

STC 97/2002, de 25 de abril, recaída en los recursos de inconstitucionalidad núms. 3492/95 y 3672/95.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, 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, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 3492/95 y 3672/95, promovidos respectivamente, por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y por el Parlamento de la misma Comunidad Autónoma, contra la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera. Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Pleno.

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado el día 17 de octubre de 1995, el Jefe del Departamento Jurídico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la representación que legalmente ostenta, formaliza recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza, las Islas des Freus y las Salinas de Formentera.

El recurso se plantea contra la totalidad de la Ley 26/1995, sustentándose el mismo en los argumentos que a continuación se resumen:

a) La representación procesal autonómica comienza su alegato exponiendo el deslinde competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos. Así, el art. 11.5 y 13 EAIB, en la redacción entonces vigente, determinaba que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «espacios naturales protegidos», «ecología» y «normas adicionales de protección del medio ambiente». En cuanto al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.23 CE, le corresponde el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Para la interpretación de este deslinde competencial, es necesario tener en cuenta la STC 102/1995, de 26 de junio, que resolvió determinados recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

En esta Sentencia se declara que la competencia sobre la normativa básica incluye las normas legales, aunque también resulten excepcionalmente admisibles las normas reglamentarias siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico, coyuntural o circunstancial. Esa competencia básica no significa la exclusión de otro tipo de intervención estatal, aunque sea ciertamente excepcional. Así ocurre en los casos en que no sea posible la intervención autonómica o en que la actividad afectada, incluso de carácter supraautonómico, no sea susceptible de fraccionamiento. Lo fundamental, no obstante, es que dicha resolución declara que en situación de normalidad las facultades de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su territorio, y no al Estado.

Lo significativo de dicha Sentencia es que en su fundamento jurídico 18 señala que si en la dimensión normativa puede existir alguna zona de sombra en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, no cabe duda de que las facultades de gestión corresponden a las Comunidades Autónomas, especificando que «la declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente es un acto netamente ejecutivo».

Teniendo en cuenta, además, que la Sentencia señala que las soluciones excepcionales que exigen intervención estatal más allá del contenido normativo de lo básico quedan reservadas para la declaración o creación de parques nacionales, se concluye, según se desprende también del voto particular del Magistrado Ponente, que la declaración de reserva natural como espacio natural protegido se integra en la competencia ejecutiva que tiene estatutariamente asumida la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

b) La Ley 26/1995, cuya constitucionalidad se cuestiona, establece que la declaración y gestión de la reserva natural que crea corresponde al Estado, de acuerdo con lo establecido en los arts. 14 y 21.3 de la Ley 4/1989. A su vez, el art. 21.3 de dicha Ley 4/1989 establece que la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos a que se refiere el capítulo anterior corresponderá al Estado cuando tenga por objeto la protección de los bienes señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

Pues bien, la Sentencia de 26 de junio de 1995 declaró que en ningún caso la titularidad dominical se convierte en título competencial, afirmando que la calificación de un segmento o trozo marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre y lo mismo ocurre respecto de su gestión.

En definitiva, la doctrina sentada en dicha Sentencia debe necesariamente conllevar la inconstitucionalidad global de la Ley 26/1995, que, como se ha visto, tiene por objeto la declaración y gestión por parte y en favor del Estado de una reserva natural.

c) La competencia del Estado en materia de medio ambiente se concreta en el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.23 CE), la cual no se extiende a la realización de actos de ejecución, como es la declaración de reserva natural, pues sólo excepcionalmente podía aquél hacer una declaración de protección de un espacio, cual es la declaración de parque nacional, de acuerdo con la misma Sentencia que se viene trayendo a colación.

Por ello, la inconstitucionalidad de la Ley 26/1995 se extiende a todo su articulado, puesto que, como se ha señalado, el Estado no sólo realiza la declaración del espacio protegido, sino que asume su gestión.

De manera particularizada, la representación autonómica introduce varias precisiones complementarias. En primer lugar, de la interpretación conjunta de los arts.

2, 3 y 4.1 y 5 de la Ley se deriva que la misma extiende su ámbito territorial a terrenos que exceden del ámbito recogido en el art. 3 de la Ley de costas y no consta que se haya realizado el deslinde definitivo del demanio. En segundo lugar, el art. 4.2, 3 y 4 tiene un inequívoco contenido urbanístico y de ordenación del territorio que vulnera el art. 10.3 EAIB, pues la clasificación del suelo, delimitándolo y asignándole usos, se inscribe en dicha competencia (SSTC 77/1984, FJ 2, y 149/1991, FJ 1). En tercer lugar, el contenido total de la Ley 26/1995 se inscribe en el ámbito de las funciones ejecutivas autonómicas en materia de medio ambiente. Así, los arts. 5 (tanteo y retracto), 6 (órganos de gestión), 7 (el Patronato como órgano de gestión y apoyo), 8 (los instrumentos de programación y planificación) y 10 (régimen sancionador).

d) Por último, la representación autonómica señala que el Derecho comunitario no altera el orden interno de distribución de competencias, citando en su apoyo la STC 79/1992, que contiene, a su vez, la remisión a otras resoluciones.

Por tanto, la competencia autonómica reivindicada no debe verse afectada por el hecho de que la Exposición de Motivos de la Ley 26/1995 se refiera al Convenio de Ramsar de 2 de febrero de 1971, sobre humedales de importancia internacional, al Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de mayo de 1993 relativo al mismo y a la Directiva 79/409, sobre zonas de especial protección para las aves, destacando que las Salinas de Ibiza y Formentera se incluyen en las mismas.

En razón a todo lo expuesto, concluye su escrito solicitando del Tribunal que dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad de la Ley recurrida y, en consecuencia, su nulidad.

2. Mediante providencia de la Sección Cuarta de 21 de noviembre de 1995, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra la integridad de la Ley 26/1995, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia e Interior, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 31 de octubre de 1995 se registra en el Tribunal escrito del Presidente del Parlamento de las Illes Balears mediante el cual interpone recurso de inconstitucionalidad contra la citada Ley 26/1995, de 31 de julio.

Los argumentos en que se fundamenta el recurso son los que a continuación se exponen sucintamente:

a) Se aduce, en primer lugar, un vicio en la tramitación de la Ley recurrida, un vicio in procedendo que podría tachar de inconstitucionalidad dicha Ley [STC 99/1987, FJ 1 a)].

El expresado vicio se habría producido por el hecho de que la Ley 26/1995 trae causa de la proposición de ley del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, que fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso el día 15 de noviembre de 1994 y remitida al Senado una vez aprobada por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados, con competencia legislativa plena, el día 5 de mayo de 1995.

En el Senado no se presentaron enmiendas, aunque sí propuesta de veto por parte del Grupo Parlamentario Popular. La Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado, previa designación de Ponencia al respecto, emitió su dictamen el 13 de

junio de 1995 y, al día siguiente, el Pleno del Senado rechazó el veto presentado por el Grupo Parlamentario Popular. Sin embargo, también fue rechazado por el Pleno del Senado el dictamen de la citada Comisión, coincidente con el texto remitido por el Congreso, excepción hecha de algunas modificaciones técnicas introducidas por la Ponencia. Tal decisión fue comunicada al Congreso mediante mensaje motivado.

La Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, acordó, el día 27 de junio de 1995, someter el texto remitido en su día al Senado a sanción real para su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado. Es este acuerdo el que pudiera estar afectado de un vicio in procedendo, puesto que se considera que hubiera sido necesario un nuevo pronunciamiento del Pleno del Congreso de los Diputados, que se ha impedido, al parecer, por el hecho de que el Pleno del Senado no ha ejercido ninguna de las dos posibilidades que le reconoce el art. 90.2 CE, es decir, o bien oponer su veto o bien introducir enmiendas, lo cual significa imponer una concepción restrictiva en cuanto a la participación del Senado en la función legislativa.

Esta interpretación del art. 90.2 CE, excesivamente literalista, puede ser rebatida desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, desde la más evidente lógica de las decisiones adoptadas en el proceso. Cuando el Pleno del Senado vota en contra del dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de dicha Cámara, que coincide sustancialmente con el texto remitido por el Congreso, no está votando a favor del texto remitido por esta última Cámara. En este sentido, la voluntad política del Pleno del Senado de oponerse a dicho texto es clara, siendo absurdo considerar que es irrelevante el resultado de la votación del dictamen porque, fuera cual fuera dicho resultado, en todo caso el texto sería remitido a sanción real. —Qué libertad política de decisión le quedaría en este caso al Pleno del Senado?

En segundo lugar, tampoco es admisible argumentar que en caso de producirse un rechazo al dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, automáticamente volvería a «ponerse en su lugar el texto remitido por el Congreso de los Diputados». Y ello porque, en casos como el actual en que los textos son coincidentes, no ha lugar a que renazca un texto que no se ha variado.

En tercer lugar, la tesis de la aceptación absoluta del texto originario remitido por el Congreso podría producir la paradoja de que bastaría que se hubieran incorporado enmiendas al texto del dictamen en el transcurso de la sesión plenaria del Senado y que la mayoría votase en contra del dictamen para que, en tal caso, el texto del Congreso quedara «limpio de contaminación de enmiendas» y fuese enviado a sanción regia. Ello conculcaría los derechos de las minorías.

Por último, cabe otra línea argumental, cual es que la actuación procedimental en materia legislativa viene reglada para el Senado en su Reglamento, que tiene carácter y rango de ley y se incardina en el llamado «bloque de la constitucionalidad». Pues bien, de acuerdo con el art. 123.3 de dicho Reglamento, resulta preceptivo que el dictamen de la Comisión sea votado en la forma que se estime oportuna (art. 124 de dicho Reglamento), por lo que no cabe afirmar que el rechazo del veto implicaría naturalmente la imposibilidad de votar el dictamen de dicha Comisión. Pero incluso en el supuesto de que no se hubiesen presentado enmiendas o propuestas de veto, el efecto no es el del envío a sanción regia, sino que el Senado se pronuncia expresamente, bien en las sucesivas fases de Ponencia y/o Comisión y Pleno, bien directamente en el Pleno. Es decir, en ningún caso la decisión del Senado se produce por silencio.

En suma, en el procedimiento de aprobación de la Ley 26/1995, se ha alterado el proceso de formación de la voluntad en el Pleno del Senado, que rechazó el dictamen de la Comisión, por lo que dicha Ley sería inconstitucional.

b) Desde la perspectiva sustantiva, se sostiene la inconstitucionalidad de la Ley recurrida, ya que, según su art. 1.1, la misma se promulga de conformidad con lo establecido en los arts. 14 y 21.3 de la ley 4 /1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.

Pues bien, el art. 21.3, que atribuía al Estado la declaración y la gestión de los espacios naturales protegidos cuando tengan por objeto la protección de los bienes señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, ha sido declarado inconstitucional por la STC 102/1995, que declaró que la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Y lo mismo ocurre con la gestión de dicho espacio. De todo ello se deduce que la Ley 26/1995 es inconstitucional por pretender que la declaración y gestión de la reserva natural que crea corresponde al Estado, pues éste carece de título competencial para ello, toda vez que, según la misma STC 102/1995, el Estado sólo tiene competencias respecto de los parques nacionales.

El expresado vicio de inconstitucionalidad se extiende a toda la Ley recurrida, puesto que todo su articulado se refiere justamente a la declaración y gestión de la reserva natural.

Desde un punto de vista complementario, relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma en las materias de medio ambiente, espacios naturales protegidos, ordenación del territorio, litoral incluido, urbanismo y vivienda, la representación autonómica señala que el territorio afectado ha sido tutelado mediante diversas leyes, siendo de destacar en este sentido que ha sido admitida a trámite en el Parlamento balear una proposición de ley de declaración de ese espacio como reserva natural.

Por último, dicha representación procesal señala diversas deficiencias técnicas en la delimitación de la reserva natural contenida en la Ley 26/1995 que determinan la imposibilidad fáctica de su aplicación y, en definitiva, concluye su escrito con la solicitud de que se suspenda cautelarmente la vigencia de dicha ley, se acuerde el recibimiento a prueba y se declare la inconstitucionalidad de la misma.

4. La Sección Segunda, mediante providencia de 21 de noviembre de 1995, acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 26 /1995, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, acuerda oír a las partes mencionadas para que en el plazo concedido para realizar alegaciones se pronuncien sobre la solicitud de suspensión de la ley recurrida y el recibimiento a prueba y publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 27 de noviembre de 1995, manifiesta que se tenga por personada a la representación que ostenta en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 26/1995, solicitando la acumulación de ambos procesos y la apertura de nuevo plazo para formular alegaciones conjuntas.

6. La Sección Segunda, por providencia de 29 de noviembre de 1995, acuerda incorporar a los autos el escrito del Abogado del Estado y dar traslado del mismo al Gobierno y Parlamento autonómicos para que en el plazo de diez días expongan lo que consideren conveniente acerca de la acumulación de procesos solicitada por aquél.

7. En escrito registrado el día 29 de noviembre de 1995, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que no se personará ni formulará alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de las Illes Balears contra la Ley 26/1995.

8. El día 1 de diciembre de 1995 se registra en el Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se recoge el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso promovido contra la Ley 26/1995 por el Parlamento de las Illes Balears y formular alegaciones respecto a la violación de las normas del procedimiento legislativo que se denuncia en la demanda.

9. Mediante escritos, ambos de 4 de diciembre de 1995, el Presidente del Senado manifiesta que la Mesa de la Cámara acuerda personarse en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de las Illes Balears y por el Gobierno de dicha Comunidad Autónoma contra a la Ley 26/1995 y ofrece su colaboración.

10. El día 8 de diciembre de 1995, se presenta escrito del Presidente del Parlamento de las Illes Balears en el que manifiesta su conformidad con la acumulación de procedimientos sobre la que se solicitó su parecer.

11. Por escrito presentado el día 13 de diciembre de 1995, el Letrado de la Comunidad Autónoma manifiesta que nada tiene que oponer a la acumulación de los procesos incoados contra la Ley 26/1995.

12. Mediante escrito registrado el día 15 de diciembre de 1995 comparece y formula alegaciones el Letrado de las Cortes Generales que ostenta la representación del Congreso de los Diputados, puntualizando que dichas alegaciones, conforme a lo acordado por la Mesa de la Cámara, se limitarán a contestar a la pretendida violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo, sin entrar a examinar los demás motivos de la demanda.

