

5489 *Pleno. Sentencia 28/1997, de 13 de febrero de 1997. Cuestión de inconstitucionalidad 278/1991. En relación con las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial, y 3/1984, de 31 de mayo, de declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos», como Área Natural de Especial Interés.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 278/91, promovida por la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por supuesta inconstitucionalidad de las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial, y 3/1984, de 31 de mayo, de declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos», como Área Natural de Especial Interés, por poder vulnerar los arts. 149.1.23.^a y 148.3 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 7 de febrero de 1991, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, al que acompañaba, junto con el testimonio del procedimiento, un Auto del mismo órgano judicial, de 6 de noviembre anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial y 3/1984, de 31 de mayo, de declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 244/86, promovido por las entidades «Ses Covetes, S.A.» y «Skandiaplan AB» ante la antigua Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, contra la desestimación presunta por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de su petición de indemnización en la cantidad de 1.167.254.045 pesetas, por la lesión patrimonial que decían haber sufrido como consecuencia directa, inmediata y automática de la aprobación de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 3/1984, de 31 de mayo, de declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés. En la demanda, se interesaba igualmente que por el Tribunal se plantease cuestión de inconstitucionalidad respecto de las citadas Leyes autonómicas 1 y 3/1984, por contravenir el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma

de las Islas Baleares en materia de medio ambiente, así como los arts. 14, 24 y 33 de la Constitución.

El día 25 de febrero de 1989, la indicada Sala Territorial dictó Sentencia en la que, tras estimar que por tratarse de una pretensión indemnizatoria amparada en preceptos legales cuya constitucionalidad no estaba en duda, no era necesario plantear la cuestión de inconstitucionalidad interesada, estimó el recurso contencioso-administrativo.

Contra la anterior Sentencia, la Comunidad Autónoma de Baleares, demandada, y las sociedades mercantiles actoras interpusieron sendos recursos de apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, correspondiendo su conocimiento a la Sección Quinta. Las entidades demandantes insistieron en su pretensión de que se plantease cuestión de inconstitucionalidad, por lo que, el órgano judicial, mediante proveído de 3 de octubre de 1990, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que se pronunciasen sobre la pertinencia de aquel pedimento. Evacuado este trámite, la Sala dictó el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

A) El examen de las Leyes 1/1984 y 3/1984 del Parlamento de las Islas Baleares pone de relieve que sus contenidos normativos exceden lo que es propio del desarrollo legislativo de la normativa básica estatal en materia de espacios naturales protegidos, contenida en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, y su Reglamento ejecutivo núm. 2.676/1977, de 4 de marzo, introduciendo alteraciones sustantivas tanto en sus aspectos materiales como instrumentales. De este modo, se produce una clara vulneración de lo dispuesto en los arts. 149.1.23.^a, 148.1.9.^a y 148.3 de la Constitución, así como del art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Balear, por no ser tales Leyes simples normas adicionales de las estatales sino Leyes esencialmente diferentes con el añadido de que la Ley 1/1984, de 14 de marzo, se configura como marco —según se declarara en su propia Exposición de Motivos—, carácter impropio de una ley autonómica para la que el marco ha de ser necesariamente una ley estatal. Y, puesto que la segunda (Ley 3/1984, de 31 de mayo) no es más que ejecución de la primera para el paraje concreto a que aquélla alude, ésta incurre también en los mismos vicios que la primera.

Tal proceder normativo genera, a su vez, posibles vulneraciones adicionales del orden constitucional, como la del art. 14 C.E. por la injustificada diferencia de trato que aparentemente esas Leyes autonómicas disponen en comparación con otros parajes de la Comunidad Autónoma Balear. También puede apreciarse vulneración del art. 33.3 C.E., pues mientras la legislación estatal de referencia salva, pese a su carácter preconstitucional, los derechos derivados de la propiedad, nada se dice en las Leyes autonómicas que se cuestionan.

B) Tampoco puede estimarse que estas dos Leyes del Parlamento de las Islas Baleares encuentren su cobertura en la competencia exclusiva de aquella Comunidad Autónoma para la ordenación de su territorio (art. 10.3 de su Estatuto de Autonomía en relación con el art. 148.1.3.^a de la Constitución), pues, sin perjuicio de las inevitables conexiones entre la legislación protectora del medio ambiente y la de ordenación del territorio, las Leyes cuestionadas, tanto por sus contenidos como por su finalidad, responden a la protección de espacios naturales singulares por su suelo, su fauna o su flora coincidiendo con los objetivos previstos en la Ley estatal 15/1975, de 2 de mayo.

C) De cuanto antecede, se deduce sin dificultad que el fallo que haya de dictarse para resolver el litigio depende por entero de la respuesta que se dé previamente a la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues la lesión cuya indemnización las actoras reclaman en el proceso deriva de manera inmediata y directa de la aprobación de las citadas Leyes autonómicas. Si las mismas se estiman constitucionales será necesario juzgar el fondo de la apelación y determinar la procedencia o no de la reclamación indemnizatoria. Si, por el contrario, son declaradas inconstitucionales, entonces, desaparecería la lesión cuya reparación es el subsidiario objeto del presente recurso contencioso-administrativo.

4. Por providencia de la Sección Primera, de 11 de marzo de 1991, se acordó la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada y, conforme a lo establecido en el art. 37.2 LOTC, dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Parlamento de las Islas Baleares, al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado al objeto de que, dentro del plazo común de quince días, pudiesen personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Igualmente, se ordenó publicar en el «Boletín Oficial del Estado» la incoación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

5. Mediante escrito registrado el día 21 de marzo de 1991, el Presidente del Congreso de los Diputados dio traslado del acuerdo de la Cámara comunicando que la misma no se personaría en el procedimiento. Por su parte, el Presidente del Senado, por escrito registrado ante este Tribunal el día 25 del mismo mes, interesó su personación en el procedimiento, aunque no formuló alegaciones.

6. El día 27 de marzo de 1991 registró su alegato el Fiscal General del Estado. Tras una sucinta exposición de los antecedentes y de los contenidos del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, se considera que el objeto del proceso se contrae a determinar si las Leyes autonómicas cuestionadas vulneran el orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En este sentido, la duda de constitucionalidad planteada por la Sala no se refiere tanto a la competencia autonómica para legislar sobre la materia cuanto al ejercicio que se hizo de la misma, por entenderse que no son simples normas adicionales de las estatales sino «esencialmente diferentes», aunque no se especifiquen esas diferencias, salvo que no puede la Comunidad Autónoma dictar una ley marco—facultad reservada al Estado—y que las leyes cuestionadas no contienen previsión alguna respecto de la indemnización a que hubiere lugar por la afectación de bienes y derechos.

Este planteamiento obliga a precisar, por un lado, cuál es la legislación básica del Estado y, por otro, a determinar cuáles son los respectivos ámbitos de actuación del Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En cuanto a lo primero hay que subrayar que el Auto aparenta ignorar la legislación vigente sobre la materia al tiempo de plantearse la cuestión, que es la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que deroga expresamente la legislación anterior específicamente citada en aquel Auto. Resolución judicial que desconoce, además, que, como ha declarado el Tribunal Constitucional «la legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las leyes autonómicas en este tipo de proceso constitucional, ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional. Por ello ha de servir de marco de enjuiciamiento,

en este proceso constitucional, el *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento, es decir, la Ley 4/1989» (STC 170/1989). El hecho de que allí se tratase de un recurso de inconstitucionalidad y aquí de una cuestión, no altera para nada esa conclusión. Por tanto, para el enjuiciamiento constitucional de las leyes dubitadas hay que estar a la legislación estatal actualmente en vigor. Además, la propia generalidad del Auto de planteamiento de la cuestión, permite adecuarlo a este marco normativo estatal.

