

STC 73/2000, de 28 de septiembre, recaída en cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.853/1998.

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 García Manzano, 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. 2.853/98, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en relación con la posible inconstitucionalidad de los siguientes preceptos de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra: art. 18.3 B) B1; disposición derogatoria 1 a) y b) [en lo que hace a la derogación del art. 17.2 b) y de la disposición adicional primera, 3, de la Ley Foral 6/1987, y del art. 22.5 y la disposición transitoria decimotercera de la Ley Foral 2/1993, modificada por la Ley Foral 8/1994] y anexo (en cuanto a la delimitación de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales 9, 10 y 11). Han comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, el Fiscal General del Estado, la Diputación Foral de Navarra, representada por su Letrado don José Antonio Razquin Lizarraga, y el Parlamento de Navarra, representado por su Letrada doña Esther Díaz Rivas. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 25 de junio de 1998, se registró en este Tribunal escrito de la Secretaría de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional al que se adjuntaba Auto de la Sección, de 17 de junio de 1998, por el que se acordaba elevar cuestión de inconstitucionalidad en relación con los siguientes preceptos de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra: art. 18.3 B) B1; disposición derogatoria 1 a) y b) [en lo que hace a la derogación del art. 17.2 b) y de la disposición adicional primera, 3, de la Ley Foral 6/1987, y del art. 22.5 y la disposición transitoria decimotercera de la Ley Foral 2/1993, modificada por la Ley Foral 8/1994] y anexo (en cuanto a la delimitación de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales 9, 10 y 11).

2. Los términos de la cuestión planteada, según resulta del Auto de planteamiento y documentación adjunta, se cifran en lo siguiente:

a) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó Sentencia de 29 de septiembre de 1995, resolutoria del recurso núm. 136/91 y acumulados, por la que se anuló la Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 2 de noviembre de 1990, que había aprobado el expediente de información pública y técnica, y definitivamente el Proyecto 02/89, del embalse de Itoiz (Navarra). Interpuesto recurso de casación (núm. 208/96) contra dicha Sentencia, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Sentencia con fecha de 14 de julio de 1997, parcialmente estimatoria, casando la Sentencia recurrida y limitando la nulidad del Proyecto a «la parte en que afecta a los 500 metros de la zona de protección de las Reservas Naturales RN 9, 10 y 11».

b) Interesada la ejecución de la Sentencia, la Sala proponente de la presente cuestión dictó providencia en la que se ordenaba, en relación con la suspensión de las obras de construcción del dique del embalse de Itoiz, oír a las partes sobre la incidencia en ese punto de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra. Sin perjuicio de lo anterior, se acordó también elevar a definitiva la medida de ejecución provisional acordada en Auto de 6 de marzo de 1996 en cuanto a la prohibición de llenado del embalse.

c) En lo que aquí importa, tras diversos incidentes procesales la Sección, por Auto de 1 de diciembre de 1997, acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición derogatoria 1 a) y b) y con el anexo de la Ley Foral 9/1996. Dicha cuestión de inconstitucionalidad, tramitada con el núm. 5.361/97, fue inadmitida por Auto del Pleno de este Tribunal de 21 de mayo de 1998. La inadmisión se acordó en razón de la omisión, subsanable, de los requisitos exigidos por el art. 35.2 LOTC.

d) Tras la inadmisión de aquella cuestión, el órgano judicial, mediante providencia de 28 de mayo de 1998, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, conforme ordena el art. 35.2 LOTC, al objeto de que alegaran cuanto estimasen pertinente en relación con la conveniencia de elevar la presente cuestión de inconstitucionalidad. Evacuadas las alegaciones interesadas, la Sección, por Auto de 17 de junio de 1998, acordó plantear la cuestión.

3. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional comienza señalando que esta cuestión trae causa de la pieza de ejecución de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1997, en el aspecto en que confirma la de instancia, de 29 de septiembre de 1995, constriñendo la anulación del Proyecto 02/89, de embalse de Itoiz, en cuanto infringe la disposición adicional primera, 3, en relación con el art. 17.2 b), de la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, sobre Normas Urbanísticas Regionales para la Protección y Uso del Suelo No Urbanizable. La anulación del Proyecto se ha basado en el hecho de que la zona que sería inundada por el vaso del embalse supondría la desaparición de parte de las bandas de protección de las Reservas Naturales 9, 10 y 11 (Foz de Iñarbe, Poche de Chinchurrenea y Gaztelu), al quedar bajo las aguas. Tales bandas de protección están sujetas por la Ley Foral 6/1987 al mismo régimen de protección de las Reservas.

Una vez interesada la ejecución de Sentencia, y requeridas las partes por el órgano judicial para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la incidencia en el caso de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra, se alegó por la Administración del Estado y por la Comunidad Foral que era preciso declarar la imposibilidad legal de ejecución del fallo (art. 107 L.J.C.A.), toda vez que se había producido un cambio en el panorama normativo: La Ley Foral 9/1996 deroga expresamente el art. 17.2 b)

(determinante del sentido de la Sentencia cuya ejecución se pretendía) y la disposición adicional primera, 3, de la Ley Foral 6/1987, así como el art. 22.5 y la disposición transitoria decimotercera de la Ley Foral 2/1993 (que confirmaba el régimen establecido en la Ley Foral 6/1987). Como consecuencia de este nuevo marco legal, las Reservas Naturales no tienen que contar necesariamente con bandas de protección; de tenerlas, se permiten en ellas actividades constructivas ligadas a obras de interés general [art. 18.3 B)] y, en particular, respecto de las tres Reservas Naturales afectadas por el embalse de Itoiz, se dice en la Exposición de Motivos, y se especifica en el anexo de la nueva Ley, que en la parte referida a la zona inundable no habrá ya bandas, estimándose como protección suficiente la lámina de agua resultante del llenado del embalse.

El órgano judicial advierte, a continuación, que el Tribunal Supremo no hizo consideración alguna sobre la incidencia en el caso de la Ley Foral 9/1996, pues se atuvo en su juicio a la norma vigente al tiempo de dictarse Sentencia. Consecuencia de ese criterio fue que denegase el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Ahora, sin embargo, en trámite de ejecución se trata de materializar las consecuencias de una Sentencia dictada a la luz de una norma ya derogada, suscitándose entonces la imposibilidad de ejecutarla a partir de la nueva legislación.

Para la Sala, la cuestión cumple todos los requisitos de procedibilidad, pues: a) la decisión a que se llegue en el incidente de ejecución depende de la validez de la Ley cuestionada; b) el procedimiento que debe tenerse por concluso hay que referirlo al incidente de ejecución; c) la Ley Foral 9/1996 no es sólo fruto de la Sentencia de 29 de septiembre de 1995, sino muy especialmente del Auto de la Sala proponente de 6 de marzo de 1996, por el que se ordenó la suspensión de las obras del dique; el modo de plasmarse la ejecución se adelantó de forma provisoria en ese Auto, de manera que lo que se ventila es si esa forma de entender ejecutable la Sentencia ha quedado enervada por la Ley Foral 9/1996; d) aun cuando la Sentencia ejecutoriada es posterior a la Ley Foral 9/1996, el efecto de imposibilitar la ejecutoria venía ya planteado desde el momento en que se había resuelto cómo ejecutarla provisionalmente.

Tras extenderse en la exposición de una serie de circunstancias que, en opinión de la Sala, abonan la idea de que la Ley cuestionada tiene su origen -pese a tratarse, en apariencia, de una ley general y abstracta- en la Sentencia de 29 de septiembre de 1995 y en el Auto de ejecución provisional de 6 de marzo de 1996, el órgano judicial pasa a relacionar las infracciones constitucionales que cabe imputar a la Ley Foral 9/1996. Así, la Sala se plantea, en primer lugar, su compatibilidad con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 C.E.), lo que lleva a dilucidar los límites, para este caso, entre el legítimo arbitrio del legislador y la arbitrariedad constitucionalmente proscrita y plantea la cuestión de si el juicio acerca de la constitucionalidad de una norma debe ceñirse a lo que se deduzca de su literalidad o si cabe involucrar y examinar las causas que llevan a esa norma. En segundo lugar, y como quiera que la Sala cree estar ante una norma pensada por y para lo fallado en su Sentencia de 29 de septiembre de 1995, se plantea la duda de su compatibilidad con el art. 24.1 C.E., desde el momento en que no es una ley encaminada a subsanar un defecto o motivo de nulidad de un acto apreciado en una Sentencia, sino que, lejos de subsanar, esto es, de amoldar el acto a la ley infringida, modifica el ordenamiento para, manteniendo el acto, hacer que el Derecho sea conforme a lo actuado. Por último, desde el momento en que por la Ley se decide no ya suprimir las bandas de protección para las tres Reservas afectadas, sino delimitar -en el anexo- esas bandas, se duda nuevamente de su compatibilidad con el art. 24.1 C.E., en el sentido de que en una norma con rango formal de ley se concreta ya la extensión y delimitación de las bandas, con el resultado

de que, dada la forma de ley con la que se reviste, esa decisión no puede ser revisada en vía contencioso-administrativa.

El Auto de planteamiento se centra, a continuación, en el análisis detallado de la posible infracción del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 C.E.). A la vista de la jurisprudencia en la materia, concluye la Sala que el cambio normativo que hace imposible la ejecución de una Sentencia no integra el supuesto del art. 107 L.J.C.A. cuando se ha buscado de propósito para soslayarla. Con todo, y como quiera que en el presente caso se está ante una ley, el principio de interdicción de la arbitrariedad ha de manejarse con matices y cautelas. A juicio de la Sala, la jurisprudencia constitucional sobre la cuestión se ha forjado con ocasión del examen de supuestos distintos al de autos: normas que modificaban sustancialmente una situación jurídica anterior o regulaciones de nueva planta; aunque, según el órgano judicial, no debe descartarse la aplicación de esa doctrina al presente caso. Así y todo, cobran mayor entidad los parámetros de arbitrariedad basados en la ilicitud constitucional del fin y en la desproporción entre éste y el medio; en este sentido, la Sala insiste en que con la Ley cuestionada se ha buscado evitar la ejecución de una Sentencia, por más que la reforma se inscriba en una nueva regulación global de los espacios naturales protegidos.

El órgano judicial pondera, a continuación, los posibles argumentos en pro y en contra de la constitucionalidad de la Ley Foral, concluyendo, como razonamiento de peso en contra, que la Ley cuestionada no es una ley expropiatoria, pues no hace referencia en su contenido a la ablación de derechos concretos, sino que se configura como una norma con la que el legislador foral hace inútil un fallo judicial previo; no es expropiatoria porque no hay privación de derechos declarados en Sentencia, pues en el proceso se ejercitaron pretensiones de mera anulación (art. 41 L.J.C.A.), luego jamás habría una ejecución en el equivalente, tal y como procura el art. 105.2 L.J.C.A. o el art. 18.2 L.O.P.J.

Tampoco se atisba otra forma de ejecutar el fallo (art. 107, in fine, L.J.C.A.).

Por lo que hace a la posible infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), explica la Sala que su duda se plantea en dos aspectos. De un lado, parece que se está ante una norma pensada por y para lo fallado por la propia Sala en 1995; y, por tanto, no se trata de una norma dirigida a subsanar un defecto o motivo de nulidad, sino de una Ley que pretende cambiar el ordenamiento para ajustarlo al acto declarado nulo. De otra parte, en la medida en que se hace ilusoria la ejecución de una Sentencia firme se quiebra uno de los aspectos esenciales del art. 24.1 C.E.; y todo ello referido a unos bienes como son los que gozan de relevancia medioambiental, y en pleitos en los que, sobre la base de un interés legitimador colectivo no ligado a la protección de bienes o derechos patrimoniales privados, se pretende la cesación de determinadas actividades lesivas. La defensa en juicio de estos bienes quedaría así inoperante, pues siempre podría hacerse lo hecho para el caso de Itoiz.

Hay, además, para la Sala, otro aspecto en el que cabe dudar de la constitucionalidad de la Ley Foral desde la perspectiva del art. 24.1 C.E. En la Ley Foral 6/1987 se previó que la delimitación de las bandas de protección se haría por el Gobierno Foral (disposición adicional primera, 3) y, en tanto no se hiciese, tendrían la anchura máxima; este apoderamiento al Gobierno Foral se mantiene en el art. 22.5 de la Ley Foral 2/1993, encomendándose a los Planes de Uso y Gestión de cada Espacio, tal y como preveía inicialmente el Proyecto de lo que luego sería la Ley Foral 9/1996. En consecuencia, se trataría de una Resolución administrativa susceptible de impugnación en vía jurisdiccional. Ahora, al congelarse en una norma con rango formal de ley no ya la mera previsión de bandas de protección, sino su delimitación física, el administrado

queda impedido para atacar esa delimitación, si no es en sede constitucional, lo que no se compadece con el derecho a la tutela de Jueces y Tribunales. Y todo esto viene motivado, sencillamente y según se ha expuesto, por la voluntad del legislador navarro de obviar las consecuencias de una Sentencia firme y en trámite de ejecución.

Finalmente, en el Auto de planteamiento se explica que, a la hora de concretar respecto de qué extremos de la Ley Foral 9/1996 se eleva cuestión de inconstitucionalidad, la Sala entiende que no sería procedente hacerlo respecto de la Ley en su totalidad, esto es, cuestionando la iniciativa legislativa en su conjunto, pues si bien el punto de arranque de la norma parece ser que es la voluntad de evitar las consecuencias de una Sentencia, no es menos cierto que se trata de una ley general y abstracta. La duda, por tanto, se refiere a los siguientes preceptos de la Ley Foral 9/1996:

«A) Al anexo, en cuanto a la delimitación ex lege de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales 9, 10 y 11; esto es, no a la delimitación que hacen, sino a que se haga por norma con rango formal de ley. En efecto, la introducción de tal anexo ... tuvo por causa ... el Auto de 6 de marzo de 1996, ya que en el anteproyecto y en el proyecto ... lo que se preveía era que la delimitación se hiciese por la Administración Foral. Al congelarse en una norma con rango formal de ley se procura su inatacabilidad jurisdiccional, a la par que ese cambio respecto del anteproyecto y del proyecto y respecto de lo que era la previsión deducible de la Ley Foral 6/1987 podría integrar un supuesto de arbitrariedad ...