Tras ello, el representante procesal del Congreso de los Diputados hace referencia a los principales hitos del procedimiento de la tramitación parlamentaria de la Ley recurrida acompañando los Boletines de ambas Cámaras que los acreditan y que son los siguientes: a) La proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya para declarar la reserva natural objeto de estos recursos, fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados 15 de noviembre de 1994; b) La Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados debatió la proposición de ley con competencia legislativa plena el 27 de abril de 1995; c) El texto aprobado por dicha Comisión fue remitido al Senado; d) El Grupo Parlamentario Popular del Senado presentó una propuesta de veto alegando que la proposición de ley invadía las competencias autonómicas en materia de declaración y gestión de reservas naturales; e) La Ponencia designada por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado se limitó a proponer algunas correcciones técnicas, al no haberse presentado ninguna enmienda y

haberse formulado sólo la referida propuesta de veto; f) El informe de la Ponencia fue aprobado por dicha Comisión el 8 de junio de 1995, dejándose la propuesta de veto para su debate y votación por el Pleno del Senado; g) El Pleno del Senado examinó el dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Cámara en la sesión de 14 de junio de 1995. En primer lugar, se abrió un debate sobre la propuesta de veto, concluyendo con una votación en la que el veto fue rechazado al no haber obtenido la mayoría absoluta exigida. A continuación, se sometió a votación el texto del dictamen de la Comisión, que fue rechazado con el siguiente resultado: votos emitidos, 230; votos a favor, 111; votos en contra, 118; y 1 abstención.

Como consecuencia de ello el Acuerdo del Pleno fue publicado en el Boletín del Senado en estos términos: «El Pleno del Senado en su sesión del día 14 de junio de 1995 ha acordado no aceptar el dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca ...». Tuvo lugar entonces el «mensaje motivado» dirigido por el Senado al Congreso de los Diputados de fecha 19 de junio de 1995 en el que se hace constar que aquél, «en uso de las facultades que le confiere el art. 90.2 de la Constitución, tras rechazar el veto presentado por el Grupo Parlamentario Popular, ha acordado no aceptar el dictamen emitido por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de esta Cámara»; h) Recibido el anterior mensaje, la Mesa del Congreso, el 27 de junio de 1995, tomó el acuerdo en el que se explicitaba que teniendo en cuenta que el Senado «no ha opuesto veto ni ha introducido enmiendas, al amparo de lo establecido en el art. 90.2 de la Constitución, a la proposición de ley de referencia, ... por la Presidencia de la Cámara se dará traslado de dicho texto a la Presidencia del Gobierno a los efectos de que se someta, por el procedimiento habitual, a lo dispuesto en el art. 91 de la Constitución»; i) La novedad de la situación creada -mensaje motivado que no contenía veto ni enmiendas- dio lugar a conversaciones entre los órganos de gobierno de una y otra Cámara, que concluyeron con el siguiente acuerdo de la Mesa del Senado de 7 de julio de 1995, comunicado al Presidente del Congreso: «1. Manifestar que la capacidad colegisladora del Senado, que seguirá votando las iniciativas legislativas que sean sometidas a su consideración, no puede quedar anulada o limitada por interpretaciones discutibles del artículo 90.2 de la Constitución. 2. Señalar que ofrece su disposición a que mediante el oportuno diálogo y en el seno de la reunión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado se fijen los criterios que permitan solventar los conflictos planteados por supuestos como el actual. 3. En relación con la tramitación dada por la Mesa del Congreso de los Diputados al mensaje motivado sobre la proposición de ley por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza (\009Ses Salines"), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, señalar que la misma no prejuzga, a juicio del Senado, soluciones ulteriores de idéntico contenido ni supone para esta Cámara la renuncia al principio establecido en el apartado primero de este acuerdo.»; j) Una vez recibido el anterior acuerdo del Senado, se publicó la resolución de la Mesa del Congreso de 27 de junio a la que se ha hecho referencia, de modo que, terminada la tramitación parlamentaria, la proposición de ley fue sancionada, promulgada y publicada como Ley 26/1995, de 31 de julio.

Expuesto lo anterior, el representante del Congreso de los Diputados rechaza que se haya producido un vicio en la tramitación de la Ley. Parte para ello de que el Senado no ha ejercido en dicho procedimiento ninguna de las dos posibilidades que le reconoce el art. 90.2 CE: ni ha opuesto un veto aprobado por mayoría absoluta, ni ha introducido enmiendas al texto del proyecto. En consecuencia, la única posibilidad abierta al Congreso de los Diputados era la que su Mesa acordó, es decir, remitir el texto aprobado por el Congreso, no modificado por el Senado, a la sanción regia, toda vez que no pueden existir ni vetos ni enmiendas de carácter tácito.

A continuación rechaza el primero de los argumentos del Parlamento de las Illes Balears, basado en «la lógica de las decisiones adoptadas en el proceso», según el cual cuando el Senado vota contra el dictamen de una Comisión de dicha Cámara no está votando a favor del texto enviado por el Congreso, pues, para la representación del Congreso de los Diputados, lo relevante es si tal voto contrario al dictamen, adoptado por mayoría simple, equivale a un veto. Sostiene que tal equivalencia no existe, pues el veto debe formularse expresamente y aprobarse por mayoría absoluta, lo que no ocurrió.

El segundo argumento del Parlamento recurrente, que es que votar en contra del dictamen de la Comisión no significa que dicho dictamen sea automáticamente sustituido por el texto remitido por el Congreso, es también rechazado, ya que en todo caso es obvio que si no se aprueban enmiendas permanece el texto remitido por el Congreso.

Y en cuanto al razonamiento de que el Reglamento del Senado (arts. 107.3 y 123.2) prevé la votación del proyecto por el Pleno de la Cámara, señala el Letrado del Congreso que el argumento es intranscendente, puesto que, con independencia de que dicho Reglamento no puede prevalecer sobre la Constitución, del hecho de que aquél prevea el voto de textos que no han sido enmendados ni vetados, no se deriva que el Congreso deba volver a votar el texto que remitió al Senado cuando éste se limita a no aprobar o rechazar explícitamente dicho texto.

Termina sus alegaciones solicitando del Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que no se ha producido vicio de inconstitucionalidad en la tramitación de la Ley.

13. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 15 de diciembre de 1995 comparece y formula alegaciones la representación procesal del Senado, indicando que lo hace con referencia, exclusivamente, al alegado vicio en la elaboración de la Ley 26/1995.

En tal sentido, tras exponer las actuaciones desarrolladas en el Senado en el caso que ahora se examina, alude a la relevancia que para el Estado democrático de Derecho tiene el procedimiento de elaboración de las leyes, que, en el caso de España, se traduce en la capacidad colegisladora del Congreso de los Diputados y del Senado, actuando cada Cámara con la extensión y límites que les señala la Constitución, debiendo interpretarse los arts. 66 y 90 de aquélla en su estrecha conexión, dada la relevancia de la interpretación sistemática (STC 5/1983).

De acuerdo con el art. 90.1 CE, lo que aprueba el Congreso de los Diputados con carácter previo a su preceptivo envío al Senado no es una ley claudicante o imperfecta, sino que aprueba un proyecto o proposición de ley que remite a este último para que su Presidente lo someta a deliberación, lo que es buena prueba de la plena efectividad de la cláusula del Parlamento colegislador consagrada en el art. 66 CE. De ello deriva, entre otros efectos, la ausencia de sanción jurídica al transcurso del plazo de dos meses y, sobre todo, la obligatoriedad del pronunciamiento del Congreso sobre el veto o enmienda del Senado y la imposibilidad de que el Congreso se pronuncie de forma definitiva sobre la ley en ausencia de mensaje motivado.

A continuación, manifiesta que, tanto la regulación de los Reglamentos de las Cámaras, y específicamente el del Senado, como la constante práctica seguida desde la aprobación de la Constitución de 1978, impugnan el pretendido carácter cerrado y exhaustivo del art. 90.2 CE y sostienen la tesis de que tal precepto, en plena coherencia con el concepto de Cámara colegisladora, regula directamente los procedimientos finales de garantía de la supremacía de la voluntad del Pleno del Congreso de los Diputados, pero en ningún caso prohíbe actuaciones del Pleno del Senado que se

concreten en la aprobación pura y simple del texto del Congreso o en otras manifestaciones, como es precisamente el caso aquí planteado.