Conocida la legislación básica estatal, procede examinar la autonómica objeto de discusión. La exposición de Motivos de la Ley 1/1984 justifica su promulgación en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para la ordenación del territorio y del patrimonio paisajístico, a tenor de lo dispuesto en los apartados 3 y 20 del art. 10 del Estatuto de Autonomía. La Sala promotorá, sin embargo, considera que se trata de una ley materialmente referida a la protección del medio ambiente, ámbito sobre el que carece de competencia exclusiva la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, pues, con arreglo al art. 11.5 de su Estatuto de Autonomía, le corresponde dentro del marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de «normas adicionales de protección del ambiente, espacios naturales protegidos y ecología». En esto coincide con la citada STC 170/1989 que consideró que la declaración de un parque regional es asunto de protección ambiental y de la naturaleza, de competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.23.ª C.E. La cuestión ha de situarse, pues, en el ámbito de las competencias sobre medio ambiente.

Esta competencia se comparte entre el Estado y las CC.AA. Así resulta del art. 149.1.23.ª C.E. que confiere al Estado competencia exclusiva en la legislación básica sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer «normas adicionales de protección». Por su parte, el art. 148.1.9.ª establece que las CC.AA. podrán asumir competencia de gestión en materia de protección del medio ambiente. De esta concurrencia competencial se hace eco la Ley 4/1989 en su Exposición de Motivos: «El título V refleja con plenitud la necesaria cooperación y coordinación que debe lograrse entre el Estado y las CC.AA. en una materia, la política de conservación de la naturaleza, que nuestra Constitución ha querido compartirla entre las distintas Administraciones públicas españolas».

Las CC.AA. no sólo tienen competencia sobre la «gestión» sino también para dictar «normas adicionales de protección» que no tienen por qué ser de rango infralegal, sino que también puede revestir la forma de ley siempre que se ajusten al marco de la legislación básica del Estado. Así no existe, en principio, impedimento para que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares dictase las Leyes ahora cuestionadas.

Por su parte, el Real Decreto 1.678/1984, de 1 de agosto, de transferencias de funciones y servicios a esta Comunidad Autónoma en materia de conservación de la naturaleza, en su anexo B) 12 le asigna la función de «declaración de los parques naturales». Competencia que asimismo reconoce el art. 21.1 de la Ley 4/1989. Más aún, el apartado 2.º de este mismo artículo reconoce a las Comunidades Autónomas «con competencia para dictar normas adicionales en materia de medio ambiente» la facultad para establecer, además de las figuras previstas en la Ley, «otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección». No parece, pues, que exista duda sobre la competencia de la Comunidad Autónoma Bbalear para legislar sobre la materia. Esta misma conclusión fue la alcanzada por el Tribunal Constitucional en la STC 170/1989 que resolvió un

asunto sustancialmente similar al presente. En ambos casos se trata de un espacio natural protegido, entonces un parque regional y ahora un área natural de especial interés; allí se trataba de un recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta Diputados, aquí de una cuestión de inconstitucionalidad, aunque en ninguno de ambos casos el Gobierno Central ha manifestado su discrepancia con las normas cuestionadas. El tema central es el mismo y la identidad en el bloque constitucional de aplicación es manifiesta, dada la similitud de redacción entre el Estatuto de la C.A. de Madrid y la de las Islas Baleares con relación a esta materia. En aquella ocasión el Tribunal Constitucional declaró que la legislación básica a que se refiere el art. 149 «posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección». La legislación básica —añade— tiene la función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, «pero que pueden permitir a cada una de las CC.AA., con competencia en la materia, establecer niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado». Los niveles de protección que ésta establece «pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario» (fundamento jurídico 2.º). La cuestión —como subraya finalmente esa Sentencia— está en que «las medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado».

Ciertamente, el Auto de planteamiento de la cuestión no es muy explícito a la hora de señalar las alteraciones esenciales que dice apreciar entre las Leyes autonómicas y la legislación básica estatal. El hecho de que la Ley 1/1984 se autocalifique como ley marco no supone reparo alguno, ni se alcanza a comprender por qué una C.A. no puede establecer un marco previo para dictar sus normas adicionales de protección medioambiental siempre que con el mismo no se altere la legislación básica del Estado. El problema únicamente reside en determinar si esa ley marco autonómica contradice la legislación básica del Estado. El Auto cuestionante limita aquí la transgresión de las leyes estatales a un punto que sitúa en el art. 33.2 C.E., por el hecho de no contener las Leyes cuestionadas previsión alguna sobre la indemnización que debe conllevar los perjuicios patrimoniales derivados de la afectación pública de ese paraje. Sin embargo, es lo cierto que la Ley 4/1989 —legislación básica estatal aplicable al caso y no la aducida por la Sala *a quo*— dispone en su art. 3 que las finalidades contempladas en la misma «podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes y derechos que puedan resultar afectados». Por su parte, el art. 10.3 indica que «la declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública a efectos expropiatorios». Resulta así, que habrá de estar-se a lo dispuesto en esta Ley y en la de expropiación forzosa, en la que se contemplan las previsiones legales necesarias para indemnizar los perjuicios ocasionados por las Leyes autonómicas. La omisión denunciada en el Auto de planteamiento de la cuestión en modo alguno puede decirse que sea contraria a la legislación básica del Estado, ni mucho menos al art. 33.2 C.E.

Resta, por último, analizar «las posibles vulneraciones adicionales de orden constitucional» a que se refiere el Auto en relación con el principio de igualdad ex art. 14 C.E. El Auto de planteamiento se refiere a una hipotética desigualdad «con otros ámbitos distintos de la Comunidad Balear», mientras que el art. 14 C.E. se refiere a la igualdad entre los españoles y no a esos «ámbitos distintos» a los que se refiere la Sala. Por lo demás no

aparece explicado ni mínimamente razonado, cuál es la desigualdad que pretendidamente generan las Leyes cuestionadas.

Por todo ello, a juicio del Fiscal General procede desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

7. El Letrado representante del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares presentó su escrito de alegaciones el día 3 de abril de 1991. Esta representación comienza su alegato señalando que las Leyes 1/1984 y 3/1984 cuya constitucionalidad se cuestiona, han sido dictadas por el Parlamento Balear en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo, con arreglo a lo dispuesto en el art. 148.1.3.ª C.E. y el art. 10.3 del Estatuto de Autonomía de aquella Comunidad Autónoma. Esta conclusión no queda desvirtuada por las referencias que en las Exposiciones de Motivos de las referidas Leyes se contienen en relación con la protección de espacios naturales, ya que ésta es una finalidad que puede perfectamente acometerse desde la perspectiva de la ordenación del territorio, tal como acontece en el presente caso. La protección de espacios en atención a sus valores naturales o paisajísticos es uno de los objetivos permanentes de toda la legislación urbanística. Así, en la ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, se encuentran precisas referencias a la «conservación del suelo, de otros recursos naturales y a la defensa y mejora, desarrollo o renovación del medio natural» [art. 8.2 c)], a la «protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje» [art. 12.1 d)], a la conservación de todos y cada uno de los elementos naturales, sea suelo, flora, fauna o paisaje, (art. 12.2.4), al establecimiento sobre determinados espacios de una «especial protección en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o por la defensa de la fauna, flora o el equilibrio ecológico» (art. 80).

