

EDJ 1989/9283

Tribunal Constitucional Pleno, S 19-10-1989, nº 170/1989, BOE 267/1989, de 7 de noviembre de 1989, rec. 404/1985
Pte: Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel

Resumen

El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Al hilo de este supuesto, el TC estudia la doctrina sobre la legislación básica de protección del medio ambiente, así como el contenido mínimo de la autonomía local.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 4/1989 de 27 marzo 1989. Conservación de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestres
art.4.3 , art.4.4 , art.10.3 , art.11 , art.12 , art.13.2 , art.20 , art.21.2 , art.22 , art.23

Ley 1/1985 de 23 enero 1985. Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, C.A. Madrid
art.3.1 , art.3.2 , art.3.3 , art.3.4 , art.4 , art.5 , art.7 , art.8.3 , art.8.4 , art.9 , art.10 , art.14.2 , art.15.1 , art.16.1 , art.17 , art.18 ,
art.19 , art.20 , art.21 , art.22

Ley 29/1985 de 2 agosto 1985. Aguas

LO 3/1983 de 25 febrero 1983. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid
art.27.1 , art.27.10

LO 5/1982 de 1 julio 1982. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
art.32.1

LO 1/1981 de 4 abril 1981. Estatuto de Autonomía para Galicia
art.27.30

LO 6/1981 de 30 diciembre 1981. Estatuto de Autonomía para Andalucía
art.15.1

Ley 12/1981 de 24 diciembre 1981. Normas adicionales protección de espacios de especial Interés natural afectados por actividades extractivas, C.A. Cataluña
art.3.3

LO 4/1979 de 18 diciembre 1979. Estatuto de Autonomía de Cataluña
art.10.6

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.33.2 , art.33.3 , art.40 , art.45 , art.106 , art.128.1 , art.130 , art.137 , art.140 , art.149.1

Ley 91/1978 de 28 diciembre 1978.
art.7

RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana
Ley 15/1975 de 2 mayo 1975.

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	8
FUNDAMENTOS DE DERECHO	13
FALLO	18

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

COMPETENCIAS

LEGISLACIÓN BÁSICA

 Espacios naturales protegidos
 Medio ambiente

ADMINISTRACIÓN LOCAL

AUTONOMÍA LOCAL

 Concepto y ámbito

CARGOS PÚBLICOS

DIPUTADOS Y SENADORES

 Recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados y Senadores
 Respecto de normas de CCAA

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de inconstitucionalidad

Acto impugnado

Leyes de Comunidades Autónomas

Sentencia

Desestimatorias

En general

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

OTROS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

Derecho de Propiedad

FUNCIÓN SOCIAL

MEDIO AMBIENTE

EN GENERAL

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Parque regional

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso de inconstitucionalidad

Legislación

Aplica Ley 4/1989 de 27 marzo 1989. Conservación de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestres

Aplica Ley 29/1985 de 2 agosto 1985. Aguas

Aplica Ley 1/1985 de 23 enero 1985. Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, C.A. Madrid

Aplica LO 3/1983 de 25 febrero 1983. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

Aplica art.32.1 de LO 5/1982 de 1 julio 1982. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

Aplica Ley 12/1981 de 24 diciembre 1981. Normas adicionales protección de espacios de especial Interés natural afectados por actividades extractivas, C.A. Cataluña

Aplica art.15.1 de LO 6/1981 de 30 diciembre 1981. Estatuto de Autonomía para Andalucía

Aplica art.27.30 de LO 1/1981 de 4 abril 1981. Estatuto de Autonomía para Galicia

Aplica art.10.6 de LO 4/1979 de 18 diciembre 1979. Estatuto de Autonomía de Cataluña

Aplica Ley 91/1978 de 28 diciembre 1978

Aplica CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Aplica RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana

Aplica Ley 15/1975 de 2 mayo 1975

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 31 julio 1999 (J1999/36562)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 5 abril 2001 (J2001/1925)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Medio ambiente por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 diciembre 2002 (J2002/111614)

Citada en el mismo sentido por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 mayo 2003 (J2003/188584)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-León (Vall) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 octubre 2003 (J2003/236484)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Medio ambiente, CONTAMINACIÓN - ATMOSFÉRICA por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 febrero 2004 (J2004/119145)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Medio ambiente por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 abril 2004 (J2004/128071)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - Cuestiones generales - Compartidas, ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - Del Estado - Medio ambiente, ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Medio ambiente por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 abril 2004 (J2004/128139)

Citada en el mismo sentido sobre RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN - OBRAS PÚBLICAS por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 septiembre 2004 (J2004/149958)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 21 octubre 2004 (J2004/152358)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Montes y aprovechamientos forestales por STS Sala 3ª de 27 octubre 2004 (J2004/159864)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - Alcance por STS Sala 3ª de 29 octubre 2004 (J2004/159940)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Ordenación del territorio, urbanismo, ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - Del Estado - Urbanismo por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 junio 2004 (J2004/164336)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ordenación urbanística - Ordenación del territorio por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 junio 2004 (J2004/164358)

Citada en el mismo sentido sobre DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS - OTROS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS - Derecho de Propiedad - FUNCIÓN SOCIAL por STC Pleno de 18 noviembre 2004 (J2004/174002)

Citada en el mismo sentido sobre DOMINIO PÚBLICO - MONTES - Parques Nacionales y espacios naturales - Cuestiones generales por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 febrero 2004 (J2004/195461)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - MUNICIPIOS - Atribuciones y competencias - Supuestos diversos, ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con la Administración Local - Municipios por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 noviembre 2004 (J2004/233285)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Derecho de propiedad - Delimitación y configuración - Función social por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 noviembre 2004 (J2004/252845)

Citada en el mismo sentido sobre MEDIO AMBIENTE - PROTECCIÓN por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 diciembre 2004 (J2004/252864)

Citada en el mismo sentido por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 septiembre 2004 (J2004/280590)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Medio ambiente, CONTAMINACIÓN - VERTIDOS por STS Sala 3ª de 25 mayo 2005 (J2005/103590)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Medio ambiente por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 junio 2005 (J2005/106422)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con la Administración Local - Municipios, ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general por STS Sala 3ª de 8 julio 2005 (J2005/113662)

Citada en el mismo sentido sobre MEDIO AMBIENTE - PROTECCIÓN, DOMINIO PÚBLICO - MONTES - Parques Nacionales y espacios naturales - Cuestiones generales por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 marzo 2005 (J2005/119775)

Citada en el mismo sentido por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 febrero 2005 (J2005/120173)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 17 febrero 2005 (J2005/13064)

Citada en el mismo sentido sobre MEDIO AMBIENTE - RÉGIMEN JURÍDICO - Principios que lo informan por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 enero 2005 (J2005/1320)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 31 enero 2005 (J2005/155960)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 11 octubre 2005 (J2005/171591)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 10 octubre 2005 (J2005/171599)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general por STS Sala 3ª de 5 octubre 2005 (J2005/171754)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 julio 2005 (J2005/194838)

Citada en el mismo sentido sobre DOMINIO PÚBLICO - MONTES - Parques Nacionales y espacios naturales - Otras cuestiones por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 junio 2005 (J2005/203949)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general, ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - Límites, ADMINISTRACIÓN LOCAL - CONFLICTOS JURISDICCIONALES Y DE ATRIBUCIONES - Con las Comunidades Autónomas por STS Sala 3ª de 2 noviembre 2005 (J2005/214008)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 diciembre 2005 (J2005/230480)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 octubre 2005 (J2005/263783)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 abril 2005 (J2005/270263)

Citada en el mismo sentido por STSJ Aragón Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 junio 2005 (J2005/300171)

Citada en el mismo sentido por STSJ Murcia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 julio 2005 (J2005/324117)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 diciembre 2005 (J2005/331911)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 abril 2005 (J2005/33782)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 enero 2005 (J2005/3720)

Citada en el mismo sentido sobre ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS - CONTROL - Medidas correctoras - En general por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 enero 2005 (J2005/396)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - Alcance, ADMINISTRACIÓN LOCAL - MUNICIPIOS - Territorio - Alteraciones, segregación municipal por STS Sala 3ª de 7 junio 2005 (J2005/90254)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general por STSJ Baleares Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 junio 2005 (J2005/91094)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 mayo 2005 (J2005/94868)

Citada en el mismo sentido sobre COMUNIDADES AUTÓNOMAS - NORMATIVA - Leyes autonómicas por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 abril 2006 (J2006/102219)

Citada en el mismo sentido por SAP Huelva de 9 febrero 2006 (J2006/110314)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 julio 2006 (J2006/114754)

Citada en el mismo sentido por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 junio 2006 (J2006/249342)

Citada en el mismo sentido por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 septiembre 2006 (J2006/285274)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 25 octubre 2006 (J2006/288801)

Citada en el mismo sentido por STSJ Extremadura Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 octubre 2006 (J2006/293098)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 mayo 2006 (J2006/309759)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 5 abril 2006 (J2006/31530)

Citada en el mismo sentido por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 noviembre 2006 (J2006/374515)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 septiembre 2006 (J2006/452838)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 diciembre 2006 (J2006/465141)

Citada en el mismo sentido por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 septiembre 2006 (J2006/485514)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 julio 2006 (J2006/487519)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 septiembre 2006 (J2006/488748)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 enero 2006 (J2006/49159)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 abril 2007 (J2007/125566)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 6 junio 2007 (J2007/135816)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 septiembre 2007 (J2007/148086)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cantabria Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 mayo 2007 (J2007/150740)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 mayo 2007 (J2007/160283)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 febrero 2007 (J2007/160327)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-León (Vall) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 febrero 2007 (J2007/165310)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 julio 2007 (J2007/177932)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 8 noviembre 2007 (J2007/205897)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 13 noviembre 2007 (J2007/223031)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 noviembre 2007 (J2007/223053)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 13 diciembre 2007 (J2007/232626)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 13 diciembre 2007 (J2007/243204)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 septiembre 2007 (J2007/243854)

Citada en el mismo sentido por SAP Girona de 28 septiembre 2007 (J2007/246857)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 septiembre 2007 (J2007/250731)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 junio 2007 (J2007/281947)

Citada en el mismo sentido por STSJ Aragón Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 febrero 2007 (J2007/292298)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 noviembre 2007 (J2007/300679)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 octubre 2007 (J2007/317856)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 18 enero 2007 (J2007/957)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 febrero 2007 (J2007/98232)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 abril 2008 (J2008/116619)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 mayo 2008 (J2008/125101)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 mayo 2008 (J2008/138025)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 octubre 2008 (J2008/175624)