En este sentido, no aceptar el texto del dictamen de la Comisión es una manifestación de voluntad legítima de enmienda que no implica un veto formal. Negar tal posibilidad es negar las posibles consecuencias del debate en el Pleno sobre la formación final del criterio y la voluntad de la Cámara, aunque tal decisión sea superable por el Pleno del Congreso en virtud del principio de su primacía sobre las enmiendas del Senado. Es decir, la forma de oposición que se concreta en la no aceptación del dictamen se produce en un momento del procedimiento diferente al preceptivo debate sobre las propuestas de veto y es expresión de una disconformidad diferente en sus causas y efectos a un veto. La voluntad del Pleno del Senado es, a la vista del debate plenario de las enmiendas y del dictamen, la de enmendar de totalidad el mismo y como tal se vota finalmente. Esta interpretación es la que impone la regulación reglamentaria, de especial relevancia para el Tribunal Constitucional (SSTC 101/1983 y 118/1988), y parte de la base de la imposibilidad de regulación total por la Constitución de los variados aspectos de la actividad del órgano deliberante. En conclusión, es evidente que el acuerdo del Pleno del Senado produce efectos en el marco del procedimiento de elaboración y aprobación de la Ley, siendo sin duda el principal el reenvío al Congreso del proyecto de Ley.

Pues bien, el examen del acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso plantea, no sin cierta preocupación, la cuestión de su naturaleza, efectos y competencia para emitirlo.

Dicho acuerdo, habida cuenta de que tiene como necesaria referencia en el proceso colegislador al acuerdo adoptado por el Pleno del Senado, no puede poner en cuestión este último, que sólo puede ser afectado o revocado por el órgano plenario del Congreso de los Diputados. De modo que la ausencia del definitivo pronunciamiento del Pleno del Congreso debiera haber dejado en suspenso la sanción, promulgación y publicación de una norma que, por tal causa, no puede ser calificada como perfecta o válida.

El hecho de haberse utilizado en la tramitación en el Congreso de los Diputados una delegación de competencia legislativa plena en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca no hace otra cosa que aumentar los motivos para la preocupación. En definitiva, el examen de las competencias explícitas, ex arts. 30 y 31 del Reglamento del Congreso, y la inequívoca atribución de competencia al Pleno para la resolución de cierre plantean un problema de garantía relevante para el ciudadano, de manera que la actuación de la Mesa del Congreso «interioriza» la decisión final y en cierto modo puede decirse que hurta al debate público una fase singular del procedimiento.

La preocupación que pueden concitar los problemas planteados y las arriesgadas interpretaciones del art. 90.2 CE se manifiestan en el acuerdo que adopta la Mesa del Senado el día 12 de julio de 1995, en el que, tras señalar la utilidad de una reunión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras, manifiesta que la capacidad colegisladora del Senado «no puede quedar anulada o limitada por interpretaciones discutibles del art. 90.2 de la Constitución».

Por todo ello, la representación procesal del Senado concluye su escrito solicitando que en la resolución del recurso se salvaguarde de manera íntegra la potestad legislativa que al Senado atribuye el art. 66.1 CE, declarando la relevancia jurídico-constitucional del pronunciamiento del Senado rechazando el dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca en relación con la proposición de ley por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza (Ses Salines), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera.

14. El Pleno del Tribunal, mediante Auto de 19 de diciembre de 1995, acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad registrado con el núm. 3672/95 al que se sigue con el núm. 3492/95 y conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que presentase alegaciones en relación con ambos recursos.

15. Solicitada prórroga por el Abogado del Estado para formular alegaciones en los recursos de inconstitucionalidad acumulados y concedida por providencia de 12 de enero de 1996, presentó aquél su escrito con las alegaciones que se resumen seguidamente:

a) Comienza señalando que los motivos de inconstitucionalidad que se imputan por los recurrentes a la Ley impugnada son de un doble orden: de orden formal y de vulneración de las reglas de distribución de competencias entre la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y el Estado.

En cuanto a los vicios formales, se concretan en que la Ley recurrida no se habría acomodado al procedimiento adecuado en su tramitación parlamentaria. En lo atinente a la infracción del reparto de competencias, se aduce que se habrían conculcado los arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE y la doctrina sentada en la STC 102/1995, de 26 de junio. Mientras que la existencia de vicios en la tramitación parlamentaria sólo ha sido planteada por el Parlamento autonómico, la infracción del orden constitucional de competencias se ha suscitado por ambos recurrentes.

b) Señala el Abogado del Estado que para el Parlamento de las Illes Balears se ha producido un defecto en el procedimiento seguido por el Congreso de los Diputados para la aprobación de la Ley 26/1995, defecto que determina su inconstitucionalidad. El mismo radica en que, tras ser rechazado por el Pleno del Senado el dictamen emitido por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de esta Cámara, la Mesa del Congreso, en su reunión de 27 de junio de 1995 y oída la Junta de Portavoces, sometió a sanción real el texto en su día remitido al Senado. En esta actuación se reprocha que no se adoptara un nuevo acuerdo del Congreso de los Diputados, esta vez en Pleno.

El Abogado del Estado constata que la parte recurrente cita en su apoyo la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1, que señalaba que los vicios de tramitación que afecten de modo sustancial al proceso de formación de la voluntad de las Cámaras pueden conllevar la inconstitucionalidad de las leyes. Pues bien, la representación procesal del Estado manifiesta que no se ha producido en este caso la inobservancia de las normas del procedimiento legislativo, ni, en el caso de que ello hubiera ocurrido, se habría alterado de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras.

En su opinión, no se justifica de manera alguna la necesidad de nuevo acuerdo del Congreso de los Diputados, puesto que se ha cumplido el art. 90.2 CE, que sólo exige un nuevo pronunciamiento del Congreso en el caso de que el Senado hubiere vetado el texto remitido por el Congreso o hubiere introducido en él enmiendas. En estos supuestos sí hubiese sido procedente un nuevo acuerdo del Congreso sobre el texto remitido por el Senado, pero no en el caso que se examina, en el que se intentó el veto pero no prosperó al no obtener la mayoría necesaria.

En definitiva, según el Abogado del Estado, la exigencia de que después de pronunciarse negativamente el Pleno del Senado sobre el dictamen de la Comisión deba existir un nuevo pronunciamiento del Pleno del Congreso no resulta de norma alguna del bloque de la constitucionalidad. El art. 90.2 CE se limita a expresar que «el proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial o por mayoría simple, una vez transcurridos

dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple». En este caso, el Senado se ha limitado a no aprobar, sin vetar ni introducir enmiendas, por lo que carecería de sentido que el Congreso de los Diputados hubiera de pronunciarse en dos ocasiones, próximas en el tiempo, sobre un texto idéntico. Por ello, el art. 121 del Reglamento del Congreso de los Diputados determina que sólo «los proyectos de ley aprobados por el Congreso y vetados o enmendados por el Senado serán sometidos a nueva consideración del Pleno de la Cámara».