Estos objetivos de protección de la naturaleza inherentes a toda política urbanística se han visto confirmados por la Ley 8/1991, de 25 de julio. Por su parte, la Ley del Parlamento Balear núm. 1/1991, de 30 de enero, además de ratificar cuanto antecede, abunda en la misma dirección.

Durante la tramitación en primera instancia y en trámite de apelación esta representación alegó reiteradamente sobre la improcedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad pretendida de contrario. En efecto, con arreglo a lo dispuesto en la LOTC y a la propia doctrina del Tribunal Constitucional, «la cuestión de inconstitucionalidad no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez de una Ley». Pues bien, resulta patente que las Leyes 1/1984 y 3/1984 no constituyen en modo alguno normas aplicables al caso de las que dependa directamente el fallo. Basta con comprobar que se trata de dilucidar una pretensión indemnizatoria fundada en una pretendida responsabilidad de la Administración autonómica por efecto directo de la aprobación de las referidas Leyes. Si bien la denominada responsabilidad del Estado legislador no tiene una legislación de directa aplicación, ésta se asienta en los mismos principios que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración contenidos en el art. 106 C.E., 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, arts. 120 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa, arts. 133 a 138 del Reglamento de Expropiación Forzosa y en la materia urbanística de que tratamos el art. 87.2 de la Ley del Suelo. Son éstas normas de cuya constitucionalidad no se duda de las que, en última instancia, depende el fallo. Desde esta perspectiva la cuestión planteada ha de ser desestimada por su irrelevancia para

el asunto debatido en el recurso contencioso-administrativo del que trae causa.

Pero, como se decía, las Leyes autonómicas cuestionadas no son legislación sobre medio ambiente, sino que responden a necesidades de ordenación del territorio y urbanismo. Para llegar a esta conclusión basta con advertir que no contienen norma alguna de carácter positivo que imponga una obligación de hacer para la mejora del medio ambiente o del espacio natural, ni tampoco prevé disposición alguna acerca de la gestión a la que deba someterse el pretendido espacio. Antes bien, el art. 3 de la Ley 1/1984 señala que la declaración de un espacio como Área Natural de Especial Interés, producirá en su ámbito territorial los siguientes efectos: a) Los terrenos quedan clasificados como suelo no urbanizable de especial protección; b) Quedarán sin efecto los planes, proyectos de urbanización y parcelación, disconformes con la mencionada clasificación, y c) La suspensión de las licencias de edificación y de uso del suelo contradictorias con el régimen urbanístico transitorio previsto en la propia Ley. En esta misma línea su art. 4 se refiere a la exigencia de que los distintos Planes urbanísticos han de adaptarse y respetar el ámbito de esas Áreas Naturales de Especial Interés; el art. 5 ordena la elaboración de un Plan Especial de Protección, el 6.º dispone un régimen urbanístico transitorio y, finalmente, su Disposición adicional señala que «en todo aquello no regulado en la presente ley, regirá la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana».

Por su parte, la Ley 3/1984, tras efectuar la declaración de Área Natural de Especial Interés remite a la Ley anteriormente reseñada. A la vista de lo expuesto sólo cabe concluir que las citadas Leyes autonómicas tienen un inequívoco contenido relativo al urbanismo y a la ordenación del territorio.

En esta misma dirección son de señalar algunos precedentes jurisprudenciales recaídos en supuestos sustancialmente idénticos al presente. Así, no sólo la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca estimó, con fundadas razones, en el recurso contencioso-administrativo previo y en otros de contenido análogo que era innecesario promover cuestión de inconstitucionalidad, sino que la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Primera), en su Sentencia de 16 de mayo de 1990 que cita jurisprudencia anterior, estimó que leyes como las ahora cuestionadas tenían también un claro contenido urbanístico. En consecuencia, el título competencial al que responden las Leyes autonómicas objeto de este proceso constitucional es el de urbanismo y ordenación del territorio, lo que corresponde a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Finalmente, y en relación con la pretendida vulneración del art. 33 C.E., basta con decir que medidas como las instrumentadas en las referidas Leyes autonómicas responden a la función social de la propiedad y que, el hecho de no establecer expresamente eventuales previsiones indemnizatorias, sólo supone que habrá que estarse a lo dispuesto en la legislación común en materia de responsabilidad de la Administración.

En atención a todo ello se termina solicitando que se declare la improcedencia de la cuestión planteada.

8. El 5 de abril de 1991 registró el Abogado del Estado su escrito de alegaciones. Tras reflejar los contenidos del Auto de planteamiento de la cuestión, se detiene en el examen de los contenidos normativos de las Leyes autonómicas cuestionadas. Así, la Ley 1/1984 define en su art. 1 su objeto y finalidad consistente en «la ordenación, conservación y protección de las áreas naturales de especial interés para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares»; el art. 2 precisa que «son áreas naturales de especial interés aquellos espacios que por sus valores naturales singulares, ya sea suelo, flora,

fauna o paisaje, sean declarados como tales por Ley del Parlamento de las Islas Baleares»; los arts. 3 y 4 establecen, en términos muy concretos, las consecuencias limitativas o prohibitivas inherentes al régimen protector de las áreas naturales de interés especial y que consisten en a) «los terrenos quedarán clasificados como suelo no urbanizable de especial protección», b) «quedarán sin efecto los planes, proyectos de urbanización y de parcelación disconformes con la mencionada clasificación», c) «quedarán en suspenso los efectos de las licencias de edificación y uso del suelo contradictorios con el régimen urbanístico transitorio que establece el art. 6, hasta la aprobación del plan especial que exige el art. 5» y, finalmente, se dispone que d) «los Planes Directores Territoriales de Coordinación, Plan Provincial, Planes Generales y Normas Subsidiarias de Planeamiento que se redacten, revisen, modifiquen o adapten habrán de respetar en el ámbito de las áreas naturales de especial interés las determinaciones de la presente Ley». Todas estas determinaciones normativas responden a la protección de las áreas naturales de interés especial «respecto de los procesos de degradación por desarrollo urbanístico que las amenacen (...) con el objetivo de la defensa de los valores naturales de interés especial que contienen» (Exposición de Motivos).

Por otro lado, la Ley 3/1984 consta de dos únicos artículos, una Disposición transitoria y dos adicionales. Esta Ley se limita a declarar área natural de especial interés al espacio situado en el municipio de Campos (Mallorca), llamado «Es-Trenc-Salobrar de Campos» (art. 1) y, en su art. 2 se fijan con precisión los límites del paraje objeto de esa declaración. En la Exposición de Motivos de la Ley se expresan con claridad los motivos que justifican esa declaración: en primer lugar, «el sistema de dunas de "Es-Trenc" que separa el "Salobrar" del mar es uno de los más extensos y mejor conservados de los existentes en las Baleares, con duna de hasta 23 metros de altura y una profundidad de hasta alcanzar el kilómetro, a contar desde la línea de costa»; en segundo lugar, «los notables valores paisajísticos» de la zona; y, en fin, que el Salobrar es una zona húmeda de interés singular que «por su configuración plana, con aguas muy superficiales y con escasa vegetación, es el hábitat más adecuado para las aves limícolas que existen en las Baleares». Razones, que unidas a diversos informes del Instituto para la Conservación de la Naturaleza, justifican su especial protección.