Citada en el mismo sentido sobre DOMINIO PÚBLICO - MONTES - Parques Nacionales y espacios naturales - Declaración por STS Sala 3ª de 23 julio 2008 (J2008/185147)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 junio 2008 (J2008/229694)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 9 diciembre 2008 (J2008/240089)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 16 diciembre 2008 (J2008/240106)

Citada en el mismo sentido por STSJ La Rioja Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 abril 2008 (J2008/247251)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 31 julio 2008 (J2008/257031)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 septiembre 2008 (J2008/260783)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 febrero 2008 (J2008/26846)

Citada en el mismo sentido sobre DOMINIO PÚBLICO - MONTES - Parques Nacionales y espacios naturales - Declaración por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 octubre 2008 (J2008/289706)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - Delimitación con las CCAA - De las Comunidades Autónomas - Puertos y aeropuertos deportivos por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 noviembre 2008 (J2008/341067)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 enero 2008 (J2008/350034)

Citada en el mismo sentido por SAP Huelva de 30 diciembre 2008 (J2008/358010)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 febrero 2008 (J2008/45213)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 febrero 2008 (J2008/49638)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 marzo 2008 (J2008/58985)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Derecho de propiedad - Delimitación y configuración - Función social por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 febrero 2008 (J2008/73719)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 febrero 2008 (J2008/73748)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 27 mayo 2008 (J2008/90750)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 1ª de 4 abril 2008 (J2008/97460)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 17 junio 2008 (J2008/97596)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 28 mayo 2009 (J2009/101726)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Gra) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 marzo 2009 (J2009/104405)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 13 mayo 2009 (J2009/112187)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 mayo 2009 (J2009/112188)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 3 abril 2009 (J2009/134806)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 mayo 2009 (J2009/143876)

Citada en el mismo sentido por SAP Vizcaya de 7 abril 2009 (J2009/149626)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 febrero 2009 (J2009/164724)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 7 abril 2009 (J2009/171789)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 abril 2009 (J2009/171791)

Citada en el mismo sentido sobre DOMINIO PÚBLICO - MONTES - Parques Nacionales y espacios naturales - Cuestiones generales por STS Sala 3ª de 28 julio 2009 (J2009/171820)

Citada en el mismo sentido por STSJ Baleares Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 julio 2009 (J2009/172051)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 julio 2009 (J2009/174048)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 24 febrero 2009 (J2009/19109)

Citada en el mismo sentido sobre DOMINIO PÚBLICO - MONTES - Parques Nacionales y espacios naturales - Catálogo - Parques por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 junio 2009 (J2009/209724)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 marzo 2009 (J2009/211517)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 11 junio 2009 (J2009/225099)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 octubre 2009 (J2009/251569)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 julio 2009 (J2009/263402)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 2 octubre 2009 (J2009/283222)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 octubre 2009 (J2009/283228)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Gra) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 septiembre 2009 (J2009/289495)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 octubre 2009 (J2009/327724)

Citada en el mismo sentido por SAP Madrid de 1 diciembre 2009 (J2009/340397)

Citada en el mismo sentido por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 diciembre 2009 (J2009/365566)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - MUNICIPIOS - Territorio - Alteraciones, segregación municipal por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 diciembre 2009 (J2009/366160)

Citada en el mismo sentido por SAP Vizcaya de 16 diciembre 2009 (J2009/374218)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 1 abril 2009 (J2009/82995)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 febrero 2009 (J2009/92441)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 febrero 2009 (J2009/92442)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 febrero 2009 (J2009/92443)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 febrero 2009 (J2009/92444)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 febrero 2009 (J2009/92445)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-León (Bur) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 junio 2010 (J2010/170278)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 16 marzo 2010 (J2010/19255)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-León (Bur) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 septiembre 2010 (J2010/201862)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 29 septiembre 2010 (J2010/206817)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 octubre 2010 (J2010/219343)
Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ordenación urbanística - Competencias - Competencias concurrentes por STS Sala 3ª de 8 octubre 2010 (J2010/219401)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 mayo 2010 (J2010/221716)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 26 octubre 2010 (J2010/226211)
Citada en el mismo sentido por SAP Vizcaya de 25 marzo 2010 (J2010/256939)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 13 diciembre 2010 (J2010/265244)
Citada en el mismo sentido por SAP Santa Cruz de Tenerife de 19 abril 2010 (J2010/268283)
Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general por STS Sala 3ª de 13 diciembre 2010 (J2010/269680)
Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - En general por STS Sala 3ª de 10 junio 2010 (J2010/290533)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 27 diciembre 2010 (J2010/290608)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 julio 2010 (J2010/292558)
Citada en el mismo sentido sobre MEDIO AMBIENTE - PROTECCIÓN por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 noviembre 2010 (J2010/292969)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 23 diciembre 2010 (J2010/298203)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 23 diciembre 2010 (J2010/298204)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 27 diciembre 2010 (J2010/298218)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 23 diciembre 2010 (J2010/303021)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 27 diciembre 2010 (J2010/320155)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 diciembre 2010 (J2010/340193)
Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 noviembre 2010 (J2010/341269)
Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - HACIENDAS LOCALES - Autonomía y suficiencia por STS Sala 3ª de 11 febrero 2010 (J2010/53564)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 marzo 2010 (J2010/94957)
Citada en el mismo sentido por STC Sala 1ª de 14 febrero 2011 (J2011/10221)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 14 febrero 2011 (J2011/10651)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 10 febrero 2011 (J2011/10674)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 22 junio 2011 (J2011/110298)
Citada en el mismo sentido por STSJ Baleares Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 junio 2011 (J2011/110914)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 abril 2011 (J2011/121345)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 marzo 2011 (J2011/121370)
Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 20 julio 2011 (J2011/143744)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 24 febrero 2011 (J2011/16584)
Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 marzo 2011 (J2011/175427)
Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Gra) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 enero 2011 (J2011/184253)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 junio 2011 (J2011/184936)
Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 febrero 2011 (J2011/187368)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 3 marzo 2011 (J2011/19749)
Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 marzo 2011 (J2011/212150)
Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 mayo 2011 (J2011/212249)
Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 mayo 2011 (J2011/212354)
Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 marzo 2011 (J2011/212450)
Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 junio 2011 (J2011/212857)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 mayo 2011 (J2011/215834)

Citada en el mismo sentido por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 septiembre 2011 (J2011/216633)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 febrero 2011 (J2011/219109)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 8 septiembre 2011 (J2011/222485)

Citada en el mismo sentido por STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 julio 2011 (J2011/228918)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 28 septiembre 2011 (J2011/232238)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 7 octubre 2011 (J2011/236365)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 julio 2011 (J2011/260010)

Citada en el mismo sentido por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 31 octubre 2011 (J2011/267703)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 28 noviembre 2011 (J2011/282194)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 23 noviembre 2011 (J2011/289862)

Citada en el mismo sentido por SJdo. Cont-Advo. de 8 enero 2011 (J2011/32742)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 septiembre 2011 (J2011/346092)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - AUTONOMÍA LOCAL Y PROVINCIAL - Alcance por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 noviembre 2011 (J2011/346217)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 noviembre 2011 (J2011/346221)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ordenacion urbanística - Ordenación del territorio por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 noviembre 2011 (J2011/346223)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 19 enero 2011 (J2011/34792)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 4 abril 2011 (J2011/34794)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 diciembre 2011 (J2011/352184)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 17 enero 2011 (J2011/3996)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 13 enero 2011 (J2011/8478)

Citada en el mismo sentido por STC Sala 1ª de 16 mayo 2011 (J2011/96096)

Citada en el mismo sentido por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 mayo 2012 (J2012/101187)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 5 junio 2012 (J2012/127253)

Citada en el mismo sentido por SAP Ciudad Real de 17 mayo 2012 (J2012/140050)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 26 junio 2012 (J2012/153925)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 18 enero 2012 (J2012/1581)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 enero 2012 (J2012/2018)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - EXCLUSIVAS - Del Estado por STC Pleno de 1 marzo 2012 (J2012/42044)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 15 marzo 2012 (J2012/50632)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 15 marzo 2012 (J2012/50643)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 17 mayo 2012 (J2012/95864)

Bibliografía

Citada en "Los servicios locales obligatorios: su interpretación por la jurisprudencia"

Citada en "El control automático de las potestades urbanísticas locales. Foro abierto"

Citada en "Planeamiento urbanístico y ámbitos sectoriales. Foro abierto"

Citada en "Análisis de la servidumbre fijada en el art. 9,1,c) de la Ley de Propiedad Horizontal; eliminación de barreras arquitectónicas en elementos comunes"

Citada en "La responsabilidad de la Administración en materia urbanística"

Citada en "Autorización de usos en suelo no urbanizable"

NOTAS

"Nota elaborada por el Instituto de Derecho Público y publicada en el Informe Comunidades Autónomas 2003".

La impugnación a la creación del parque se basaba en la Ley 15/1975, sobre espacios naturales protegidos, que encomendaba a las Cortes la declaración de parques nacionales, respecto a los que la creación de un "parque regional" aparecería como excepcional, pero la aprobación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de Espacios Naturales desautoriza tal objeción porque expresamente prevé la declaración de tales, aplicándose por el TC una vez más el "ius superveniens". El recurso se basaba también en la falta de respeto de la Ley madrileña a la legislación básica del Estado porque modificaba a su entender el sistema de cobertura económica de la legislación estatal, la composición del Patronato del parque y el régimen de vinculaciones y de expropiación, sin que el TC compartiera tales opiniones. Por otra parte, se impugna la creación de un derecho de tanteo y retracto a favor de la CA de Madrid, que por ser Derecho Civil corresponde regular en exclusiva al Estado. Pero el TC estima que la creación de tales derechos no supone modificación alguna del Derecho Civil. Tampoco la prohibición legal parcial de actividades extractivas constituye violación del interés económico general, que debe ponderarse con la protección del medio ambiente, conforme a la doctrina de la STC 64/82. Otra serie de impugnaciones se basan en la defensa de los derechos patrimoniales de

los propietarios de la zona, especialmente en la existencia de una expropiación ope legis y en el establecimiento de limitaciones, prohibiciones y vinculaciones de los derechos patrimoniales de carácter no indemnizables. Pero la Ley sólo delimita el derecho de propiedad de los terrenos incluidos en el parque sin entrar en ninguno de los supuestos legalmente indemnizables, lo que es posible por la función social que la Constitución atribuye a la propiedad. Por último se analiza la incidencia posible de la Ley sobre la autonomía municipal, repitiendo el TC la doctrina sobre la garantía institucional, cuyo respeto es el único límite del legislador.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el día 3 mayo 1985, D. José María Ruiz Gallardón. Comisionado a los fines de interposición del recurso por 50 Diputados, formula recurso de inconstitucionalidad contra la L 1/1985 de 23 enero del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares aprobada por la Asamblea de la CA Madrid y publicada en el B.O. Madrid 8 febrero 1985, por entender que dicha Ley es inconstitucional en su conjunto y, en particular, de los arts. 3, pfos. 3º y 4º, 14.2.c) y 14 a 22, ambos inclusive.