Como último argumento, el Abogado del Estado aduce que aun en la hipótesis, que no admite, de que hubiese habido un defecto procedimental, ello no alteraría la formación de la voluntad del Congreso de los Diputados, pues habiendo ya un primer acuerdo del Congreso, adoptado por mayoría suficiente, si el mismo texto se hubiere sometido a la misma Cámara, se hubiera producido su nueva aprobación.

c) Según el Abogado del Estado, ambos recursos de inconstitucionalidad sostienen que el Estado ha dictado la Ley recurrida careciendo de competencia para hacerlo, puesto que habiendo sido declarado inconstitucional el art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales protegidos, precepto que sirve de fundamento a la Ley recurrida, es evidente que ésta ha de ser inconstitucional. Además, el Gobierno autonómico mantiene que el art. 149.1.23 CE no otorga competencia al Estado para dictar la Ley.

Este planteamiento, continúa alegando el Abogado del Estado, se sustenta en una lectura sesgada de la STC 102/1995, pues la consideración atenta del fundamento jurídico 20 de dicha Sentencia permite alcanzar algunas conclusiones a tener en cuenta.

En primer lugar, que la titularidad del dominio público no confiere por sí misma competencia alguna, ni tampoco la importancia de estos bienes para el interés general, por lo que la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre, confirmando la doctrina ya recaída al efecto. En segundo lugar, que en el ámbito de la gestión atribuida a la Comunidad Autónoma, cabe la posibilidad de interferencias recíprocas entre ésta y el Estado en el mismo espacio físico para diferentes funciones. Y por último, del citado fundamento jurídico también se desprende que es la existencia de un verdadero interés general nacional (art. 1.1 de la Ley 26/1995) y no la titularidad demanial de la zona afectada lo que podría justificar que el Estado concurriera con la Comunidad Autónoma en la gestión del espacio natural protegido (así se derivaría de la referencia del preámbulo de la Ley 26/1995 a la declaración por el Gobierno balear del espacio como área natural de especial interés).

El Abogado del Estado manifiesta a continuación que existe un verdadero interés nacional protegido por la Ley 26/1995, a pesar de que se está ante una reserva natural y no ante un parque nacional, pues este caso concurre lo que el fundamento jurídico 22 de la STC 102/1995 denomina «interés general para el conjunto de la Nación cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local», lo que se manifiesta en el preámbulo de aquélla, que alude a la inclusión de la zona protegida en la lista de humedales de importancia internacional, habiendo sido declarada también zona de especial protección para las aves, con base en la Directiva 79/409/CEE.

Por ello, no se pretende defender que el establecimiento de la reserva natural y su zona periférica de protección se realice al amparo del carácter de dominio público estatal de la zona, sino que se ha considerado que es el carácter nacional del interés que se desea proteger, que trasciende el de la Comunidad Autónoma, lo que justifica la declaración, que encuentra su amparo en el art. 149.1.23 CE, según se desprende de las finalidades enunciadas en el art. 1.2 de la Ley.

Ya en el terreno del articulado de la Ley, el Abogado del Estado señala que sólo el recurso formulado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma hace un análisis crítico de parte del mismo, en concreto, de sus arts. 2, 3 y 4, indicando que, al regular la reserva, comprenden un ámbito territorial que excede del delimitado en el art. 21.3 de la Ley 4/1989. Sin embargo, sigue indicando la representación del Estado, no es la titularidad de la zona afectada por la declaración la determinante de la competencia del Estado, sino su interés nacional.

Respecto de la alegación de la representación autonómica de que el propio art. 4, apartados 2, 3 y 4, contiene también normas «urbanísticas», invadiendo, por ello, su competencia en la materia (art. 10.3 EAIB), el Abogado del Estado opone que tal regulación afecta, básicamente, a zonas que se hallan fuera de los núcleos urbanos y persiguen el mantenimiento del espacio natural.

Y en cuanto a los argumentos aducidos por la Comunidad Autónoma respecto de la generalidad del articulado de la Ley y que se concretan en que constituyen puras actividades de gestión, el Abogado del Estado advierte que el interés nacional existente hace posible la concurrencia estatal y autonómica incluso en ese ámbito.

En conclusión, no se aprecia, según el Abogado del Estado, vulneración de las competencias autonómicas, por lo que solicita del Tribunal que se declare la constitucionalidad de la ley impugnada, a la vez que manifiesta su oposición a que se suspenda la ley y se acuerde el recibimiento a prueba solicitado de contrario.

16. Por Auto de 21 de mayo de 1996, el Pleno del Tribunal acordó denegar las peticiones de recibimiento a prueba y de suspensión de la Ley estatal 26/1985, deducidas por el Parlamento de las Illes Balears en el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la citada Ley.

17. Por providencia de 23 de abril de 2002 se acordó fijar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados han sido planteados por el Gobierno y por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra la integridad de la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera.

Dos son los vicios que se imputan por los recurrentes a la Ley recurrida. De un lado, tanto el Gobierno como el Parlamento de la Comunidad Autónoma consideran que la Ley 26/1995 ha transgredido el orden constitucional de distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos y medio ambiente, habiendo el Estado ejercido competencias que no le corresponden, pues se encuentran atribuidas a la Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía, tal como ya ha declarado la doctrina constitucional. De otro, el Parlamento atribuye también a dicha Ley un defecto formal en su tramitación parlamentaria, consistente en que pese a la oposición manifestada por el Senado, la Mesa del Congreso, sin intervención del Pleno, remitió el texto a la sanción real, lo que determinaría, asimismo, su inconstitucionalidad.

2. Con tal planteamiento, procedente será examinar ante todo el denunciado vicio formal.

Las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la «inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1). Ello implica que habrá que examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora.

Como ya se ha señalado en los antecedentes, los datos relevantes en el itinerario procedimental de la Ley aquí impugnada son los siguientes:

a) La Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados aprobó con competencia legislativa plena la proposición de ley relativa a la reserva natural que da lugar a estas actuaciones.

b) Recibida en el Senado, el Grupo Parlamentario Popular formuló propuesta de veto por entender que tal proposición suponía «una invasión en las competencias autonómicas en la materia de que se trata» y la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, dejando la votación del veto para el Pleno, aprobó el informe de la Ponencia que, al no haberse propuesto ninguna enmienda, se limitó a introducir algunas correcciones técnicas.

c) Ya en el Pleno del Senado se rechazó el veto, al no haber obtenido la mayoría absoluta exigida por la Constitución, sin que tampoco fuera aprobado el dictamen de la Comisión -111 votos a favor, 118 en contra y una abstención-, por lo que el Presidente de la Cámara declaró rechazado el texto.

d) Como consecuencia, remitió al Congreso mensaje motivado comunicando que el Senado «en uso de las facultades que le confiere el art. 90.2 de la Constitución, tras rechazar el veto propuesto por el Grupo Parlamentario Popular, ha acordado no aceptar el dictamen emitido por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de esta Cámara».

e) La Mesa del Congreso de los Diputados, «teniendo en cuenta, en virtud de la comunicación del Senado, que dicha Cámara no ha opuesto veto ni ha introducido enmiendas, al amparo de lo establecido en el art. 90.2 de la Constitución, a la Proposición de Ley de referencia» acordó el 27 de junio de 1995, dar traslado de su texto a la Presidencia del Gobierno, para la sanción real.

3. El Parlamento recurrente entiende que en la tramitación indicada se ha producido un vicio determinante de la inconstitucionalidad, dado que no se tuvo en cuenta la voluntad del Senado, que expresó su oposición a la proposición de ley remitida por el Congreso, lo que debió dar lugar a una decisión del Pleno de éste y no de su Mesa.