La finalidad pretendida por las dos Leyes y su contenido normativo permite seleccionar el título competencial precedente que debe servir de parámetro de enjuiciamiento constitucional de las Leyes cuestionadas. Ambas leyes establecen normas de ordenación, conservación y protección del medio ambiente, lo que ha de considerarse que se integra dentro de la legislación sobre protección del medio ambiente, como el Tribunal Constitucional ha señalado en sus SSTC 64/1982 y 170/1989.

A continuación examina el Abogado del Estado la distribución constitucional de competencias sobre esta materia. El art. 148.1.9.ª C.E. limita la asunción de competencias por las CC.AA. a «la gestión en materia de protección del medio ambiente». Este apartado 9 del art. 148.1 C.E. es de singular importancia para la correcta interpretación del art. 11.5 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (E.A.I.B.), conforme al cual «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: 5. Normas adicionales de protección del medio ambiente. Espacios naturales protegidos. Ecología». En el momento presente la C.A. de las Islas Baleares no puede ostentar otras competencias que las posibles

en el marco del art. 148.1 C.E., sin perjuicio de que el propio Estatuto de la Comunidad Autónoma prevea *pro futuro* su ampliación. En efecto, el art. 16.2 E.A.I.B. dispone que «la asunción de competencias previstas en el apartado anterior, así como aquellas otras que, reguladas en este Estatuto, estén incluidas en el ámbito del art. 149 de la Constitución, se realizará por uno de los siguientes procedimientos: Primero. Transcurridos los cinco años previstos en el apartado 2 del art. 148 de la Constitución, previo Acuerdo del Parlamento de las Islas Baleares adoptado por mayoría absoluta y mediante Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el apartado 3 del art. 147 de la Constitución; Segundo. A través de los procedimientos establecidos en los números 1 y 2 del art. 150 de la Constitución, bien a iniciativa del Parlamento de las Islas Baleares, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado». Pues bien, como es sabido, el art. 149.1.23.ª C.E. incluye en su ámbito la materia de medio ambiente y «las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Resulta de todo ello que las competencias de la C. A. de las Islas Baleares en materia de protección del medio ambiente quedan limitadas a la gestión (STC 227/1988, si bien la STC 170/1989, no parece haber tenido en cuenta ese límite en relación con la C.A. de Madrid). En suma, corresponde al Estado dictar todas las normas protectoras del medio ambiente, básicas o no, mientras que las competencias de la C.A. de las Islas Baleares se encuentran limitadas en los términos del art. 148.1 C.E.

Pero, aun en la hipótesis de que en el futuro se produjera una ampliación de las competencias autonómicas sobre esta materia, el examen del problema suscitado nos conduciría a la conclusión de la falta de competencia de la C.A. de las Islas Baleares para dictar las Leyes 1/1984 y 3/1984. En efecto, el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad no le confiere competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, puesto que se limita a asumir la competencia «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca». De acuerdo con la interpretación sostenida en la STC 19/1983 en relación con la cláusula «en los términos» incorporada a diversos Estatutos de Autonomía, esto supone que la legislación básica estatal vigente en cada momento constituye el marco básico dentro del cual podrán ejercitarse las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos. Pues bien, la legislación básica estatal que ha de tomarse en consideración para determinar la competencia autonómica en relación con la duda de constitucionalidad suscitada por la Sala cuestionante viene constituida por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (L.C.E.N.) y no por la Ley 15/1975 expresamente derogada por aquélla. De este modo y en sintonía con las SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987, 154/1988 y 170/1989, el marco de enjuiciamiento en este proceso constitucional es el *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento, que no es otro, que el constituido por la citada Ley 4/1989.

Esta Ley declara normas básicas sus arts. 10 a 19, que definen y regulan las categorías o sistemas de los espacios naturales protegidos, agrupándolos en cuatro categorías: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. En sus arts. 13 a 19 establece, en términos muy generales, las consecuencias limitativas o prohibitivas inherentes a estos regímenes de protección. Finalmente, en el art. 18.1 prevé el establecimiento de zonas periféricas a los espacios naturales protegidos y en el art. 18.2 lo que denomina «áreas de influencia socio-económica». El art. 21.2 de la L.C.E.N. reconoce a las CC.AA. «con competencia exclusiva en

materia de espacios naturales protegidos y con competencia para dictar normas adicionales en materia de protección del medio ambiente» la posibilidad de establecer otras figuras diferentes, regulando sus correspondientes medidas de protección.

Con arreglo a la interpretación asignada por el Tribunal Constitucional a la expresión «en los términos» incorporada al art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de la C.A. de las Islas Baleares, el transcrito precepto de la L.C.E.N. se constituye en norma atributiva de la competencia autonómica. Pero la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no reúne los requisitos que definen el supuesto de hecho del citado art. 21.2. A diferencia de otros Estatutos de Autonomía (arts. 9.10 y 10.1.6 Estatuto de Autonomía de Cataluña; arts. 13.7 y 15.1.7. Estatuto de Autonomía de Andalucía; y arts. 31.10 y 32.6 Estatuto de Autonomía de Valencia), la C.A. de las Islas Baleares no ha asumido en su Estatuto competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, por lo que no puede ampararse en el repetido art. 21.2 de la L.C.E.N. para modelar el nuevo régimen protector de los espacios naturales.

Finalmente, y en relación con la referencia que se hace en el Auto de planteamiento a una eventual vulneración del derecho de propiedad ex art. 33.3 C.E. ha de reconocerse, con arreglo a la doctrina de la STC 227/1988, que la función social de la propiedad permite establecer límites legales al disfrute de la misma que, cuando se trata de proteger un espacio natural y en cumplimiento del art. 45 C.E., no exigen la expresa previsión de mecanismos indemnizatorios.

En razón de todo ello, se interesa de este Tribunal que estime la presente cuestión de inconstitucionalidad.

9. El Presidente del Parlamento de las Islas Baleares, en la representación institucional que ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 18 de abril de 1991. Comienza su alegato advirtiendo que las dos Leyes autonómicas, objeto del presente proceso constitucional, se encuentran actualmente derogadas por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares (Boletín Oficial de la C.A.I.B. núm. 31, de 9 de marzo). Por lo tanto, el derecho ahora vigente es otro. No obstante se reconoce que las Leyes autonómicas 1 y 3 del año 1984 son de aplicación al supuesto enjuiciado, por tratarse de una situación anterior que reclama el juicio del Tribunal Constitucional de confrontación entre las Leyes cuestionadas y la Constitución, según la doctrina fijada por las STC 17/1981.

Al objeto de centrar el debate procesal puede decirse que el Auto de planteamiento considera principalmente infringidos los arts. 149.1.23.ª, 148.1.9.ª y 149.3 de la Constitución y, de modo adicional, sugiere la vulneración de los arts. 14 y 33.3 del propio Texto Constitucional. A ello se añade la consideración de que la Ley 1/1984 operaría como ley marco en relación con la 3/1984, cometido que únicamente puede corresponder a la legislación estatal.

Pues bien, frente a estas consideraciones cumple manifestar lo siguiente:

En relación con la presunta vulneración del orden constitucional de competencias, el reproche de inconstitucionalidad parte de la idea de que las dos normas cuestionadas derivan del título competencial sobre «la gestión en materia de protección del medio ambiente», respecto de la que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación básica (art. 149.1.23.ª C.E.), correspondiéndole igualmente aquellas competencias no asumidas por los Estatutos de Autonomía (art. 149.3 C.E.), lo que conduce al análisis del art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Esta premisa inicial

debe ser puesta en entredicho. Las Leyes cuestionadas no dimanaban del citado título competencial, sino de otros varios en los que la C.A.I.B. tiene competencias exclusivas.