SEGUNDO.- Los argumentos en que se funda la petición de inconstitucionalidad de la Ley impugnada son los siguientes:

1º La Ley impugnada en cuanto crea una nueva categoría de espacio natural protegido denominada "Parque Regional", sometida a un régimen singular distinto y en contradicción con la legislación básica del Estado infringe los límites de la competencia legislativa de la CA Madrid en materia de protección del medio ambiente (arts. 149.1.23 CE y art. 27.10 y 28.1 Estatuto de Autonomía de la CA Madrid, así como de los RRDD 1982/1983 de 20 julio y 1703/1984 de 1 agosto, sobre traspasos de funciones y servicios del Estado a la CA Madrid en esta materia). De estas disposiciones resulta claro que en materia de protección del medio ambiente la CA Madrid sólo ha asumido competencia legislativa para dictar "normas adicionales de protección", competencia de carácter limitado que habrá de desarrollarse en el marco de la legislación básica del Estado, por lo que la Ley impugnada sólo puede ser constitucionalmente válida en la medida que se limita a establecer "normas adicionales de protección" en el marco de "la legislación básica del Estado", entendida ésta de acuerdo a la jurisprudencia constitucional.

La L 1/1985 impugnada no constituye una norma de protección adicional del medio ambiente que respeta la legislación básica del Estado, pues crea una nueva categoría de espacio protegido y lo hace además en contradicción no sólo con la normativa básica del Estado, sino con algunos principios constitucionales básicos, al existir diferencias y contradicciones entre la legislación básica del Estado y el texto de la Ley, la cual ni utiliza el "esquema" ni la "terminología" ni los mecanismos protectores (STC 69/1982) de la L 2 marzo 1975, que constituye la legislación estatal básica en la materia. La Ley autonómica no adiciona nada a la Ley estatal, sino que sustituye el régimen de protección estatal por otro "salvo lo relativo a las sanciones", extralimitándose en el ejercicio de su competencia. Además la Ley no se ajusta a las modalidades de protección establecidas por la L 15/1975 estatal, al crear una nueva modalidad, la de parque regional, que "zonifica según niveles de protección, usos y actividades" en varias categorías, distintas de las configuradas en la Ley estatal, sometidas cada una de ellas a un régimen jurídico específico, con el agravante de que no se configuran con precisión los límites de la nueva zonificación.

Se añade que la Ley impugnada establece un régimen de vinculaciones y limitaciones permanentes que contradicen el establecido por la L 15/1975 básica, al distinguir entre vinculaciones indemnizables y no indemnizables. También modifica la Ley autonómica el sistema de cobertura económica, olvidando la doctrina jurisprudencial que requiere establecer las fuentes de financiación afecta a la ejecución de un plan. También introduce la Ley autonómica un sistema expropiatorio distinto al de la Ley básica del Estado. Por último se regula el patronato del parque con una distinta composición y con distintas funciones que las que le reconoce la legislación básica del Estado. Todo ello le lleva a la conclusión de la existencia de un vicio de incompetencia en la Ley impugnada.

2º La Ley impugnada en cuanto prohíbe con carácter general las actividades extractivas en la zona de reserva natural -art. 14.c)- es inconstitucional por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros, desconociendo el mandato contenido en el art. 118 CE, citando al respecto la STC 64/1982 en relación con la necesidad de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos, que hace contrario a la Constitución la prohibición con carácter general de actividades extractivas, sin limitación o excepción alguna.

3º La creación de un derecho de tanteo y de retracto en favor de la Comunidad de Madrid (art. 3.2) infringe los arts. 149.1.8 y 149.1.23 CE, al incorporar un elemento nuevo en la regulación de los espacios naturales que no sólo no se ajusta a la legislación básica del Estado (que establece la compatibilidad entre la protección privada de los bienes y la protección del medio ambiente), sino que además conculca la competencia estatal para regular el régimen de transmisión de los bienes inmuebles entre particulares, siendo el tanteo y retracto materia de legislación civil, introduciendo además un elemento de desigualdad sin justificación ni garantías, al no incluir garantía alguna que asegure que el ejercicio del derecho vaya dirigido a satisfacer los fines para los que se ha creado el parque regional.

4º La Ley impugnada en cuanto produce directamente la privación de derechos patrimoniales, provoca la indefensión de los afectados, conculcando el art. 24 CE y crea una desigualdad contraria al art. 14 CE. En efecto, las limitaciones, vinculaciones y prohibiciones que la L 1/1985 establece en sus arts. 14 a 22 se aplica directamente a todos los propietarios y demás titulares de derechos sobre los terrenos incluidos en el territorio del parque nacional y en cada una de sus zonas, lo que produce un efecto expropiatorio inmediato de derechos e intereses legítimos, a través del acto legislativo, con lo que se priva al ciudadano de las garantías previas y posteriores que condicionan todo acto expropiatorio. Se afirma que la expropiación "ope legis" de derechos e intereses legítimos producida por la Ley impugnada es inconstitucional, por cuanto priva a unos ciudadanos del derecho a una audiencia previa y de reaccionar judicialmente contra la expropiación, derechos que están reconocidos a todos los demás en los arts. 105 y 24 CE; esto último además en cuanto prohíbe toda situación de indefensión, lo que es también infracción del principio de igualdad del art. 14 CE.

5º La Ley impugnada en cuanto en su art. 3, pfs. 3º y 4º, establece vinculaciones y limitaciones del derecho de propiedad sin indemnización ni compensación viola el art. 33.3 CE. La Ley limita los supuestos de indemnización a aquellos casos en que los vínculos impuestos no resultan compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios, pero no en los demás casos, esa distinción no justifica una diferencia de trato en relación con la indemnización, ni puede ser aplicable aquí analógicamente el art. 87 Ley del Suelo, que establece un sistema de compensación entre las limitaciones y ventajas. Además, el criterio de distinción, por su carácter excesivamente genérico, atenta a la seguridad jurídica y viola la prohibición constitucional de confiscaciones.

6º La Ley impugnada, en cuanto desconoce la competencia propia de los municipios incluidos dentro del ámbito territorial del parque regional, infringe el art. 137 CE, puesto que todo el territorio incluido dentro de los límites del parque queda sometido a las decisiones del patronato, el Director conservador y las Comunidades Autónomas, quedando al margen de la ordenación los diez Ayuntamientos afectados, salvo la participación que les conceda la Comunidad Autónoma (art. 5.2), el derecho preferente que le reconoce el art. 6.1 y una representación minoritaria en el patronato del parque. No se ha reconocido a los Ayuntamientos ninguna competencia de gestión de un parque que afecta de modo vital a sus intereses, de modo que la utilización del territorio de sus términos municipales va a ser asunto ajeno a su competencia en flagrante contradicción con la autonomía municipal (art. 137 CE) y en la competencia de protección del medio ambiente que le reconoce la L 7/1985 de 2 abril de Bases de Régimen Local. En el suplico se solicita la declaración de inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de toda la Ley impugnada o subsidiariamente de los arts. 3, pfs. 3º y 4º; 14, pfo. 2º, letra c), así como los arts. 14 a 22, ambos inclusive, así como la de todos los demás que tengan conexión con los mismos o sean consecuencia de ellos.

TERCERO.- En su escrito de alegaciones, el Abogado del Estado sostiene, en primer lugar, que la creación de una nueva categoría de parque regional no vulnera la legislación básica estatal ni supone extralimitación de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma. La Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 es una Ley que contiene categorías conceptuales de tales espacios muy amplia y que tiene, además, un escaso contenido sustantivo, siendo decisivos los actos concretos de creación de tales espacios protegidos. Por otra parte es preconstitucional y desconoce la existencia de las Comunidades Autónomas. En tal sentido, la creación de una nueva figura de espacio protegido no vulnera la legislación básica; es claro que la amplía, la adiciona; en definitiva la desarrolla, lo que entra dentro de las competencias autonómicas en nuestro caso. No hay, por ello, infracción alguna de las bases estatales.

Además se trata de adaptar unas figuras, contempladas sólo en la Ley estatal desde una perspectiva nacional a una perspectiva autonómica, la competencia de la Comunidad Autónoma parece aún más clara. Y parece que, evidentemente, nos encontramos ante una simple adaptación de la figura del "Parque Nacional", tal y como aparece en la Ley de 1975. No es de apreciar, pues, por ello infracción de las bases del Estado en modo alguno.

El recurso quiere construir un concepto de legislación básica que parece excesivo; limita en exceso el concepto de "desarrollo legislativo", que no es una simple competencia derivada de las bases estatales, sino una competencia autonómica cuyo único límite en tal sentido es no vulnerar tales bases, pero que no se encuentra acotada o limitada a ser exclusivamente un complemento de las mismas. Ello sería contrario también al propio concepto de "normas adicionales de protección", que suponen precisamente que las bases estatales son de carácter mínimo y que son, por tanto, ampliables.

El recurso no llega a demostrar en qué puntos concretos existe vulneración concreta de la Ley de 1975, y cuando lo intenta (motivo primero, ap. C, núm. 3), no lo hace con la más mínima convicción y con escaso razonamiento:

- Así, el hecho de que las privaciones supongan expropiación en la Ley de 1975 para nada empece que, además (adicionalmente), puedan existir vinculaciones o limitaciones en la Ley de Madrid. Son conceptos distintos y evidentemente no se excluyen, sino que se juxtaponen.

