

Madrid, trece de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.—Firmado: José Gabaldón López.—Rubricado.

26893 *Pleno. Sentencia 164/1995, de 13 de noviembre de 1995. Cuestiones de inconstitucionalidad 947/1991, 1.286/1991, 1.890/1991, 610/1992, 1.626/1992 y 1.123/1994 (acumuladas). En relación con el art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en cuanto establece como intereses de demora en los ingresos realizados fuera de plazo una cantidad no inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 947, 1.286, 1.890 de 1991, 610 y 1.626 de 1992 y 1.123 de 1994 promovidas, la primera, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Valenciano, la segunda por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de

Justicia de Cantabria, la tercera y cuarta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la quinta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y la sexta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante Auto de 16 de abril de 1991, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana formula ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en cuanto establece como intereses de demora en los ingresos realizados fuera de plazo una cantidad no inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria, en cuanto pudiera vulnerar los preceptos constitucionales de igualdad, arts. 14 y 31.1, este último sobre el principio de igualdad que inspira el sistema tributario.

A) Los antecedentes de hecho son los siguientes:

a) La entidad «Transportes de Cemento, S.A.», presentó la declaración de retenciones del capital mobiliario correspondiente al cuarto trimestre de 1986 por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas el día 18 de marzo de 1987, una vez transcurrido el plazo establecido para ello. La Dependencia de Gestión Tributaria de la Delegación de Hacienda de Valencia giró la liquidación de intereses de demora por ingreso fuera de plazo correspondiente al citado trimestre y ejercicio.

b) Contra la citada liquidación se interpuso reclamación económico-administrativa que fue desestimada por Resolución del Tribunal Económico-administrativo Regional de Valencia de 30 de abril de 1990.

c) Interpuesto recurso contencioso-administrativo tramitado con el núm. 1.061 de 1990, la Sala, por providencia de 11 de febrero de 1991, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegaran sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 61.2 de la Ley General Tributaria por posible vulneración de los arts. 14 y 31.1 de la Constitución. Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado consideran improcedente el planteamiento de la cuestión que la demandante interesaba.

B) Según el Auto de planteamiento de la cuestión, el art. 14 de la Constitución consagra el principio de igualdad que debe regular la incidencia derivada del retraso en el pago efectivo de las cuotas de los impuestos más allá del día límite señalado legalmente; en todas las Leyes de Presupuestos se establecen los tipos de interés de demora en los que se contempla un factor de corrección que atiende al criterio de variabilidad según determinadas circunstancias; por el contrario, en la fijación del tipo del 10 por 100, previsto en el artículo cuestionado, se prescinde de toda causa razonable que pudiera justificar ese porcentaje y tampoco se contempla ningún factor de moderación. La aplicación del interés de demora previsto en la Ley de Presupuestos y el mínimo establecido por el art. 61.2 de la Ley General Tributaria dan lugar a cantidades muy distintas porque en el último caso no se tiene en cuenta el tiempo transcurrido; se llega, además, a la paradójica conclusión de que cuanto mayor es la demora y consecuentemente mayor perjuicio se causa a la Administración, menor es el interés de demora aplicado, disminuyendo en la misma