Un examen detenido de estas Leyes evidencia que su objeto es la ordenación del territorio y el urbanismo y no la protección del medio ambiente o la declaración de espacios naturales protegidos. En este sentido ha de significarse que la Constitución no ha reservado expresamente al Estado competencia alguna en materia de urbanismo, por lo que la C.A.I.B. ha asumido las más amplias competencias en esta materia (art. 45 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares). Que las Leyes 1/1984 y 3/1984 regulan materias encuadrables en el concepto de material de urbanismo es algo que se desprende no sólo de sus contenidos sino también de lo dispuesto en la Ley autonómica 1/1991 que ha venido a sustituirlas. De este modo, el objeto de las normas legales cuestionadas puede resumirse en dos ideas principales: delimitación de las Áreas protegidas y fijación del régimen de usos del suelo. Hasta tal punto esto es así, que la Ley de la C.A.I.B., 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, dispone en su Capítulo Cuarto, arts. 26 al 30, la regulación de los Planes de Ordenación del Medio Natural y, de hecho, las medidas que adoptaban las dos Leyes cuestionadas podrían haberse configurado por medio de alguno de los instrumentos previstos en la citada Ley de Ordenación Territorial.

Pero, además, las dos Leyes cuestionadas no tenían su única y exclusiva base legitimadora en las mencionadas competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo. Antes bien, sobre la materia inciden otras muchas, tales como las previstas en los apartados 5, 6, 7, 8, 9, 10, 18 y 20 del art. 10 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Todo este conjunto competencial forma un auténtico «bloque orgánico» de competencias entre las que cabe destacar la de ordenación del territorio y la de patrimonio paisajístico. Esta, por su relación directa con el objeto de las Leyes cuestionadas, aquélla por su carácter globalizador e integrados de todas las competencias sectoriales con incidencia sobre el territorio.

Todo ello hace innecesario recurrir a la competencia autonómica no exclusiva sobre «Normas adicionales de protección del medio ambiente. Espacios naturales protegidos. Ecología» del art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 149.1.23.^a y 148.1.9.^a de la Constitución. En efecto, al haber asumido la C.A.I.B., *ipso iure* y en virtud de la promulgación de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio (art. 10.3) así como las demás competencias anteriormente reseñadas, la C.A.I.B. estaba constitucional y estatutariamente legitimada para regular las materias objeto de las Leyes ahora cuestionadas.

Así, las sociedades demandantes han interpuesto todo tipo de acciones y recursos contra las mencionadas Leyes autonómicas. Pues bien, en todos los procedimientos judiciales, con excepción del presente, los órganos judiciales no han planteado cuestión de inconstitucionalidad por estimar que dichas Leyes autonómicas o no incidían sobre lo debatido o que eran plenamente constitucionales, manifestándose en igual sentido el Ministerio Fiscal.

De otro lado, y en relación con las posibles vulneraciones adicionales de los arts. 14 y 33.3 de la C.E., debe señalarse en relación con el principio de igualdad que no existe término idóneo de comparación sobre el que articular un juicio de esa naturaleza, descartándose, igualmente, toda eventual arbitrariedad, puesto que la declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como

área natural de especial interés respondió a estudios e informes científicos realizados al efecto. Por su parte, el art. 33.2 C.E., tras reconocer el derecho a la propiedad privada declara que su función social delimitará su contenido «de acuerdo con las leyes». No existe duda acerca de que la mera clasificación o desclasificación urbanística operada en virtud de las dos Leyes cuestionadas no afecta al contenido esencial del derecho de propiedad. Tampoco puede apreciarse su inconstitucionalidad por el hecho de que no contuvieran una previsión indemnizatoria expresa, pues, la necesaria integración de tales Leyes en el ordenamiento jurídico conduce a colmar esa laguna con arreglo a los principios generales que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración. De hecho, la Ley autonómica 1/1991, que ha sustituido a los dos Leyes cuestionadas, determina en su Disposición adicional sexta que «El Govern preverá en los correspondientes proyectos de Presupuestos de la Comunidad los recursos precisos para afrontar las responsabilidades económicas que de acuerdo con la Ley 8/1989, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, puedan suponer las determinaciones de la presente Ley, relativas a desclasificación urbanística de los terrenos».

Finalmente, se examina la presunta inconstitucionalidad de las Leyes cuestionadas, por la indebida configuración de la Ley 1/1984 como una ley marco; tal como se argumenta en el Auto de planteamiento. Tras señalar que con arreglo a la propia doctrina del Tribunal Constitucional no puede equipararse legislación básica con Ley marco, y que las dos normas cuestionadas no responden a lo previsto en el art. 150.1 C.E., se señala que en desarrollo de la Ley 3/1984 se han dictado otras muchas leyes singulares, hasta un número de trece, sin que frente a ninguna de ellas se haya promovido recurso de inconstitucionalidad. A todo ello ha de unirse el nuevo marco de la legislación básica estatal establecido por la Ley 4/1989, cuya confrontación con las Leyes cuestionadas conduce a su plena constitucionalidad. Por todo ello, procede desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

10. Por providencia de 11 de febrero de 1997 se fijó para la deliberación y votación de esta Sentencia el día 13 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley del Parlamento de las Islas Baleares, 1/1984, de 14 de marzo, ante la necesidad a que alude en su exposición de motivos de arbitrar medidas que permitan la protección de determinados espacios singulares características naturales pudieran degradarse o verse amenazadas por el desarrollo urbanístico, estableció un régimen jurídico especial para la ordenación y protección de determinados parajes del territorio balear calificándolos como «Áreas Naturales de Especial Interés». Con apoyo en esta norma legal, el propio Parlamento autonómico aprobó la Ley 3/1984, de 31 de mayo, declarando Área Natural de Especial Interés a la zona conocida como «Es Trenc-Salobrar de Campos».

Como consecuencia de esta declaración, dos sociedades anónimas con intereses patrimoniales en ese paraje interpusieron, una vez agotada la vía administrativa previa, recurso contencioso-administrativo, interesando que se plantease ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con las citadas Leyes autonómicas, así como que se les indemnizase por los perjuicios derivados de la declaración contenida en la Ley 3/1984.

La Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que conoce del meritado recurso en grado de apelación, planteó ante este Tribunal cuestión de

inconstitucionalidad respecto de las dos Leyes autonómicas de referencia, por entender que la determinación de su licitud constitucional era imprescindible para dictar su fallo, pues, si dichas Leyes son inconstitucionales y, por tanto, nulas, la declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés, en puridad, nunca habría existido, ni las prohibiciones y limitaciones previstas en la Ley 1/1984 podrían incidir sobre los derechos patrimoniales de las sociedades actoras; lo que haría innecesario entrar en el examen y enjuiciamiento de la pretensión indemnizatoria formulada por las recurrentes.

Según el Auto de planteamiento de la cuestión, los eventuales vicios de inconstitucionalidad de las dos Leyes autonómicas objeto del presente proceso constitucional responden a dos órdenes distintos de consideraciones.

El primero es de carácter competencial: a juicio de la Sala cuestionante las citadas Leyes autonómicas deben encuadrarse por su finalidad y contenido en el ámbito material de las competencias sobre protección del medio ambiente, cuyo marco normativo de referencia, además de los arts. 148.1.9.º y 149.1.23.º C.E. y del art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, viene integrado por la legislación básica del Estado sobre espacios naturales protegidos contenida en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, y su reglamento ejecutivo núm. 2.676/1977, de 4 de marzo. Para la Sala *a quo* las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1 y 3 de 1984 alteran sustancialmente lo dispuesto en la legislación básica del Estado y contravienen el orden constitucional de distribución de competencias, al no poder calificarse como normas adicionales de las estatales, por ser Leyes autonómicas sustancialmente diferentes. Además, la Ley 1/1984 se configura con el carácter de Ley marco, siendo la Ley 3/1984 ejecución de la primera. Sin embargo, esa condición de Ley marco no es propia de una ley autonómica cuyo marco normativo ha de venir constituido por la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos. Rechaza, pues, el Auto de planteamiento que la competencia autonómica en la que se basan las leyes cuestionadas, sea la que se señaló en la exposición de motivos de la Ley 1/1984: urbanismo y ordenación del territorio y patrimonio paisajístico de interés para la Comunidad que, como competencia exclusiva, le atribuye el art. 10 en sus números 3 y 20 de su Estatuto de Autonomía.

El segundo orden de consideraciones que señala el Auto como posibles vulneraciones adicionales de preceptos constitucionales, se refiere a los derechos reconocidos en los arts. 14 y 33 de la Constitución. De un lado, las Leyes autonómicas disponen una «injustificada diferencia de trato en comparación con otros ámbitos distintos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares» lo que puede resultar contrario al derecho a la igualdad. De otro, al no contener expresamente previsiones sobre los modos de compensación de las limitaciones que para el derecho de propiedad se derivan de la declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés, vulneran las garantías constitucionales del derecho de propiedad y, en particular, el art. 33.3 de la Constitución.

2. Antes de entrar en el enjuiciamiento del fondo del asunto es necesario atender a ciertas observaciones formuladas por las demás partes personadas en el presente proceso constitucional, y que inciden directamente tanto en la delimitación de su objeto, como en la determinación de las normas que han de servir de canon de constitucionalidad de las Leyes autonómicas cuestionadas.

En efecto, tanto la representación del Parlamento y del Gobierno de las Islas Baleares, como el Abogado

del Estado y el Ministerio Fiscal, coinciden en subrayar que al tiempo de plantearse la cuestión de inconstitucionalidad la legislación básica del Estado se contenía en la vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (en adelante, L.C.E.N.) que expresamente derogó las normas estatales invocadas en el Auto de planteamiento de la cuestión (Ley 15/1975 y Reglamento de 1977), por lo que ha de ser aquella Ley la que ha de tenerse como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las Leyes autonómicas cuestionadas.

En nada afecta el error de identificación de la legislación básica del Estado padecido por la Sala cuestionante, a la viabilidad y enjuiciamiento de la cuestión por ella planteada, pues cuando la duda de constitucionalidad se basa, como ocurre en este caso, en un problema de delimitación competencial, ha de estarse para su resolución a la legislación básica del Estado vigente al tiempo de su enjuiciamiento (STC 170/1989).

Tampoco el hecho de que las Leyes 1/1984 y 3/1984 hayan sido ulteriormente derogadas por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares, ocasiona una pérdida sobrevenida del objeto del presente proceso constitucional, pues como reiteradamente ha declarado este Tribunal (SSTC 17/1981, 95/1988 y 332/1993, entre otras muchas), a diferencia de lo que, por regla general, acontece en el recurso de inconstitucionalidad, en la cuestión la derogación de la norma legal objeto del proceso no impide el juicio de constitucionalidad sobre la misma, toda vez que la posible aplicación de la norma derogada en el proceso *a quo* puede hacer necesario el pronunciamiento de este Tribunal.

3. En su escrito de alegaciones, el representante del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Baleares sostiene que el juicio de constitucionalidad que merezcan las Leyes 1/1984 y 3/1984 es innecesario para la resolución del proceso judicial del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad. Falta de relevancia o inexistencia de punto alguno de conexión entre la resolución constitucional y la decisión a adoptar por la Sala *a quo*, que conduce a la inviabilidad procesal de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Se argumenta, en este sentido, que lo discutido en el recurso contencioso-administrativo es el derecho a percibir una indemnización en virtud de los eventuales perjuicios patrimoniales ocasionados a las actoras por la decisión del Legislador autonómico de declarar a «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés. La cuestión debatida se contrae, en consecuencia, a la problemática de la denominada «responsabilidad del Estado legislador», siendo de aplicación los principios relativos a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, así como lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa. Normas, todas ellas, respecto de las que no se suscita duda alguna de constitucionalidad, y que permiten por sí mismas la resolución del asunto.

Por su parte, el Fiscal General del Estado, estima que el problema de constitucionalidad lo encuentra la Sala *a quo* «más que en el hecho de legislar, que no parece que niegue a la Comunidad Autónoma (...)» en que las normas legales cuestionadas no sean simples normas adicionales, por operar la Ley 1/1984 como marco de la Ley 3/1984.

Para dar respuesta a estas objeciones de carácter procesal, no es ocioso recordar que la cuestión de inconstitucionalidad únicamente puede plantearse cuando el órgano judicial estime que de la validez constitucional de la norma legal aplicable «depende el fallo» (arts. 163 C.E. y 35.1 LOTC). Esta interrelación necesaria que ha

de existir entre el juicio de constitucionalidad de la ley y el pronunciamiento que haya de dictar el órgano judicial *a quo*, obliga a examinar en qué medida la decisión de este último depende de la validez de las normas legales cuestionadas, pues el denominado juicio de relevancia (art. 35.2 LOTC) es un presupuesto de orden público procesal (STC 46/1992, fundamento jurídico 1.º), cuyo objeto es impedir que este cauce de control de constitucionalidad de la ley quede desvirtuado por un uso no acomodado a su naturaleza (por todas, STC 17/1981).

En el asunto que ahora nos ocupa, y en línea con lo argumentado por el Fiscal General del Estado, no podemos compartir el argumento de la Sala *a quo* con el que se pretende justificar por qué de la validez de Ley 1/1984 depende el fallo que deba dictarse en el proceso *a quo*. Antes bien, es la Ley 3/1984, y sólo ella, la que produce la afectación de determinados bienes y derechos al declarar a «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Interés Especial. Que esta Ley remita a otras disposiciones legales y, en particular, a la Ley 1/1984, es indiferente desde la perspectiva de la resolución del proceso *a quo*, en el que se discute una reclamación indemnizatoria por eventuales perjuicios de naturaleza patrimonial que encuentran su origen en la decisión del Parlamento de las Islas Baleares contenida exclusivamente en la Ley 3/1984. Por ello mismo, únicamente de la validez de esta Ley dependerá que la Sala cuestionante tenga que juzgar o no sobre el fondo de la apelación y, en su caso, determinar la procedencia de la pretensión indemnizatoria que las demandantes reclaman.

Cuestión completamente distinta es que para el enjuiciamiento de la validez de la Ley 3/1984 sea necesario examinar previamente si la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene competencia legislativa para crear la figura de las «Áreas Naturales de Interés Especial». Ahora bien, la conclusión que se alcance sobre este particular incidirá, en su caso, únicamente sobre el juicio de constitucionalidad que merezca la Ley 3/1984.

Por similar razón, no puede acogerse la objeción de falta de relevancia de la cuestión formulada por el representante del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, puesto que la validez de la Ley 3/1984 no es indiferente al enjuiciamiento de la controversia planteada en el proceso contencioso-administrativo, ya que, con independencia de las razones aducidas por la Sala *a quo*, es innegable que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la referida Ley puede ser un elemento a considerar para determinar el alcance de la reclamación indemnizatoria pretendida en el proceso contencioso-administrativo.

4. Una vez delimitado el objeto de nuestro enjuiciamiento, procede analizar si las leyes cuestionadas se ajustan al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En el Auto de planteamiento de la cuestión, así como en los escritos de alegaciones del Fiscal General y del Abogado del Estado se afirma que la Ley 3/1984, tanto por su finalidad como por su contenido, debe encuadrarse en el título competencial relativo a la protección del medio ambiente (arts. 148.1.9.ª y 149.1.23.ª C.E.; y art. 11.5 del E.A.I.B.). Este extremo es rebatido por los representantes del Consejo de Gobierno y del Parlamento de las Islas Baleares. Para el primero, la referida Ley es expresión de la competencia exclusiva de aquella Comunidad Autónoma sobre ordenación de territorio y urbanismo (art. 148.1.3.ª y 10.3 del E.A.I.B.), lo que fundamenta en el hecho de que las previsiones legales a las que remite son materialmente disposiciones típicas de la legislación sobre el suelo: clasificación de los terre-

nos como no urbanizables, anulación de Planes y suspensión de licencias, previsión de un planeamiento especial... Sin que, además, se establezcan en las leyes cuestionadas medidas legislativas positivas o de actuación encaminadas a la protección y conservación de la flora y fauna existente.

Por su parte, el representante del Parlamento de las Islas Baleares aduce que la figura de las «Áreas Naturales de Especial Interés» es un concepto referencial bajo el que se da cobertura unitaria a un complejo de técnicas diversas de intervención sobre un mismo espacio físico, que responden a una pluralidad de títulos competenciales reconocidos constitucional y estatutariamente a la C.A. de las Islas Baleares (ordenación del territorio, agricultura, pesca, montes, patrimonio paisajístico, turismo...), y que habilitan sobradamente a las Leyes cuestionadas.

5. Expuesto el debate sobre el que gravita preferentemente la duda de constitucionalidad formulada por la Sala cuestionante, conviene, en primer lugar, determinar el alcance de los títulos competenciales en presencia, partiendo de que, sin perjuicio de ser cierta la pluralidad de títulos a que hace referencia el Parlamento de las Islas Baleares, los dos títulos competenciales a los que hemos de atenernos para resolver la cuestión dados los términos en que ha sido planteada, son el de urbanismo y ordenación del territorio en que se apoyan las leyes cuestionadas y el de protección del medio ambiente que es el considerado por el Auto de planteamiento.

La delimitación de las materias que comprenden uno y otro de los títulos en presencia no es fácil determinarla de una manera nítida y tajante porque su respectivo contenido está relacionado con otras materias cuya competencia puede corresponder, como ocurre en este caso, a títulos competenciales diferentes. Mas ello no significa que esa interrelación permita la absorción de los diferentes títulos por el que pueda considerarse más directamente implicado, sino que en su ejercicio éste puede estar condicionado por los otros. Pues bien, el deslinde entre los títulos competenciales en juego, urbanismo y ordenación del territorio de un lado y protección del medio ambiente de otro, ha sido tratado con detenimiento en la STC 36/1994 que, con apoyo en las Sentencias que en ella se citan, contiene una doctrina atinente al caso ahora debatido.

Se señala en dicha Sentencia con base en lo declarado en las SSTC 77/1984 y 149/1991 que el título de ordenación del territorio «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial», añadiendo que «el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo». En la misma Sentencia y en relación con la materia del medio ambiente se dice que en ella cabe incluir, entre otras, «a las normas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto».

La correlación existente entre ambas materias y, por tanto, entre sus títulos competenciales, se examina en dicha Sentencia, como ya venía declarando este Tribunal desde la STC 64/1982, en el sentido de que han de coordinarse y armonizarse desde el punto de vista de su proyección territorial, condicionada entre ellos de modo que la ordenación del territorio pondere los efectos sobre el medio ambiente sin atraer hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza (SSTC 36/1994 y 149/1991).

En definitiva, la acusada interrelación entre uno y otro título requiere en cada caso un detenido examen no

sólo de la finalidad de las normas sino también y muy especialmente del contenido concreto de las mismas; por lo que, cuando aquella finalidad se alcanza por el legislador mediante técnicas específicas de planificación de los usos del suelo, el título competencial de referencia será el de ordenación del territorio (STC 36/1994).

6. Examinemos, pues, con arreglo a la doctrina constitucional expuesta, los contenidos normativos de las Leyes 1/1984 y 3/1984, del Parlamento de las Islas Baleares.

La Ley 1/1984, por la que se crea la figura de las denominadas Áreas Naturales de Interés Especial, tras señalar en su exposición de motivos que «en las Islas Baleares, existen áreas con unas características naturales que hacen necesario arbitrar medidas, que permitan la protección respecto de los procesos de degradación de desarrollo urbanístico que las amenacen», y que «los niveles de protección prevista en el Plan provincial de Ordenación de las Islas Baleares, y en los Planes y Normas Municipales, no son bastante concretos para poder asegurar la ordenación efectiva de estas áreas», se dispone en su art. 3 que la declaración de un espacio como Área Natural de Especial Interés producirá los siguientes efectos: a) Los terrenos quedarán clasificados como suelo no urbanizable de especial protección; b) Quedarán sin efecto los planes, proyectos de urbanización y de parcelación disconformes con la mencionada clasificación; y c) La suspensión de las licencias de edificación y uso del suelo contrarias al régimen urbanístico transitorio dispuesto en el art. 6 de la Ley. A ello se une la obligación de que los Planes Directores Territoriales de Coordinación, Plan Provincial, Planes Generales y Normas Subsidiarias se ajusten a lo dispuesto en la Ley (art. 4); el mandato al Gobierno de la Comunidad Autónoma para que a partir de la ley por la que se declare un determinado espacio como Área Natural de Especial Interés, inicie la formación que desarrolle las determinaciones previstas en los arts. 18, 19 y 21 de la Ley del Suelo (art. 5); y, finalmente, el establecimiento como régimen urbanístico transitorio hasta la entrada en vigor del correspondiente Plan Especial, de las determinaciones previstas para el suelo no urbanizable de Especial Protección (art. 6).

En relación con la Ley 3/1984 como de modo particular señala el Abogado del Estado, en la Exposición de Motivos de dicha Ley se hace referencia directa a los valores paisajísticos y naturales de «Es Trenc» y del «Salobrar», el único contenido propiamente normativo de la Ley lo constituye la declaración del «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés a los efectos de lo dispuesto en la Ley 1/1984, de Ordenación y Protección de Áreas naturales de Especial interés (art. 1); la determinación de sus límites geográficos (art. 2); y, finalmente el establecimiento de un régimen transitorio referido exclusivamente a la ordenación de los usos del suelo. Así, en su Disposición transitoria se declara que, hasta la aprobación del correspondiente Plan Especial, se aplicará el régimen urbanístico del suelo no urbanizable, diferenciándose, en este sentido, dos zonas: una primera, en la que se aplican las determinaciones establecidas en el Plan Provincial de Ordenación de Baleares para los elementos paisajísticos singulares y, una segunda zona para la que transitoriamente se disponen las determinaciones contenidas en el Plan de Ordenación de Baleares para parajes preservados a área agrícola-ganadera.