- Por lo mismo no hay inconveniente que en tales vinculaciones o limitaciones (no reguladas concretamente en la Ley de 1975) pueda aplicarse en ciertos casos la técnica de la responsabilidad. No hay privación singular, luego no es preceptiva la figura expropiatoria.

- El entender que la cobertura económica (art. 15 Ley de 1975) sea básica, en los amplísimos términos en que la contempla la Ley estatal, y que ello haya sido vulnerado por la Ley autonómica, nos parece excesivo a todas luces.

Por último, la representación de los afectados que contemplaba la Ley de 1975 se realizaba en el seno de la "organización sindical". En tal sentido, no puede ser respetada actualmente tal tipo de representación en los términos concretos en que se regulaba por la Ley estatal.

Los restantes motivos del recurso poseen aún un menor fundamento, en particular la prohibición de actividades extractivas, normalísima en los espacios naturales protegidos, en modo alguno vulnera la Constitución. Es más, el que ello se pueda realizar en una zona determinada (no con carácter general) está expresamente permitido por la STC 64/1982, parcialmente citada en este extremo por los recurrentes.

La regulación de un derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración no supone una nueva regulación de la propiedad; constituye un derecho real de carácter administrativo, recogido en diversos lugares de la legislación sectorial, a favor del Estado. Tampoco vulnera la legislación básica estatal.

Tampoco existe una expropiación legislativa como quieren los recurrentes, y de cuya existencia parten sin previa demostración. Es evidente que la simple declaración de parque regional no opera transmisión alguna de la titularidad, no existiendo expropiación legislativa, sino delimitación del contenido de la propiedad.

La existencia de vinculaciones y limitaciones de la propiedad sin indemnización es perfectamente admisible en el ordenamiento jurídico siempre que, precisamente, no existan privaciones singulares. El hecho de que alguna de estas vinculaciones o limitaciones pueda ser indemnizada en algún caso previsto por la propia Ley, no entendemos por qué pueda ser inconstitucional, como no lo es el que la técnica que se arbitre sea la responsabilidad y no la de expropiación (que no hay privación singular y no se pretende la apropiación,

sino un fin distinto), en la línea conceptual de los arts. 87.2 y 232 de la vigente Ley del Suelo, especialmente de este último, que aplica concretamente la técnica de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, en un caso de suspensión de derechos consolidados (la licencia y el correlativo "ius edificandi"), muy parecido conceptualmente al que se contempla en la Ley autonómica.

Por último, no existe vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. La garantía constitucional de tal autonomía supone la necesidad de la participación municipal, lo cual se asegura en la Ley, y, por otra parte, el interés predominante parece ser en este caso claramente el autonómico, según las propias normas del Estatuto de Autonomía que contemplan lo referente a la protección del medio ambiente.

CUARTO.- El Presidente de la Asamblea de Madrid, D. Ramón Espinar Gallego, formula escrito de alegaciones en el que se opone al recurso de inconstitucionalidad en base a las siguientes razones:

1º En cuanto al motivo primero de inconstitucionalidad, afirma que la L 15/1975, como legislación básica del Estado, ha de valorarse a la luz de su carácter preconstitucional, centralista y conservador, y que las Leyes y disposiciones posteriores a la misma constituyen un cuerpo normativo que enmarca posibles principios básicos distintos. Añade que la Comunidad Autónoma es competente para reforzar mecanismos de defensa superiores a los resultantes de la legislación básica del Estado, que la figura de parque regional es coherente con la configuración territorial autonómica y que la regulación jurídica que se contiene en la Ley impugnada no sólo respeta la normativa constitucional, sino también la normativa básica del Estado y se encuadra dentro del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid en cada uno de los campos que integran tal multidisciplinar materia, muy en especial en ordenación territorial.

El art. 4 de la Ley impugnada mantiene un sistema de cobertura económica similar al del art. 15 L 15/1975, atemperado al carácter regional de dicho parque, y su art. 3 unos principios de expropiación forzosa respetuosos de la normativa constitucional y de la legislación básica del Estado. También la composición del patronato es adecuada al marco constitucional y a los principios básicos de la legislación del Estado. En resumen, la Ley impugnada respeta las normas constitucionales, no incurre en excesos competenciales y se ajusta a lo que ha de considerarse en estos momentos legislación básica del Estado.

2º En relación con la impugnación del art. 14.2.c) de la Ley recurrida, que prohíbe actividades extractivas y de cantería, areneros, graveras y similares, afirma que se trata de limitaciones dominicales, de restricciones impuestas en el uso y disfrute de los predios, ello constriñe su extensión a los yacimientos y recursos geológicos de la Sec. a) (art. 3.1 L 22/1973), que son los únicos cuyo aprovechamiento corresponde al dueño de los terrenos, y que son de mínima repercusión económica.

En cuanto a la impugnación del establecimiento de los derechos de tanteo y retracto a favor de la Comunidad Autónoma, se afirma que no contradice la normativa básica del Estado, pues tal figura de tanteo y retracto es acogida por todas las normas posteriores a la L 15/1975, incluso aquellas que carecen de rango legal, y ésta es la normativa que habría de considerarse básica y habilitante. Tales derechos no afectan a la legislación civil, sino que tienen una incuestionable naturaleza administrativa y la garantía de que el ejercicio de esos derechos va dirigido a satisfacer los fines para los que se ha creado el "parque regional" resulta del propio contenido de la Ley impugnada.

4º La Ley impugnada no produce efecto expropiatorio alguno de derechos o intereses legítimos. Se reduce a delimitar el contenido de la propiedad en la zona en base a su función social y a la utilización racional de los recursos naturales, y la posible actividad expropiatoria se encuentra regulada en el art. 3.1 de la Ley impugnada, respetando los derechos de los posibles expropiados. Se establece un régimen jurídico generalizado para cada zona que parte del respeto de los usos tradicionales y consolidados de los predios.

5º La delimitación del contenido del derecho de propiedad, atendiendo a su función social, no genera indemnización, por lo que el art. 3 (puntos 3º y 4º) de la Ley impugnada es plenamente respetuoso con el art. 33 CE, aparte de coincidir sustancialmente con el art. 13.d) L 15/1975 de 2 mayo. No produce inseguridad jurídica la expresión "utilización tradicional y consolidada de los predios", pues estos términos son conceptos jurídicos indeterminados, perfectamente perfilados, que han de interpretarse a la luz de los arts. 14 a 22 de la Ley impugnada.

6º Finalmente se afirma que la Ley impugnada no desconoce la competencia propia de los municipios afectados, pues la fórmula del patronato es respetuosa con la legislación estatal, formando parte del mismo un representante de cada uno de los municipios afectados, se mantienen las competencias municipales en materia de planteamiento y gestión urbanística, aunque el plan rector de uso y gestión vincule el planteamiento municipal y la participación reconocida a los Ayuntamientos en la gestión y conservación, es muy superior a la que resulta de los patronatos de los parques nacionales.

QUINTO.- D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez, en nombre y representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, formula escrito de alegaciones en el que se opone a la desestimación del recurso en razón a las siguientes razones:

1ª Para defender la competencia de la CA Madrid para dictar la Ley recurrida, sostiene que la Ley impugnada no tiene su única y exclusiva base legitimadora en las competencias de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente, ya que la materia de "espacios naturales protegidos" es un concepto sintético que nuclea, en torno a un solo objeto físico, un conjunto de actividades sectoriales diversas que, por lo mismo, pueden tener su asiento en títulos competenciales igualmente diversos. Así pues, el análisis sobre la competencia de una Comunidad Autónoma para dictar una norma sobre protección de un determinado espacio no puede hacerse, como se hace en el recurso, en bloque, examinando la posibilidad o imposibilidad de su entronque con un título competencial concreto, sino examinando analíticamente su contenido, por cuanto las normas o artículos que la constituyen, las medidas concretas que en la misma se adoptan pueden tener su encaje -como lo tienen- en títulos competenciales múltiples, y no sólo (aunque también) en el de protección del medio ambiente. Y ello porque pretender que los "espacios naturales protegidos" es una "materia" rechazable: "espacios naturales protegidos" es un concepto referencial que se utiliza para designar unitariamente un complejo muy diverso de técnicas de intervención sobre un espacio físico que forman parte de distintas "materias" en el sentido propio de la expresión.

La competencia autonómica sobre estos espacios debe considerarse así como un "compositum" de competencias sobre otras materias, cuales son: competencias ambientales; competencias sobre agricultura, montes y aprovechamientos forestales; competencias urbanísticas; competencias sobre recursos hidráulicos y mineros; competencias sobre caza y pesca fluvial; competencias sobre promoción y ordenación del turismo, y competencias sobre la utilización del ocio. Son todas estas materias las que confluyen a crear el régimen especial de protección de los espacios naturales, por lo que el enjuiciamiento ompetencial de una ley autonómica debe hacerse a la vista de los apoderamientos estatutarios referentes a todas y cada una de estas materias.

El somero examen del Tít. 11 del Estatuto de la Comunidad de Madrid arroja como resultado que ésta ostenta competencia legislativa plena (art. 26) sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (ap. 3º); la agricultura y ganadería (ap. 7º); la pesca y la caza (ap. 9º); la promoción y ordenación del turismo (ap. 16º), y la promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (ap. 17º). Y, asimismo, que ostenta potestad legislativa, si bien en el marco de la legislación básica del Estado (art. 27) sobre el régimen de los montes y aprovechamientos forestales (ap. 2º), la planificación de la actividad económica regional (ap. 4º) y el régimen minero (ap. 5º); sin perjuicio de las competencias medioambientales.

El conjunto de estos títulos competenciales cubre sobradamente la totalidad de las normas que integran la Ley impugnada, como un examen pormenorizado de las mismas revelaría. Y, en especial, dos de ellos. El primero, la potestad legislativa en materia de montes y aprovechamientos forestales.

Ahora bien, aunque el citado título habilitaría por sí solo a la Comunidad para dictar la Ley impugnada, lo cierto es que no ha sido esa la "intención" del legislador. No se trata ni de una ley de espacios naturales protegidos, ni una mera ley de creación de uno de tales espacios (de un parque nacional o natural, tomando la terminología de la legislación estatal sobre la materia), sino de una forma de alcance material mucho más amplio, que persigue no la mera protección de unos valores ecológicos o paisajísticos localizados, sino la ordenación o regulación de los usos (urbanos, agrícolas, ganaderos y -también- medioambientales) de una extensa zona geográfica de la Comunidad madrileña.