B) Disposición derogatoria 1 a) y b), en lo que hace a la derogación del art. 17.2 b) y de la disposición adicional primera, 3, de la Ley Foral 6/1987 y en cuanto a la derogación del art. 22.5 y disposición transitoria decimotercera de la Ley Foral 2/1993, modificada por la Ley Foral 8/1994. En efecto, derogados estos extremos y como cuestión ligada a la anterior, aun en el supuesto de declararse la inconstitucionalidad del anexo, la ejecución de las Sentencias ... en este incidente se resentiría por la nueva legislación, ya que, en definitiva, en este incidente se ventilaría la incidencia del art. 18.3 B) B1, en cuanto prevé que podrán autorizarse obras vinculadas a la ejecución de infraestructuras de interés general. Significa esto que, aun en el supuesto de mantenerse en la zona del vaso del embalse las zonas periféricas o bandas de protección, ya no se hace depender las obras constructivas de que las deterioren o no gravemente, tal y como ocurría con el derogado art. 17.2 b), cambio normativo en el que parece se ha buscado la inejecutabilidad de las ... Sentencias ... haciendo insoslayable la prosperabilidad de cualquier infraestructura. En todo caso, al plantearse la constitucionalidad de una disposición derogatoria, no se trata en este momento de exceptuar la regla del art. 2.2 in fine del Código Civil, sino de determinar si concurre una circunstancia de imposibilidad legal sobrevinida para ejecutar una Sentencia (art. 107 L.J.C.A.).

C) Art. 18.3 B) B1, por razón de lo dicho en el anterior apartado. Al respecto la Sala excluye el apartado A) A1, toda vez que la Sentencia de 29 de septiembre de 1995 ... tuvo la fase de llenado del embalse como un aspecto más de la ejecución de un proyecto constructivo como es el del embalse de Itoiz, razón por la cual aplicó el art. 17.2 b) de la Ley 6/1987».

En atención a todo lo expuesto, la Sala acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los siguientes extremos de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio: Del anexo, en cuanto a la delimitación de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales 9, 10 y 11. De la disposición derogatoria 1 a) y b), en lo que hace a la derogación del art. 17.2 b) y de la disposición adicional primera, 3, de la Ley Foral 6/1987 y en cuanto a la derogación del art. 22.5 y de la disposición transitoria

decimotercera de la Ley Foral 2/1993, modificada por la Ley Foral 8/1994. Del art. 18.3 B) B1.

4. Por providencia de 21 de julio de 1998, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus respectivos Presidentes, así como al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del proceso en los Boletines Oficiales del Estado y de Navarra.

5. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en este Tribunal el 4 de septiembre de 1998. Como observación previa, se señala en el escrito que el órgano judicial no menciona de manera expresa ninguno de los preceptos constitucionales que se estiman eventualmente conculcados; sin embargo, y como quiera que en la providencia de admisión a trámite de la cuestión se alude a la posible vulneración del art. 24.1 C.E., el escrito de alegaciones se centrará en la posible infracción de ese precepto, sin perjuicio de referirse, a mayor abundamiento, a la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad, también apuntada por la Sala proponente.

El Abogado del Estado resume los términos de la cuestión de fondo afirmando que, para la Sala, estamos ante una Ley ad hoc, dictada con el exclusivo fin de provocar la imposibilidad de ejecutar un fallo judicial firme y que es, por ello, contraria a la Constitución. A su juicio, sin embargo, esto no es así. La Ley Foral 9/1996 tiene un contenido general y abstracto y, aunque contemple expresamente la delimitación de las zonas de protección de las reservas naturales que limitan con el embalse de Itoiz, no por ello es inconstitucional; por el contrario, el legislador foral actúa en el ámbito de su competencia, en cooperación con el Estado y en ejercicio legítimo de su libertad de opción.

Por lo que hace al anexo cuestionado, alega el Abogado del Estado que la duda de constitucionalidad se circunscribe a que la delimitación de la zona de protección de las reservas naturales afectadas por el embalse se haga por una norma con rango de ley, entendiéndose que esta delimitación ex lege impide el acceso a la jurisdicción ordinaria. Así planteada la cuestión, entiende el Abogado del Estado que si se rechaza este motivo de inconstitucionalidad decaerán lógicamente los restantes, en la medida en que, al no cuestionarse la delimitación que la Ley Foral 9/1996 hace de las zonas de protección y dado que el embalse no les afecta, no tiene sentido cuestionar tampoco la regla de prevalencia entre el interés general y el medioambiental o ecológico que establece el art. 18.3 B) B1 de la Ley Foral 9/1996, al que, de hecho, se reconducen el resto de los motivos. En efecto, no concurre la imprescindible relevancia propia de la cuestión de inconstitucionalidad en la medida en que no sería preciso aplicar dicho precepto, que permite la realización de obras constructivas de interés general en las zonas de protección de las reservas naturales, cuando la obra constructiva en cuestión, el embalse, no les afecta. No puede omitirse que la Sentencia que da origen a la presente cuestión anuló el Proyecto porque invadía la zona de protección de 500 metros que, según criterio de los órganos judiciales, correspondía a las Reservas Naturales 9, 10 y 11. Además, la delimitación de las zonas de protección se concreta en 500 metros «a falta de esa delimitación en la fecha en que se redactó el Proyecto objeto de

impugnación». Precisamente, la Ley cuestionada termina con esa indefinición y establece expresamente la protección que considera adecuada para las Reservas Naturales afectadas (pues de lo que se trata es de proteger la Reserva, no la zona de protección).

Recuerda el Abogado del Estado, a continuación, que en nuestro ordenamiento constitucional no existe una reserva reglamentaria, esto es, un conjunto de materias que no pueden regularse por ley (STC 18/1982). En el presente caso, el establecimiento por el legislador de la delimitación de las zonas de protección está especialmente justificado; el art. 18.1 de la Ley Foral 9/1996 (no cuestionado) dispone que «el Parlamento, mediante ley foral, podrá establecer alrededor de las Reservas Integrales y Reservas Naturales declaradas por ley foral, una zona periférica de protección que podrá ser discontinua, destinada a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior». Esta previsión no es sino desarrollo de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, legislación básica del Estado, anterior a la Sentencia de cuya ejecución trae causa este procedimiento, cuyo art. 18 dispone que «en los espacios naturales protegidos declarados por ley se podrán establecer zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior. Cuando proceda, en la propia ley de creación se establecerán las limitaciones necesarias». No hay, por tanto, al determinar por ley las zonas de protección de las Reservas (de todas las Reservas) una voluntad predeterminada y arbitraria de evitar el control judicial, sino, por el contrario el ejercicio de una legítima opción del legislador, para la que cuenta con todas las habilitaciones constitucionales, incluidas las que se derivan de los criterios de razonabilidad y motivación.

De otro lado, no deja de ser paradójico, para el Abogado del Estado, que la Sala denuncie este motivo de inconstitucionalidad cuando la Sentencia ejecutoriada consideró, precisamente, que el Gobierno de Navarra no había fijado -reglamentariamente, conforme exigía la Ley 6/1987- la zona de protección, de manera que, para resolver el caso, hubo de calcular la zona de protección de acuerdo con las previsiones de la propia Ley 6/1987, que es lo que ahora se cuestiona.

Ninguna relación tiene la decisión del legislador, continúa el escrito de alegaciones, con la invocada vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción, so pena de subvertir todo el sistema de producción normativa y control jurisdiccional. Tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial han establecido un sistema jurisdiccional que excluye de la jurisdicción contencioso-administrativa el control de las leyes, asignado al Tribunal Constitucional. No tiene sentido afirmar que la regulación por el legislador de una determinada materia es inconstitucional por excluir el control contencioso-administrativo, máxime cuando se hace uso del instrumento que la Constitución ha puesto a disposición de los Jueces para poner en marcha el control de la ley, esto es, la cuestión de inconstitucionalidad. La Sala parece afirmar, en opinión del Abogado del Estado, que el control contencioso-administrativo sobre las normas reglamentarias puede ser más intenso que el que pueda ejercer el Tribunal Constitucional respecto de las leyes porque sus criterios sean más flexibles, dado que, como el Tribunal ha declarado, no es lo mismo la posición de la Administración frente a la ley que la de la ley con respecto a la Constitución. Esta afirmación no es, sin embargo, de recibo. La sujeción de la Administración, como la del Poder Judicial, lo es a la ley, en cuanto expresión de la voluntad popular. La ley sólo está sometida a la Constitución. En última instancia, el que la decisión se adopte por el legislador aporta una mayor legitimidad y garantía democráticas a su contenido, en la medida en que se somete al contraste de los diferentes grupos políticos elegidos por el pueblo, frente a las

decisiones del Gobierno, que representa tan sólo al grupo parlamentario mayoritario, o de la Administración, que carece de legitimidad democrática directa.

El Abogado del Estado concluye lo anterior con la afirmación de que el derecho a la tutela judicial no se vulnera por el hecho de que el legislador decida delimitar la zona de protección de las Reservas Naturales; en caso de conflicto, y dada la especial procedencia de la norma, este derecho queda sobradamente garantizado, si concurriera derecho o interés legítimo para impugnar un acto dictado en su aplicación, por la tutela del Juez que conozca del caso, que puede impetrar el control del Tribunal Constitucional.

En relación con las restantes dudas de constitucionalidad suscitadas por la Sala, alega el Abogado del Estado, en primer lugar, que carece de relevancia la impugnación autónoma de la disposición derogatoria en la medida en que la fuerza derogatoria de la Ley Foral 9/1996 sobre los preceptos de las Leyes citadas en el Auto se produce de manera tácita por la incompatibilidad de su contenido (art. 2.2 C.C.). La Disposición derogatoria no aporta contenido normativo nuevo, pues no incluye ninguna norma que no se encuentre afectada por la contradicción evidente entre, por una parte, el art. 18.1 y anexo de la Ley Foral 9/1996, en relación con la disposición adicional primera, 3, de la Ley Foral 6/1987 respecto a la instancia competente para delimitar las zonas de protección y su efectiva delimitación; por otra, el art. 18.3 B) B1 deroga el art. 17.2 b) de la Ley 6/1987, en cuanto excepciona las actividades constructivas de interés general de las excepciones previstas anteriormente. En efecto, el art. 18.3 B) B1 de la Ley 9/1996 permite la autorización de actividades constructivas en el interior de las zonas periféricas de protección de las reservas integrales que sean «infraestructuras declaradas de interés general o de utilidad pública», frente al art. 17.2 b) de la Ley 6/1987, que no lo permitía cuando deteriorasen gravemente las zonas de protección.

Por ello, a juicio del Abogado del Estado, lo que debe analizarse es la constitucionalidad, desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las Sentencias, de la modificación del régimen de actividades constructivas en las zonas de protección de las Reservas Naturales, que constituye el aspecto innovador del art. 18.3 B) B1 de la Ley Foral 9/1996, y que es el que se razona en el Auto de planteamiento. Insiste el Abogado del Estado, no obstante, en que si no se cuestiona la delimitación sustantiva de las zonas de protección que realiza la Ley Foral y el Tribunal rechaza el motivo de inconstitucionalidad alegado en primer lugar, poco sentido tiene analizar este nuevo reproche, pues la zona de protección que delimita la Ley Foral 9/1996 no resulta afectada por el embalse. No se da el necesario juicio de relevancia, en la medida en que la nueva ponderación de intereses del precepto cuestionado no afecta a la Sentencia que se pretende ejecutar y, por tanto, ninguna relación tiene con el proceso y con el derecho a la ejecución de Sentencias, sin perjuicio de su perfecta constitucionalidad.

En relación con la constitucionalidad del cambio de criterio del legislador, alega el Abogado del Estado que existe un cambio evidente en relación con las actividades constructivas admisibles en el ámbito de las zonas de protección, si bien es cosa distinta que el mismo sea en sí inconstitucional y no entre dentro del ámbito de actuación del legislador. En efecto, en la valoración del equilibrio entre el interés medioambiental y el desarrollo social y económico que representa una obra de interés general (como ocurre en el caso con el embalse de Itoiz, cuya justificación se explica con detalle en la Exposición de Motivos de la Ley estatal 22/1997), el legislador entiende que debe prevalecer este último. No cabe duda de que esta decisión forma parte del ámbito legítimo de opción del legislador y nada cabe imputar a la Ley Foral 9/1996. Por ello, el Auto no cuestiona tampoco aquí la regulación sustantiva de la Ley Foral, sino la incidencia que tiene en relación con el derecho a la ejecución de Sentencias, porque la

Sala sostiene que el propósito deliberado del legislador ha sido el de enervar la ejecución de un fallo adverso a la Administración.

El Abogado del Estado admite que la nueva delimitación de las bandas supone la imposibilidad legal de ejecutar la Sentencia. Ahora bien, esto no es por sí mismo inconstitucional. El derecho a la ejecución de Sentencia no es absoluto, y se ha admitido que en determinados supuestos la ejecución puede devenir legalmente imposible (SSTC 153/1992, 41/1993). En el presente caso concurre una imposibilidad legal evidente y que no puede ser tildada de inconstitucional por cuanto responde a una decisión del legislador razonable y motivada, para la que dispone de plena competencia dada la efectiva concurrencia del interés general en la obra y la necesidad de ponderar los distintos bienes en conflicto en la zona de protección de la Reserva. En este sentido, no se puede equiparar la jurisprudencia dictada sobre la ejecución de fallos condenatorios de la Administración con el legislador, so pena de incurrir en un grave error de concepto, al equiparar la situación de la Administración frente a la ley con la del legislador en relación con la Constitución.

La Sala, continúa el escrito de alegaciones, invoca el art. 24.1 C.E. (no menciona el art. 117.3 C.E.), que reconoce el derecho de todos a la tutela judicial efectiva. Ello exige la localización del titular al que presuntamente se ha enervado su derecho a la ejecución. De esta manera, admitida la imposibilidad legal de ejecutar el fallo, se podrán plantear otros medios de ejecución sustitutorios o subsidiarios. Pero lo cierto es que en este caso no puede afirmarse que exista algún titular del derecho perjudicado por la Ley, pues no puede olvidarse, como señala la Sala, que los recurrentes no ejercitaron una pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, sino de mera anulación; a ello ha de añadirse que la legitimación que ostentan procede de la acción pública que la Ley Foral 6/1987 (y, en similares términos, el art. 43.1 de la Ley Foral 9/1996) les reconoce para la defensa de la Ley que protege el medio ambiente, y en los términos en que ésta lo protege. La inexecución del fallo por imposibilidad legal no afecta a ningún derecho de carácter subjetivo y, por tanto, no tiene carácter expropiatorio. Siendo el fundamento de la legitimación de los recurrentes la propia Ley, resulta paradójico que la imposibilidad de ejecutar una Sentencia en la materia regulada por la Ley misma causada por una decisión del legislador pueda vulnerar el art. 24.1 C.E. Por ello, a todo lo anterior hay que añadir que no existe, en este caso, derecho subjetivo alguno de carácter moral o patrimonial que sufra perjuicio por la inexecución en sus términos de la Sentencia; la cuestión que se ventila tiene un carácter puramente objetivo, en cuanto lo es la determinación del equilibrio de intereses en materia de medio ambiente y desarrollo económico y social.