A) Entiende el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad que la Ley de Baleares 3/1984 invade la competencia estatal sobre medio ambiente reservada por el art. 149.1.23.ª C.E. por cuanto a través de dicha Ley no se procede a un desarrollo legislativo en materia de medio ambiente, cual sería la competencia balear ex art. 11.5 de su Estatuto, sino a efectuar

una alteración sustancial del contenido de la legislación estatal; a ello viene a sumarse la circunstancia, según el propio Auto, de que la Ley 3/1984 se dicta, a su vez y en puridad, en cumplimiento de lo previsto en la Ley Balear 1/1984, que aparecería así como una ley marco suplantadora del lugar que corresponde a la Ley estatal.

Ante todo conviene poner de manifiesto que, en contra de lo que da a entender el Auto de planteamiento, en el momento de aprobarse la Ley Balear cuestionada, no así ahora, esta Comunidad Autónoma carecía de toda competencia normativa en materia de medio ambiente, toda vez que el precepto de su Estatuto citado en el Auto subordinaba su eficacia a una futura modificación del propio Estatuto. Cayendo así la premisa de la que, en este extremo, se parte para impugnar la Ley Balear, no cabe tomarla como punto de partida para nuestra respuesta.

B) Dice la Sala que las dos leyes cuestionadas, «sin perjuicio de las inevitables conexiones entre la legislación protectora del medio ambiente y de los espacios naturales y la de ordenación del territorio... por su naturaleza y por su contenido, responden a finalidades de ordenación, conservación y protección de los espacios naturales singulares por su suelo, flora, fauna o paraje... finalidades que coinciden plenamente con los objetivos que describen los artículos... de la Ley estatal... de 2 de mayo de 1975».

El que la «finalidad» de una Ley como la cuestionada, y ello no puede desconocerse, sea la protección de un espacio natural y sus valores ecológicos no conduce necesariamente a la conclusión de que la Comunidad Autónoma ha excedido el ámbito de sus competencias. Es necesario tener en cuenta que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre ordenación del territorio (art. 10.3 E.A.I.B.), ordenación a la que no puede ser en modo alguno ajeno el medio ambiente. Como se dice en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, debe entenderse por tal la «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». Ello, desde luego, no implica en modo alguno que la asunción de una competencia material tan general como la ordenación del territorio arrastre inexorablemente todo el acervo competencial sobre medio ambiente, vaciando de contenido este título competencial. La carencia de competencias normativas específicas sobre medio ambiente, sin embargo, no impide que, en el marco de la competencia sobre ordenación del territorio se regulen aspectos del mismo con una finalidad preponderante de protección del espacio natural, particularmente cuando, como aquí es el caso, ello se trata de conseguir primordialmente mediante técnicas urbanísticas, materia en la que la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva. La Ley en cuestión, en efecto, no pretende abordar una protección integral de determinados espacios naturales, previniendo toda suerte de agresiones externas, sino muy singularmente su protección desde la perspectiva de la expansión urbanística, en una actuación característica de la ordenación del territorio y con particular recurso a las categorías básicas de la ordenación del urbanismo, materias ambas en las que como se ha dicho, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ostentó desde su inicio competencia exclusiva con arreglo a lo previsto en el art. 148.1.3.ª C.E.

A la vista de lo anterior, sólo cabe concluir que las Leyes 1/1984 y 3/1984, de las Islas Baleares, establecen disposiciones normativas típicamente urbanísticas y directamente orientadas a la planificación territorial y a la delimitación de los usos del suelo, por lo que han de encuadrarse en el título competencial relativo a la «Ordenación del territorio y urbanismo».

Tanto la Constitución (art. 148.1.3.ª) como el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (art. 10.3) reconocen

a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre la indicada materia. Por tanto, desde esta óptica, las leyes cuestionadas no ofrecen reparo alguno de constitucionalidad, máxime cuando en atención a sus específicos contenidos, tampoco puede apreciarse la duda de la Sala sobre la supuesta contradicción por alguno de sus preceptos de lo dispuesto en la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, contenida, al tiempo de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad, en la Ley 4/1989 (L.C.E.N.).

Los términos abstractos en los que se formula esta duda en el Auto de planteamiento, sin la más mínima concreción de la contradicción que simplemente se apunta, impiden a este Tribunal hacer mayores precisiones. Porque si bien es cierto que, como ha quedado razonado en los anteriores fundamentos, el título competencial desde el que actúa la Comunidad Autónoma ha de respetar y no contradecir la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente, para examinar esa cuestión han de facilitarse los datos que originan la duda sin que pueda este Tribunal suplir la indeterminación en que incide la Sala.

7. Restan por examinar los reproches de inconstitucionalidad formulados por la Sala cuestionante en relación con el principio de igualdad (art. 14 C.E.) y con las garantías constitucionalmente previstas en el art. 33.3 C.E. respecto del derecho a la propiedad privada. También sobre estos extremos se aprecia que en el Auto de planteamiento los eventuales vicios de inconstitucionalidad de la Ley por los motivos expuestos, se formulan como posibles vulneraciones adicionales, en términos genéricos y ambiguos que dificultan su cabal comprensión.

Así ocurre especialmente, en relación con el derecho a la igualdad. En criterio de la Sala *a quo* las Leyes cuestionadas pueden vulnerar el art. 14 C.E. «por la injustificada diferencia de trato que aparentemente esas Normas autonómicas dan en comparación con el que se da en otros ámbitos distintos de la Comunidad Balear». Pero basta observar que ni se aporta término idóneo de comparación sobre el que articular un hipotético juicio de igualdad ni consta que la Ley 3/1984 haya establecido arbitrariamente un régimen jurídico específico y distinto al previsto en otras Leyes similares dictadas por aquella Comunidad Autónoma declarando otros parajes de su territorio como «Área Natural de Interés Especial». Por lo que ha de rechazarse la duda de inconstitucionalidad planteada en relación con el principio de igualdad.

Finalmente, la Sala cuestionante parece vincular la eventual vulneración del art. 33.3 C.E. al hecho de que en la Ley 3/1984 no se disponga expresamente una fórmula o un cauce reparador para compensar las prohibiciones y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que se derivan de la misma. Pero en el propio Auto de planteamiento se condiciona la pretensión indemnizatoria objeto del recurso contencioso-administrativo del que conoce en apelación, a que las normas cuestionadas superen el juicio de constitucionalidad que por razones competenciales en él se plantea. En tal supuesto entiende que habrá de conocer del problema

indemnizatorio debatido que, resuelto favorablemente para las sociedades recurrentes por la Sentencia de instancia, se plantea en la apelación.

Es claro, por tanto, que el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el art. 33.3 C.E., sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos. A lo que cabe agregar que el Parlamento de las Islas Baleares en la Ley 1/1991 de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección, expresamente establece en su disposición adicional sexta que en los proyectos presupuestarios de la Comunidad Autónoma se preverán los recursos precisos para afrontar la responsabilidad económica que pueda suponer las calificaciones urbanísticas de los terrenos.

De todo ello resulta que tampoco debe ser acogido este último reproche de inconstitucionalidad.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de mil novecientos noventa y siete.—Firmado.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Rubricados.

5490 *CORRECCIÓN de errores en el texto de la Sentencia núm. 203/1996, de 9 de diciembre de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 3, de 3 de enero de 1997.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 203, de 9 de diciembre de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 3, de 3 de enero de 1997, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 119, segunda columna, primer párrafo, línea 6, donde dice: «sin más, a la fundación y decisión»; debe decir: «sin más, a la fundamentación y decisión».