Ordenación del territorio y protección del medio ambiente son dos títulos competenciales cuyo ámbito material coincide parcialmente. Hay medidas concretas de protección del medio ambiente que no guardan relación con la ordenación del territorio (p. ej., la prohibición de caza del águila real); pero la protección del medio ambiente es uno de los contenidos necesarios de la ordenación territorial: no hay ordenación territorial sin medidas de protección del medio físico sobre el que la citada ordenación recae.

La Ley impugnada debe ser puesta en relación con otra norma anterior, que constituye su antecedente lógico, la L 10/1984 de 30 mayo de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid. En efecto, el contenido de la Ley impugnada no es otro que las bases para la elaboración de un Plan de Ordenación del Medio Físico; de un Plan que podría aprobar por sí el Consejo de Gobierno de la Comunidad (art. 27 L 10/1984), pero para el que se ha creído preferible el rango formal de ley, quizá por su extensión e importancia, o quizá porque en él se establecen prescripciones que la Ley citada prohíbe para los de aprobación por el ejecutivo regional.

En definitiva, la Ley impugnada no posee su base competencial en las funciones reconocidas a la Comunidad en materia de protección del medio ambiente, sino en la competencia de ésta para "la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (art. 26.3 del Estatuto), competencia de las denominadas habitualmente "exclusivas". Es inexacto, por lo tanto, atenerse al apoderamiento estatutario en materia de protección del medio ambiente como base exclusiva de la Ley: la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo lleva implícita la competencia para adoptar las medidas de protección medioambiental inherentes a la ordenación del territorio, sin que sea preciso acudir para ello a un título competencial específico.

A los meros efectos dialécticos, si la Ley se hubiera dictado en exclusivo ejercicio de las competencias que la Comunidad ostenta en materia de medio ambiente, la Ley no excedería la atribución que contiene el art. 10 del Estatuto, que sólo habilita a la Comunidad para dictar "normas adicionales de protección", siendo así que la norma tiene un alcance mucho mayor. Un exceso, sin embargo, rigurosamente inexistente.

Es inexacto limitar esta competencia a la pura potestad normativa de adición de medidas protectoras. El encabezamiento del precepto dice claramente que nos hallamos ante una competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado, con lo que la tesis cae por su base.

Las Comunidades Autónomas, según el art. 149.1.23 CE, pueden ser titulares de potestad legislativa en la materia, con respeto, en todo caso, a la legislación básica estatal; y que, esto no obstante, y por excepción, tal potestad legislativa podría incluso ir más allá de la legislación básica estatal, estableciendo medidas de protección medioambiental no previstas o contrarias a dicha legislación básica. Las "normas adicionales de protección" son, pues, un plus a la potestad legislativa regional, que permite a la Comunidad Autónoma incluso desconocer, con esta concreta finalidad, la legislación básica del Estado. La mención literal del Estatuto debe interpretarse como expresiva de una asunción de competencias de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente, además de la posibilidad de dictar las referidas normas adicionales de protección. Y esta interpretación es la única posible por la sencilla razón de que la contraria conduce literalmente al absurdo. Normas adicionales de protección es un concepto que cubriría de modo pleno la totalidad de la Ley impugnada, pues tal es su contenido, elevar mediante normas adicionales los niveles mínimos estatales de protección ambiental.

En relación con el respeto de esos principios básicos de la legislación estatal, el error del recurso se halla en su punto de partida: no sólo no es cierto que el esquema, la terminología y los mecanismos de protección de la L 15/1975 no sean las normas básicas estatales vinculantes para el legislador autonómico, sino que tampoco dichas normas estatales básicas, se encuentren sólo ni principalmente en la Ley estatal citada. El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos tiene una ley cabecera del sistema (la L 16/1975) que no posee apenas contenido normativo, pues no tiene otro alcance que el puramente definitorio de los espacios naturales protegidos y del procedimiento para su declaración a cada lugar o espacio concreto, y una legislación de desarrollo que sobrepasa formal y materialmente aquella Ley, al concretar el régimen jurídico material de esos espacios en normas de desarrollo que declaraban cada uno de los diferentes

espacios. La regulación básica de la L 15/1975 se reduce a establecer normas habilitantes de organización y procedimiento, fijando la obligada protección, la declaración por la Ley de esa protección y la instrumentación del procedimiento de declaración del espacio y su órgano de dirección y gestión. La normativa material básica ha de buscarse más bien en las leyes que desarrollaron la L 15/1975 reclasificando y dando nueva regulación a los diferentes parques nacionales, fundamentalmente la Ley de Doñana (91/1978 de 21 diciembre) sobre cuyo modelo se encuentran elaboradas las restantes.

La Ley impugnada ha respetado los tres principios básicos que pueden derivarse de la L 15/1975 y ha seguido luego el modelo de las leyes especiales de declaración de parques nacionales, y específicamente sobre la del Parque de Doñana que, en cuanto modelo de las sucesivas, es la que contiene las auténticas normas estatales básicas en la materia. Se realiza a continuación un examen comparado de diversos preceptos de la Ley de Doñana y de la Ley impugnada para afirmar que ese examen comparado refleja una total homogeneidad entre ambas leyes, pues todo lo que hay en la Ley impugnada está ya en la normativa estatal, de modo que el respeto de la Ley impugnada también respecto al "esquema", la "terminología", con la salvedad del carácter "regional", en función de la competencia ejercida, y los "mecanismos de protección" son los mismos que en la Ley de Doñana, sólo en algunos casos se establecen mecanismos de protección de mayor intensidad para lo que la Comunidad estaría habilitada por el art. 27 del Estatuto.

Se niega que la Ley impugnada modifique el sistema de cobertura económico previsto por la legislación estatal, puesto que la Ley de la Comunidad no podría reducirse a los presupuestos estatales y tenía que establecer un régimen de financiación propia sin que sea incompatible con la legislación estatal el prever ingresos distintos de las consignaciones presupuestarias. La composición del Patronato del Parque entra dentro de las potestades autoorganizativas de la Comunidad, el carácter básico de la legislación estatal se refiere a los aspectos sustantivos y no organizativos, aparte de que el art. 8 de la Ley impugnada, salvo en lo referente a la organización sindical, se ajusta estrictamente al principio sentado por la L 15/1975.

2ª La prohibición de actividades extractivas no infringe el art. 128.1 CE, sin que pueda alegarse en favor de ello la STC 64/1982, que lo consideró inconstitucional, fue una prohibición general de actividades extractivas en todo el territorio de Cataluña, pero que admite como no contraria a la Constitución una Ley regional que pueda prohibir la actividad minera en casos concretos, como hace la Ley recurrida. Además, la sentencia sólo declara inconstitucional la prohibición de actividades de los más importantes recursos mineros, los comprendidos en las secciones c) y d), mientras que la Ley madrileña se refiere básicamente a actividades extractivas de recursos de las secciones a) y b), concretamente las actividades de cantería, areneros, graveras y similares.

3ª En relación con la creación de un derecho de tanteo y retracto por el art. 3.2 de la Ley impugnada, ello, en primer lugar, no contradice la legislación básica del Estado, pues no es lo mismo que ésta admita que pueda haber parques nacionales y figuras semejantes sobre terrenos de propiedad privada, que el que prohíba la titularidad pública de esos terrenos. El establecimiento de un derecho de tanteo y retracto supone partir de la base del respeto a la propiedad privada, más respetuoso que el puramente expropiatorio, y que no supone un ejercicio sistemático para todos los casos, sino sólo discrecionalmente ejercitable para la adquisición de aquellas zonas que requieran una protección más enérgica. Además, todas las normas posteriores a la L 15/1975 de declaración de los diversos tipos de espacios naturales protegidos han establecido este derecho.

No es aceptable que el derecho de tanteo y retracto sea calificable como "legislación civil", pues es una técnica general de contratación que utiliza tanto el Código civil como la legislación administrativa. Sería calificable de legislación civil si se establece para el tráfico de bienes entre sujetos privados, pero no cuando su titular sea un ente público y por razones de interés público.

4ª Sobre la presunta existencia de una expropiación legislativa y delimitaciones a la propiedad no indemnizables, la L 15/1975 proclama la indemnizabilidad de las privaciones singulares de derechos patrimoniales consecuencia de la declaración de un espacio natural protegido, lo cual significa que no se incluyen las privaciones no singulares u operaciones de delimitación del contenido del derecho de propiedad o establecimiento de límites generales del mismo que carecen de naturaleza expropiatoria.

La Ley de Doñana admite la existencia de límites no indemnizables y traza una línea clara de separación entre éstos y los susceptibles de indemnización, utilizando una técnica perfectamente conocida en la legislación urbanística. La Ley impugnada emplea una técnica idéntica, y de nuevo se da una perfecta armonía entre la Ley impugnada y la normativa básica estatal.

Un segundo reproche se daría por remitirse la Ley impugnada, a efectos de fijación de la indemnización, cuando proceda a las "normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración". Esta alegación carece de base, pues tales normas son las que se contienen precisamente en la Ley de Expropiación Forzosa y con arreglo a los criterios para la fijación de los justiprecios expropiatorios (arts. 120 y 121 L 16 diciembre 1954). Se niega que las limitaciones establecidas a la propiedad en la Ley operen un efecto expropiatorio, negando el derecho a la indemnización y la tutela judicial efectiva. La aceptación de esta tesis reduciría la potestad legislativa prácticamente a la nada, sin poder adoptar ni una sola medida legal de limitación de derechos patrimoniales (que es para lo que en el Estado constitucional existe precisamente la ley, frente a las normas reglamentarias).

La parte esencial del problema es la diferencia entre la delimitación o configuración legislativa del contenido de los derechos patrimoniales y las delimitaciones ablativas de los mismos que dan lugar, en todo caso, a un deber indemnizatorio, diferencia que ha de encontrarse en el contenido esencial del derecho de propiedad. De este modo, lo decisivo es si el conjunto de límites y vinculaciones que la Ley establece supone una desnaturalización radical de la propiedad, si la propiedad así definida y regulada sigue siendo reconocible como tal derecho. En el caso de la Ley impugnada la respuesta positiva es ineludible, y la propiedad que diseña no se aparta de la imagen característica que tiene hoy el derecho de propiedad. Al no haber mutilación alguna del contenido esencial de la propiedad no se está en el ámbito de la expropiación, sino en el de la delimitación, definiéndose el contenido de tal derecho como exige su función social y dejando intacto su contenido esencial. La no previsión de indemnización es, por lo tanto, plenamente ajustada a la Constitución.

