

**STC 248/2000**, de 19 de octubre, recaída en cuestión de inconstitucionalidad núm. 3.828/1994.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## **SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3828/94, promovida por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por supuesta inconstitucionalidad de las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de las Areas Naturales de Interés Especial, y 8/1985, de 17 de julio, de declaración de «Sa Punta de N'amer» como área natural de especial interés, por poder vulnerar los arts. 149.1.23, 148.1.9, 149.3 y 33.3 de la Constitución, así como el art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, pudiendo transgredir, asimismo, la citada Ley 8/1985 el art. 24.1 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. ANTECEDENTES**

1. El día 29 de noviembre de 1994 tuvo entrada un escrito de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, un Auto del mismo órgano judicial, del día 29 de septiembre de 1994, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de Ordenación y Protección de Areas Naturales de Interés Especial, y 8/1985, de 17 de julio, de declaración de «Sa Punta de N'amer» como Area Natural de Especial Interés.

2. La cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 698/90, promovido por doña María y don Miguel Caldentey Alcina, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, contra la desestimación presunta, en virtud de silencio administrativo, de su petición de indemnización a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por un importe de 5.355.401.178 pesetas, en concepto de lesión sufrida como consecuencia directa de la aprobación por el Parlamento de las Islas Baleares de la Ley 8/1985, de 17 de julio, de declaración de «Sa Punta de N'amer», del término municipal de Sant Llorenç d'es Cardassar, como Area Natural de Especial Interés. En la demanda, los recurrentes solicitaron también que la Sala, antes de dictar Sentencia promoviera

cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal respecto a las anteriormente citadas Leyes 1/1984 y 8/1985 del Parlamento de las Islas Baleares por contravenir las mismas el orden constitucional de competencias y otros preceptos de la Constitución.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares dictó Sentencia, con fecha 27 de abril de 1992, en el recurso antes aludido, rechazando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar, sustancialmente, que ambas leyes autonómicas han sido dictadas al amparo de su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y desestimando el citado recurso contencioso-administrativo por haber prescrito la acción indemnizatoria ejercitada.

Contra la expresada Sentencia de 27 de abril de 1992 han interpuesto recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Sexta, doña María y don Miguel Caldentey Alcina, reiterando su solicitud de que dicha Sala planteara ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad en relación con las Leyes 1/1984 y 8/1985 del Parlamento de las Islas Baleares. Mediante providencia de 23 de mayo de 1994, la Sala Tercera del Tribunal Supremo acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes personadas en el recurso de casación para que se pronunciaran sobre la pertinencia de plantear dicha cuestión de inconstitucionalidad, manifestando su opinión contraria el Ministerio Fiscal y la representación autonómica.

3. La Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Sexta, fundamenta el planteamiento de la cuestión del siguiente modo:

a) La Ley 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Areas Naturales de Interés Especial, define dichas Areas y regula los efectos que produce la declaración como tal de cualquier espacio, exigiendo que la misma se realice mediante Ley. La Ley 8/1985, de 17 de julio, declaró como Area Natural de Especial Interés el ámbito territorial denominado «S'a Punta de N'amer». Ello determinó la pretensión de indemnización formulada por doña María y don Miguel Caldentey Alcina.

b) Ambas Leyes se incardinan, por su naturaleza y contenido, en la materia «espacios naturales protegidos», pues responden a las finalidades de ordenación y protección de espacios naturales que cuenten con valores singulares en cuanto a suelo, flora, fauna o paisaje (arts. 1 y 2 de la Ley 1/1984). Dichas leyes pueden vulnerar los siguientes preceptos del bloque de la constitucionalidad: arts. 148.1.9, 149.1.23 y 149.3 CE, de un lado, y el art. 11.5 EAIB, de otro.

La normativa básica estatal en materia de espacios naturales protegidos está contenida en la Ley 4/1989, de 19 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. De un lado, este marco básico resulta trascendido por las leyes autonómicas objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, las cuales, en rigor, no pueden calificarse como normas de desarrollo legislativo dictadas al amparo del mencionado art. 11.5 EAIB.

De otro lado, las Leyes 1/1984 y 8/1985 tampoco pueden encontrar su fundamento en la competencia exclusiva que a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares corresponde en materia de «ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda» (art. 10.3 EAIB) pues, aun existiendo indudable correlación entre esta competencia y la de «espacios naturales protegidos», al ejercerse ambas sobre un mismo espacio físico, la dimensión ordenadora del territorio presente en las Leyes 1/1984 y 8/1985 es una consecuencia de la protección del espacio natural a que tienden las mismas. En conclusión, tratándose de leyes encuadradas en la materia de «espacios naturales protegidos», por las razones expuestas, pueden vulnerar el marco básico

estatal en la materia (art. 149.1.23 CE) y exceden de sus competencias ex art. 11.5 EAIB.

c) Ambas leyes podrían infringir, también, otros preceptos constitucionales. En concreto, el art. 33.3 CE, al no regular o contener una referencia específica a la obligación de indemnizar las lesiones que pudieran derivarse para los particulares afectados por la declaración del espacio protegido. Por último, la Ley 8/1985 puede vulnerar, asimismo, el art. 24.1 CE, ya que por su rango legal no es impugnabile por los particulares cuyos derechos e intereses legítimos resulten afectados. La propia declaración de un espacio concreto como Area Natural de Especial Interés, por su naturaleza, debería constituir el objeto de un acto administrativo sometido a control de la jurisdicción contencioso-administrativa, no pudiendo revestir la forma de ley dictada para caso particular.