En esta misma línea se desenvuelven las alegaciones de la representación procesal del Senado: partiendo de la base de la capacidad colegisladora del Senado establecida en el art. 66.2 CE y de la importancia del procedimiento de elaboración de las leyes, estima que no cabe un entendimiento cerrado y exhaustivo del art. 90.2 CE. El debate del Pleno del Senado no se desarrolla sólo sobre enmiendas y vetos, sino, también, sobre otros objetos distintos, lo que implica la posibilidad de un resultado que no sea ni la aprobación, ni el veto o la introducción de enmiendas. Así ha ocurrido en el caso de la Ley 26/1995, en el que se rechazó el dictamen de la Comisión, lo que significa que la voluntad del Pleno era la de enmendar de totalidad. La consecuencia

procedimental había de ser el reenvío a la otra Cámara, a fin de que su Pleno pudiera deliberar con carácter público sobre la decisión del Senado.

En sentido opuesto se manifiesta la representación procesal del Congreso de los Diputados que pone de relieve, ante todo, que ni el Senado planteó conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, ni los Senadores interpusieron recurso de inconstitucionalidad.

Y es que, en su sentir, no hay vicio alguno en la tramitación de la Ley 26/1995, dado que no existen vetos tácitos ni enmiendas tácitas: el veto debe formularse expresamente y aprobarse por mayoría absoluta. Otra interpretación constituiría un fraude de ley, esto es, un veto aprobado por mayoría simple. Independientemente de que deban o no mantenerse los preceptos del Reglamento del Senado que prevén la votación del proyecto por el Pleno de la Cámara (arts. 107.3 y 123.2), estima que su rechazo no podía determinar una nueva votación en el Congreso.

Y en línea coincidente discurren las alegaciones del Abogado del Estado, pues considera que la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de remitir directamente a sanción real el texto que esta Cámara adoptó en su día, sin nuevo debate y votación, es plenamente constitucional, ya que el art. 90.2 CE sólo impone la nueva intervención del Pleno del Congreso en el caso de que el Senado hubiera vetado el texto o, alternativamente, formulado enmiendas al mismo, lo que no ocurrió. Por el contrario, el veto fue efectivamente planteado, pero, al no alcanzar la mayoría absoluta exigida, no prosperó. Tampoco se aprobaron enmiendas, sino que se adoptó por mayoría simple un acuerdo de rechazo del texto dictaminado por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado que introducía meros retoques técnicos en el texto del Congreso. En definitiva, al no seguirse una de las dos vías establecidas en el art. 90.2 CE, esto es, la formulación del veto o de enmiendas, resultó correcta en términos constitucionales la remisión a sanción real.

4. El fundamento último de las argumentaciones tanto del Senado como del Parlamento balear es el de la capacidad colegisladora del Senado establecida en el art. 66.2 CE -«las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado...»- que debe excluir una interpretación literal que cierre el paso a otras discrepancias del Senado con el Congreso que no sean las expresamente establecidas en el art. 90.2 CE: «El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple».

Y ya con este punto de partida ha de destacarse el detalle con que la Constitución ha trazado el procedimiento legislativo: regula la iniciativa legislativa - arts. 87, 88 y 89-, la delegación en las Comisiones de la aprobación de los proyectos o proposiciones de ley -art. 75.2-, la tramitación en el Senado, con posible nueva lectura en el Congreso -art. 90- y, finalmente, la sanción y promulgación de la leyes -art. 91-. De todos ellos, es el art. 90.2 el que importa en este momento.

Frente al sistema tradicional de nuestro bicameralismo -Comisión Mixta de Diputados y Senadores- el art. 90.2 CE atribuye un destacado protagonismo al Congreso, que tiene la decisión final sobre las discrepancias del Senado respecto de los textos remitidos por aquél. Así, la STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8, señala que «el art. 90 CE, de otra parte, último de los preceptos referidos al procedimiento legislativo stricto sensu y en el que se concentra la regulación de la tramitación en el Senado de los

proyectos de ley, se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE residencia en las Cortes Generales, todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución.».

Ciertamente, como pone de relieve la representación del Senado, la relación entre los arts. 66 y 90 CE no es de jerarquía. Sin embargo, la lectura de sus textos pone de relieve el contraste entre la generalidad del primero y la especialidad del segundo: mientras que el art. 66.2 -primero de los dedicados a las Cortes Generales- atribuye globalmente la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales, es decir, al Congreso de los Diputados y al Senado, el art. 90.2 -último de los que regulan «la elaboración de las leyes»- concreta las funciones que dentro del procedimiento legislativo, en lo que ahora importa, corresponden específicamente a cada una de las Cámaras: por una parte, regula la actuación que al Senado corresponde en el curso de dicho procedimiento -«la materia objeto de regulación por el art. 90 CE no es sino la tramitación en el Senado de los proyectos de ley» (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8)- y, por otra, especifica los concretos supuestos de discrepancia del Senado que dan lugar a una ulterior lectura en el Congreso, supuestos estos que son sólo dos: «El Senado ... puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas». Y esta precisión de dos únicas posibilidades prevista por el art. 90 en su apartado 2, se reitera en el 3: «El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto...».

En definitiva, es el art. 90.2 CE el que concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado prevista en el art. 66.2 CE: como hemos declarado en la STC 234/2000, FJ 13, «la potestad legislativa que residencia en las Cortes Generales el art. 66.2 CE se ejerce por cada una de las Cámaras que la integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con la extensión que el propio texto constitucional determina en el Capítulo Segundo -«De la elaboración de las Leyes»- de su Título III -«De las Cortes Generales»- y, en concreto, por lo que se refiere a la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, en los términos que establece su art. 90», precepto este aplicable no sólo a los proyectos de ley, sino también a las proposiciones de ley, pues aunque la Comisión Mixta suprimió la referencia a éstas en la redacción definitiva que dio al texto, la evidente semejanza de ambas figuras pone de relieve la identidad de razón para su régimen jurídico.

En último término, no puede olvidarse que uno de los fines a que responde el art. 90 CE es precisamente el logro de una cierta celeridad en la tramitación senatorial: en primer término, prescribe que el Presidente del Congreso «dará inmediata cuenta» del proyecto aprobado al Presidente del Senado y, en segundo lugar, establece un plazo de dos meses -que pueden reducirse a 20 días- para la actuación del Senado; propósito de celeridad este en cuya línea se inscribe la limitación de los supuestos de regreso del texto al Congreso, lo que hace difícil una interpretación extensiva de aquéllos.

Así pues, y desde el punto de vista que aquí interesa, ha de concluirse que el art. 90 CE en su conjunto contiene una norma que traza un supuesto de hecho en el que se establecen las discrepancias del Senado con el Congreso -oposición de veto o introducción de enmiendas- con virtualidad constitucional para provocar la consecuencia jurídica que es la nueva lectura en el Congreso.

5. La conclusión que acaba de establecerse impide cualquier interpretación del Reglamento del Senado que pretenda ampliar los supuestos de discrepancia de esta Cámara con el Congreso que han de dar lugar a nueva consideración del texto en éste, dado que, en primer lugar, y sobre todo, la autonomía parlamentaria está subordinada a la Constitución y, en segundo término, los Reglamentos que de ella se derivan tienen virtualidad en el seno de cada una de las Cámaras, sin que por tanto el de una de ellas pueda imponer a la otra un determinado itinerario en su actuación. Así, la STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12, declara: «El art. 72.1 CE recoge, ciertamente, entre otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, la reglamentaria de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales, que se traduce en la facultad de cada una de ellas de dictar sus propios reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado. Ahora bien, es obvio también que dicha vertiente de la autonomía de las Cámaras, así como las normas reglamentarias que por éstas se dicten en su ejercicio, se encuentran subordinadas y limitadas por la Constitución, cuyas previsiones referidas a la materia parlamentaria delimitan aquella autonomía y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollen. En otras palabras, el contenido y alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, o más precisamente de cada una de las que integran las Cortes Generales, han de ser determinados a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas, de modo que, aun pudiendo admitirse en principio la disponibilidad de la Cámara sobre los trámites y la cronología del procedimiento, el alcance de tal disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que, en su caso, lo regulen, con las restricciones que al efecto se establezcan».

Y añade: «el art. 72.1 CE reconoce la autonomía reglamentaria, así como otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, a cada Cámara, por lo que la propia disponibilidad del procedimiento legislativo correspondería a cada una de las Cámaras respecto de las fases del mismo que se desarrollen en su propio seno», lo que, concretamente, impedía al Reglamento del Senado, en el caso que allí se contemplaba, imponer al Congreso límites temporales no establecidos en el art. 90.3 CE.

Y, aunque no sea necesario, puede añadirse que, en su expresa dicción, los Reglamentos de ambas Cámaras coinciden en la contemplación de dos únicas discrepancias del Senado respecto del Congreso:

a) El art. 106.1 del Reglamento del Senado, aparte la aprobación expresa del texto remitido por el Congreso, solamente habilita al Senado «para, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo».

b) Y, en la misma línea, el art. 121 del Reglamento del Congreso únicamente ha previsto la nueva consideración por el Pleno de la Cámara para «los proyectos de ley aprobados por el Congreso y vetados o enmendados por el Senado».

6. Ya en último término, será de indicar que la representación procesal del Senado ha entendido que el rechazo del dictamen de la Comisión por parte del Pleno de dicha Cámara implica una enmienda de totalidad, lo que debía dar lugar al reenvío del texto al Congreso para su consideración en Pleno, conclusión esta que, desde luego, no comparte la representación del Congreso que indica que el veto debe formularse expresamente y aprobarse por mayoría absoluta, de suerte que otra interpretación sería un fraude de ley, esto es, un veto aprobado por mayoría simple.

Ciertamente, el veto integra un rechazo frontal y global al proyecto o proposición remitidos por el Congreso, es decir, una enmienda a la totalidad. Este es el sentido del veto previsto en el art. 90.2 CE. Pero está sometido al régimen jurídico expresamente delineado en ese precepto. Acudiendo otra vez al debate parlamentario de

la Constitución, puede observarse que el anteproyecto no establecía una diferenciación de veto y enmiendas en el ámbito senatorial, lo que dio lugar a que se formularan enmiendas al que entonces era el art. 83.2 -hoy 90.2 CE- y sobre esta base la Comisión del Congreso, en la sesión de 2 de junio de 1978, le dio una nueva redacción, en lo que ahora importa, definitiva, dirigida precisamente a deslindar los supuestos de veto y enmiendas, exigiendo para aquél la mayoría absoluta, lo que excluye la calificación de «veto» para un rechazo del texto remitido por el Congreso que no se apoye en la mayoría absoluta del Senado. Y, en esta línea, puede apreciarse que el Reglamento del Senado, que regula el veto, no se refiere a las enmiendas a la totalidad, que quedan sometidas al régimen jurídico de aquél, en tanto que el del Congreso prescribe, para el veto senatorial, que «el debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad» -art. 122.1-, equiparando veto y enmienda a la totalidad. De todo ello deriva que la enmienda a la totalidad en el Senado es justamente el veto para el que la Constitución exige mayoría absoluta.

En definitiva, pues, y dado que en la tramitación en el Senado fue rechazado el veto por no haber obtenido mayoría absoluta, sin que tampoco se introdujeran enmiendas en el texto del Congreso, al no concurrir el supuesto de hecho exigido por el art. 90.2 CE para la nueva lectura en el Congreso, se ajustó a la Constitución la decisión adoptada por la Mesa de dicha Cámara.

7. Entrando ya en el fondo del asunto, ha de indicarse que los recurrentes, tras exponer que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «espacios naturales protegidos», «ecología» y «normas adicionales de protección del medio ambiente» (art. 11.5 y 13 EAIB en el texto vigente a la sazón, hoy art. 11.7, por virtud de la reforma operada por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero), consideran que la Ley 26/1995 que declara reserva natural el ámbito constituido por las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, y que atribuye al Estado la gestión de dicho espacio, desconoce y vulnera las citadas competencias autonómicas, según ha quedado reconocido en la STC 102/1995, de 26 de junio.

En definitiva, aducen que tanto la declaración de un espacio protegido, como la determinación de las condiciones de protección, la regulación del régimen de gestión y la gestión misma son actuaciones que se inscriben en la esfera de las competencias autonómicas aludidas, razón por la cual el vicio de inconstitucionalidad se extiende a toda la Ley recurrida, dado que las expresadas actividades han sido ejercidas por órganos estatales o atribuidas a los mismos por la citada Ley. En concreto, alegan que el art. 1.1 de la Ley 26/1995 fundamenta la antedicha atribución de funciones al Estado en los arts. 14 y 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, es decir, en razón a que el espacio protegido se sitúa en el dominio público, lo que ha sido contradicho por la STC 102/1995, que ha dejado sentado que la localización de un espacio natural objeto de protección en el dominio público marítimo-terrestre, como es el caso que nos ocupa, no atribuye al Estado potestades de protección de dicho espacio, pues las mismas han de ser ejercidas en su territorio por la Administración que las tenga atribuidas, con independencia de la naturaleza demanial del entorno físico protegido. En último término, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento autonómicos consideran que la Ley 26/1995 vulnera sus competencias en materia de urbanismo.

El Abogado del Estado discrepa de este planteamiento, que considera propio de una lectura inadecuada de la STC 102/1995. En este sentido, afirma, en primer lugar, que la STC 102/1995 ha confirmado, efectivamente, anterior jurisprudencia

constitucional declarativa de que la titularidad del dominio público no confiere por sí misma competencia alguna sobre las distintas actividades que hayan de realizarse en aquél, por lo que la calificación como protegido de un espacio de la zona marítimo-terrestre corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Con esta premisa de partida, resulta posible, según la propia STC 102/1995, que el Estado realice en el mismo espacio físico otras actuaciones para las que resulte competente. Por último, sigue indicando el Abogado del Estado, el fundamento jurídico 20 de esta resolución justifica que, cuando exista un verdadero interés general nacional, puede el Estado desarrollar actividades de protección del espacio físico afectado, las cuales podrán concurrir con las que la Comunidad Autónoma decida realizar para la defensa del mismo. Es decir, la legitimidad de la intervención del Estado no se deriva de su titularidad demanial sobre el espacio en que se localiza el ámbito físico protegido, sino de la existencia de un interés general nacional en su protección. Tal situación es la que existe en este supuesto, dada la importancia que la zona protegida tiene en el contexto de los humedales de importancia internacional y también como territorio específico para la protección de las aves, según pone de relieve el preámbulo de la propia Ley 26/1995.

8. Planteada la discrepancia competencial de este recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos, será de señalar ante todo:

a) Que aunque la Ley 26/1995, aquí impugnada, se dicta con expresa invocación del art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y este precepto ha sido derogado por la Disposición derogatoria primera de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de modo que, en la actualidad, la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos situados en la zona marítimo-terrestre ya no se atribuye en todo caso al Estado, tal derogación no arrastra automáticamente la de todas las normas dictadas a su amparo, de suerte que no cabe entender que este recurso haya perdido su objeto (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1).

b) Que las cuestiones planteadas en estos autos han sido ya resueltas con carácter general en la STC 102/1995, de 26 de junio, que decidió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres y, más concretamente, en la STC 195/1998, de 1 de octubre, que pronunció la inconstitucionalidad de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declaraba reserva natural las Marismas de Santoña y Noja, dictada con invocación de lo establecido en los arts. 14 y 21.3 de la Ley 4/1989, y que presenta una profunda analogía con la Ley 26/1995 impugnada en los recursos aquí acumulados.