5ª La Ley impugnada no vulnera la autonomía municipal reconocida en el art. 137.6 CE. Los Ayuntamientos afectados por la creación del parque tienen reconocido en la Ley un margen suficiente de participación, tanto en su integración en el patronato que rige el parque

como en relación con la potestad de planeamiento urbanístico sobre la zona, como en la gestión y conservación de la zona al percibir una parte de las tasas recaudadas por la utilización del parque. No cabe hablar de marginación o vaciamiento de las competencias municipales. La autonomía local, en su vertiente participativa, sólo exige que se conceda a las Administraciones locales el nivel de participación que sea necesario para la satisfacción de su interés respectivo. Un parque de ámbito supramunicipal no puede ser gestionado sino por un órgano de las mismas características; y el interés local queda suficientemente satisfecho con la participación -nada despreciable- de representantes municipales en el Patronato, con una cuota en la recaudación por tasas y con el derecho preferente a la explotación de los servicios y establecimientos que se creen en el parque. Realmente, es difícil ir más allá en el nivel de participación.

Solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

SEXTO.- La Sec. 4ª del Pleno, por providencia de 17 julio 1989, dio un plazo de 10 días a las partes personadas en el recurso para que alegaran lo que tuvieran por conveniente respecto de la posible incidencia que sobre éste pudiera tener la L 4/1989 de 27 marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.

El Abogado del Estado, por escrito que tuvo entrada en el Tribunal el 28 julio 1989, realizó las alegaciones que tuvo por convenientes. A su juicio, e invocando doctrina de este Tribunal, el marco del proceso debe ser el "ius superveniens", en este caso, la L 4/1989. Partiendo de esta premisa, entiende que la nueva Ley refuerza la constitucionalidad de la norma impugnada en sus aspectos competenciales ya que la adecuación entre la nueva normativa básica estatal y la autonómica es total.

La representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por escrito de 28 julio, entiende que la nueva Ley viene a confirmar la plena constitucionalidad de la norma recurrida, tanto en lo que se refiere a la competencia para crear el parque como para dictar la regulación específica realizada.

El Comisionado de los recurrentes, por escrito de 31 julio 19851, mantiene que "el Tribunal Constitucional debe pronunciarse respecto al momento en que se presentó... (el) recurso, y con la legislación vigente en ese momento".

La representación de la Asamblea de Madrid, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 3 agosto 1989, mantiene las alegaciones formuladas en su día.

Por providencia del Pleno del día 17 octubre 1989, se señaló para deliberación y votación de la sentencia del presente recurso el día 19 octubre siguiente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los Diputados recurrentes defienden la inconstitucionalidad de la L 1/1985 de 23 enero madrileña, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, por dos tipos de razones. En primer lugar el recurso cuestiona la competencia ejercida por la CA Madrid, por entender que la Ley ha invadido el ámbito reservado al Estado por el bloque de la constitucionalidad. En segundo lugar, se impugna además la Ley por entender que algunas disposiciones de su contenido violan determinados preceptos constitucionales de índole sustancial. Resulta conveniente separar el tratamiento de uno y otro tipo de cuestiones, las referentes al tema estrictamente competencial y las de naturaleza sustancial.

Comenzando por el aspecto competencial, dos son los argumentos que se refieren al tema. El primero de ellos es el de que la Ley impugnada no ha respetado la legislación básica del Estado, como imponen el art. 149.1.23 CE y el art. 27.10 Estatuto de la CA Madrid, pues ha creado una nueva categoría de espacio natural protegido, la de "parque regional" y la ha sometido a un régimen singular distinto que contradice y trata de sustituir a la legislación básica del Estado. En segundo lugar, se afirma que el art. 3.2 de la Ley impugnada, al crear un derecho de tanteo y retracto en favor de la Comunidad de Madrid, ha regulado una materia propia de la legislación civil, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8 CE). Por referirse a títulos competenciales distintos y a preceptos diversos es conveniente examinar una y otra impugnación de forma separada, como también se hace en el recurso.

SEGUNDO.- Para resolver la impugnación fundada en la falta de respeto del legislador autonómico a la legislación básica del Estado es necesario aclarar con carácter previo dos puntos sobre los que discrepan las partes que intervienen en el presente recurso, el de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma en relación con el alcance de la sujeción autonómica a la legislación básica estatal y el de la elección de la legislación básica estatal aplicable.

Empezando por el primero de ellos, según los recurrentes la Ley impugnada habría de calificarse como de protección del medio ambiente, materia en la que la CA Madrid, de acuerdo al art. 27.10 de su Estatuto de Autonomía, sólo ha asumido competencias legislativas para dictar "normas adicionales de protección". Lo cual supone, teniendo en cuenta también el art. 149.1.23 CE, que se trata de una competencia legislativa limitada y que en todo caso habrá de desarrollarse en el marco de la legislación básica del Estado. La Ley impugnada sólo sería constitucionalmente válida en la medida en que su contenido se limite a establecer "normas adicionales de protección sobre el medio ambiente" en el marco de la "legislación básica del Estado", normas que se añadirían a sistemas ya configurados por la legislación del Estado.

Por su parte, la representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid mantiene que la regulación sobre espacios naturales protegidos es un concepto referencial que se utiliza para designar unitariamente un complejo muy diverso de técnicas de intervención sobre un espacio físico, del que forman parte distintas "materias" en el sentido propio de la expresión, de forma que podrían aducirse una serie de títulos competenciales (ordenación del territorio, agricultura y ganadería, pesca y caza, promoción y ordenación y turismo, etc.) que cubrirían sobradamente la totalidad de las normas que integran la Ley impugnada.

Ha de darse la razón a los recurrentes en cuanto a la selección del título competencial preferente desde el que ha de juzgarse la Ley impugnada, en razón a su finalidad y a su materia. Esta establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de

un espacio natural, lo que ha de considerarse que se integra dentro de la legislación sobre protección del medio ambiente, como este Tribunal ha tenido ya ocasión de afirmar (STC 64/1982). Resulta claro, pues, y no se controvierte en el presente proceso, que se trata de una materia sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación básica.

Más problemático es el alcance de la competencia legislativa propia de la Comunidad Autónoma. El art. 27.1 de su Estatuto establece que le corresponde el desarrollo legislativo "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca...

10º Las normas adicionales de protección sobre el medio ambiente para evitar el deterioro de los equilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas, espacios naturales y conservación de la flora, la fauna y los testimonios culturales dentro del territorio de la Comunidad Autónoma".

La interpretación de este precepto, que los recurrentes entienden en un sentido muy restringido, ha de hacerse necesariamente en conexión con el art. 149.1.23 CE que utiliza la expresión "las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección". Algunos Estatutos de Autonomía, que reconocen competencia legislativa a las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente, siempre con respeto a la legislación básica del Estado, hacen expresa reserva de esta facultad de dictar normas adicionales de protección (así ocurre con el caso del art. 10.6 Estatuto de Autonomía de Cataluña ó 32.1.6 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana); otros se refieren genéricamente al medio ambiente, pero sin mencionar tal reserva (art. 11.1 Estatuto de Autonomía para el País Vasco; art. 15.1.7 Estatuto de Autonomía para Andalucía); otros Estatutos hacen referencia exclusivamente a la facultad de dictar normas adicionales sobre protección del medio ambiente, que reconoce como competencia exclusiva el art. 27.30 Estatuto de Autonomía de Galicia (añadiendo "en los términos del art. 149.1.23"). Este es el caso también del Estatuto de Autonomía de Madrid, donde no aparece, sin embargo, dentro de las competencias exclusivas, sino, más correctamente, dentro de las competencias de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado.

Estas diferencias en las redacciones de los preceptos estatutarios reflejan las dificultades que plantea el entendimiento de las facultades reservadas al Estado por el art. 149.1.23 CE, ya que aquí la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario.

La Comunidad de Madrid no puede establecer normas adicionales de protección en contra de la legislación básica del Estado, pero, por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la Ley autonómica, respetando esa legislación básica, puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado. Lo que precisamente se ha de examinar en relación con la Ley impugnada, es pues, si la misma resulta compatible y no contradice la legislación básica del Estado.

TERCERO.- La determinación de la legislación básica estatal es el segundo punto controvertido. Es preciso señalar que, en el momento de promulgarse la Ley y de plantearse el recurso, no existía una legislación estatal sobre la materia adoptada formalmente con el carácter de legislación básica. En consecuencia, el concepto material de bases habría que deducirlo racionalmente de la legislación estatal entonces vigente. Los recurrentes entienden que esa legislación básica sería la establecida en la L 15/1975 de 2 mayo, sobre espacios naturales protegidos, mientras que las otras partes comparecientes entienden que esas bases materiales podrían deducirse también de leyes singulares estatales, posteriores a la Constitución, sobre todo la L 91/1978 de 28 diciembre del Parque de Doñana, que habría servido de modelo a la autonómica impugnada. Resolver esta discrepancia resultaría decisivo para el presente recurso de no ser porque la L 15/1975 de 2 mayo, ha sido sustituida por la L 4/1989 de 27 marzo de Conservación de Espacios Naturales y de Flora y Fauna Silvestres, que expresamente deroga aquélla y cuya disp. adic. 5ª la declara parcialmente básica a los efectos del art. 149.1.23 CE.

En contra de la opinión de los recurrentes, según los cuales el Tribunal Constitucional debería pronunciarse teniendo en cuenta la legislación vigente en el momento de presentarse el recurso, es la nueva L 4/1989 estatal, la que ha de tomarse en consideración para medir los presuntos excesos competenciales que formulan los demandantes. Como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, la legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en este tipo de proceso constitucional ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional (SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987 y 154/1988). 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 L 4/1989 de 27 marzo.

CUARTO.- Los recurrentes mantienen que el legislador autonómico no ha respetado la legislación básica del Estado por no haberse ajustado a la modalidad de protección establecida en esa legislación estatal, al crear una nueva modalidad, la de "parque regional", que a su vez "zonifica" según "niveles de protección, usos y actividades" en categorías distintas de las configuradas en la legislación estatal. La Ley impugnada no habría asumido ni la terminología ni la regulación jurídica de la Ley básica estatal, por lo que no sería una norma adicional dictada en el marco de una legislación básica estatal, sino una norma dictada al margen de la misma como si se dispusiera de una competencia legislativa plena.