En conclusión, sobre las Leyes 1/1984 y 8/1985 se plantean las mismas dudas de constitucionalidad que, en su día, determinaron la promoción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 278/91, relativa a la primera de las Leyes citadas, la Ley 1/1984, y a la Ley 3/1984, pendiente de resolución en el momento de formalizarse la presente cuestión.

d) De lo expuesto deduce la Sala que el fallo que haya de recaer en el recurso de casación depende de manera directa del juicio de constitucionalidad sobre ambas leyes. Si son declaradas constitucionales, se deberá juzgar la procedencia o no de la indemnización pretendida. Por el contrario, si se constatará su inconstitucionalidad, desaparecería, por consecuencia, la lesión cuya reparación se insta.

4. Mediante providencia de la Sección Tercera, de fecha 21 de diciembre de 1994, se admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y, conforme a lo establecido en el art. 37.2 LOTC, se acordó dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de las Islas Baleares, así como al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado, a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que consideren conveniente. Asimismo se acordó publicar la incoación de la cuestión en los Boletines Oficiales del Estado y de las Islas Baleares.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de enero de 1995, el Abogado del Estado manifestó que, siguiendo instrucciones superiores, se persona en nombre del Gobierno en el procedimiento y se abstiene de formular alegaciones, si bien hace constar que, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, y la subsiguiente reforma estatutaria, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre «normas adicionales de protección del medio ambiente».

6. Con fecha 18 de enero de 1995, el Letrado que ejerce la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, presenta en el Registro de este Tribunal su escrito de alegaciones en este procedimiento, las cuales se sintetizan a continuación:

a) Comienza poniendo de relieve que la presente cuestión de inconstitucionalidad tiene como precedente la núm. 278/91, donde se debaten aspectos similares a los ahora planteados. Alude también a la posición del Fiscal, manifestada en

su escrito de 26 de septiembre de 1994, de que no resulta imprescindible la formalización de la cuestión.

Tras ello, mantiene que no concurren los requisitos exigibles para el planteamiento de la misma, de acuerdo con lo previsto al efecto en los arts. 163 CE y 35 LOTC, y ello, no sólo porque la cuestión de inconstitucionalidad no puede constituir una pretensión autónoma y directa, tal y como la plantea la parte demandante, sino, especialmente, porque las Leyes 1/1984 y 8/1985 no son las normas aplicables al caso. Así se deriva de la petición de indemnización realizada por los demandantes ante la Comunidad Autónoma y que constituye el objeto litigioso sustanciado ante el Tribunal a quo. En este sentido, sostiene la representación autonómica que la responsabilidad del Estado legislador deberá sustanciarse mediante la aplicación de los mismos criterios que determinan la responsabilidad patrimonial de la Administración, contenidos en los arts. 106 CE, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 120 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa, 133 a 138 de su Reglamento y, en la materia urbanística afectada, el art. 87.2 de la Ley del Suelo. Siendo éstas, realmente, las normas de las que depende el fallo, debe seguirse de ello la desestimación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

b) Entrando a valorar, específicamente, las infracciones constitucionales en que incurrirían ambas leyes, analiza en primer lugar las que se atribuyen a la Ley 1/1984.

En cuanto a la vulneración de los arts. 149.1.23, 148.1.9 y 143 CE y art. 11.5 EAIB, la representación autonómica descarta que puedan producirse, ya que aquella Ley, aunque tenga conexión con la materia «conservación de espacios naturales», se incardina en la materia «ordenación del territorio y urbanismo», en la que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene competencia exclusiva (art. 10.3, 27, 45 EAIB). Este encuadramiento competencial se deduce del contenido y finalidad de la Ley, que no contiene norma alguna que imponga la mejora del medio ambiente o del espacio natural, ni tampoco disposición alguna sobre su gestión. Por el contrario, el análisis del contenido de la norma legal permite deducir que se trata de una norma de ordenación del territorio y urbanismo, ya que determina la clasificación de uso del suelo que corresponde a las zonas declaradas como Área Natural de Especial Interés, que es el de suelo no urbanizable de especial protección, previendo, consecuentemente, la pérdida de vigencia de los planes y proyectos de urbanización y de parcelación disconformes con dicha clasificación, así como la suspensión de efectos de las licencias de edificación y uso del suelo que no se atengan al régimen urbanístico transitorio previsto hasta que se apruebe el Plan Especial correspondiente.

En cuanto a la infracción del art. 33.3 CE en que incurriría la Ley 1/1984 por el hecho de no haber recogido expresamente el derecho de los particulares a una indemnización específica por los niveles de protección impuestos al área afectada, con la consiguiente exclusión del proceso urbanizador, también rechaza que se produzca dicha infracción. Las limitaciones del uso del suelo contenidas en la ley son consecuencia de la función social de la propiedad y debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina constitucional, sólo son indemnizables las limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado del bien. En conclusión, aunque la ley hubiera debido prever la correspondiente indemnización, la necesaria integración de la misma en el conjunto del Ordenamiento conlleva que el silencio legal deba colmarse mediante los principios generales que regulan la responsabilidad de la Administración.

c) En cuanto a la Ley 8/1985, rechaza las infracciones constitucionales que coinciden con las alegadas respecto de la Ley 1/1984, reiterando los mismos argumentos ya expuestos.

Sobre la específica vulneración por esta Ley del art. 24.1 CE, que se sustenta en la consideración de que se trata de una Ley de caso único, rechaza este planteamiento. No se trata, en su opinión, de una ley singular, sino que es aplicable a la totalidad del territorio afectado por la declaración, que es cosa distinta. De otro lado, las leyes singulares no impiden la operatividad de mecanismos de reacción de los particulares afectados, según la doctrina constitucional (SSTC 111/1983 y 116/1986). Sin embargo, en este caso se está en un supuesto distinto, ya que, además de no tratarse de una ley singular, la Ley 8/1985 prevé en su Disposición transitoria, por remisión a la Ley 1/1984, la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Plan Especial para la zona, frente al que los demandantes pudieron reaccionar y no lo hicieron, lo que confirma la inexistencia de vulneración del art. 24.1 CE.

7. El 24 de enero de 1995, mediante escrito registrado en este Tribunal, el Presidente del Parlamento de las Islas Baleares, en nombre y representación de dicho Parlamento, se persona en el procedimiento y formula las siguientes alegaciones:

a) Manifiesta, en primer lugar, que las dos leyes sobre las que se promueve la cuestión de inconstitucionalidad han sido derogadas por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Areas de Especial Protección de las Islas Baleares. No obstante lo cual, y de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 17/1981), sigue siendo pertinente alcanzar un juicio de constitucionalidad sobre dichas Leyes.

b) En cuanto a la infracción, por parte de las Leyes 1/1984 y 8/1985, de los arts. 149.1.23, 148.1.9 y 149.3 CE, señala que el razonamiento realizado por el Tribunal Supremo sobre esa posible vulneración se realiza a partir de la consideración de que dichas Leyes se incardinan en la materia de «medio ambiente», sobre la cual al Estado le corresponde establecer la normativa básica (art. 149.1.23 CE) y a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, una vez reformado el Estatuto de Autonomía mediante Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «espacios naturales protegidos» y de «normas adicionales de protección del medio ambiente» (art. 11.5 y 13 EAIB). Sin embargo, este encuadramiento competencial no se comparte, ya que, en su opinión, las leyes objeto de la cuestión de inconstitucionalidad se integran en materias sobre las que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha asumido competencia exclusiva.

Así, la materia más específicamente implicada es la de «ordenación del territorio y urbanismo» (art. 10.3 EAIB), materia en la que la Constitución española no ha reservado al Estado competencia alguna, siendo de carácter exclusivo la de la Comunidad Autónoma. Las Leyes 1/1984 y 8/1985 se refieren, según se desprende de sus Exposiciones de Motivos y de su articulado, a la clasificación y usos del suelo en determinadas Areas, las cuales, al ser delimitadas, quedan sometidas a un régimen específico por sus especiales características naturales o paisajísticas, siendo lo sustantivo, precisamente, el régimen urbanístico que les es de aplicación, a fin de evitar su degradación como consecuencia del desarrollo urbanístico.

Por tanto, el objetivo de ambas leyes es la delimitación de Areas protegidas y la fijación de los correspondientes usos del suelo, no puede dudarse que las mismas se incardinan en la materia «ordenación del territorio». Además dichas Leyes también se correlacionan con otras competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma (agricultura, pesca, turismo, deporte, carreteras y caminos, puertos y régimen de aguas, entre otras), todas las cuales constituyen un bloque orgánico con incidencia en el territorio, por lo que es la competencia de «ordenación del territorio» la que resulta más relevante, no siéndolo las que se refieren al medio ambiente o a los «espacios naturales

protegidos», ni tampoco la cláusula residual del art. 149.3 CE, ya que las competencias en presencia han sido efectivamente asumidas por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

c) Sobre la infracción por ambas Leyes del art. 24.1 CE, la representación del Parlamento autonómico rechaza que se haya producido, puesto que los demandantes en el proceso a quo han solicitado una indemnización por los perjuicios ocasionados por el cambio de calificación de los terrenos afectados por la delimitación legal, la cual habiéndose desestimado con carácter presunto, ha determinado la interposición de los correspondientes recursos en vía contencioso-administrativa, primero, y en casación, después. Por tanto, carece de consistencia la pretendida infracción del art. 24.1 CE.

d) En lo relativo, por último, a la vulneración del art. 33.3 CE por parte de la Ley 8/1985, la representación del Parlamento autónomo manifiesta que no es fácil distinguir entre la privación de un derecho patrimonial y su mera delimitación legal, como consecuencia de la dimensión social de la propiedad.

En este caso, no existe privación de derechos patrimoniales, pues los demandantes siguen siendo los propietarios de los terrenos incluidos en la delimitación legal. Por tanto, en la medida en que dichos terrenos quedan equiparados al resto del suelo no urbanizable, no se desnaturaliza el contenido esencial del derecho de propiedad.

En cuanto a la no previsión legal de cláusulas indemnizatorias, ello no supone tacha de inconstitucionalidad, pues la integración en el conjunto del Ordenamiento de las leyes objeto de la cuestión de inconstitucionalidad permiten colmar la laguna existente.

Por todo lo expuesto solicita que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad y que se declare la plena conformidad con la Constitución de las dos leyes.

8. Con fecha 27 de enero de 1995 tuvo entrada en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado, en el que se expone lo siguiente:

a) Con carácter previo, se refiere a dos aspectos que pudieran afectar a la admisibilidad de la cuestión y, por ello, en este trámite, a su desestimación.

En primer término manifiesta que en la presente cuestión se plantea la constitucionalidad de la Ley 1/1984 junto con la de la Ley 8/1985, mientras que sobre la primera de ellas ya se ha planteado anteriormente otra cuestión de inconstitucionalidad equivalente, que se extendía a la Ley 3/1984, ahora no afectada.

En segundo lugar también alude a que el propio Auto de planteamiento de la cuestión expone que pudiera no haberse producido la prescripción de la acción apreciada por la Sentencia de instancia, si bien, concluye el Fiscal General del Estado, por ser tal aspecto una cuestión de legalidad ordinaria no ha de ser considerado en este procedimiento.

b) Entrando en el objeto específico del proceso, parte de que la Ley 1/1984 es una ley marco relativa a determinados ámbitos territoriales calificados como Áreas Naturales de Interés Especial. Constata que la declaración de estos espacios corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y que de ella se derivan determinados efectos jurídicos. Por su parte, la Ley 8/1985, otorga la calificación antes mencionada a un determinado paraje, lo que dio lugar a la reclamación indemnizatoria formulada en su momento.

Es, pues, este sistema normativo el que resulta cuestionado, planteándose como primer motivo de su supuesta inconstitucionalidad la vulneración de los arts. 149.1.23, 148.1.9 y 149.3 CE, así como del art. 11.5 EAIB, en la medida en que la Comunidad Autónoma habría excedido el ámbito de sus competencias, por cuanto la Ley 1/1984

«no puede calificarse como desarrollo de la legislación básica del Estado» en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos, ya que ambas leyes autonómicas conformarían un cuerpo normativo totalmente independiente de dicha legislación básica.

Entrando a valorar este primer motivo, el Fiscal General del Estado manifiesta que en el Auto de planteamiento de esta cuestión, a diferencia de lo que se concretó en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 278/91, la Sala a quo tiene en cuenta la doctrina constitucional acerca de la normativa básica estatal que constituye canon para el enjuiciamiento, que ha de ser la vigente en el momento de la decisión en el procedimiento constitucional (*ius superveniens*), y, en tal sentido, cita tanto la Ley 7/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, como la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres.

A continuación manifiesta que el Auto cuestionante pone el acento en que las Leyes 1/1984 y 8/1985, por su finalidad de ordenación y protección de determinados espacios, son normas de naturaleza medioambiental, lo que conllevaría que debieran tener como referencia necesaria las bases estatales dictadas al amparo del art. 149.1 23 CE, no habiendo sido ello tenido en cuenta.

Sin embargo, el Fiscal General del Estado considera que, aunque el art. 148.1.9 CE limite las competencias medioambientales de las Comunidades Autónomas a la «gestión», el art. 149.1.23 CE permite deducir que aquéllas pueden establecer «normas adicionales de protección» respecto a las bases estatales en materia de medio ambiente. Ello quedaría confirmado en el caso de las Islas Baleares por el art. 11.5 EAIB, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo sobre dichas «normas de protección», pudiéndose concluir, en principio, que las leyes objeto de la cuestión de inconstitucionalidad podían ser dictadas por la Comunidad Autónoma.

A la misma conclusión conduce lo previsto en el Real Decreto 1678/1984, de 1 de agosto, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Baleares en materia de conservación de la naturaleza, en su conexión con el art. 21.1 de la Ley 4/1989. Reconociendo aquel Real Decreto a la Comunidad Autónoma la posibilidad de declarar «parques naturales» (anexo B.12) y el citado art. 21.1 la de establecer otras figuras diferentes, regulando sus correspondientes medidas de protección, las Leyes 1/1984 y 8/1985 respetarían este orden de distribución competencial, de acuerdo, además, con la doctrina de la STC 170/1989, que permitía que las Comunidades Autónomas competentes establecieran niveles de protección superiores a los de la normativa básica estatal, siempre que no alteren sustancialmente la misma o la vulneren.

El hecho de que las Leyes 1/1984 y 8/1985 nada digan sobre la obligación de indemnizar a los afectados por la declaración de Área de Interés Especial, no permite alcanzar la conclusión de que vulneran la legislación básica estatal, contenida en la Ley 4/1989, cuyo art. 10.3 remite a la legislación expropiatoria en caso de que se produzca la declaración de protección de espacios. Esta omisión sólo supone, en criterio del Fiscal General del Estado, que la Comunidad Autónoma no ha desarrollado la materia en este punto, teniendo, por tanto, plena vigencia lo establecido en la normativa estatal.

En conclusión, siendo competente la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el art. 11.5 EAIB para dictar las Leyes 1/1984 y 8/1985 y no vulnerando precepto básico alguno, no existe infracción de los arts. 149.1.23, 148.1.9 y 149.3 CE.

c) En cuanto a la infracción del art. 33.3 CE, lo que se acaba de exponer sobre la expropiación forzosa en relación con el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma conlleva también que, desde la perspectiva de la restricción al derecho de

dominio, tampoco se produce vulneración del citado art. 33.3 CE, como se constató en la STC 170/1989.

d) Por último, sobre la vulneración por la Ley 8/1985 del art. 24.1 CE, con base en que se trate de una ley singular que no resulta susceptible de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, el Fiscal General del Estado considera que las SSTC 166/1986 y 170/1989 dan respuesta a esta cuestión. Prescindiendo de si la Ley 8/1985 es o no una verdadera ley singular, la STC 166/1986 ha declarado que, aunque frente a declaraciones legales de utilidad pública o interés social no quepa a los ciudadanos ejercer acciones judiciales, ello no significa que dichas leyes vulneren el art. 24.1 CE, pues estando la causa expropiandi sometida al principio de igualdad, los afectados podrán, ante la ocupación material de los bienes, alegar ante Jueces y Tribunales la vulneración de dicho principio de igualdad y solicitar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, e incluso interponer el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Esta doctrina es plenamente aplicable en este caso, en el que, además, los afectados han podido reaccionar contra los actos administrativos de denegación presunta por silencio administrativo de la petición de indemnización, lo que acredita que se está produciendo, efectivamente, la tutela judicial.

Como consecuencia de todo lo expuesto el Fiscal General del Estado considera que procede desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

9. Por providencia de fecha 17 de octubre de 2000, se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 19 de octubre siguiente.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se promueve por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con dos Leyes del Parlamento de las Islas Baleares: La Ley 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Areas Naturales de Interés Especial, y la Ley 8/1985, de 17 de julio, de declaración de «S'a Punta de N'amer» como Area Natural de Especial Interés.

La primera de dichas Leyes, la Ley 1/1984, tiene como finalidad el establecimiento de una legislación específica de ordenación y protección de determinados espacios, las llamadas Areas Naturales de Interés Especial, mediante la aplicación de un régimen urbanístico respetuoso de sus valores naturales. Por su parte la Ley 8/1985 declara como Area Natural de Interés Especial una superficie territorial determinada.

Como consecuencia de dicha declaración, según consta en los antecedentes, doña María y don Miguel Caldentey Alcina formalizaron recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta, mediante silencio, de la reclamación administrativa de indemnización solicitada a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en razón a los perjuicios ocasionados por el cambio de calificación de los terrenos afectados por aquella declaración. Los demandantes solicitaron del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares que promoviera cuestión de inconstitucionalidad contra las expresadas Leyes, siendo desestimado lo solicitado mediante la correspondiente Sentencia. Interpuesto recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ésta formalizó la cuestión de inconstitucionalidad respecto de ambas Leyes del Parlamento de las Islas Baleares. Los



vicios de inconstitucionalidad, según la Sala proponente de la cuestión, pudieran ser, como se desprende del Auto de planteamiento, de dos órdenes: competenciales y sustantivos.

En primer lugar, las Leyes cuestionadas pudieran, a juicio de la Sala, infringir el orden constitucional de distribución de competencias, vulnerando, en concreto, los arts. 149.1.23, 148.1.9 y 149.3 CE y el art. 11.5 EAIB. La Sala promotora considera que dichas Leyes, que constituyen el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, tienen como objetivo la ordenación y protección de determinados espacios naturales, razón por la cual se incardinan en las materias de medio ambiente y espacios naturales protegidos. Correspondiendo al Estado la competencia para establecer la normativa básica al respecto (art. 149.1.23 CE), la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al ejercer su competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «espacios naturales protegidos» (art. 11.5 EAIB) debió tener en cuenta dicha normativa básica estatal, que se contiene en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (en adelante, LCEN). Sin embargo, para la Sala promotora de la cuestión, las Leyes 1/1984 y 8/1985 trascienden el ámbito de la normativa básica contenida en la LCEN, pues su contenido presenta un alcance distinto, no pudiendo calificarse, en rigor, de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal.

El segundo orden de motivos que fundamentan la duda de inconstitucionalidad plantea la posible vulneración de determinados derechos constitucionales. En efecto, entiende la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que las leyes impugnadas podrían vulnerar el art. 33.3 CE al no contener ninguna referencia a la obligación de indemnizar a los particulares por las lesiones patrimoniales que pudieran generarse como consecuencia de la declaración de un espacio como Área Natural de Especial Interés. Por otra parte, la Ley 8/1985 pudiera incurrir, específicamente, en la vulneración del art. 24.1 CE, en la medida en que, por tratarse de una ley singular, no resulta impugnabile por los particulares afectados por la declaración.

2. Con carácter previo a la valoración de los argumentos de fondo, debemos examinar algunas cuestiones de naturaleza procesal.

a) En primer lugar, tanto en el Auto de planteamiento de la cuestión como en las alegaciones de la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma y del Fiscal General del Estado se manifiesta que, con anterioridad a la presente, se ha formalizado otra cuestión de inconstitucionalidad equivalente, la núm. 278/91, que afecta a la misma Ley 1/1984 y que se fundamenta en argumentos sustancialmente idénticos. Tal hecho debe ponderarse en razón a la incidencia, tanto procesal como sustantiva, que pudiera tener en el enjuiciamiento de la cuestión ahora planteada, máxime cuando sobre la núm. 278/91 se ha dictado ya la STC 28/1997, de 13 de febrero, desestimando la misma.

Ambas cuestiones tienen un punto en común, cual es que se promueven respecto de la misma Ley, la Ley 1/1984, y por los mismos motivos. Sin embargo, se diferencian en que su objeto incluye, además de la Ley 1/1984, otra ley autonómica distinta en cada procedimiento. Así, mientras la cuestión núm. 278/91 afecta también a la Ley 3/1984, la ahora debatida no afecta a esta última sino a la Ley 8/1985. De otro lado, los motivos aducidos sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley 8/1985 presentan alguna especificidad respecto a los esgrimidos respecto de la Ley 3/1984.

La exposición de las analogías y diferencias entre ambos procedimientos conduce a que nos pronunciemos, con carácter prioritario, acerca de si el enjuiciamiento

de la presente cuestión puede incluir el examen de la Ley 1/1984, ya acometido en la STC 28/1997.

La respuesta ha de ser positiva, pues sobre este punto hemos declarado que «dada la identidad sustancial de la actual pretensión procesal con la resuelta en la anterior Sentencia, podría plantearse la cuestión de si los efectos de la cosa juzgada impiden la admisión a trámite del presente proceso; sin embargo, hay que observar, por un lado, que la presente cuestión de inconstitucionalidad fue planteada cuando todavía no habían sido resueltas las anteriores acumuladas ... y, por otro, que la Sección no dispuso de oficio ni tampoco a instancia de parte la acumulación ... Ello obliga a que una vez resuelta la cuestión precedente, este Tribunal se pronuncie sobre el objeto del presente proceso» (STC 41/1983, de 18 de mayo, FJ 1). En la STC 51/1983, de 14 de junio, FJ 1, reiteramos el mismo criterio.

b) De otro lado, la representación del Parlamento de las Islas Baleares ha manifestado que las Leyes 1/1984 y 8/1985 se encuentran en la actualidad derogadas, estando vigente en la actualidad la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Areas de Especial Protección de las Islas Baleares.

Sobre los efectos que la modificación o derogación de la norma legal objeto de la cuestión de inconstitucionalidad tienen sobre la tramitación de la misma existe ya una doctrina consolidada de este Tribunal. En efecto, en múltiples y reiteradas resoluciones (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 93/1988, de 24 de mayo, FJ 6; 3/1993, de 14 de enero, FJ 1; 109/1993, de 25 de marzo, FJ 2; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2, y 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2) hemos declarado que el hecho de que la norma cuestionada no se encuentre ya en vigor no priva de contenido a la cuestión de inconstitucionalidad, a diferencia de lo que, por regla general, acontece en el recurso de inconstitucionalidad, toda vez que en aquélla la posible aplicación de la norma derogada en el proceso a quo puede hacer necesario un pronunciamiento de este Tribunal.

c) El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares aduce que las leyes impugnadas no son relevantes para la resolución del caso. El problema se plantea en términos análogos a los ya resueltos por nuestra STC 28/1997, en el FJ 3 y debe resolverse aplicando la doctrina allí sentada.

De modo que la validez de la Ley 8/1985 que declara Area Natural de Especial Interés el espacio denominado «Sa Punta de N'amer», «no es indiferente al enjuiciamiento de la controversia planteada en el proceso contencioso-administrativo, ya que, con independencia de las razones aducidas por la Sala a quo, es innegable que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la referida Ley puede ser un elemento a considerar para determinar el alcance de la reclamación indemnizatoria pretendida en el proceso contencioso-administrativo» (STC 28/1997, FJ 3).

No puede, sin embargo, llegarse a la misma conclusión por lo que respecta a la Ley 1/1984, pues es la Ley 8/1985, y sólo ella, la que produce la afectación de los bienes y derechos de que aquí se trata. «Que esta Ley remita a otras disposiciones legales y, en particular, a la Ley 1/1984 es indiferente desde la perspectiva de la resolución del proceso a quo». «Cuestión completamente distinta es que para el enjuiciamiento de la validez» de la Ley 8/1985 «sea necesario examinar previamente si la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene competencia legislativa para crear la figura de las "Areas Naturales de Interés Especial". Ahora bien la conclusión que se alcance sobre este particular incidirá, en su caso, únicamente sobre el juicio de constitucionalidad que merezca» la Ley 8/1985.

3. La Ley 1/1984, según hemos expuesto en el FJ 1, establece sustancialmente el régimen jurídico a que deben someterse los terrenos incluidos en las Áreas Naturales de Especial Interés que se declaren por la Comunidad Autónoma en razón a sus valores singulares. Dicho régimen jurídico se caracteriza por tres notas, según su art. 3: clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable de especial protección; pérdida de efecto de los planes, proyectos de urbanización y de parcelación disconformes con la citada clasificación del suelo; y suspensión de licencias de edificación y uso del suelo que sean contradictorias con el régimen urbanístico transitorio que prevé el art. 6 de la misma Ley. Por su parte, la Ley 8/1985 no hace sino declarar Área Natural de Especial Interés al espacio territorial denominado «S'a Punta de N'amer», con los efectos que deben seguirse de tal declaración, de acuerdo con la Ley 1/1984.

La Sala, como acaba de verse, pone en duda la constitucionalidad de ambas leyes aduciendo, en primer lugar, que pudieran contravenir los arts. 149.1.23 CE, 148.1.9 y 149.3 CE, además del art. 11.5 EAIB. Procede, pues, analizar esa duda aunque nuestra conclusión sólo incidiría, en su caso, como especificamos en el anterior fundamento jurídico, sobre la Ley 8/1995.

El pronunciamiento que hemos de emitir ahora al respecto no puede diferir del que expresamos en la STC 28/1997, donde descartamos que las Leyes 1/1984 y 3/1984 (esta última análoga a la Ley 8/1985, si bien aplicable en otro ámbito territorial) se incardinaran, como exponía el Tribunal a quo, en las materias «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos», pues sin desconocer su incidencia en dichas materias, realmente «establecen disposiciones normativas típicamente urbanísticas y directamente orientadas a la planificación territorial y a la delimitación de los usos del suelo, por lo que han de encuadrarse en el título competencial relativo a la "ordenación del territorio y urbanismo"».

Teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene competencia exclusiva en esas materias (art. 10.3 EAIB, tras la modificación estatutaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/1998, de 8 de enero), debemos concluir aquí, como hicimos en la antedicha resolución, que las Leyes 1/1984 y 8/1985 «no ofrecen reparo alguno de constitucionalidad, máxime cuando en atención a sus específicos contenidos tampoco puede apreciarse la duda de la Sala sobre la supuesta contradicción de alguno de sus preceptos de lo dispuesto en la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, contenida al tiempo de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad en la Ley 4/1989 (LCEN)» (STC 28/1997, FJ 6).

4. En cuanto a la vulneración del art. 33.1 CE por parte de la Ley 1/1984, derivada del hecho de no regular o contener una específica referencia a la obligación de indemnizar, de acuerdo con las normas de la legislación de expropiación forzosa, las lesiones que la declaración de un espacio protegido puede producir en bienes, derechos e intereses patrimoniales legítimos, también hemos de remitirnos al criterio expresado en la STC 28/1997, FJ 7.

También aquí la Sala que plantea la cuestión parece vincular la eventual vulneración del art. 33.3 CE a que en las Leyes impugnadas no se disponga expresamente una fórmula o un cauce reparador para compensar las prohibiciones y limitaciones del ejercicio de la propiedad que se derivan de la misma. Frente a tal afirmación, según dijimos «es claro ... que el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el art. 33.3 CE, sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten

perjudicados en sus bienes y derechos. A lo que cabe agregar que el Parlamento de las Islas Baleares en la Ley 1/1991, de espacios naturales y régimen urbanístico de las Areas de Especial Protección, expresamente establece en su Disposición adicional sexta que en los proyectos presupuestarios de la Comunidad Autónoma se preverán los recursos precisos para afrontar la responsabilidad económica que pueda suponer las calificaciones urbanísticas de los terrenos» (STC 28/1997, FJ 7).

El mismo criterio resulta, según lo dicho, aplicable a la Ley 8/1985, pues de existir responsabilidad económica anudada a los perjuicios derivados del nuevo régimen urbanístico correspondiente al espacio territorial de «S'a Punta de N'amer», habría de estarse a la normativa general correspondiente. En conclusión, las Leyes 1/1984 y 8/1985 no conculcan el art. 33.3 CE.

5. Por último, debemos examinar si, singularmente, la Ley 8/1985 vulnera el art. 24.1 CE, en la medida en que el régimen específico de protección establecido en dicha Ley, en razón de su rango, no sería impugnabile en vía jurisdiccional por los particulares cuyos derechos legítimos resulten afectados.

En efecto, en el Auto de planteamiento se razona que la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 8/1985 «puede infringir el art. 24.1 de la Constitución, ya que mediante ella se aprueba una disposición con rango de Ley, no impugnabile por los particulares cuyos derechos e intereses legítimos resulten afectados ante los Juzgados y Tribunales que ejercen la potestad jurisdiccional en la materia contencioso-administrativa, que declara un espacio determinado (Sa Punta de N'Amer) como Area Natural de Especial Interés (art. 1), atribuyendo a los terrenos un régimen urbanístico transitorio de suelo no urbanizable de especial protección (disposición transitoria), cuando éstas son materias que constituyen por su naturaleza el objeto propio de actos administrativos, singularizados en cuanto una específica porción de terreno, que carecen de la nota de generalidad sustancialmente propia de la Ley, y susceptibles, por tanto, de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, no pudiendo adoptar en perjuicio de los derechos de defensa de los ciudadanos frente a la Administración, la forma de leyes dictadas para caso particular».

El Fiscal General del Estado aduce que el derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares afectados por la declaración que la Ley 8/1985 efectúa, no resulta enervado pues, en un plazo máximo de tres meses desde su promulgación, el Gobierno autonómico debe aprobar un Plan Especial de Protección que concrete el régimen urbanístico aplicable (Disposición transitoria de la Ley 8/1985, en su conexión con el art. 5 de la Ley 1/1984), el cual puede ser objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Según el Fiscal resulta de aplicación al caso la doctrina de la STC 166/1986, según la cual los perjudicados por la privación singular de sus bienes o derechos podrán «alegar ante Jueces y Tribunales la vulneración de su derecho a la igualdad, y en el procedimiento correspondiente solicitar del órgano judicial el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de dicho derecho fundamental, lo que dará lugar, o bien a que se eleve la cuestión al Tribunal Constitucional, o bien a una resolución judicial denegatoria motivada, otorgándose así contenido al derecho a la tutela judicial efectiva frente a la ley cuestionada». Tal es, en su opinión, lo que ha ocurrido en este caso, pues los recurrentes han tenido la oportunidad de hacer efectiva la tutela judicial sin necesidad de acudir a la vía del recurso de amparo ante este Tribunal, según señalábamos en la misma resolución en su fundamento jurídico 14, por lo que concluye que no cabe apreciar vulneración del art. 24.1 CE por parte de la Ley 8/1985.

La duda de inconstitucionalidad ha de ser desestimada. Pues, más allá de las alegaciones del Fiscal, cabe destacar que este Tribunal ha examinado recientemente, en la STC 73/2000, de 14 de marzo, el problema de si se infringe el art. 24.1 CE por el hecho de regular una materia por medio de Ley, haciéndola inmune, de ese modo, frente a la jurisdicción ordinaria. Ciertamente, la cuestión planteada no era absolutamente idéntica, pues allí se trataba de si resultaba constitucionalmente exigible que la Audiencia Nacional pudiese examinar, en un incidente de ejecución de sentencia, determinados actos emanados, primero, de la potestad reglamentaria y, ulteriormente, dotados de rango de ley; pero, al resolverla, hemos afirmado que «no resulta en principio contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que antes había encomendado al poder reglamentario. Ni ciertamente lo es en el presente caso, pues como han recordado las partes personadas en relación con los preceptos cuestionados ... nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria, inaccesible al poder legislativo. De suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario» (STC 73/2000, FJ 15), «lo que en modo alguno vulnera el art. 24.1 CE.» (STC 73/2000, FJ 15 in fine).

De ello se infiere que el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 CE, no queda vulnerado por el solo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune, máxime en casos como el presente, en el que, a diferencia de lo que ocurría en el examinado en la Sentencia 73/2000, la declaración por Ley de Área Natural de Especial Interés (art. 1 de la Ley impugnada) no sustituye a otra hecha por reglamento; sino que es aplicación de la regulación general de dichas áreas contenida en una Ley previa (art. 7 de la Ley 1/1984). Dicha conclusión no queda enervada por el hecho de que al regular la Ley el régimen aplicable a un determinado territorio contenga un elemento de singularidad que no se aduce resulte discriminatorio (ATC 291/1997, de 22 de julio, FJ 3) ni arbitrario (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 17 y siguientes).

En otras palabras: o la ley es inconstitucional por otros motivos y cierra, por serlo, ilegítimamente el paso a pretensiones que hubieran de acceder a los jueces y tribunales, y, en ese caso, puede vulnerar de forma derivada el derecho reconocido en el art. 24.1 CE (STC 181/2000, FJ 20); o la ley es conforme a la Constitución y, en tal supuesto, pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios. A lo que cabe agregar que nuestro modelo de jurisdicción concentrada permite acudir a los Jueces y Tribunales ordinarios para defender cualquier clase de derechos e intereses legítimos y pone a disposición de éstos un instrumento, la cuestión de inconstitucionalidad, destinado a asegurar que la actuación del legislador se mantiene dentro de los límites de la Constitución (STC 73/2000, FJ 17).

## **FALLO**

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

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil.-Pedro Cruz Villalón.-  
Carles Viver Pi-Sunyer.-Rafael de Mendizábal Allende.-Julio Diego González  
Campos.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Tomás S. Vives Antón.-Pablo Cachón  
Villar.-Fernando Garrido Falla.-Vicente Conde Martín de Hijas.-Guillermo Jiménez  
Sánchez.-María Emilia Casas Baamonde.-Firmado y rubricado.