A mayor abundamiento, concluye el Abogado del Estado, no puede dejar de señalarse que el cambio normativo denunciado se ha producido también (y no cabe pensar que haya sido con el propósito deliberado de inexecutar la Sentencia) en el Derecho y la jurisprudencia comunitarios. En efecto, la Directiva 92/43/CEE ha modificado, como subraya el Tribunal de Justicia en Sentencia de 11 de julio de 1996 (asunto C-44/95), el estricto criterio de la Directiva 79/409/CEE, permitiendo que en determinados supuestos los intereses sociales y económicos puedan predominar sobre los medioambientales. Tampoco puede omitirse, en esta línea, que la legislación foral ha debido acomodar sus criterios a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de obras de interés general, y la necesidad de arbitrar formas de cooperación para la realización de proyectos y actuaciones administrativas en las que inciden diversos títulos competenciales, como refleja el contenido del Real Decreto-ley 3/1992 y la Ley 22/1997.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado interesa del Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión.

6. La Diputación Foral de Navarra presentó su escrito de alegaciones el 11 de septiembre de 1998. En el escrito, que se inicia con una detallada exposición de los antecedentes del caso que ha dado lugar al Auto de planteamiento, se suscita, como cuestión previa, la posible inadmisibilidad -ahora desestimación- de la cuestión promovida por la Sala. En esta línea, se recuerda que la misma Sala ya elevó en su día otra cuestión en este mismo caso y que la misma fue inadmitida, por omisión de los requisitos subsanables del art. 35.2 LOTC, mediante Auto del Pleno de 21 de mayo de 1998. La Sala se ha limitado ahora a pretender subsanar aquellos defectos de tramitación, pero lo hace incumpliendo de nuevo los requisitos del art. 35.2 LOTC. Y ello porque no se reinicia el trámite de planteamiento de la cuestión, sino que la Sala se limita a otorgar un plazo común de audiencia a las partes y a reproducir el contenido del Auto de planteamiento de la primera cuestión; además, y sin perjuicio de la complejidad que entraña ese proceder, el trámite de audiencia se formuló en términos genéricos e imprecisos. De otro lado, en el segundo apartado de la providencia por la que se dio audiencia a las partes no se citaba, como supuestamente infringido, ningún precepto constitucional. Por tanto, la Sala no ha observado cabalmente las formalidades del trámite de audiencia.

Por lo demás, y para la Comunidad Foral, el Auto de la Sala incurre en un grave error, hasta el punto de resultar incongruente. En efecto, como la propia Sala reconoce, estamos en ejecución de una Sentencia firme del Tribunal Supremo, por lo que sobran todas las referencias a la Sentencia de la propia Sala de 1995 y a los Autos de ejecución provisional de la misma, debiendo destacarse que la Ley cuestionada es anterior a la Sentencia firme a ejecutar. El Auto de la Sala tilda de caprichosa la delimitación de las reservas naturales llevada a cabo por la Ley Foral 9/1996, desconociendo que no radica ahí el motivo de la anulación parcial del proyecto; se cuestiona, además, la corrección de la Ley Foral 6/1987, que es precisamente la norma que ha motivado la anulación parcial.

En segundo lugar, continúa el escrito de alegaciones, la Sala interpreta la voluntad del legislador a partir de noticias aparecidas en los medios de comunicación, lo que constituye un método improcedente. La Sala, por otra parte, admite el carácter general y abstracto de la Ley cuestionada y no plantea una verdadera duda acerca de su constitucionalidad, sino que expone distintos argumentos en favor y en contra, solicitando del Tribunal que se pronuncie al respecto, lo que también hace incorrecta e inadmisibile la cuestión. Por último, en el Auto se considera que la Ley Foral cuestionada trae causa de la Sentencia de la propia Sala de 1995 y del Auto de ejecución provisional, siendo evidente que esa idea cae por sí sola, pues esa Sentencia estaba recurrida en casación y fue rescindida por el Tribunal Supremo en 1997; además, el carácter general de la Ley Foral es manifiestamente más amplio que el de un supuesto concreto, como es el resuelto por la Sentencia. Por tanto, es completamente rechazable la presunción de la Sala acerca del motivo que impulsó la elaboración de la Ley Foral 9/1996; su sola razón de ser está, por contra, en el propósito político de regular en un texto legal los espacios naturales de Navarra.

En definitiva, la Comunidad Foral concluye que no se ha cumplimentado correctamente el trámite de audiencia previsto en el art. 35.2 LOTC y que el Auto de la Sala lleva a cabo un planteamiento erróneo e incurre en falta de claridad y precisión, por lo que procede su inadmisión (ahora desestimación).

El escrito de alegaciones de la Comunidad Foral se centra, a continuación, en la identificación de los preceptos constitucionales supuestamente infringidos. Tras reiterar sus críticas a la imprecisión y falta de claridad del Auto de planteamiento, alega la Comunidad Foral que, vistos los términos de dicho Auto y el contenido de la providencia de admisión a trámite de la cuestión, el examen de constitucionalidad habrá de ceñirse a la posible infracción del art. 24.1 C.E. Ello no obstante, y dada la profusión argumentativa de la Sala, el escrito de alegaciones también habrá de ocuparse de la pretendida vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 C.E.).

En esta línea, y tras un detallado examen de la génesis y el contenido de la Ley Foral 9/1996, se alega que dicha Ley constituye una regulación general y abstracta de los espacios naturales protegidos en Navarra. Tiene un amplio contenido que va más allá de las zonas de protección de las Reservas, que sólo constituye un extremo concreto de su regulación, y no altera la delimitación de las Reservas Naturales ya realizada por el anexo de la Ley Foral 6/1987. En cuanto a las zonas periféricas de protección, la Ley Foral cuestionada las regula todas, con el siguiente resultado: a) fija la configuración, régimen jurídico y limitaciones de las zonas periféricas de protección, lo que constituye una regulación general y en abstracto de todas las bandas de protección; b) delimita físicamente las zonas periféricas de protección que la propia Ley Foral fija en su anexo, determinando los límites o anchura de cada una de ellas. Por tanto, contiene también una delimitación general de todas las bandas, sin que, en lo que se refiere a las Reservas 9, 10 y 11, se eliminen o supriman tales zonas de protección; simplemente se procede al establecimiento y fijación de su dimensión exacta.

Lo anterior revela, en opinión de la Comunidad Foral, que la Ley cuestionada representa una ordenación general y abstracta, en cuyo seno se regulan, obviamente, las zonas periféricas de protección, en razón de su conexión con los espacios protegidos que constituyen su objeto. No puede afirmarse, por tanto, que se trata de una ley-medida o de caso único, y menos aún que su objeto sea soslayar una resolución judicial, especialmente cuando la Ley en cuestión precede en más de un año a la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1997.

Para la Comunidad Foral, no cabe apreciar la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad denunciada por la Sala a quo. Tras exponer la jurisprudencia constitucional en relación con ese principio, se sostiene en el escrito de alegaciones que la Ley Foral cuestionada no es contraria al art. 9.3 C.E. Se trata de una Ley anunciada por el Parlamento de Navarra desde mediados de 1994, pues en la disposición transitoria décima de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se decretó la vigencia de determinadas disposiciones de la Ley Foral 6/1987 «en tanto se promulgue la Ley Foral de los Espacios Naturales de Navarra». De otro lado, el razonamiento de la Sala desconoce tanto la legitimidad de los propósitos políticos que animan la aprobación de normas legales como que ha de atenderse antes a la mens legis que a la mens legislatoris, y que ésta se expresa en los debates parlamentarios (STC 76/1996); y examinado su contenido, es evidente que la Ley Foral no es una ley singular o de caso único. Es una norma fruto de la amplia libertad de configuración normativa del Parlamento de Navarra. Y es, también, una norma absolutamente racional. Para demostrarlo, la Comunidad Foral se detiene en el examen de su justificación jurídica desde una triple vertiente: sustantiva, competencial y europea.

En relación con la sustantiva, se alega que la Ley Foral ha partido del art. 128.1 C.E., el cual, en la doctrina de este Tribunal, impone la necesidad de compaginar la protección del medio ambiente y el desarrollo económico en la forma que en cada caso decida el legislador competente (STC 64/1982). Desde el punto de vista competencial,

la Ley ha tenido en cuenta la reiterada jurisprudencia que demanda la necesidad de integrar las competencias estatales y autonómicas, destacando que éstas no pueden anular la decisión del Estado sobre la concreta ubicación de obras de interés general de su competencia (SSTC 149/1991, 40/1998 y 149/1998). Desde la perspectiva comunitaria europea, se recuerda la modificación introducida por la Directiva del Consejo 92/43/CEE, relativa a la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, respecto de las obligaciones impuestas por la Directiva del Consejo 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres. Esta última fijaba un determinado régimen de las zonas de especial protección de las aves, que sólo podía excepcionarse por razones de carácter ecológico (interpretación señalada por el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 28 de febrero de 1991 -as. C-57/89, Comisión contra Alemania, caso «Leybucht»), lo que motivó la posterior modificación de las obligaciones impuestas en la Directiva de 1979 por la Directiva de 1992, permitiendo la realización de actividades en tales zonas por exigencias económicas, en cuanto razón imperiosa de interés público de primer orden, como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 11 de julio de 1996 (as. C-44/95, caso «Lappel Bank»).

Además de la justificación anterior, de carácter general, el escrito de alegaciones se centra también en la justificación singular de cada uno de los extremos cuestionados. Así, y en relación con la disposición derogatoria, se alega que, si se tiene en cuenta la funcionalidad de una tal disposición, es evidente el carácter infundado de la duda expuesta por la Sala, pues el efecto propio de una norma nueva es derogar las anteriores que sean contrarias a sus dictados (art. 2.2 C.C.); derogación que puede ser tácita o expresa, siendo la derogación expresa una exigencia del principio de seguridad jurídica. Partiendo de esa funcionalidad, es lo cierto que, en opinión de la Comunidad Foral, la norma legal cuestionada no puede incurrir en infracción constitucional alguna, en razón de su carácter instrumental o complementario de la regulación sustantiva contenida en la Ley. En otras palabras, aunque tal disposición no existiera, o incluso se declarara su inconstitucionalidad, no por ello se alteraría el nuevo régimen jurídico establecido, toda vez que las normas expresamente mencionadas seguirían siendo expulsadas del ordenamiento por causa de su incompatibilidad con la regulación de una ley posterior.

En relación con el anexo, que establece y delimita directamente las zonas de protección, también se defiende su racionalidad, adecuación y proporcionalidad, pues responde a criterios objetivos y proporcionados a la finalidad que se pretende: la delimitación se lleva a cabo de forma singularizada atendiendo a las características de cada reserva; su finalidad es proteger la Reserva, asegurando la razón de su creación (la nidificación de determinadas aves); la lámina de agua del embalse actuará como factor de protección de la Reserva, impidiendo el acceso y extendiendo el ámbito de protección a todo el vaso del embalse; y, en fin, tal criterio se ha aplicado a todas las Reservas que limitan con láminas de agua.

Por último, en relación con el art. 18.3 B) B1 alega la Comunidad Foral que es del todo infundada la duda de constitucionalidad basada en la idea de que la previsión de permitir la autorización de infraestructuras de interés general o de utilidad pública dentro de las zonas periféricas de protección supone un cambio normativo con el que se busca la inejecutabilidad de la Sentencia. En primer lugar, debe resaltarse que la Ley Foral 9/1996 sólo prevé y delimita la anchura y límites de las bandas de protección de las Reservas Naturales 9, 10 y 11, pero en ningún caso las hace desaparecer o las elimina; en segundo lugar, la duda parece suscitarse en el sentido de que la Sala no admite que el régimen de protección de la Ley Foral 6/1987 pueda ser mitigado por la posterior Ley Foral 9/1996; planteamiento que, en opinión de la Comunidad Foral, ha de rechazarse por las siguientes razones: a) ya la Ley Foral 6/1987 posibilitaba la

autorización de obras vinculadas a la ejecución de infraestructuras de interés general, si bien su redacción condujo a una interpretación que hizo superflua o inoperante aquella previsión legal; b) la determinación de un régimen más o menos laxo de protección se halla dentro de la libertad de configuración normativa que corresponde al legislador.

Por último, la posibilidad de realizar obras de interés general en las zonas periféricas de protección es racional y constitucional, siendo obvio que la protección ambiental no es el único parámetro a considerar, sino que también ha de tenerse en cuenta el desarrollo económico, compatibilizando ambas perspectivas; además, y desde el punto de vista competencial, la Comunidad Foral, en uso de sus competencias en materia de medio ambiente, no puede impedir o interferir en el legítimo ejercicio por el Estado de sus competencias, especialmente cuando se trata de obras de interés general, como es el caso previsto en el precepto; y, en fin, el Derecho Comunitario europeo permite la realización de obras por razones imperiosas de interés público, condición que concurre en las obras declaradas de interés general por las Cortes Generales.

El escrito de alegaciones se centra, seguidamente, en el análisis de la posible infracción del art. 24.1 C.E. Sostiene la Comunidad Foral que el art. 107 de la Ley Jurisdiccional posibilita la inejecución de una Sentencia por causa de imposibilidad material o legal de ejecutarla, como ocurre en el presente caso. No tiene sentido, en efecto, impedir la plena realización del proyecto del embalse, con la dimensión y cotas en él previstas, cuando es lo cierto que en la actualidad, a partir de la Ley Foral 9/1996, podría realizarse. Los principios de economía y eficacia imponen que no sea posible la suspensión o prohibición de la ejecución de un proyecto que podría ya ser legalmente realizado de acuerdo con la Ley 9/1996. En este sentido, la Comunidad Foral trae a colación una reiterada doctrina del Tribunal Supremo, con arreglo a la cual la modificación posterior del ordenamiento urbanístico, de la que dimana una situación jurídica distinta de la aplicada por la Sentencia que permite la realización de la actuación, obra o proyecto anulados, supone, de acuerdo con el art. 107 LJCA, la inejecución específica por imposibilidad. Ni ese precepto de la Ley Jurisdiccional ni la doctrina del Tribunal Supremo conculcan el derecho a la tutela judicial efectiva, como se desprende de la jurisprudencia constitucional en la materia (SSTC 58/1983, 67/1984, 41/1993, 219/1994, 3/1998). Resumidamente, se alega que, en lo que aquí importa, es conforme con la Constitución que la ejecución de la Sentencia pueda verificarse de diversos modos, siendo perfectamente constitucional el supuesto de imposibilidad jurídica y material de ejecución cuando se produce una alteración sobrevenida del marco jurídico de referencia. Así se recoge en el art. 105.2 de la reciente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La Comunidad Foral defiende, a continuación, que los extremos cuestionados de la Ley Foral 9/1996 no infringen el derecho del art. 24.1 C.E. Es obvio que procede declarar la inejecución de la Sentencia de 1997 por imposibilidad material y legal, por cuanto el proyecto de embalse, anulado parcialmente por su disconformidad con la regulación de las zonas periféricas de protección fijadas en la Ley Foral 6/1987, es actualmente perfectamente legal conforme a la legislación hoy vigente, esto es, la Ley Foral 9/1996, pues ahora no afecta ni inunda zona periférica de protección alguna y, además, esta Ley Foral 9/1996 posibilita su realización por tratarse de una infraestructura declarada de interés general. En otras palabras, sería absurdo proceder a la ejecución específica de la Sentencia cuando la Ley Foral 9/1996 permite que acto seguido pueda ejecutarse el proyecto en el mismo lugar y con la misma dimensión.

Lo anterior no es, para la Comunidad Foral, contrario al art. 24.1 C.E., pues el derecho a la tutela judicial efectiva no cubre las diferentes modalidades que pueda revestir la ejecución, siendo constitucional que el legislador establezca supuestos en que

no cabe aplicar el principio de identidad y sustituirse por otra modalidad de ejecución; además, una legislación sobrevenida puede legítimamente oponerse a la ejecución específica de una Sentencia firme. Tampoco se conculca la interpretación de ese derecho, ex art. 10.2 C.E., de conformidad con el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Nótese, con carácter previo, que la Ley cuestionada no es una Ley de validación de actos administrativos y que en este caso no es aplicable el art. 6.1 del Convenio, toda vez que los derechos esgrimidos no son de carácter civil, sino que constituyen acciones de Derecho Público, por tratarse de una persona que pretende accionar un interés colectivo de naturaleza medioambiental.

La Comunidad Foral se detiene, a continuación, en el examen de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la doctrina constitucional y judicial comparada sobre las leyes de validación de actos administrativos. De ese análisis se desprende que una ley que valida determinados actos anulados judicialmente no viola el art. 6.1 del Convenio si se funda en razones legítimas, pues no priva del derecho a un juicio equitativo. Si la Ley Foral cuestionada fuera, hipotéticamente una ley de validación se habría ajustado a esa doctrina, pues no ha privado del derecho a un juicio definitivo y ejecutorio y atiende a exigencias de interés general de primer orden.

El escrito de la Comunidad Foral concluye con la alegación de que el anexo cuestionado no infringe el art. 24.1 C.E. al delimitar las zonas periféricas de protección. Comienza señalándose, a este respecto, que la Ley Foral 6/1987 no fijaba la delimitación de tales zonas de protección, sino que la remitía al Gobierno de Navarra, el cual no la verificó en los casos de las Reservas 9, 10 y 11; por su parte, el Tribunal Supremo anuló parcialmente el proyecto de embalse en cuanto afecta a las zonas de protección de 500 metros, en aplicación de la Ley Foral 6/1987. En su Sentencia, el Tribunal Supremo aplica directamente una disposición legal entendiendo que, en tanto se lleve a cabo la delimitación definitiva de las zonas de protección, las mismas tienen una anchura de 500 metros por mor de tal disposición; y reconoce expresamente que esa anchura es provisional o transitoria hasta que se proceda a la delimitación futura de la anchura de las zonas de protección. Con anterioridad a ese pronunciamiento del Tribunal Supremo, la Ley Foral 9/1996, en su anexo, lleva a cabo directamente la fijación de la anchura de esas zonas, determinando al tiempo su régimen jurídico. A partir de estos hechos, es obvio, para la Comunidad Foral, que el anexo de la Ley cuestionada no infringe el art. 24.1 C.E.; y ello por las razones que a continuación se exponen.

Antes de exponerlas, sin embargo, alega la Comunidad Foral, que la Sala incurre en una palmaria incongruencia en la medida en que duda de la constitucionalidad de la determinación por ley de las zonas periféricas de protección, cuando es lo cierto que la Sentencia firme llevó a cabo una aplicación directa de una Ley Foral (la 6/1987), precisamente para fijar la anchura de las bandas de protección. De seguirse el proceso lógico de inferencia de ese planteamiento resultaría que el proyecto parcialmente anulado infringe una Ley Foral que ahora se nos dice que, precisamente en el aspecto infringido, resulta inconstitucional, pues no puede ser directamente la ley la que lleve a efecto la delimitación de las bandas de protección. Además, la Sala desconoce el alcance de lo fallado por el Tribunal Supremo, pues éste insistió en el carácter provisional y transitorio de su criterio de aplicación directa de la Ley Foral 6/1987.

Por lo que hace ya a las razones que, a juicio de la Comunidad Foral, abonan la constitucionalidad del anexo en cuestión, se alega que la Ley Foral 9/1996 se ha dictado en el ejercicio de la competencia exclusiva de Navarra en materia de espacios naturales protegidos, de acuerdo con la legislación básica del Estado. Precisamente, la propia

legislación básica estatal exige que determinados espacios protegibles se declaren y delimiten por ley (art. 22 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo); y, especialmente, que sea la ley de creación la que establezca, en su caso, zonas periféricas de protección (art. 18.1 de la Ley 4/1989; Ley 41/1997), habiendo sido declarados constitucionales tales preceptos por la STC 102/1995. Es más, la vigente legislación básica tampoco fija «bases dimensionales» para los espacios protegidos o, en su caso, zonas de protección (STC 69/1982). Por ello se da una perfecta coincidencia y complementariedad entre la Ley Foral 9/1996 y la Ley 4/1989.

Finalmente, la inimpugnabilidad ante la jurisdicción ordinaria de la Ley Foral 9/1996 no supone inconstitucionalidad alguna, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 111/1983. No hay en España reserva reglamentaria y son posibles las denominadas leyes-medida, sin que la interferencia del legislativo en el ejecutivo sea inconstitucional, no siendo la actuación de aquél controlable por el sistema de control de la actividad ejecutiva.

En razón de todo lo expuesto, la Comunidad Foral interesa que se dicte Sentencia por la que se desestime la cuestión en cuanto no cumple las condiciones procesalmente exigidas y, en todo caso, porque los extremos cuestionados son plenamente conformes con la Constitución.

7. El escrito de alegaciones del Parlamento de Navarra se registró el 15 de septiembre de 1998. Tras referirse a los antecedentes del caso y a los términos en que se plantea la presente cuestión, la representante procesal del Parlamento comienza por advertir que sorprende, cuando menos, que se cuestione la constitucionalidad de una disposición derogatoria, cuya finalidad no es otra que explicitar, en aras del principio de seguridad jurídica, las normas anteriores a la Ley Foral 9/1996 que, por su incompatibilidad con ella, resultan derogadas. Si a lo anterior se suma el análisis de los preceptos cuestionados, los motivos por los que se cuestionan y cierta imprecisión al determinar la concreta violación constitucional en que supuestamente incurren los preceptos cuestionados, se concluye, en opinión del Parlamento, que la Sala propugna la inconstitucionalidad en su conjunto de la modificación sobre el régimen jurídico de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales 9, 10 y 11 operada por el legislador foral en 1996, intentando perpetuar el régimen anterior. En definitiva, la pretensión real de la Audiencia Nacional es fosilizar el régimen jurídico preexistente; en otras palabras, se pretende dotar de validez absoluta al régimen jurídico que estableció la Ley Foral 6/1987, propugnando la inconstitucionalidad del nuevo simplemente porque incide o puede incidir en la ejecución de una Sentencia firme, y ello sin alegar tacha alguna de inconstitucionalidad que afecte a aspectos materiales o competenciales del nuevo régimen.

Esto sentado, se exponen, a continuación, las líneas por las que han de transcurrir los argumentos esgrimidos en el escrito de alegaciones del Parlamento navarro. Como quiera que la base de la duda de constitucionalidad es la pretendida ilicitud del fin que la Sala atribuye al legislador foral, que habría redundado en la infracción del art. 24.1 C.E., entiende el Parlamento de Navarra que, de no ser cierta la premisa de la que parte el razonamiento del órgano judicial, deberían decaer, sin mayor análisis, los demás motivos de inconstitucionalidad. No obstante, en el escrito de alegaciones se procura dar respuesta a todas las dudas de la Sala, si bien siguiendo siempre aquel hilo conductor de sus argumentos. De otro lado, y salvo alguna precisión en lo tocante a la delimitación y concreción de las zonas de protección, no será preciso defender la constitucionalidad de cada uno de los preceptos cuestionados, dada la

interrelación de los motivos alegados y el efecto que se persigue, que no es otro que la perpetuación del régimen jurídico establecido por la Ley Foral 6/1987.

El escrito de alegaciones se consagra, seguidamente, al examen de la Ley Foral 9/1996, detallando su origen, objeto, finalidades y contenido, con especial atención a la regulación de las zonas periféricas de protección instaurada con la Ley Foral. Destaca el Parlamento, sobre este particular, que se trata de una regulación general y abstracta, referida a todas las zonas periféricas. Además, la Ley Foral delimita en su anexo las bandas de protección de las Reservas Integrales y Reservas Naturales previamente declaradas como tales por la Ley Foral 6/1987; es decir, delimita todas las zonas periféricas de protección que se establecen por dicha Ley Foral. Tal delimitación obedece, en primer lugar, a una razón jurídica: la Ley 4/1989 exige en su art. 18.1, norma básica, la regulación de las zonas periféricas de protección por una norma con rango de ley. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, sin perjuicio de reconocer el libre arbitrio del legislador para regular cualquier materia, la Ley Foral cuestionada obedece a criterios objetivos, razonables y proporcionados a la hora de llevar a cabo la delimitación de las zonas periféricas, tal y como se explica en la propia Exposición de Motivos. Por último, el nuevo régimen jurídico se ajusta estrictamente tanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como a la normativa comunitaria (Directiva 92/43, del Consejo), que permiten, por razones de alto interés público, hacer obras en zonas protegidas.

Por lo que hace a la supuesta infracción del art. 9.3 C.E., alega el Parlamento de Navarra que la Sala a quo plantea en este punto el problema de los límites entre el legítimo arbitrio del legislador y la arbitrariedad proscrita por la Constitución, cuestión ésta que en nuestro sistema constitucional tiene una respuesta bien sencilla: el legislador no tiene otro límite que la Constitución misma. En este punto el escrito de alegaciones se detiene en el examen de la jurisprudencia constitucional en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (con cita de las SSTC 66/1985, 108/1986 y 227/1988), concluyendo que para que una ley pueda ser tachada constitucionalmente de arbitraria debe incurrir, en primer lugar, en capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales. Por ello la doctrina constitucional exige concretar en la norma, a través de un razonamiento en detalle y una demostración convincente, los efectos legales inconstitucionales que son consecuencia de esa arbitrariedad. Es decir, el juicio de constitucionalidad de una ley ha de resolverse por un simple contraste lógico de compatibilidad entre dos normas abstractas -Constitución y ley-; y aunque es evidente que para apreciar la infracción de algún precepto constitucional puede justificarse un enjuiciamiento de los hechos por el Tribunal Constitucional, éste no puede sustituir el juicio de oportunidad política concretado en la ley.

La doctrina constitucional sobre la arbitrariedad, continúa el escrito de alegaciones, no hace más que reafirmar que es imposible situar en un mismo plano y otorgar unos mismos efectos jurídicos a los motivos del legislador y a las motivaciones necesarias de los actos administrativos. El ordenamiento exige la motivación del acto administrativo como consecuencia de la prohibición de arbitrariedad de un poder que, además de estar sometido a la Constitución, está sujeto a las leyes. En este sentido, el ejecutivo no es libre, sino que está maniatado por la ley y sujeto al control judicial ordinario. Al legislativo, por el contrario, dada su posición, no se le exige nunca esa motivación. En realidad, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes hay que encontrarla en la ley misma, y no en declaraciones políticas efectuadas al margen de la ley aun con ocasión de su aprobación y por los propios representantes democráticos.

El legislador es libre y esa libertad no es controlable jurisdiccionalmente, salvo que esa libertad se concrete en la propia ley en una arbitrariedad proscrita por la Constitución.

En definitiva, para el Parlamento de Navarra la voluntad del legislador o el fin que persigue con el ejercicio de la potestad legislativa no sirven de base para enjuiciar la constitucionalidad de la ley. Por ello se impone siempre el contraste de la ley misma con la Constitución. Y la Ley Foral cuestionada supera ese contraste. El legislador foral, en efecto, es libre para establecer un régimen de protección de los espacios naturales más o menos rígido. Ninguna inconstitucionalidad por infracción del art. 9.3 C.E. puede derivarse del establecimiento de un régimen más laxo que el fijado por la Ley Foral 6/1987, salvo, claro está, que el nuevo régimen vulnerase algún otro precepto constitucional. Curiosamente, sin embargo, la Sala no imputa directamente ninguna inconstitucionalidad al texto legal, sino sólo a la mens legislatoris. No hay en el Auto de planteamiento ningún argumento que explique en qué consiste la arbitrariedad imputada a la Ley Foral 9/1996 más allá de la hipotética voluntad del legislador, la cual, además de ser muy discutible como voluntad mediata y única del legislador, no puede tener ninguna relevancia a los efectos aquí examinados, tal y como se desprende de la jurisprudencia constitucional.

Tampoco entiende el Parlamento de Navarra que la Ley Foral 9/1996 sea contraria al art. 24.1 C.E. por supuesta intromisión en la potestad jurisdiccional. En este sentido, alega que el Poder Legislativo legisla y modifica el ordenamiento dentro de la Constitución. En todo caso, lo único que le sería ilícito -por estar reservado al Poder Judicial- es pronunciarse sobre la ejecución o inejecución de una Sentencia. El poder legislativo puede hacer todo lo que constitucionalmente está en sus manos para propiciar algo que es considerado de interés público por los representantes democráticos; es decir, en el sistema constitucional español es perfectamente lícito modificar el ordenamiento para propiciar toda clase de intereses públicos, incluso legislando en contra de la doctrina jurisprudencial más consolidada. Desde luego, el Poder Legislativo no puede invadir el terreno judicial, porque es a Jueces y a Tribunales a quienes corresponde decidir sobre la ejecución de sus Sentencias. Por contra, el Poder Judicial no puede fosilizar el ordenamiento con sus decisiones; de hecho la jurisprudencia ha sido motor de la iniciativa legislativa en muchas ocasiones y motivo de perfeccionamiento del ordenamiento.

En opinión del Parlamento de Navarra, de las relaciones entre los Poderes Legislativo y Judicial establecidas constitucionalmente se concluye lo acertado de los argumentos utilizados por la Sala, hipotéticamente, para defender la constitucionalidad de la Ley Foral 9/1996. En este punto conviene recordar el funcionamiento de la división de poderes en relación con el art. 117.3 C.E. De un lado, son los Jueces quienes deben decidir sobre la inejecución de sus Sentencias a instancia de la Administración en los supuestos tasados por la ley; de otro, la reserva de jurisdicción impide al Legislativo dictar una decisión jurisdiccional, pero no modificar el ordenamiento. Ello supone que es perfectamente constitucional -y, en particular, compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva- que en la ejecución de una Sentencia se sustituya la condena por su equivalente pecuniario u otro tipo de prestación por razones atendibles, de manera que también se satisface el derecho a la tutela judicial con una resolución de fondo razonada y fundada en Derecho sobre la pretensión ejecutiva formulada (SSTC 58/1983 y 219/1994). Y también son perfectamente constitucionales, además de los supuestos de sustitución de condena, los de imposibilidad material o legal de cumplimiento de las Sentencias, previstos por el art. 107 L.J.C.A. (STC 41/1993). Y suponiendo, en hipótesis, que la Ley Foral 9/1996 fuese una ley ad hoc para impedir la ejecución de una

Sentencia, hay que afirmar que la Constitución no se opone a este tipo de leyes, siempre, claro está, que no vulneren los principios constitucionales.

En el presente caso, el legislador navarro se ha limitado a aprobar, en ejercicio de su potestad legislativa, un nuevo régimen jurídico sobre espacios naturales protegidos y, en concreto, sobre las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales sin que se produzca invasión alguna de la potestad jurisdiccional reservada a los Tribunales. La Ley Foral 9/1996, como toda norma, contiene mandatos dirigidos al Juez, pero en toda ella no hay ninguna norma que se dirija a ejecutar o inexecutar Sentencia alguna, y mucho menos la que pretende ejecutarse en el proceso a quo. Admitir, con la Sala, la imposibilidad de que el legislador foral modifique la legislación sería tanto como negarle su potestad legislativa, en la que se incluye, como es obvio, la posibilidad de modificar el ordenamiento sin que sea necesaria una causa jurídica para ese cambio. El único límite del ejercicio de la potestad legislativa es que su resultado sea conforme con la Constitución. Por ello, no vale decir, como hace la Sala, que el legislador parece haber buscado evitar la ejecución de una Sentencia mucho menos cuando la Sentencia que aquí pretende ejecutarse es posterior a la aprobación de la Ley Foral 9/1996. Admitir la pretensión de la Audiencia Nacional supondría negar la potestad legislativa, sometiendo al Parlamento de Navarra -representante de la voluntad popular- a la vinculación presente y futura de un ordenamiento declarado cerrado por el Poder Judicial, lo que vulnera los cimientos más hondos del sistema constitucional español.

El escrito de alegaciones termina con el análisis de la pretendida infracción del art. 24.1 C.E. por parte del anexo de la Ley Foral 9/1996. Para el Parlamento navarro, con arreglo a nuestra Constitución la ley puede tener el mismo contenido que un acto administrativo, pues no existe una reserva reglamentaria. Es propio de la libertad del legislador decidir qué materias y con qué grado de concreción se incluyen en las leyes, sin que sea óbice para ello que una ley anterior delegara en la potestad reglamentaria del ejecutivo el desarrollo normativo de la materia que el legislador recaba posteriormente para sí.

En consecuencia, el Parlamento de Navarra interesa del Tribunal que dicte Sentencia en la que se declare la plena constitucionalidad de los preceptos cuestionados.

8. El Fiscal General del Estado registró su escrito de alegaciones el 29 de septiembre de 1998. A su juicio, la cuestión planteada satisface todos los requisitos de admisibilidad exigidos por la Ley Orgánica de este Tribunal. En cuanto hace a la supuesta infracción del art. 9.3 C.E., alega el Fiscal General del Estado que este Tribunal ha matizado la aplicabilidad del límite de la arbitrariedad según el poder público de que se trate, debiendo hacerse una interpretación sumamente restrictiva a la hora de revisar la actividad del legislador (STC 239/1992). Y en el Auto de planteamiento no hay ninguna demostración convincente de la arbitrariedad del legislador foral.

Para el Fiscal General, puestos a examinar la posible arbitrariedad del legislador se hace necesario un doble análisis: La racionalidad de la Ley (STC 142/1993) y la proporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios empleados (STC 66/1985). En el presente caso nos encontramos ante un supuesto de colisión entre bienes constitucionalmente protegidos: el medio ambiente, de un lado, y el desarrollo económico, de otro, lo que ha de llevarnos a efectuar una ponderación entre los bienes en conflicto, partiendo de la base de que no hay derechos ilimitados y, desde luego, la protección ecológica no es una excepción a tal principio. Aun admitiendo que el medio ambiente pudiera haber sufrido alguna merma con la nueva legislación foral, no puede

olvidarse que la construcción de un embalse que debe servir para el abastecimiento de agua de poblaciones enteras y para convertir en regadío una gran extensión de terreno actualmente infrautilizada, con la creación de puestos de trabajo y la mejora de la calidad de vida que ello conlleva, no es precisamente un tema baladí ni de escasa trascendencia pública y social.

La Ley Foral 9/1996, continúa el escrito de alegaciones, en los preceptos cuestionados, no resulta ni carente de una finalidad objetivamente valorable, ni desproporcionada en cuanto a los medios empleados, ni ayuna de motivación explícita. Así se deduce, por lo demás, de su Exposición de Motivos, en cuyo último párrafo se justifican las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales con el argumento de que, «una vez concluido y en funcionamiento el embalse, la protección más eficaz de los nidos vendrá determinada por la propia existencia de la lámina de agua del embalse, que impedirá de facto el acceso al lugar de nidificación desde el pie de los roquedos».

El Fiscal General del Estado tampoco admite que la Ley Foral cuestionada suponga lesión alguna del derecho a la tutela judicial efectiva. La ejecutoriedad de las Sentencias firmes es un principio constitucionalmente protegido; ahora bien, en materia contencioso-administrativa se prevé la posibilidad de que haya supuestos de imposibilidad material o legal de ejecución del fallo en sus propios términos (art. 107 L.J.C.A.). Y tal previsión ha sido declarada conforme con la Constitución por este Tribunal (SSTC 67/1984, 41/1993). Nos encontramos también aquí con un supuesto de imposibilidad legal de ejecución de un fallo en sus propios términos, por una alteración sobrevenida del marco jurídico, lo que implica la necesidad de poner en marcha los mecanismos previstos por la Ley Jurisdiccional en su art. 107. En cumplimiento de los mismos, será la propia Sala la que determine, con audiencia de las partes, el modo de llevar a efecto el fallo.

El Fiscal General del Estado insiste, a continuación, en que, aun cuando nos encontrásemos ante una ley ad hoc, dictada para evitar la ejecución en sus términos de lo resuelto judicialmente, no por ello la norma podría tildarse de arbitraria, ni apoderaría a los Jueces y Tribunales para incumplirla. Se trataría, sin más, de una manifestación de la primacía del legislativo sobre el judicial, ínsita en el principio de separación de poderes y apoyada en el propio art. 117.1 C.E. Si existe un ius variandi que faculta a la Administración para alterar en algunos supuestos la ejecución de lo fallado, con más razón y mayor amplitud debe reconocérsele al legislador.

El escrito de alegaciones termina con el examen de la posible quiebra del art. 24.1 C.E. derivada del hecho de que el rango de la norma hace impugnabile ante la jurisdicción ordinaria la delimitación de las zonas periféricas de protección. A juicio del Fiscal General del Estado, no hay infracción alguna de aquel precepto constitucional. Y ello por dos razones. De una parte, porque en nuestro texto constitucional no hay ningún atisbo de la existencia de una reserva reglamentaria; de otra, porque la propia normativa estatal contempla la posibilidad de establecer ex lege las concretas zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales (art. 18.1 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres).

En razón de todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado interesa que se dicte Sentencia declarando la compatibilidad de los preceptos cuestionados con los arts. 9.3 y 24.1 C.E.

9. Por escrito registrado en el Tribunal el 16 de septiembre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, por Acuerdo de su Mesa, la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones.

10. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de septiembre de 1998, el Presidente del Senado comunicó que la Mesa había acordado dar a la Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

11. Por oficio registrado en este Tribunal el 1 de marzo de 2000, la Secretaría de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional remitió testimonio de los escritos presentados por la representación legal de la Asociación Legal «Coordinadora de Itoiz» con fecha de 29 de septiembre de 1997, 10 de junio de 1998 y 28 de febrero de 2000, para su unión al presente procedimiento, acordándose unir a las actuaciones los escritos de 29 de septiembre de 1997 y de 28 de febrero de 2000, figurando ya unido a ellas el escrito de 10 de junio de 1998. Escrito este en el que dicha representación legal solicitó de la Sala que se plantease la presente cuestión no sólo en relación con los arts. 9.3 y 24.1 C.E. sino también con los arts. 147 y 149.3 C.E. y la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

12. Por providencia de 13 de marzo de 2000, se señaló el día 14 del mismo mes y año, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional vuelve a plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, algunos de los cuales fueron ya objeto de otra cuestión, la núm. 5361/97, inadmitida mediante Auto de 21 de mayo pasado (ATC 121/1998) por incumplimiento, subsanable, de las formalidades referidas al trámite de audiencia exigido por el art. 35.2 LOTC. Ahora, como entonces, el problema suscitado «trae causa de que, en el curso de un proceso judicial, en la instancia y en casación, el legislador foral modificó el régimen jurídico de protección medioambiental aplicable al objeto litigioso. En trámite de ejecución de Sentencia, la Sala advierte que, como consecuencia de esa reforma legislativa sobrevenida, no es posible ejecutar lo fallado. Considera, y tal es la cuestión planteada, que esos nuevos preceptos son inconstitucionales por su posible contradicción con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 C.E.) y con el derecho a la tutela judicial efectiva, tanto porque las normas cuestionadas habrían sido aprobadas para hacer inatacable el acto impugnado e inefectivas las resoluciones judiciales recaídas, cuanto por no resultar fiscalizables como consecuencia de su rango legal» (ATC 121/1998, FJ 1).

2. También en esta ocasión se suscitan determinadas objeciones a la viabilidad de la cuestión planteada por la Sala de la Audiencia Nacional, de manera que, antes de entrar en el examen de fondo de la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial, es preciso disiparlas.

Básicamente, la Comunidad Foral de Navarra ha sostenido en su escrito de alegaciones que no se han subsanado correctamente los defectos que dieron lugar a la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5361/97, toda vez que, si bien en esta ocasión el trámite de audiencia ex art. 35.2 LOTC ha sido común para las partes y el Ministerio Fiscal, la Sala se ha limitado a requerirles su parecer por remisión al contenido del Auto de planteamiento de aquella cuestión; además, y con independencia

de la complejidad que ha supuesto este proceder, el trámite de audiencia se ha iniciado con una providencia en la que la duda sometida a las partes se formulaba en términos excesivamente genéricos e imprecisos, sin determinar, en relación con algunos de los preceptos legales que pretendían cuestionarse, cuáles eran las normas de la Constitución supuestamente conculcadas por aquéllos.

La objeción, sin embargo, no puede prosperar. La cuestión de inconstitucionalidad núm. 5361/97 fue inadmitida a trámite por cuanto la Sala «no precisó ... el precepto o preceptos cuestionables ni los motivos de inconstitucionalidad, sino que, por simple remisión, se limitó a dar audiencia sobre las cuestiones de inconstitucionalidad y prejudicialidad solicitadas por la parte demandante» (ATC 121/1998, FJ 3). Como explicábamos entonces, «la remisión hecha por la Sala al citado escrito, sin expresar por sí misma los preceptos cuestionados, difícilmente puede satisfacer dos de las funciones que, según reiterada jurisprudencia, ... son inherentes [al trámite de audiencia]: garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión de tanta entidad, poniendo a disposición del Juez un medio que le permita conocer con rigor la opinión de los sujetos interesados (v.gr.: STC 166/1986 [, FJ 4]), de un lado, y facilitar el examen por parte de este Tribunal acerca de la viabilidad de la cuestión misma y el alcance del problema constitucional en ella planteado, de otro (por ejemplo, ATC 108/1993 [, FJ 2])» (ATC 121/1998, loc. ult. cit.). A mayor abundamiento, la audiencia no había sido común, «sino en tres etapas sucesivas» (ibid.). Ahora, sin embargo, y aun cuando el trámite pudiera no haberse cumplimentado de manera enteramente satisfactoria, en la medida en que la providencia que lo ha incoado opera con un complejo sistema de remisiones y entendidos, es de observar que la Sala identifica los preceptos de la Ley Foral 9/1996 objeto de una eventual cuestión, por un lado, y las normas constitucionales supuestamente infringidas, por otro. En cuanto a lo primero, en su apartado 1. a) se refiere a la Disposición derogatoria, en el apartado 1. b) se menciona el anexo y en el apartado 2. se cita el art. 18.3 A) A1 y B) B1; normas todas ellas a las que estrictamente se contrae finalmente el Auto de planteamiento de esta cuestión.

En cuanto a lo segundo, se identifican como posiblemente vulnerados por aquellas normas los arts. 9.3 y 24.1 C.E. Ciertamente, estos artículos sólo figuran expresamente en el apartado 1. a) y b) de la providencia, pero la duda planteada en el apartado 2. se presenta a las partes «en los términos del anterior apartado 1. a)», de lo que se colige que aquellos preceptos constitucionales se estiman igualmente conculcados por los preceptos de la Ley Foral a que se refiere ese apartado 2. de la providencia.

La Sala, ciertamente, pudo haber seguido un camino más sencillo y, prescindiendo de remisiones y regresos, identificar con mayor claridad tanto las normas legales eventualmente cuestionables como los preceptos de la Constitución posiblemente infringidos. Con todo, no puede concluirse, como en el supuesto anterior, que hayan dejado de satisfacerse las dos funciones inherentes al trámite de audiencia y a las que antes nos hemos referido, pues tanto las partes como el Ministerio Fiscal han podido poner a la disposición de la Sala su opinión sobre la conveniencia de elevar cuestión y este Tribunal puede ahora, a la vista de esas alegaciones, formarse un juicio sobre el alcance del problema constitucional que en ella se plantea. En definitiva, el órgano judicial especificó en su providencia ex art. 35.2 LOTC tanto los preceptos legales que podrían cuestionarse como las normas constitucionales que estimaba posiblemente infringidas, y a unos y otras se ha ceñido, finalmente, el Auto de planteamiento de la presente cuestión. No cabe, por tanto, objeción alguna a la viabilidad procedimental de la cuestión.

3. Con el fin de precisar las circunstancias que han dado lugar a la incoación de este procedimiento conviene recordar que la Sala proponente de la cuestión anuló en su día la Resolución del Ministerio de Obras Públicas por la que se aprobaba definitivamente el proyecto del embalse de Itoiz. Su Sentencia fue casada en julio de 1997 por el Tribunal Supremo, cuya Sala Tercera contrajo la nulidad del proyecto «en la parte en que afecta a los 500 metros de la zona de protección de las reservas naturales RN 9, 10 y 11». Para la Sala, el incumplimiento del mandato contenido en la Ley Foral 6/1987, conforme al cual debía fijarse reglamentariamente la anchura de esa zona hasta un máximo de 500 metros, obligaba a llevar a cabo judicialmente esa delimitación; y a hacerlo, además, tomando como anchura la máxima permitida por el legislador foral, pues, en otro caso, se tornaría ilusoria una futura fijación reglamentaria de la anchura de la zona de protección «si la invasión de la misma ya se hubiese consumado en el ínterin por construcciones e instalaciones que deterioraron gravemente el medio, frustrando la protección de la fauna y flora» (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1997, FJ 5).

Ahora bien, con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Supremo se promulgó la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra, mediante la cual se establece un régimen jurídico de las zonas de protección de las reservas naturales distinto del vigente en el momento de dictarse la Sentencia de instancia, contenido en la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, sobre Normas Urbanísticas Regionales para la Protección y Uso del Suelo no Urbanizable. Llegado el momento de ejecutar la Sentencia firme dictada con arreglo a la Ley Foral 6/1987, la Sala proponente considera que la Ley Foral 9/1996 hace imposible su ejecución, pues el proyecto entonces anulado se ajusta a la legalidad ahora vigente. Para la Sala, la Ley Foral 9/1996 parece haberse dictado con el objeto, precisamente, de hacer imposible la ejecución de aquella Sentencia.

Este objeto de la Ley Foral 9/1996 constituye, pues, la premisa de la duda de constitucionalidad que se nos plantea y que la Sala concreta en la eventual infracción de los arts. 9.3 y 24.1 C.E. Respecto al primero de estos preceptos constitucionales, por estimar que dicha disposición legal es arbitraria, al haber establecido una regulación ad casum y con incidencia directa en una situación que ha sido establecida por los órganos jurisdiccionales mediante Sentencia en unos términos que el legislador foral ahora pretende obviar; pues tal disposición ha venido a modificar, sin justificación suficiente, la anterior regulación legal que fue aplicada en el proceso contencioso-administrativo en el que se dictó la Sentencia que ahora ha de ejecutarse. En relación con el art. 24.1 C.E., por un doble motivo: de un lado, porque al establecer la Ley Foral 9/1996 un nuevo régimen jurídico de las zonas periféricas de protección en las Reservas Naturales de Navarra, mediante la modificación del canon legal ha convertido en ilusoria la declaración de nulidad contenida en la Sentencia firme dictada por el Tribunal Supremo, haciendo que su fallo no pueda ejecutarse por la Sala que promueve la cuestión. De otro, porque se ha querido que el nuevo régimen jurídico de dichas zonas de protección se incluya en una norma con rango legal y no en una norma reglamentaria, como era el caso con anterioridad a la Ley 9/1996. Lo que entraña, a juicio de la Sala que promueve la cuestión, una vulneración tanto del art. 24.1 como del art. 9.3 C.E. ya que no hay razón que justifique esa elevación de rango como no sea la de lograr que el nuevo régimen jurídico quede excluido de fiscalización por parte de los órganos jurisdiccionales.

Este es, pues el doble contenido de la duda de inconstitucionalidad que suscita la Sala y al que necesariamente hemos de atenernos para llevar a cabo nuestro

enjuiciamiento, pues al margen de la posibilidad abierta a este Tribunal por el art. 39.2 LOTC en los términos definidos por la STC 113/1989, que aquí no concurren, no cabe ampliar el canon de una cuestión de inconstitucionalidad más allá del planteamiento efectuado por el órgano jurisdiccional que la promueve (STC 46/2000, de 17 de febrero), pese a que una de las partes en el proceso a quo hubiera solicitado su ampliación en el trámite de audiencia abierto por la providencia de 28 de mayo de 1998, como se ha indicado en los antecedentes.

4. En lo que respecta a la eventual infracción del art. 9.3 C.E. por los preceptos de la Ley Foral cuestionados por la Sala, de la doctrina sentada por este Tribunal conviene recordar, en primer término, que en un sistema democrático la ley es «expresión de la voluntad popular» como se declara en el Preámbulo de nuestra Constitución (STC 108/1988, de 26 de julio) y, por tanto, quien alega la arbitrariedad de una ley determinada se halla obligado a razonarla con detalle y ofrecer una demostración que en principio sea convincente (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5). En segundo término, hemos declarado reiteradamente que la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por este Tribunal «sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquélla en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley». Pues si bien el legislador, al igual que el resto de los poderes públicos, «también está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, ... ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones»; máxime si en el ejercicio de ese control han de aplicarse «preceptos generales e indeterminados como es el de la interdicción de la arbitrariedad» (STC 108/1986, reiterada en la STC 239/1992, FJ 5, en relación con la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia).

De este modo, si el legislador opta por una determinada configuración legal de una materia o sector del ordenamiento, «no es suficiente la mera discrepancia política - ínsita en otra opción- para tachar a la primera de arbitraria», ya que supondría confundir lo que es legítimo arbitrio o libre margen de configuración legal de aquél «con el simple capricho, la inconsecuencia o la incoherencia», como hemos declarado en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4 a). De suerte que al enjuiciar este Tribunal un precepto legal o una Ley a la que se tacha de arbitraria, el examen ha de centrarse en determinar si dicha Ley o precepto legal «establece una arbitrariedad, o bien, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus consecuencias» (STC 239/1992, FJ 5).

5. Sentado ésto, cabe observar que la duda de inconstitucionalidad de la Sala en relación con el art. 9.3 C.E. se suscita a partir de una premisa general que el Auto de planteamiento de la cuestión se esfuerza en ofrecer como meridiana, a saber: que tras la Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 1995 y los Autos de 24 de enero y 6 de marzo de 1996 sobre ejecución provisional de dicha Sentencia, la finalidad que llevó al legislador de la Comunidad Foral de Navarra a dictar la Ley Foral 9/1996 no fue otra que la de dictar una Ley ad casum para hacer que fuera inejecutable una posterior Sentencia del Tribunal Supremo anulatoria del proyecto, lo que se aprecia a juicio de la Sala en distintas declaraciones e iniciativas jurídicas que desembocaron en la referida Ley Foral. Y, asimismo, la de impedir en el futuro el control judicial sobre

los actos de la Administración de delimitación de las zonas de protección de las Reservas Naturales, mediante la elevación al rango de ley de la anterior norma reglamentaria. De lo que se sigue, a juicio de la Sala, que una disposición con rango de ley dictada con esa finalidad sólo puede ser calificada de arbitraria. No obstante, tanto la premisa de la que parte la Sala como la conclusión a la que llega no pueden ser aceptadas.

En efecto, para rechazar que se trate de una regulación ad casum y con la finalidad que la Sala le atribuye es suficiente observar, en primer lugar, que el objeto de la Ley Foral 9/1996 es «la regulación de los Espacios Naturales de Navarra, con la finalidad de garantizar su protección, conservación restauración y mejora, y de constituir la Red de Espacios Naturales de Navarra» (art. 1.1). A cuyo fin el legislador de la Comunidad Foral ha procedido a una clasificación de tales espacios y ha establecido su régimen de protección en los arts. 3 a 24 que integran su capítulo I. Consagrándose los capítulos restantes a la gestión de los espacios, a la protección de la legalidad en los mismos (autorizaciones, infracciones y sanciones, restauración de los espacios) y, por último, a aspectos económicos y presupuestarios. Se trata, pues, de una regulación legal de carácter no sólo «formalmente» general, como sostiene la Sala que promueve la cuestión partiendo de tal premisa, sino que ese es su carácter intrínseco en atención a su contenido. Al igual que puede apreciarse si se examina el contenido de la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, respecto al «suelo no urbanizable, los espacios y los recursos naturales», cuyo art. 1.1 caracterizaba sus disposiciones precisamente como «normativa de carácter general» en esta materia.

En segundo término y por lo que respecta a los concretos espacios naturales protegidos por la Ley Foral 9/1996, éstos no son otros que los ya determinados por la legislación anterior, dado que en el apartado 3 de su Disposición derogatoria la Ley Foral que aquí se examina estableció que «Continuarán vigentes los núms. 1 y 2 de la Disposición adicional primera de la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, por los que se declaran determinados espacios como Reserva Integral y Reserva Natural, así como su delimitación territorial, contenida en los anexos I y II de la mencionada Ley Foral». Y en la Disposición adicional primera de la Ley Foral a la que se remite son tres los espacios que se declararon Reservas Integrales en el apartado 1 y treinta y ocho Reservas Naturales en el apartado 2, entre las que se incluyen las tres afectadas por la construcción del embalse de Itoiz (RN-9 de Foz de Iñarbe, RN-10 de Poche de Chichurrenea y R-11 de Gaztelu), espacios que fueron delimitados por el anexo II de la mencionada Ley.

Respecto al régimen de las zonas periféricas de protección de los espacios naturales, en tercer lugar, la Disposición transitoria segunda de la Ley Foral 9/1996 ha establecido «...para las Reservas Integrales y Reservas Naturales que se especifican en el anexo de esta Ley Foral, declaradas por la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, una zona periférica de protección, cuya delimitación física es la que figura en el anexo y su régimen de actividades y uso el previsto en el número 2 del artículo 18 de esta Ley Foral»; figurando en dicho anexo la concreta delimitación geográfica de dichas zonas periféricas. Extremo en el que la Ley Foral cuestionada difiere efectivamente de la precedente, dado que en el párrafo 1 del apartado 3 de la Disposición adicional primera de la Ley Foral 6/1987 se estableció que, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados precedentes, «el Gobierno de Navarra en el plazo de seis meses delimitará para cada uno de los espacios que se declaran como Reservas Integrales y Reservas Naturales una zona de protección exterior continua y periférica de una anchura de 500 metros como máximo a fin de garantizar una completa protección de los recursos naturales que han

justificado la creación de las reservas y para evitar los posibles impactos ecológicos y paisajísticos procedentes del exterior».

En suma, del contenido de la Ley Foral 9/1996 en lo que respecta a los extremos que se acaban de examinar se desprende con claridad que su objeto es el de establecer un régimen general de protección ambiental de los espacios naturales de la Comunidad Foral de Navarra. Asimismo, que dicho régimen de protección es aplicable, en lo que aquí importa, a las mismas Reservas Naturales que fueron declaradas por la Ley Foral anterior, aunque la diferencia sustancial de régimen jurídico entre una y otra radique en el establecido para las zonas periféricas de protección; pues en lugar de una previsión de índole general respecto a éstas, la Ley Foral 9/1996, como se ha indicado, ha optado por una delimitación geográfica más precisa de la zona periférica de protección de cada espacio natural. Lo que se ha llevado a cabo en el anexo mediante indicaciones específicas de la toponimia del espacio físico, curvas de nivel por determinadas cotas o coordenadas geográficas. Y es claro que según la doctrina de este Tribunal que antes quedó expuesta ningún reproche de constitucionalidad puede suscitar esta precisión de la delimitación ni tampoco la técnica empleada, pues indudablemente constituyen opciones legítimas del legislador de la Comunidad Foral de Navarra.

Lo que enlaza con una consideración ulterior: que la fijación del límite de las zonas periféricas de protección mediante dicha técnica y, en particular, el empleo de las curvas de nivel por determinadas cotas, no es en modo alguno privativo de las Reservas Naturales R-9, R-10 y R-11, ya que también es usado para otras en el anexo de la Ley 9/1996. Por lo que no cabe en modo alguno estimar que constituya una solución ad casum para las zonas periféricas de las tres Reservas Naturales afectadas por la construcción del embalse de Itoiz.

6. En atención a las conclusiones a las que hemos llegado, resulta irrelevante a los fines de apreciar la eventual infracción del art. 9.3 C.E. el extremo que sirve de apoyo a la premisa general de la que parte el órgano jurisdiccional que promueve la cuestión. Esto es, que tanto las declaraciones de ciertos representantes políticos como las iniciativas parlamentarias emprendidas por éstos, descritas con detalle en el FJ 12 del Auto de planteamiento de la presente cuestión, evidencian que la finalidad principal de la Ley Foral 9/1996 fue la de impedir la ejecución de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo.

En efecto, frente a la conclusión a la que llega la Sala que promueve la presente cuestión cabe observar que, dado el amplio contenido de dicha Ley Foral que antes se ha expuesto, resulta difícil admitir que el aludido en dichas manifestaciones e iniciativas fuera el objeto principal de la Ley Foral aquí examinada. Lo que se corrobora teniendo presente que la nueva normativa no sólo ha acogido nuevas categorías de espacios protegidos de los incluidos en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, sino que también ha integrado y armonizado disposiciones de otras leyes anteriores, haciendo que su contenido sea más amplio y detallado que el de la Ley Foral anterior. De otra parte, y más fundamentalmente, basta reparar en que tales manifestaciones e iniciativas pertenecen al ámbito del debate y las opciones políticas, sin que constituyan en modo alguno elementos interpretativos de la Ley Foral cuestionada, y, en todo caso, no pueden desvirtuar la que claramente se desprende de su contenido, a cuyo examen es preciso ceñirse según la doctrina constitucional que antes quedó expuesta.

En relación también con la misma premisa general de la que parte el Auto de planteamiento de la presente cuestión, carece igualmente de relevancia que la exposición de motivos de la Ley Foral 9/1996 contenga indicaciones específicas sobre el objeto y los medios de protección del medio ambiente en lo que respecta a las zonas

periféricas de protección de las tres Reservas Naturales mencionadas. Pues es suficiente reparar en que tal mención específica se hace «por la trascendencia que esta cuestión ha suscitado recientemente en relación con la construcción del embalse de Itoiz». Esto es, en atención a un hecho notorio en la Comunidad Foral que el legislador ha estimado que no podía silenciar al establecer un nuevo régimen general de protección de los espacios naturales de Navarra.

7. Por último, a la misma conclusión negativa ha de llegarse teniendo presente dos extremos relativos al planteamiento por la Sala de la duda de inconstitucionalidad en lo que respecta al art. 9.3 C.E. De un lado, que para justificar la tacha de arbitrariedad que imputa a ciertos preceptos de la Ley Foral 9/1996, la Sala que promueve la presente cuestión no formula objeción alguna al nuevo régimen de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales de Navarra, en sí mismo considerado. De otro lado, que la duda de inconstitucionalidad de la Sala se deriva, como ya se ha dicho, de la premisa general antes expuesta. Esto es, que la finalidad principal del nuevo régimen de las zonas de protección de las Reservas Naturales instaurado por la Ley 9/1996 es el de hacer ilusoria la ejecución de una Sentencia dictada en aplicación del régimen jurídico precedente.

Pues bien, dado que la Sala no ha formulado tacha alguna de arbitrariedad en cuanto al contenido del nuevo régimen jurídico de las zonas periféricas de protección de las Reservas naturales establecido por la Ley Foral 9/1996, es evidente que, si se prescinde de la indicada premisa por las razones ya expuestas, el presupuesto de la duda de inconstitucionalidad sólo radicaría en el hecho de que, estando pendiente la resolución del recurso contencioso-administrativo, el legislador navarro ha modificado la normativa que fue aplicada por los órganos jurisdiccionales en el proceso a quo. Pero en tal supuesto resulta difícil admitir que la Ley cuestionada incurra en arbitrariedad, pues es claro que lo contrario supondría constreñir indebidamente la legítima opción del legislador de modificar, en todo o en parte, la regulación jurídica de una determinada materia o de un concreto sector del ordenamiento; y conduciría, en última instancia, a la petrificación de cualquier régimen normativo tan pronto se hubiera dictado una Sentencia aplicando el régimen jurídico precedente. De lo que resultaría, en suma, que el ordenamiento perdería el carácter evolutivo y dinámico que es propio de los sistemas normativos modernos.

En segundo término, el hecho de que la Sala parta de la indicada premisa no deja de introducir una cierta confusión en el planteamiento de la presente cuestión. Pues si se entiende que con la Ley Foral 9/1996 sólo se ha pretendido impedir la ejecución del pronunciamiento contenido en el fallo de una Sentencia firme, habría de estimarse que la duda de inconstitucionalidad, en realidad, está conectada con una posible infracción del art. 24.1 C.E. pero no del art. 9.3 C.E. Esto es, que el nuevo régimen jurídico instaurado por la Ley Foral 9/1996 podría ser contrario al derecho a la tutela judicial efectiva por hacer imposible la ejecución de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, pero no contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad. Lo que lógicamente habría de llevar, frente a lo que pretende la Sala, a que excluyésemos el examen de la Ley Foral 9/1996 desde la perspectiva del art. 9.3 C.E.

8. En definitiva, no cabe estimar que los preceptos cuestionados de la Ley Foral 9/1996 incurran en la arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 C.E. Pero la Sala que promueve la presente cuestión considera también que dichos preceptos se han erigido en obstáculo para la ejecución en sus propios términos del fallo de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, lo que vulnera el art. 24.1 C.E. Pues como se expone en el Auto

de planteamiento, la resolución que aprobó el proyecto del embalse de Itoiz fue declarada parcialmente nula por la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1997 por contravenir lo dispuesto en una norma de protección ambiental, la Ley Foral 6/1987, de Normas Urbanísticas Regionales para Protección y Uso del Territorio, que a la hora de ejecutarse el fallo -y aun antes, en el momento de dictarse la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo- había sido modificada por la Ley 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, de conformidad con la cual ya no cabe apreciar la ilegalidad de dicho proyecto en lo que respecta a las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales afectadas por la construcción del embalse de Itoiz.

La eventual vulneración del art. 24.1 C.E. y, en concreto, del derecho a la ejecución del fallo de una Sentencia firme que este precepto constitucional reconoce y garantiza se articula por la Sala en torno a un doble motivo. En primer lugar, porque al establecer la Ley Foral 9/1996 un nuevo régimen jurídico de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales, esta modificación del canon legal ha hecho ilusoria la nulidad parcial del proyecto contenida en el fallo de la Sentencia firme dictada por el Tribunal Supremo. En segundo término, porque al incluirse el nuevo régimen jurídico en una norma con rango legal, la mencionada Ley Foral, y no en una norma reglamentaria, como era el caso con anterioridad, se ha querido excluir su fiscalización por los órganos jurisdiccionales.

Procede, pues, examinar los dos aspectos de la duda de inconstitucionalidad según el orden en que se han expuesto en el Auto de planteamiento. Si bien conviene señalar que el primero requiere determinar, en un primer momento, si la circunstancia sobrevenida en el curso del proceso contencioso-administrativo, esto es, la adopción por la Ley Foral 9/1996 de un nuevo régimen jurídico de las zonas periféricas de protección, ha entrañado, por sí sola, que la ejecución de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo sea ahora legalmente imposible, con vulneración del art. 24.1 C.E. Para pasar a examinar en un momento ulterior si este precepto constitucional también podría resultar infringido en aquellos supuestos en los que el efecto obstativo de una Ley o del régimen jurídico de una materia en ella establecido es, precisamente, el de impedir que se cumpla el fallo judicial de una Sentencia firme.

9. En relación con el primer momento de nuestro examen cabe observar que la imposibilidad legal de cumplimiento del fallo de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo se configura por la Sala que promueve la presente cuestión como un presupuesto de la argumentación que le conduce, como consecuencia, a la duda de inconstitucionalidad. Y si bien el cometido de determinar el sentido y el alcance de un fallo judicial «incumbe a los Jueces y Tribunales ex art. 117.3 C.E., en cuanto constituye, como declaró la STC 135/1994, una función netamente jurisdiccional, sin que corresponda a la jurisdicción constitucional sustituir a la autoridad judicial en este cometido (SSTC 125/1987, 148/1989, 194/1993, 240/1998 y 48/1999, entre otras)», como dijimos en el FJ 3 de la STC 106/1999, de 14 de junio, sin embargo, a los solos fines de nuestro enjuiciamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad es preciso determinar si existe o no el presupuesto del que parte la Sala al exponer la duda de constitucionalidad. Pues basta advertir que si no existiera tal presupuesto sería infundada la consecuencia a la que llega la Sala promoviente de la presente cuestión, esto es, la eventual vulneración del art. 24.1 C.E.

Pues bien, atendidas las circunstancias del presente caso y los términos del Auto de planteamiento de la cuestión hemos de partir a los fines de nuestro examen de que la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo, en cuanto anula la parte del proyecto

relativa a las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales denominadas R-9, R-10 y R-11, ha devenido legalmente imposible por haberse modificado el marco normativo de referencia que fue aplicado por el órgano jurisdiccional. Carecería de objeto, en efecto, el proceder a la ejecución de una Sentencia que ha declarado la nulidad del proyecto por ser contrario a una norma ya inexistente y que con posterioridad ha sido sustituida por otra en virtud de la cual ya no cabe apreciar la ilegalidad de dicho proyecto. Pues es evidente, como antes se ha expuesto, que la Ley Foral 9/1996 ha establecido un régimen jurídico para las zonas periféricas de protección que es distinto del que se contenía en la Ley Foral 6/1987, que fue el aplicado por el Tribunal Supremo para proceder a la anulación parcial de la resolución administrativa impugnada.

Ahora bien, esta circunstancia sobrevenida, no obstante, no es en sí misma lesiva del derecho a la ejecución de las Sentencias firmes que consagra el art. 24.1 C.E. Pues es suficiente recordar al respecto que, como ha declarado este Tribunal, «el derecho a la ejecución de la Sentencia en sus propios términos no impide que en determinados supuestos ésta devenga legal o materialmente imposible, lo cual habrá de apreciarse por el órgano judicial en resolución motivada, pues el cumplimiento o ejecución de las Sentencias depende de las características de cada proceso y del contenido del fallo» (SSTC 153/1992, de 19 de octubre, FJ 4 y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3). Y uno de estos supuestos es, precisamente, la modificación sobrevenida de la normativa aplicable a la ejecución de que se trate, o, si se quiere, una alteración «de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta» ya que, como regla general, «una vez firme la Sentencia, a su ejecución sólo puede oponerse una alteración del marco jurídico de referencia para la cuestión debatida en el momento de su resolución por el legislador» (STC 41/1993, de 8 de febrero, FJ 2). Siendo de recordar al respecto que el legislador ha previsto mecanismos para atender a los supuestos de imposibilidad legal o material de cumplimiento de las Sentencias en sus propios términos, como el del art. 107 L.J.C.A. de 1956, vigente en el momento de iniciarse el trámite de ejecución en el seno del cual se originó la presente cuestión y, en la actualidad, el del art. 105.2 L.J.C.A. de 1998.

De lo que claramente se desprende, en lo que aquí interesa, frente a lo afirmado en el Auto de planteamiento de la cuestión, que el solo hecho de haber devenido legalmente inejecutable la Sentencia del Tribunal Supremo no convierte por sí mismo en inconstitucionales los preceptos cuestionados de la Ley Foral 9/1996.

10. Ahora bien, aun habiendo llegado a la conclusión anterior la duda de inconstitucionalidad de la Sala basada en el art. 24.1 C.E. requiere determinar en un segundo momento, como antes se ha dicho, si se infringe este precepto en aquellos supuestos en los que el efecto directo de una Ley o del régimen jurídico de una materia en ella establecido es, precisamente, el de impedir que un determinado fallo judicial se cumpla. Pues es claro que en esos supuestos podría quedar afectado el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que la Constitución reconoce y garantiza, por entrañar un efecto obstativo para el cumplimiento del fallo.

a) En efecto, ha de tenerse presente, de un lado, que el derecho a la tutela judicial en la que se integra el derecho a la ejecución «se califica por la nota de efectividad» en nuestra Constitución (STC 1/1981, de 26 de enero, FJ 1). Por lo que hemos declarado que sólo cuando se da cumplimiento a las resoluciones judiciales firmes «el derecho al proceso se hace real y efectivo ya que, si fuera de otro modo, el derecho no pasaría de ser una entidad ilusoria» (STC 61/1984, de 16 de mayo, FJ 1), al igual que las decisiones judiciales «no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna» (STC 107/1992, de 1 de julio, con cita de las SSTC 167/1987, de 28 de octubre, y 92/1988, de 23 de mayo). De otro

lado, también se ha declarado que el cumplimiento de lo acordado por los Jueces y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional constituye una «exigencia objetiva del sistema jurídico» y «una de las más importantes garantías para el funcionamiento y desarrollo del Estado de Derecho» (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 3), pues implica, entre otras manifestaciones, «la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos judiciales, no sólo juzgando sino también haciendo ejecutar lo juzgado» (STC 107/1992, FJ 2, con cita de las SSTC 67/1984, de 7 de junio, y 92/1988, de 23 de mayo).

Ciertamente, el derecho constitucional a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes «participa de la naturaleza de derecho de prestación que caracteriza a aquél en que viene integrado y, en tal sentido, sus concretas condiciones de ejercicio corresponde establecerlas al legislador, y ello hace indudable que el derecho a que se ejecuten las resoluciones judiciales firmes viene sometido a los requisitos y limitaciones formales y materiales que disponga la legislación». Aunque a continuación hemos declarado que «Sin embargo, esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de la tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 C.E. exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución», como hemos declarado en relación a ciertas declaraciones legales de inembargabilidad en la STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3.

b) La anterior doctrina se corrobora si consideramos, de conformidad con el mandato del art. 10.2 C.E., la sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no sólo en cuanto a la exigencia de proporcionalidad de cualquier medida restrictiva o impeditiva del ejercicio de un derecho o libertad fundamental sino también, más concretamente, en relación con aquellos supuestos en los que se ha dictado una Ley cuyo efecto directo es el de influir en el desenlace judicial de un litigio en el cual el Estado es parte. Ciertamente, en la STEDH de 23 de octubre de 1997, asunto National and Provincial Building Society y otras c. Reino Unido, se ha dicho que el art. 6.1 del Convenio de Roma de 1950 no puede interpretarse en el sentido de que es incompatible con toda injerencia de los poderes públicos en un proceso judicial pendiente. Pero en relación con otros supuestos en los que se dictó una Ley cuyo objeto era impedir la ejecución de un fallo que condenaba al Estado al pago de una indemnización, el mencionado Tribunal, aun reconociendo que la finalidad de la ley era legítima, tras considerar las concretas circunstancias del proceso ha declarado que resulta contradictoria tanto con el principio de «preeminencia del Derecho» consagrado en el art. 3 del Estatuto del Consejo de Europa como con la noción de proceso justo del art. 6.1 del Convenio de Roma de 1950 «cualquier injerencia del poder legislativo en la administración de justicia con la finalidad de influir en el desarrollo judicial de un litigio», por estimar que en tales supuestos el Estado había intervenido mediante la Ley de forma decisiva para orientar en su favor la solución judicial del caso (Sentencia de 9

diciembre de 1994, asunto *Stran y Stratis Andreatis c. Grecia*», párrafos 42 a 50, doctrina reiterada en la Sentencia de 22 de octubre de 1997, asunto *Papageorgiu c. Grecia*).

11. Sentado lo anterior podemos ya pasar a considerar si se produce una lesión del art. 24.1 C.E., en los supuestos aquí considerados, esto es, aquéllos en los que los efectos obstativos de una Ley o del régimen jurídico en ella establecido para una concreta materia fuese, precisamente, el de hacer imposible que un determinado fallo judicial se cumpla. Pues aun siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites. Y en lo que aquí interesa, no sólo al genérico límite antes aludido de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 C.E.) y al que impone al principio de igualdad (art. 14 C.E.) sino también al límite que se deriva del art. 24.1 C.E. Lo que se corresponde, como antes se ha dicho, con la importancia que posee el logro de una tutela judicial efectiva y el cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes en un Estado de Derecho como el que ha configurado nuestra Constitución en su art.1.1 y constituye, además, patrimonio común con otros Estados de nuestro entorno europeo [art. 3 en relación con el art. 1 a) del Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949].

Por tanto, aun no siendo en sí misma arbitraria ni atentando a la igualdad, no tiene cabida en nuestra Constitución aquella Ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas «las características del proceso y el contenido del fallo de la Sentencia» (SSTC 153/1992, de 3 de mayo, FJ 4 y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal Ley sería contraria al art. 24.1 en relación con los arts. 117.3 y 118 C.E., al faltar la debida proporción «entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto» (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5).

Corresponde, pues, a este Tribunal determinar, en atención a las circunstancias del presente caso, si el efecto obstativo de la Ley Foral 9/1996 sobre la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo puede encontrar o no justificación en una «razón atendible», esto es, teniendo en cuenta los valores y bienes constitucionalmente protegidos, como este Tribunal ha declarado reiteradamente. Y si la respuesta fuera afirmativa le compete ponderar, en segundo término, si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o, por el contrario, resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio o desproporción entre los intereses en juego. Fiscalización de la constitucionalidad de la Ley mediante una ponderación de bienes e intereses en conflicto que ha de ser particularmente estricta para excluir, cuando la desproporción sea manifiesta, que el legislador vaya más allá de sus legítimas opciones y, al hacerlo, incida indebidamente en situaciones tuteladas por el art. 24.1 C.E., quebrantando así elementos esenciales del Estado de Derecho.

12. Aplicando la doctrina que se acaba de exponer al presente caso, si indagamos, en primer lugar, cuál es la finalidad del régimen jurídico de las zonas periféricas de protección establecido por la Ley Foral 9/1996, no es preciso ciertamente un detenido razonamiento para llegar a la conclusión de que esa finalidad es constitucionalmente legítima.

En efecto, así resulta con claridad en atención al bien jurídicamente protegido, dada la relevancia que la Constitución atribuye al medio ambiente al configurar en su art. 45 «un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato los poderes públicos para la protección» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4). Y dado que entre esos poderes públicos se encuentra indudablemente la Comunidad Foral de Navarra según la distribución competencial en materia de protección del medio ambiente resultante del bloque de la constitucionalidad, es claro que la «legislación positiva» a la que ha de informar dicho principio rector de la política social y económica (art. 53.3 C.E.) comprende tanto la legislación estatal como la emanada del órgano legislativo de aquélla (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 2).

13. Pasando ahora a ponderar si existe o no la debida proporción entre el interés encarnado en el régimen jurídico de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales que establece la Ley Foral 9/1996 y el concreto interés tutelado por el fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo, dos datos relevantes han de ser tenidos en cuenta.

El primero se refiere al interés tutelado por el fallo parcialmente anulatorio del Tribunal Supremo. Pues este se fundamenta, en esencia, en la consideración de que el embalse de Itoiz «como infraestructura de interés general, únicamente podrá incidir en las zonas periféricas de protección, siempre y cuando no deteriore dicho espacio». A cuyo fin se partió del hecho probado en instancia de que este deterioro se producirá al inundar el embalse por debajo de la cota 590 con la destrucción de las tres Foces en la banda de 500 metros de protección. Estimando, en conclusión, que «una cosa es la delimitación de la anchura de la banda de protección y otra la necesidad de su existencia, impuesta en garantía de los fines de las reservas» para llegar a la consecuencia de la nulidad parcial del acto impugnado «en cuanto el proyecto alcanza una altura que produce el efecto de inundar la banda de protección de las reservas», como se expresa en el FJ 5 de la Sentencia de 14 de julio de 1997.

Por tanto, el concreto interés tutelado por el fallo no es otro que el de garantizar la existencia de zonas periféricas de protección en las Reservas Naturales designadas como R-9, R-10 y R-11. Y basta poner de relieve este dato para que lleguemos a la conclusión de que el interés general encarnado en el régimen de las zonas periféricas de protección que ha establecido la Ley Foral 9/1996 coincide en lo sustancial con el concreto interés tutelado por el fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo, pues uno y otro interés radica en la necesidad de que exista una zona periférica de protección de las tres Reservas Naturales afectadas por la construcción del embalse de Itoiz. Si bien dicho régimen y el resultante del fallo difieren en cuanto a las concretas medidas previstas en aquél y éste para que quede garantizada la protección de ese interés común. Esto es, si la finalidad de protección del medio ambiente se logra manteniendo la zona periférica de 500 metros mediante un descenso de la cota del agua del embalse de Itoiz o bien con un perímetro geográficamente delimitado en un terreno superior y más próximo a los nidos de ciertas colonias de aves «toda vez que, una vez concluido y en funcionamiento el embalse, la protección más eficaz de los nidos vendrá determinada por la propia existencia de la lámina de agua del embalse», como se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley Foral 9/1996.

14. En segundo término, aun cuando en hipótesis el nuevo régimen jurídico establecido por la Ley 9/1996 entrañara una menor protección de las zonas periféricas de las Reservas Naturales afectadas por el embalse de Itoiz en relación con el pronunciamiento contenido en el fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo, cuestión que es ajena al Auto de planteamiento de la Audiencia Nacional, en el presente caso

existe otro dato particularmente significativo a los fines de nuestra ponderación: que junto al interés general encarnado en la protección del medio ambiente, el régimen jurídico aquí considerado también ha querido salvaguardar otros intereses generales, como cabe apreciar en los preceptos de la Ley Foral 9/1996 relativos a las actividades constructivas en los espacios naturales.

El apartado 3 B) del art. 18 de la mencionada Ley Foral, en efecto, ha previsto que puedan autorizarse en las zonas periféricas de protección, entre otras, «las infraestructuras declaradas de interés general o de utilidad pública». Autorización que el art. 11.2 extiende para las Reservas naturales a «...las construcciones, instalaciones e infraestructuras vinculadas a la investigación y educación ambiental, y excepcionalmente y previa evaluación de impacto ambiental, las infraestructuras declaradas de interés general por el Gobierno de Navarra, la Administración del Estado en el ámbito de sus competencias o la legislación en vigor, cuya implantación no deteriore gravemente la integridad de la Reserva Natural». Extremo éste en el que coincide con la Ley Foral 6/1987, al disponer en el párrafo segundo del apartado 3 de su Disposición adicional primera que «En dichas zonas de protección será de aplicación, en cuanto a las actividades constructivas, el régimen previsto en el art. 17.2 b) de esta Ley»; estableciendo el precepto al que se remite que «Podrán autorizarse las construcciones, instalaciones e infraestructuras destinadas a la educación ambiental, y excepcionalmente las infraestructuras de interés general cuya implantación no deteriore gravemente el espacio objeto de protección».

De lo que se desprende que la Ley Foral 9/1996 es conforme con el criterio que se deriva del art. 45 C.E. y al que hemos hecho referencia en la STC 64/1982, de 4 de noviembre, esto es, el de armonizar la «utilización racional» de los recursos naturales con «la protección de la naturaleza». Lo que es claramente aplicable a una obra pública como el embalse de Itoiz, que fue declarada de interés general en el Anexo del Real Decreto-ley 3/1992, de 22 de mayo y, más tarde, aprobada y declarada de interés general junto con el canal de Navarra por la Ley 22/1997, de 8 de julio; embalse y canal cuyos objetivos son «la transformación en regadío de 57.713 hectáreas» así como «el abastecimiento de agua a una serie de núcleos y zonas industriales», según se indica en el Anexo 1 de la referida Ley 22/1997. Y dado que en el Auto de planteamiento no se ha alegado que el nuevo régimen de las zonas periféricas de protección sea arbitrario en sí mismo, ni tampoco que la concreta delimitación de dichas zonas deteriore gravemente el medio ambiente, como antes se ha dicho, forzoso es admitir que en dicho régimen está presente ese equilibrio de intereses generales. Lo que excluye, junto a los resultados alcanzados anteriormente en nuestra ponderación, que podamos apreciar la existencia de una manifiesta desproporción entre los intereses en conflicto y, en consecuencia, que los preceptos cuestionados del referido régimen incurran en inconstitucionalidad por vulneración del art. 24.1 C.E.

15. Finalmente, resta por examinar el segundo aspecto de la duda de inconstitucionalidad que la Sala de la Audiencia Nacional suscita con base también en el precepto constitucional que se acaba de mencionar. La Sala sostiene al respecto, como antes se ha dicho, que al incluir el nuevo régimen jurídico de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales en una norma con rango legal y no en una norma reglamentaria, como era el caso con anterioridad a la Ley Foral 9/1996, con ello se ha producido una vulneración tanto del art. 24.1 como del art. 9.3 C.E. ya que no hay razón que justifique esa elevación de rango como no sea la de lograr que el nuevo régimen jurídico quede excluido de fiscalización por parte de los órganos jurisdiccionales. Argumentando al respecto el Auto de planteamiento que si tal decisión

fuese acordada por la Administración «sería recurrible en vía contencioso-administrativa o revisable en este incidente de ejecución».

Así precisada la duda de inconstitucionalidad, las conclusiones anteriormente alcanzadas en los FFJJ 5 a 8 necesariamente conducen a que sea rechazada en la medida que la Sala que promueve la presente cuestión ha estimado que «participa» de la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 C.E. Y ciñéndonos, pues, al examen de la eventual infracción del art. 24.1 C.E., ha de tenerse presente que la Sala, al fundamentarla, ha afirmado que la duda principal que surge al plantear esta cuestión de inconstitucionalidad por este motivo no radica en su contenido, «sino en determinar hasta qué punto depende esa cuestión de lo que se resuelva en este incidente del art. 107 L.J.C.A.»; recordando al respecto, con apoyo en varias Sentencias del Tribunal Supremo, que ha habido incidentes procesales de ejecución en los que los Tribunales «han tenido que enjuiciar desde el instituto de la desviación de poder la bondad de lo actuado por la Administración con posterioridad al acto atacado, determinando así su incidencia en la ejecutoria» [fundamento de Derecho 26 B) del Auto de planteamiento]. De suerte que la vulneración del art. 24.1 que se imputa a los preceptos cuestionados de la Ley Foral 9/1996 se habría producido, en realidad, por excluir dichos preceptos legales que la Sala de la Audiencia Nacional pueda fiscalizar, en el incidente de ejecución, los actos administrativos de delimitación de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales, como era posible bajo la legislación anterior.

Pues bien, como reconoce la propia Sala que promueve la presente cuestión, 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 de la Ley Foral 9/1996, 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.

Ahora bien, aun admitiendo lo anterior cabe observar que la duda de la Sala se concreta en una situación muy precisa: que la legislación anterior apoderó a la Administración para que delimitase las bandas de protección y que «a raíz de los pronunciamientos de esta Sala esa delimitación de las bandas se haya hecho en la Ley Foral 9/1996», según se expresa en el fundamento de Derecho 25 C) del Auto de planteamiento. Lo que entraña, una vez más, un retorno a la premisa general que ya hemos rechazado en los FFJJ 5 a 8 de esta decisión al hilo del examen de la duda basada en el art. 9.3 C.E. y que hemos de rechazar nuevamente aquí. Pues del contenido de los preceptos cuestionados de la Ley Foral 9/1996 se desprende con claridad, como antes se ha dicho, que nos encontramos ante una regulación que es no sólo «formalmente» sino intrínsecamente general y no ante una regulación ad casum del legislador de la Comunidad Foral de Navarra, ni a esta última conclusión cabe llegar, frente al contenido de dicha Ley Foral, partiendo de las manifestaciones de representantes políticos, como allí también hemos dicho. De suerte que al decaer dicha premisa igualmente ha de decaer la consecuencia que la Sala promoviente de la presente cuestión pretende derivar de la misma, ya que la posibilidad de control de la actuación de la Administración en el incidente de ejecución no ha desaparecido para impedir precisamente que dicho control pueda llevarse a cabo, sino por efecto de una opción legítima del legislador al atribuir a dicho régimen rango legal, lo que en modo alguno vulnera el art. 24.1 C.E.

16. A lo que cabe agregar una última consideración: que en razón de nuestro modelo de jurisdicción constitucional concentrada es cierto que la regulación con posterioridad a la Constitución de una materia mediante normas con rango de ley implica que el control de dichas normas necesariamente se residencie ante este Tribunal. Pero este elemento básico de nuestro sistema constitucional ha de tenerse presente en relación con el segundo aspecto de la duda que nos ha planteado la Sala de la Audiencia Nacional, pues aunque los órganos jurisdiccionales no puedan fiscalizar las normas con rango de ley, el art. 163 C.E. y los correspondientes preceptos de nuestra Ley Orgánica facultan a dichos órganos para plantear la duda de inconstitucionalidad respecto a una «norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo» en el proceso a quo (art. 35 LOTC). Lo que pone a su disposición un instrumento «destinado primordialmente a asegurar que la actuación del legislador se mantiene dentro de los límites establecidos por la Constitución» como hemos dicho desde la STC 17/1981, de 1 de junio.

De este modo, la elevación de una norma reglamentaria al rango de ley no excluye su fiscalización, sino que nuestro Ordenamiento ha previsto que sea deferida por los órganos jurisdiccionales a este Tribunal Constitucional si dudan de la conformidad de tal norma con nuestra Constitución. De suerte que, en última instancia, la decisión del constituyente sobre nuestro modelo de justicia constitucional implica, como consecuencia por así decir normal, que el juicio de legalidad que corresponde a los órganos jurisdiccionales sea sustituido por un juicio de constitucionalidad; juicio en el que este Tribunal podrá apreciar si la finalidad de la ley es o no constitucionalmente legítima y, además, si entraña o no una manifiesta desproporción entre los intereses en conflicto. En suma, si el legislador ha actuado dentro de los límites que le traza la Constitución. Y esto es precisamente lo que en la presente cuestión nos ha planteado la Sala de la Audiencia Nacional respecto al régimen de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales establecido por la Ley Foral 9/1996 y a lo que hemos dado respuesta en esta decisión.

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 catorce de marzo de dos mil.