Aunque los defensores de la constitucionalidad de la Ley insisten en que la categoría de parque regional no podía haber sido prevista por una ley preconstitucional, y en que las "zonificaciones" que la Ley madrileña utiliza, reproducen y recogen las establecidas en otras leyes estatales singulares como la del Parque Doñana, no es necesario entrar a analizar esta argumentación, puesto que los arts.

12 y ss. L 4/1989 regulan las categorías de parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos, y dentro de esa categoría de parques se incluye, y cabe decir como el supuesto normal, la figura de parque, cuya declaración y gestión corresponde a la Comunidad Autónoma, que por ello puede considerarse como "regional", frente al supuesto más bien excepcional de parques nacionales de competencia del Estado, declaración que corresponde a las Cortes Generales por ser su conservación de interés general de la Nación (art. 22).

Por otro lado, el art. 21.2 L 4/1989 permite a cada Comunidad Autónoma, con competencia en la materia, establecer otras figuras diferentes de protección. En consecuencia, la Comunidad de Madrid al utilizar la categoría de parque regional no contradice la legislación básica del Estado. Las categorías que se utilicen para proteger espacios naturales han de contar con una cierta uniformidad por exigencias fundamentalmente técnicas que se proyectan más allá incluso del ámbito nacional, como pone de manifiesto la disp. trans. 2ª L 4/1989, pero precisamente esta disposición transitoria ha previsto la reclasificación de los espacios naturales protegidos que se hayan declarado conforme a su normativa y que se correspondan con las figuras reguladas en esa Ley, lo que es precisamente el caso del parque regional creado por la Ley impugnada y que demuestra la compatibilidad de la Ley autonómica con la Ley estatal.

La Ley estatal no entra en detalles en relación con la "zonificación" de los parques, pero por un lado se hace referencia a Planes Rectores de Uso y Gestión, uno de cuyos objetivos es el de señalar los regímenes de protección que procedan -art. 4.3.d)- y uno de cuyos contenidos es la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecer en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, "con especificación de las distintas zonas en su caso" -art. 4.4.c)-, por lo que resulta claro que la "zonificación" general establecida en el Cap. IV de la Ley impugnada respeta lo establecido en el art. 4 de la Ley estatal, declarado básico y ello sin necesidad de aludir a la previsión contenida en el art. 21.2 de la Ley estatal, que reconoce a la Comunidad Autónoma amplia facultad creadora de figuras de protección.

QUINTO.- Los recurrentes entienden que existen también diferencias y contradicciones entre la Ley impugnada y la legislación estatal básica, porque la ley autonómica modifica el sistema de cobertura económica previsto en la legislación estatal, que impone que todo plan tenga una previsión económica realizada en términos tales que permitan inferir razonablemente que el plan pueda llevarse a término, sustituyéndolo por otro regulado por la Ley impugnada, que en su art. 4 no ofrece garantía alguna de la viabilidad financiera del régimen creado.

Dicho art. 4 establece que los Presupuestos de la Comunidad de Madrid incluirán las consignaciones necesarias para las actuaciones que se deriven de la Ley y que además podrá disponerse de las tasas que se establezcan por la práctica de las actividades o la utilización de los servicios, por aportaciones y subvenciones de Entidades públicas y privadas y de los ingresos que puedan obtenerse por las autorizaciones o concesiones otorgadas. Según el art. 11 L 4/1989, la norma reguladora de los espacios naturales protegidos determinará los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración. Ha de reconocerse que la Ley estatal sólo exige esta previsión, que puede entenderse cumplida suficientemente por la regulación contenida en el art. 4 de la Ley impugnada, sin que pueda aplicarse aquí, como pretenden los recurrentes, la doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de establecer las fuentes de financiación en relación con los planes de carácter urbanístico.

Otra posible contradicción con la legislación básica del Estado que se señala, es la relativa a la composición del "patronato del parque", regulado por el Cap. II de la Ley impugnada. Sin embargo el art. 20 de la Ley estatal, que no tiene carácter básico, remite la creación, determinación de composición y fijación de funciones de los patronatos o juntas rectoras de gestión de los espacios naturales protegidos, a la disposición que los establezca. Por ello no puede existir contradicción alguna entre la legislación básica del Estado y los arts. 7 a 10 de la Ley madrileña que regula la composición y las funciones del patronato del parque.

En otros dos puntos se denuncian diferencias radicales entre la Ley impugnada y la legislación básica del Estado, el régimen de vinculaciones y limitaciones permanentes y el régimen expropiatorio. Ambas objeciones se refieren al art. 3.1 de la Ley impugnada, que califica de utilidad pública los terrenos incluidos en el ámbito del parque "a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados" y alude a la utilización de, además del procedimiento expropiatorio "cuando fuese preciso", de la adquisición directa de bienes y derechos, incluso mediante permutas. La comparación de esta disposición con la legislación básica del Estado permite comprobar que no son fundadas las alegaciones de los recurrentes.

En primer lugar, la declaración de utilidad pública (que ya se contenía en la legislación estatal del momento) está expresamente prevista y en términos casi idénticos en el art. 10.3 L 4/1989. Tampoco la previsión de formas alternativas de adquisición para titularidad pública de los terrenos incluidos en el Parque puede entenderse como un sistema expropiatorio distinto, pues el procedimiento expropiatorio se mantiene en su integridad, previéndose, sin embargo, su utilización de forma restrictiva y subsidiaria "cuando fuese preciso", ofreciéndose otras alternativas a los particulares de carácter negocial, más respetuosas, por ende, de sus derechos de disposición sobre sus bienes y derechos, lo que en modo alguno supone introducir un sistema expropiatorio distinto, que desborde el marco de la legislación básica del Estado.

También se menciona como contrario a la legislación básica del Estado el que el art. 3.4 de la Ley impugnada se remita, en cuanto a la fijación de indemnización, a las "normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración". La discrepancia aquí, sin embargo, es más terminológica que sustancial, sin consecuencia práctica alguna. No cabe duda de que cuando se esté ante una privación singular nos encontraremos ante un supuesto expropiatorio, al que hace referencia el art. 3.1 de la Ley impugnada. Pero ésta ha entendido que cuando no se trate de tal supuesto, la indemnización compensatoria técnicamente tendría su origen en el art. 106.2 CE, por consiguiente en la legislación reguladora de la responsabilidad civil de la Administración. La referencia en la Ley autonómica a las "normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración" han de entenderse como una remisión a las normas estatales, de modo que la delimitación de los casos en los que haya expropiación propiamente dicha o una limitación lesiva de bienes o derechos

indemnizables, es la que establece la legislación del Estado, sin que la norma autonómica altere o haya querido alterar esa legislación. Dado el alcance del precepto autonómico impugnado, ha de estimarse que no contradice la legislación estatal en la materia.

En consecuencia, ha de rechazarse el primer motivo de inconstitucionalidad por vicio de incompetencia, en cuanto que la Ley impugnada no contradice la legislación básica del Estado y, en consecuencia, no infringe el art. 149.1.23 CE en relación con el art. 27.10 Estatuto de Autonomía de la CA Madrid.

SEXTO.- El segundo motivo de inconstitucionalidad por razones competenciales se refiere a la creación del derecho de tanteo y retracto a favor de la Comunidad de Madrid que establece el art. 3.2 de la Ley impugnada. Según los recurrentes, la creación de un retracto legal precedido del correspondiente tanteo supone la incorporación de un elemento nuevo en la regulación de los espacios naturales que no sólo no se ajusta a la legislación básica del Estado, sino que conculca la competencia del Estado para regular el régimen de transmisión de los bienes inmuebles entre particulares, de forma que el precepto supondría una invasión de la competencia legislativa del Estado y un exceso en el uso de la suya por parte de la Comunidad Autónoma.

Los recurrentes invocan dos títulos competenciales del Estado, tanto el 149.1.25 como el art. 149.1.8 en relación con la competencia legislativa del Estado para dictar respectivamente la legislación básica sobre medio ambiente y la legislación civil. Pero esta doble invocación supone ya reconocer la existencia de dos títulos competenciales del Estado, de lo que no se extrae las debidas consecuencias. No cabe duda, y en ello tienen razón los recurrentes, que el tanteo y retracto, como instituciones jurídicas son derechos reales cuya regulación, al ser legislación civil, es competencia exclusiva del Estado, a reserva de los derechos forales especiales. El carácter civil de la institución y de su regulación no excluye, sin embargo, que puedan existir derechos de retracto en favor de la Administración pública establecidos por la legislación administrativa, respondiendo a una finalidad pública, constitucionalmente legítima.

El establecimiento en favor de la Administración de un derecho de tanteo y retracto para determinados supuestos no implica una regulación de tal institución civil, la cual es perfectamente compatible, como en el caso enjuiciado sucede, con el uso por la Administración de tales derechos previa disposición legislativa constitutiva de las mismas, con sometimiento al Derecho civil del régimen jurídico de las instituciones citadas. No hay pues aquí invasión competencial del título del art. 149.1.8 CE, por la simple constitución de un derecho de tanteo y retracto, lo que no supone modificación o derogación alguna de la legislación civil en materia de retracto, ya que el precepto impugnado se ha limitado únicamente a crear en favor de la Administración autonómica un derecho de tanteo y de retracto, dentro del conjunto de actuaciones en materia de protección del medio ambiente, pero sin establecer, en modo alguno, una regulación del régimen jurídico de tales derechos. Por tanto, el título competencial estatal invocable al respecto es el del art. 149.1.23 CE, lo que supone también la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma respetando la legislación básica del Estado.

Esa legislación básica del Estado es hoy el art. 10.3 L 4/1989 declarado básico, que reconoce la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas inter vivos de terrenos situados en el interior del mismo, facultad que es idéntica a la reconocida por el art. 3.2 de la Ley autonómica impugnada, que por su parte había tomado como ejemplo el art. 7 Ley del Parque de Doñana. Por consiguiente, el art. 3.2 de la Ley autonómica, al reconocer un derecho de tanteo y retracto en favor de la Comunidad de Madrid, no contradice ni desconoce la legislación básica del Estado, por lo que desde esta perspectiva competencial el art. 3.2 de la Ley autonómica no es contrario a la Constitución.