9. Así las cosas, bastará con sintetizar brevemente los criterios de las mencionadas Sentencias que deben ser tenidos en cuenta y constituir, así, el canon de constitucionalidad que debe servir para la resolución de estos recursos acumulados:

a) «Este Tribunal ha venido advirtiendo que, a pesar de la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a estos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones. Concretamente, se ha dicho que la materia medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, respecto de la materia de espacios naturales protegidos, que se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquéllas -el soporte topográfico del medio ambiente, en palabras de la STC 102/1995- y a una determinada forma de actuación ... Hecha esta distinción elemental, en diversas resoluciones este Tribunal ha precisado que la declaración de espacios naturales

protegidos y la consiguiente delimitación de su ámbito territorial se encuadra con toda naturalidad en la materia de espacios naturales protegidos (por todas, STC 69/1992, FJ 1)» (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 3).

b) «La declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente, es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo. En tal sentido, ha de considerarse correcto el principio del cual parte la Ley, donde se dice al respecto que la declaración de lo que sean parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos y su gestión corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren» (STC 102/1995, FJ 18).

c) «Es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Tampoco tiene tal virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general ... Es la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar de su idoneidad constitucional ... En consecuencia, la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de la una por la otra» (STC 102/1995, FJ 20).

d) Y tampoco el interés general nacional de los humedales objeto de la Ley 26/1995 tiene relevancia para alterar el reparto competencial establecido constitucional y estatutariamente pues, como ya se ha dicho, tal interés carece de «virtud taumatúrgica» para transformar la naturaleza jurídica de la actividad. Y así, será recordar que la STC 195/1998 decidió la inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 que declaraba reserva natural las Marismas de Santoña y Noja, ámbitos estos en los que el interés general trascendía «el plano nacional como lo demuestra el contenido de la Sentencia de 2 de agosto de 1993 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la que se condena al Reino de España, al no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona» (FJ 5).

10. De acuerdo con la doctrina constitucional reproducida en el fundamento jurídico precedente, la Ley recurrida, en cuanto que procede a declarar reserva natural a un determinado espacio físico, estableciendo el régimen jurídico de protección que le es propio, se incardina, desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias, en la materia de espacios naturales protegidos.

Pues bien, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ya había asumido, en el momento de la promoción de los recursos de inconstitucionalidad, la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de espacios naturales protegidos y de normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 11.5 y 13 EAIB, en su primitiva redacción), habiéndose producido en el momento presente, que es el que debe servir de referencia para precisar las competencias determinantes del enjuiciamiento, una modificación estatutaria, por virtud de la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, como consecuencia de la cual el art. 11.7 EAIB, en aquel marco, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de «Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección. Espacios naturales protegidos. Ecología», lo que no implica alteración de la atribución ya expresada, por lo que carece de consecuencias prácticas.

En definitiva, habida cuenta de la competencia reseñada, es claro que la declaración como reserva natural del espacio físico integrado por las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sin que pueda oponerse nada en contrario por el hecho de que dicho espacio se localice en todo o en parte en el dominio público marítimo-terrestre, en la medida en que, según venimos insistiendo, aquella declaración corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se sitúa la zona protegida incluso en tales supuestos.

Ello determina, ante todo, la declaración de inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley 26/1995, que establece su objeto y contiene la calificación antedicha. El resto del articulado de la Ley se refiere a los siguientes aspectos: ámbito territorial (art. 2), área de influencia socioeconómica (art. 3), régimen jurídico de protección (art. 4), declaración de utilidad pública (art. 5), órganos de gestión (art. 6), regulación del Patronato como órgano de colaboración en la gestión (art. 7), instrumentos de programación y planificación (art. 8), régimen económico (art. 9), régimen sancionador (art. 10), acción pública (art. 11), Plan rector de uso y gestión (Disposición adicional primera), constitución del Patronato (Disposición adicional segunda), convenios de colaboración (Disposición adicional tercera) y habilitación al Gobierno para dictar las normas necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley (Disposición final primera). Todos ellos han de ser declarados también inconstitucionales pues toda la regulación «forma una unidad prácticamente inescindible con las normas que delimitan el ámbito territorial de dicha reserva ... que el legislador estatal ha concebido como un todo unitario. En efecto, los artículos que prevén los órganos de gobierno de la reserva natural, su régimen jurídico, su régimen financiero, o su régimen sancionador son una consecuencia directa e inmediata de esa declaración y delimitación de la reserva natural y mantienen con ella una conexión también directa e inmediata» (STC 195/1998, FJ 4).

11. Por último, debemos precisar el alcance que debemos otorgar a nuestro fallo en estos recursos de inconstitucionalidad.

En la Sentencia 195/1998 a que acabamos de aludir declaramos que «en los procesos constitucionales como el presente en los que se dirimen conflictos competenciales entre el Estado y una Comunidad Autónoma, el objeto primordial de la Sentencia radica en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por ello, una vez alcanzada esta conclusión fundamental, deben evitarse al máximo los posibles perjuicios que esta declaración puede producir en el entramado de bienes, intereses y derechos afectados por la legislación que ha resultado objeto de la controversia: en el caso aquí enjuiciado, la protección, conservación, restauración y mejora del espacio natural ... Desde la perspectiva constitucional no pueden resultar indiferentes los efectos perjudiciales que, de forma transitoria pero no menos irreparable, pudiera tener su decisión sobre esta zona protegida. Por ello, en tanto la Comunidad Autónoma no ejerza la competencia que en esta Sentencia le reconocemos, la inmediata nulidad de la Ley 6/1992 podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas» (STC 195/1998, FJ 5). Por ello, no se declaró la inmediata nulidad de la Ley impugnada, quedando diferidos sus efectos para el momento en que la Comunidad Autónoma dictase la pertinente disposición declarando espacio natural protegido al ámbito territorial delimitado en aquella.

Sin embargo, este caso no reclama un planteamiento similar, puesto que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha adoptado medidas de protección

ambiental de la zona afectada, algunas de las cuales son, incluso, anteriores a la promoción de estos recursos de inconstitucionalidad. Así, la Ley 5/1985, de 2 de mayo, de declaración de Ses Salines de Ibiza y Formentera e islotes intermedios como área natural de interés especial, la Ley 5/1988, de 11 de mayo, de declaración de S'estany d'es peix, de Formentera, como área natural de especial interés, la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears y la Ley 7/1992, de 23 de diciembre, de modificación de determinados artículos de la Ley 1/1991. De otro lado, recientemente, ha entrado en vigor la Ley 17/2001, de 19 de diciembre, de protección ambiental de Ses Salines de Ibiza y Formentera dirigida a tal protección y también «a los efectos de evitar que la eventual declaración de inconstitucionalidad de» la Ley 26/1995 «no deba comportar la pervivencia de sus efectos a falta de regulación propia, de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en el fundamento 5» de la STC 195/1998. Teniendo en cuenta la protección otorgada por estas leyes autonómicas, es claro que ninguna razón aparece para modular los efectos temporales de la nulidad de la Ley 26/1995.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucional y nula la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de abril de dos mil dos.