SEPTIMO.- Entrando en las impugnaciones de la Ley que se refieren a preceptos ajenos al reparto constitucional de competencias, el primero de los motivos de inconstitucionalidad alegados es el referido a la prohibición general de actividades extractivas en las zonas de reserva natural, tanto integral como educativa -art. 14.2.c)-. Entienden los recurrentes que dicha prohibición es contraria a lo establecido por el art. 128.1 CE. Como la propia demanda mantiene, lo que subyace en este motivo del recurso es un enfrentamiento entre dos principios y mandatos constitucionales, el de la protección del medio ambiente (art. 45) y lo ordenado por el art. 128.1 CE sobre recursos naturales, que no pueden sustraerse a la riqueza del país si el Estado los considera de interés general. Invoca el recurso lo ya establecido por este Tribunal en la STC 64/1982 que declaró inconstitucional la prohibición general de actividades extractivas que establecía la L 12/1981 catalana para proteger los espacios de especial interés natural.

Sin embargo la aplicación de la doctrina establecida en la STC 64/1982, nos lleva en el presente caso a la necesidad de declarar inconstitucional el precepto. En dicha sentencia (f. j. 6º) se afirma que la necesaria armonización de la protección del medio ambiente con la protección de los recursos económicos, supone que aun cuando es constitucionalmente admisible la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente, es contrario a la Constitución "la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D (de la legislación minera), que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios aunque se exceptúen de esa prohibición los casos en que a nivel estatal y según el plan energético o cualquier otro análogo sea definida la prioridad de aquella actividad con referencia a otros intereses públicos concurrentes (art. 3.3 de la Ley catalana). Cuestión distinta es que se pueda prohibir la actividad minera en casos concretos, pero el carácter general con la excepción citada, que prevé el art. 3.3 de la Ley impugnada, debe tacharse de inconstitucional por exceder la finalidad de la ley y por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros".

En el presente caso se trata de una prohibición limitada a unos terrenos muy concretos (los mencionados en los arts. 15.1 y 16.1 de la Ley impugnada) y destinada fundamentalmente a actividades extractivas enmarcables en las secciones A y B, "actividades extractivas, y de cantería, areneros, graveros y similares". Al mismo tiempo, aun cuando la Ley impugnada no haga referencia expresa, a diferencia de la Ley catalana, a la existencia de un interés público prioritario, el mismo ya resulta implícito también en la propia referencia contenida en la L 4/1989 estatal, cuyo art. 13.2 prevé la prohibición del aprovechamiento de los recursos naturales incompatibles con las finalidades que hayan justificado la creación del Parque.

La existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición, y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles y que, por ello, el art. 14.2.C) de la Ley autonómica no es contrario al art. 128.1 CE.

OCTAVO.- El siguiente grupo de impugnaciones es el que se refiere a la incidencia que la Ley tiene en los derechos patrimoniales de los propietarios de los terrenos incluidos en el Parque. Varias son las cuestiones suscitadas a este respecto que pueden resumirse en dos denuncias de inconstitucionalidad: existencia de expropiación "ope legis", y establecimiento de limitaciones, prohibiciones y vinculaciones de los derechos patrimoniales con carácter no indemnizable:

a) Comenzando por las vulneraciones de derechos que a juicio de los recurrentes provoca la expropiación legal, y sin entrar en la regularidad o no constitucional de dicho tipo de expropiación, tema ya abordado por este Tribunal en otras decisiones (en especial, STC 168/1986), hay que determinar si, en efecto, existe la expropiación denunciada. La Ley impugnada, y así lo han visto el resto de las partes personadas, en ningún momento realiza expropiación en el sentido constitucional del término. El recurso se limita a denunciar la existencia de esta figura sin concretar en qué consiste y señalándose sólo que los arts. 14 a 22 de la Ley producen "un efecto expropiatorio inmediato de derechos e intereses legítimos en relación con los bienes que se encuentran en una determinada zona".

Ahora bien, de la lectura de los citados preceptos no puede extraerse la conclusión de que exista una privación de propiedad alguna de los terrenos incluidos en el Parque Regional, o de cualquier otro derecho que deba ser indemnizable, por lo que no existe medida ablatoria del derecho de propiedad. La Ley realiza, eso sí, una configuración de los derechos existentes sobre dichos terrenos que, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá, no supone en sí misma privación de propiedad alguna, ni de bienes y derechos patrimoniales, sino sólo el establecimiento de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger. No cabe duda, por otra parte, que si las exigencias que impone la protección de los espacios naturales llevara al poder público a estimar necesaria la expropiación, ésta se vería obviamente sujeta a la legislación vigente en materia de expropiación; y lo mismo ha de decirse en relación con cualquier otra limitación singular de un derecho patrimonial susceptible de provocar daños que aunque legítimos deban ser objeto de resarcimiento.

b) Las anteriores consideraciones conectan con el segundo núcleo de denuncias relativo a las limitaciones de derechos y que la Ley declara "no indemnizables" en determinados supuestos, lo que los recurrentes consideran contrario al art. 33.3 CE. A este reproche el resto de las partes en el recurso oponen, en primer lugar, la inexistencia de privación de derechos; dicho de otra manera, la Ley no introduce privación alguna del derecho de propiedad o de cualquier otro bien jurídico que deba ser indemnizable; la Ley impugnada sencillamente delimita el derecho de propiedad de los terrenos incluidos en el Parque sin entrar en ninguno de los supuestos legalmente indemnizables.

Así centrada la cuestión, hay que comenzar señalando que, tal y como este Tribunal ha indicado en varias ocasiones, el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o delimitación legal amparándose en la función social a la que debe sujetarse (art. 33.2 CE) no es siempre fácil de determinar. En este sentido, y a partir de la doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, se ha señalado respecto del derecho de propiedad que "la fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo" (STC 37/1987). Partiendo de este dato y de las previsiones de otros preceptos constitucionales (arts. 128.1, 40, 45 y 130, entre otros), los poderes públicos deben "delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes". Esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue "a anular la utilidad meramente individual del derecho", o, lo que es lo mismo, el límite se encontrara, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho.

Las limitaciones del derecho de propiedad que introduce la Ley madrileña con carácter no indemnizable no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados, al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la distinta calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el art. 45 CE.

Los aps. 3º y 4º art. 3 de la Ley impugnada ponen de manifiesto que el legislador ha establecido un límite a partir del cual entiende que si existe privación de derechos. En efecto se establece que los límites fijados no serán indemnizables salvo que los vínculos que se impongan "no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios". Se ha acudido, pues, a una técnica habitual en el ordenamiento para fijar el límite entre la simple configuración del derecho y la estricta privación: el uso tradicional y consolidado. Esta técnica, utilizada también en el art. 87 Ley del Suelo respecto del suelo no urbanizable, tiende precisamente a permitir la identificación del contenido esencial de los derechos; el mismo principio se ha utilizado en la Ley de Aguas, estimándose por este Tribunal que no suponía vulneración alguna de la garantía indemnizatoria del art. 33.3 CE, sino delimitación del contenido de los derechos patrimoniales (STC 227/1988).

No cabe duda que en ocasiones podrán plantearse problemas concretos para enjuiciar si ese límite se sobrepasa o no. Pero, si así ocurriera, deberá en cada caso valorarse esa circunstancia por la autoridad competente, sin perjuicio de la facultad de revisión que los órganos judiciales posean de esas decisiones. Por lo que respecta a lo aquí cuestionado, la previsión legal de que sólo son indemnizables aquellas vinculaciones o limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado del bien, no supone una invasión del contenido esencial de los derechos, sino una delimitación de ese contenido, en el que se incluye, tanto respecto de la propiedad como de otros derechos patrimoniales, la función social que deben cumplir.

NOVENO.- La última de las cuestiones suscitadas es la de la invasión o no de la autonomía municipal por parte de la Ley impugnada. Entienden los recurrentes que la Ley anula el margen de actuación de los municipios en cuyos términos se enmarca el Parque, sin

permitir que ejerzan sus competencias de ordenación territorial. Por lo demás, las referencias hechas a los Ayuntamientos en la Ley serían meramente simbólicas e insuficientes y no garantizan su audiencia en la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque. La participación de los Ayuntamientos en el Patronato es minoritaria sin que se le reconozca competencia alguna de gestión. Todo ello supondría invasión de la autonomía municipal reconocida en el art. 137 CE.

Este Tribunal ha declarado que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (STC 84/1982). Esa garantía institucional supone el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, f. j. 2º). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional.

Por de pronto ha de señalarse que el ámbito geográfico del Parque y su propia dimensión regional exceden con mucho del interés puramente local, ya que en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último, sin que pudieran realizarse los intereses públicos que la creación del Parque tutela a través de la gestión municipal. Este es un dato a tener muy en cuenta para el enjuiciamiento de este motivo de impugnación de la Ley. Y que desde luego justifica el nivel de participación de los municipios en el Patronato. Sería contrario a la autonomía municipal una intervención inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos, prevista además por la norma básica estatal (art. 23 L 4/1989), pero no sucede nada de esto en la Ley impugnada que concede -arts. 5, 8.3.d) y 4.d)- una participación suficiente de los Ayuntamientos también en los órganos de gestión del Parque, en particular en el Patronato, de modo que los intereses municipales pueden hacerse valer.

Ciertamente, las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas, sino, más bien, debe verse como el resultado normal del ejercicio de esas mismas competencias.

En el presente caso, la Ley regional no impide en absoluto a los Ayuntamientos afectados por la existencia del Parque el ejercicio de sus competencias en distintos campos y, en especial, en la ordenación del territorio. Los límites que los entes locales encuentran están fijados, como se ha visto, legalmente y en ningún caso anulan el ejercicio de esas competencias hasta el punto de hacerlas desaparecer.

Todo ello permite concluir afirmando que la Ley autonómica no contradice la garantía institucional de la autonomía municipal reconocida en el art. 137 CE.

FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la L 1/1985 de 23 enero de la Asamblea de la Comunidad de Madrid del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

Dada en Madrid, a 19 octubre 1989. Francisco Tomás y Valiente, Presidente.- Francisco Rubio Llorente.- Antonio Truyol Serra.- Fernando García-Mon y González-Regueral.- Carlos de la Vega Benayas.- Eugenio Díaz-Eimil.- Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.- Jesús Leguina Villa.- Luis López Guerra.- José Luis de los Mozos y de los Mozos.- Alvaro Rodríguez Bereijo.- José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados.