

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4288/2001, promovido por sesenta y cinco Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso representados por el comisionado D. Roberto Granizo Palomeque contra la disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Han comparecido y formulado alegaciones el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la Asamblea Regional de Murcia. Ha sido Ponente el Magistrado D. Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.



I. Antecedentes

1. El 25 de julio de 2001 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal Constitucional un escrito suscrito por sesenta y cinco Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, representados por un Comisionado designado al efecto, por el que se interpone recurso de



inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 45 CE.

2. El precepto recurrido dispone: “Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la disposición adicional tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000”.

En la consideración de los Diputados recurrentes, este precepto incurriría en inconstitucionalidad por tres razones, las dos primeras por vulneración del art. 9.3 CE y la última, de forma conexa, por vulnerar directamente el art. 45 CE, ya que sería fruto de un ejercicio arbitrario, irrazonable e indebidamente motivado del poder público legislativo, desconocedor de la regla de la seguridad jurídica e incurso en incongruencia legislativa, en frontal oposición con la defensa y protección del medio ambiente sancionada constitucionalmente.

Por lo que hace a la supuesta infracción del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio del poder legislativo, el escrito de interposición del recurso parte de la doctrina constitucional al respecto (con cita específica de las SSTC 73/2000, de 14 de marzo, y 181/2000, de 29 de junio) para afirmar que el precepto recurrido incurre en arbitrariedad, en primer lugar, por su propio origen, al responder única y exclusivamente a una enmienda de adición presentada por una Diputada autonómica en la fase terminal del procedimiento legislativo, sin que traiga causa o descansa en un estudio previo proveniente del Gobierno regional impulsor del proyecto normativo o de cualquier órgano de estudio o análisis encuadrado en la Administración autonómica. Resultaría así que, a la vista de la “única aseveración, que no fundamentación, de la enmienda en su día presentada”, la procedencia del precepto habría quedado huérfana de una argumentación “mínimamente plausible”.

En la enmienda que está en el origen del precepto, a los efectos de justificar su introducción se afirmaba lo siguiente: “Como consecuencia de la aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente, se han declarado límites territoriales





como lugares de protección comunitaria que coinciden, en su mayoría, con los espacios naturales protegidos por la legislación regional. Es por tanto aconsejable ajustar los límites de estos últimos a los Lugares de Importancia Comunitaria, lo que permitirá a su vez la redacción de los documentos de gestión de estos espacios, de acuerdo con la normativa comunitaria". En opinión de los Diputados recurrentes, la afirmación misma de la coincidencia territorial se ofrece "ayuna de cualquier dato", a lo que se suma que la "disposición finalmente promulgada equipara de manera caprichosa e injustificada dos realidades absolutamente diferentes en el marco de la ordenación territorial de la Región de Murcia: los espacios naturales protegidos y los lugares de importancia comunitaria", con la consecuencia de reducir de forma muy considerable los límites territoriales de los espacios naturales establecidos y delimitados con arreglo a la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. En concreto, se produciría la desprotección automática de unas 11.000 hectáreas de la red básica regional de espacios protegidos, particularmente en algunas zonas que se especifican, a falta de mayores precisiones por no ser reconocibles, a juicio de los recurrentes, los límites de los Lugares de Interés Comunitario por las carencias del Acuerdo del Consejo de Gobierno al que se remite el precepto impugnado.



La falta de justificación racional para la equiparación territorial entre los Espacios Naturales Protegidos y los Lugares de Importancia Comunitaria derivaría, en opinión de los Diputados recurrentes, de la distinta entidad de una y otra figuras. La primera, la de los Espacios Naturales Protegidos, se constituiría, en el marco de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de Fauna y Flora Silvestres (LCEN), a la que aquélla se remite, como instrumento dirigido a "articular una política medioambiental de carácter integral capaz de racionalizar los criterios y las reglas aplicables sobre el entero territorio murciano dotado de valores naturales", lo que se traduciría en la exigencia de que estos Espacios se articulen con una dimensión territorial "lo suficientemente representativa para llevar a cabo la totalidad de los objetivos pretendidos" (cifr. art. 10 de la Ley 4/1989). Por el contrario, los Lugares de Importancia Comunitaria tendrían, a la vista de las previsiones de la Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo, un objetivo circunscrito y limitado dentro del cuadro general de la ordenación de los recursos naturales: la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre



de interés comunitario (art. 2.2 de la Directiva). De ello deducen los recurrentes que la dimensión territorial de estos Lugares es “mucho menor que la tenida en cuenta a la hora de fijar los espacios naturales protegidos configurados con arreglo a la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia”, a lo que suman la divergencia de los criterios a aplicar a los efectos de determinar unos y otros y las diferencias en los regímenes de protección que les son aplicables. Todo lo cual redundaría, a juicio de los recurrentes, en la falta de justificación de la equiparación establecida en la disposición recurrida, que respondería a la “pura voluntad del legislador”. máxime si se tiene en cuenta que los Lugares de Interés Comunitario no están siquiera determinados ni delimitados definitivamente, teniendo en cuenta también que su aprobación corresponde a la Comunidad Europea y que el Acuerdo del Consejo de Gobierno no especifica su delimitación territorial, lo que genera inseguridad jurídica.

Por otra parte, la norma recurrida sacrificaría arbitrariamente los valores vinculados al art. 45 CE en relación con las cerca de 11.000 hectáreas de terreno que, por efecto de la equiparación señalada, quedan excluidas de la protección otorgada por la red básica regional de espacios protegidos, con el efecto de permitir su transformación física en los términos de lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en lectura conjunta con el art. 66 de la propia Ley del Suelo de la Región de Murcia.

Recuerdan los recurrentes que el art. 45 CE identifica el principio de protección y mejora del medio ambiente adecuado al libre desarrollo de la persona como uno de los principios rectores de la política económica y social. Siendo esto así, y sin perjuicio de la necesaria ponderación de todas las exigencias establecidas en la Constitución, “la simple redelimitación sin apoyatura en los elementos de juicio mínimamente indispensables para poder valorar la procedencia del levantamiento de toda protección de la naturaleza en una superficie muy amplia supone así una infracción del orden constitucional analizado justamente por inexistencia de cualquier motivación o justificación”, máxime a la vista de la desprotección que el precepto recurrido genera -según su criterio- sobre los terrenos excluidos de la equiparación territorial. A lo que se sumaría, como una infracción autónoma del principio de interdicción de la arbitrariedad, la omisión total de la lógica del proceso decisional que determina la sujeción y, por ende, también la liberación del régimen





de protección que comporta la identificación de un espacio natural protegido, por cuanto el legislador murciano, en cuanto que simple “redelimitador” de los concretos Espacios Naturales Protegidos, ha desconocido el régimen por él mismo establecido para adoptar tales decisiones, en el plano competencial y sustantivo, obviando los elementos de juicio y ponderación que estuvieron en la base de la previa delimitación de los espacios y produciendo una regresión del nivel de protección que hubiera requerido una justificación razonable y suficiente (a efectos de lo cual citan las SSTC 102/1995, de 31 de julio, y 196/1996, de 28 de noviembre).

Asumen, en definitiva, los recurrentes que “el sacrificio gratuito de la defensa y mejora del medio ambiente proclamado en el art. 45 CE” entroncaría con la noción de arbitrariedad establecida por la doctrina constitucional, y en particular la decantada por las SSTC 66/1985, de 23 de mayo; 108/1986, de 29 de julio; 99/1987, de 11 de junio, y 73/2000, de 14 de marzo, puesto que “el sacrificio impuesto a la protección de bienes constitucionales dispensada a través de la técnica de los Espacios Naturales Protegidos es en cualquier caso radical y manifiestamente desproporcionada”, por no guardar una mínima y plausible relación con el fin de “coordinar” ámbitos territoriales que no tendrían por qué coincidir. Lo que, además, se vería agravado por no haber contemplado la Ley ningún régimen transitorio.



A lo anterior se suma que la disposición recurrida habría vulnerado el sistema previsto constitucionalmente para la declaración de los Parques y Reservas en que se concretan los Espacios Naturales Protegidos, tal y como ha quedado establecido en el art. 15.1 LCEN (de carácter básico) y en el art. 48.6 de la Ley 4/1992, de acuerdo con el cual “la declaración de los parques y reservas exige la previa elaboración y aprobación del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales de la zona”. En la medida en que la disposición recurrida “altera inmediata y arbitrariamente” la delimitación territorial del ámbito en que debe operar el régimen de protección construido por dicho bloque normativo, estaría ejerciendo “un ataque directo al sistema programado de toma de decisiones sobre el que gira por entero el sistema de ordenación racional de los recursos naturales en nuestro orden constitucional”.



Afirman, finalmente, los Diputados recurrentes que la disposición recurrida introduce además, incurriendo en una nueva vulneración del art. 9.3 CE, una evidente inseguridad en el ordenamiento jurídico por cuanto dejaría en situación de radical incertidumbre el régimen aplicable de buena parte del territorio murciano de interés ecológico. Previa cita de la STC 46/1990, de 15 de marzo, advierten los recurrentes que la complejidad inherente al ordenamiento en que pretende integrarse la disposición recurrida, compuesto de múltiples normas de diversos rangos y procedencias sometidas a reformas y modificaciones, se ve agravada notoriamente por “la ausencia de la mínima precisión necesaria en la propia disposición adicional (no determinación de los nuevos límites de los espacios naturales protegidos afectados por ella) y la ausencia de cualquier previsión intertemporal para absorber sus consecuencias sobre la pluralidad de los instrumentos en vigor y en tramitación afectados por la misma”. La disposición recurrida se habría despreocupado de ofrecer unas mínimas previsiones para facilitar su integración en el ordenamiento, de modo que los destinatarios del precepto no podrán siquiera conocer los límites de los Espacios Naturales Protegidos en función del vago criterio ofrecido por el precepto por referencia a “los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria”, cuya propia identificación resulta especialmente confusa, máxime teniendo en cuenta que el Acuerdo del Consejo de Gobierno al que la disposición recurrida se remite no tiene otro objetivo que integrarse en un procedimiento que sólo culminará mediante una decisión de la Comisión Europea, no siendo descartable que la propuesta autonómica sufra modificaciones durante la tramitación.

La inseguridad jurídica generada por la disposición recurrida encontraría una última manifestación. Su introducción produce, a juicio de los recurrentes, una incoherencia interna en el seno de la propia Ley 1/2001, de 24 de abril, por cuanto su art. 65 indica el deber de preservar del proceso urbanizador todo suelo que goza de un valor medioambiental especialmente relevante según la legislación sectorial, como sería el caso de los Espacios Naturales Protegidos, de modo que la menor extensión de aquellos espacios operada por la disposición recurrida determinará la injustificada desprotección de los terrenos excluidos, lo que choca, en definitiva, con el entero espíritu de la propia Ley.

Mediante Otrosí solicitaron los recurrentes la adopción de una medida cautelar consistente en que se mantuviese provisionalmente la vigencia de los límites territoriales





de los Espacios Naturales Protegidos establecidos conforme a la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.

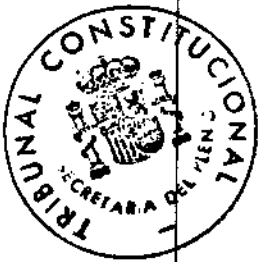
3. Mediante providencia de 16 de octubre de 2001 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, así como al Gobierno y a la Asamblea de la Región de Murcia, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Descartado por la Sección que hubiese lugar a la adopción de la medida cautelar solicitada por la parte recurrente, acordó en la misma providencia publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

4. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 30 de octubre de 2001, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento advirtiendo que no presentaría alegaciones por ser objeto del recurso una Ley autonómica impugnada por motivos que no afectan a los intereses o competencias del Estado.

5. Con fecha 2 de noviembre de 2001, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados por el que se da traslado del acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara conforme al cual se decide comunicar al Tribunal que el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

6. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de noviembre de 2001, la Presidenta del Senado pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Con fecha 13 de noviembre de 2001 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Director de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Murcia, por



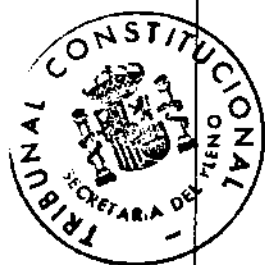


el que, en ejercicio de la encomienda formulada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, se persona en el procedimiento y presenta alegaciones en representación del Gobierno de la Comunidad solicitando que se desestime totalmente el recurso de inconstitucionalidad.

A juicio del Gobierno autonómico, las afirmaciones vertidas en el recurso de inconstitucionalidad no responden a la realidad, limitándose a expresar una mera discrepancia política insuficiente para sustentar una tacha de inconstitucionalidad contra el precepto recurrido, siendo así que escapa del control de constitucionalidad encomendado al Tribunal Constitucional la valoración política o de oportunidad de las opciones del legislador (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, y 142/1993, de 22 de abril).

Tras glosar la doctrina de este Tribunal sobre el alcance de los principios contenidos en el art. 9.3 CE invocados por los recurrentes, con cita de las SSTC 27/1981, de 20 de julio; 73/2000, de 14 de marzo; 104/2000, de 13 de diciembre, y 235/2000, de 5 de octubre, y asumiendo que el control de la arbitrariedad de las leyes se agota en la comprobación de si en ellas concurre una justificación racional, afirma el Gobierno murciano que la norma impugnada posee una finalidad razonable, con lo que descarta que incurra en inconstitucionalidad por arbitraria. Señala que los recursos naturales no son algo estático, de modo que el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, en la que se identifican y, en algunos supuestos que se precisan, se delimitan territorialmente varios Espacios Naturales (disposición adicional tercera y Anexo), ha dado lugar a la modificación de las circunstancias económicas y sociales y a la evolución natural de los Espacios invitando a la adaptación de su regulación a los nuevos datos, respecto de los que los avances técnicos permiten, por otra parte, ofrecer parámetros más precisos para lograr un correcto equilibrio entre conservación del medio ambiente y crecimiento socioeconómico, tal y como demandan los arts. 45.2 y 40.1 CE.

Ofrece sucesivamente el escrito del Gobierno de Murcia una descripción del proceso de adopción y del contenido preciso del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, al que la disposición recurrida se remite, a los efectos de lo cual acompaña copia





de la documentación técnica en la que se sustentó. En dicho Acuerdo se designan determinados espacios como Lugares de Importancia Comunitaria de conformidad con lo previsto en el art. 4 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Con ello pretende demostrar que la designación de los Lugares de Importancia Comunitaria no puede reputarse arbitraria, gratuita o caprichosa, sino tributaria de un proceso cuidadoso y prolijo sustentado en estudios técnicos y plenamente conforme con los planteamientos de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres, que aquel Real Decreto traspone y en cuyo contenido se detiene el escrito del Gobierno murciano.

Resultaría, en definitiva, para el Gobierno de la Región de Murcia que el proceso de determinación de los Lugares de Interés Comunitario responde a criterios y parámetros científicos muy superiores a los que en su día se utilizaron con ocasión de la aprobación de la Ley regional 4/1992 para identificar los Espacios Naturales Protegidos, de modo que la voluntad del legislador de reajustar la delimitación geográfica de éstos para hacerlos coincidir con aquéllos “no sólo no carece de explicación racional, sino que responde a un lógico propósito de coordinar la política de protección medioambiental de acuerdo con los criterios imperantes en la Unión Europea”. Con ello, además, no se produciría merma alguna en la protección del medioambiente, y ello por una doble razón: Por una parte, porque las propias normas en las que se enmarca la declaración de Espacios Naturales Protegidos (el propio Real Decreto 1997/1995, la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia y la Ley estatal 4/1989) configuran un conjunto armónico presidido por los principios medioambientales comunitarios; por otra, porque la incidencia concreta que la disposición impugnada produce en la delimitación de los distintos Espacios Protegidos de la Ley 4/1992 conduce a la conclusión de que en la mayoría de los casos la superficie de los Lugares de Interés Comunitario coincide o incluso es superior a la establecida para los Espacios en la Ley 4/1992 o por los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales aprobados con posterioridad, mientras que en otros “la Ley 4/1992 no realizó ninguna delimitación, por lo que no se ha operado alteración alguna o, al no existir Lugares de Importancia Comunitaria, tampoco se ha modificado aquélla” o, finalmente, en los supuestos en los que





sí son reconocibles diferencias de superficie, las mismas responden a terrenos forestales, algunos de los cuales constituyen montes públicos, o se encuentran protegidos por tratarse de Zonas de Especial Protección integrantes de la Red Natura 2000 o se trata de pequeñas zonas agrícolas sin valor ambiental.

Para apoyar esta conclusión el escrito ofrece un desglose de las distintas zonas afectadas del que deduce que, mientras que las hectáreas protegidas en la delimitación de la Ley 4/1992 eran menos de 80.000, los Lugares de Importancia Comunitaria designados comprenden más de 164.000 hectáreas de superficie terrestre y más de 185.000 de superficie marina.

Rechaza finalmente el Gobierno murciano que la disposición recurrida infrinja el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), tal y como ha sido interpretado por la doctrina constitucional en las Sentencias que cita (SSTC 150/1990, de 4 de octubre; 121/1992, de 28 de octubre; 134/1996, de 22 de julio, y, particularmente, 104/2000, de 13 de abril y 235/2000, de 5 de octubre). Resulta, para él, patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, ni contradice la jerarquía normativa o se ha obviado su publicación, ni incide en ninguna clase de irretroactividad desfavorable de los derechos individuales o restrictiva de situaciones jurídicas preexistentes y consolidadas: su objetivo claro es incorporar un pronunciamiento legislativo expreso según el cual, sean cuales sean los avatares sucesivos en el seno de la Unión Europea, la delimitación de los Lugares de Importancia Comunitaria efectuada por la Administración Regional se unifica con la de los Espacios Naturales Protegidos. Es más, esta unificación ofrecería un grado superior de seguridad jurídica al remitir a los poderes públicos y a los ciudadanos a una única delimitación geográfica.

Concluye a modo de síntesis el escrito afirmando que “la disposición adicional octava de la Ley regional 1/2001 no incurre en arbitrariedad o en inseguridad jurídica, ni produce una menor protección medioambiental, sino que se limita a ajustar con una mayor precisión los límites territoriales de los espacios naturales protegidos a los de los LIC (Lugares de Importancia Comunitaria), con los que ya coincidían en buena parte, dando lugar a una beneficiosa unificación de criterios puesto que los parámetros científicos.



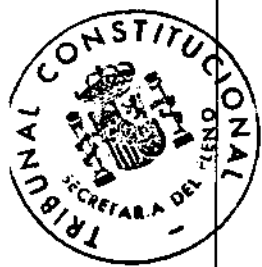


técnicos y medioambientales utilizados para la designación de los LIC son muy superiores a los que se tuvieron en cuenta en su día a la hora de redactar la Ley 4/1992 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia".

8. El 13 de noviembre de 2001 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Letrado de la Asamblea Regional de Murcia, por el que, en su representación, se persona en el procedimiento y formula alegaciones para sustentar su solicitud de que el recurso sea desestimado.

Con carácter previo a cualquier consideración sobre el fondo, la Asamblea regional llama la atención sobre la posible concurrencia en el recurso de un óbice procesal. Advierte que de la copia del poder notarial de la que se le dio traslado, por estar incompleta, no puede deducirse si se le otorgó al comisionado poder para la interposición de recursos de inconstitucionalidad, sea en general, sea en relación con el concreto recurso interpuesto, si bien hace mención a los pliegos de firmas que se acompañan a la demanda constatando la voluntad de los Diputados recurrentes para la interposición del concreto recurso. Siendo esto así, la Asamblea insta al Tribunal a la comprobación de tal circunstancia para que, en caso de ser cierta, actúe en consecuencia, inadmitiendo el recurso si el vicio no fuera susceptible de subsanación.

De forma subsidiaria aporta la Asamblea Regional diversas consideraciones sobre el fondo. Descarta, en primer lugar, que pueda sostenerse que la disposición recurrida incurra en arbitrariedad por el solo hecho de tener su origen en una enmienda de adición que no estaría suficientemente justificada, tanto por la limitada trascendencia de la indagación sobre el origen de los preceptos como por cuanto tal consideración implica desconocer el sentido y alcance del derecho de enmienda y de su debida justificación en trámite parlamentario. A ello se añadiría que la propia justificación de la enmienda, si bien sucinta, es suficientemente específica y evoca la justificación última, que excluye que la medida adoptada a través del precepto sea arbitraria, irrazonable o poco motivada: se encuentra justificada en los estudios técnicos realizados para el Ejecutivo murciano al hilo de la determinación de los Lugares de Importancia Comunitaria, los cuales, a partir de medios y procedimientos más sofisticados que los empleados para identificar y delimitar





originalmente los Espacios Naturales Protegidos, invitaron a redelimitar estos espacios bajo el criterio de su unificación con los límites de los propios Lugares de Interés Comunitario, "con el fin de posibilitar una mejor gestión ambiental de los Espacios Naturales y de las futuras Zonas Especiales de Conservación (ZECs) al hacerlos coincidir en un mismo espacio territorial, ámbito en el que serán de aplicación, por tanto, dos regímenes distintos de protección". Siendo esta decisión, por otra parte, formal y legítimamente correcta, por haberse adoptado con respeto al proceso decisional previsto en el art. 48.3 y la disposición adicional tercera, punto 5, de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, perfectamente acorde, por otra parte, con las previsiones de la Ley estatal 4/1989.

Se desglosa sucesivamente en el escrito de alegaciones el impacto concreto de la medida de equiparación territorial establecida en la disposición recurrida, a lo que se suman una serie de puntualizaciones respecto de las concretas referencias contenidas en el escrito de los recurrentes sobre los espacios singularmente afectados. Todo lo cual conduciría a la conclusión de que los territorios que han quedado excluidos de la nueva delimitación operada por el precepto objeto de recurso son mínimos y, o bien están sometidos a otros instrumentos de protección, o tienen escaso valor medioambiental. De lo que deduce que no puede afirmarse que de la disposición recurrida se derive infracción alguna del principio constitucional de protección y mejora del medio ambiente, consagrado en el art. 45 CE, siendo como es su intención -no, como afirman los recurrentes, desautorizar la decisión previa del legislador-, sino depurarla, completarla y mejorarla en consideración al carácter dinámico del proceso técnico de delimitación de los Espacios Naturales. Y ello en el bien entendido de que la equiparación territorial de los Espacios Naturales y los Lugares de Importancia Comunitaria implica la aplicación concurrente a los correspondientes territorios de los regímenes de protección de una y otra categoría, y no exclusivamente de esta última, como parecen dar a entender los recurrentes.

Descarta finalmente la Asamblea Regional que la aprobación de la disposición recurrida implique infracción del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. Observa que, en contra de lo afirmado por los recurrentes, la disposición recurrida no presenta dificultades de integración en el ordenamiento, ya que sólo afectará a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, y no genera ni agrava por sí misma una





dificultad de incardinación que se deriva de la complejidad intrínseca a un ordenamiento sectorial en el que concurren distintos sujetos con competencias normativas al respecto y que es generalizada en el ordenamiento jurídico actual. De hecho, una operación de similar virtualidad fue la operada por la propia disposición adicional tercera de la Ley 4/1992 sin que hubiera sido objeto de impugnación. Sin que pueda acogerse, por otra parte, la afirmación de que el precepto recurrido deje en situación de radical incertidumbre la situación jurídica de buena parte del territorio murciano de interés ecológico, particularmente por cuanto la determinación de los Lugares de Interés Comunitario depende de la aprobación de la Comisión Europea, ya que - aparte de que dicho proceso se encuentra en una fase tan avanzada que permite reconocer “una casi total estabilidad” a la lista contenida en el acuerdo al que se remite la Disposición recurrida- esta misma remisión tiene carácter recepticio.

9. Mediante providencia de 11 de diciembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sesenta y cinco Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.

Los Diputados recurrentes alegan que este precepto incurriría en inconstitucionalidad por vulneración del art. 9.3 CE y, de forma conexa, del art. 45 CE, por cuanto sería fruto de un ejercicio arbitrario, irrazonable e indebidamente motivado del poder público legislativo, desconocedor de la regla de la seguridad jurídica e incurso en incongruencia legislativa, en frontal oposición con la defensa y protección del medio ambiente sancionados constitucionalmente. A estas consideraciones se oponen el Gobierno de la Región de Murcia y la Asamblea Regional murciana, que solicitan la desestimación del recurso, si bien, esta última, de forma subsidiaria a su posible inadmisión por falta de representación procesal de los recurrentes.





2. Antes de formular consideración alguna sobre las alegaciones de fondo sostenidas por las partes debemos hacer dos puntualizaciones. Una, en primer lugar, para advertir que, por más que el precepto recurrido haya sido formalmente derogado, mantiene su vigencia en el seno del actual Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. Y otra para descartar que concurra el posible óbice procesal puesto de manifiesto por la Asamblea Regional en su escrito de alegaciones

En lo que a lo primero respecta, el precepto objeto del presente recurso de inconstitucionalidad ha sido formalmente derogado, como toda la Ley murciana 1/2001, en la que se incardina, por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (apartado 1 de su disposición derogatoria). A pesar de ello, tratándose de un Texto Refundido, el efecto derogatorio se explica precisamente por la incorporación al nuevo Texto, entre otras, de la Ley murciana 1/2001, lo que se concreta, por lo que ahora interesa, en que la disposición adicional octava del Texto Refundido vigente mantiene intacta la dicción de la disposición adicional octava de la Ley 1/2001 contra la que se dirigió, en su momento, el recurso que nos ocupa. Debemos concluir, por ello, parafraseando la STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 1.a), que la derogación del concreto precepto recurrido “no conlleva en esta ocasión la extinción sobrevenida del objeto del proceso”, toda vez que el precepto impugnado de la Ley murciana 1/2001 “ha sido reproducido literalmente, con la misma numeración (..), en el nuevo texto refundido” (en el mismo sentido STC 7/2012, de 18 de enero, FJ 1).

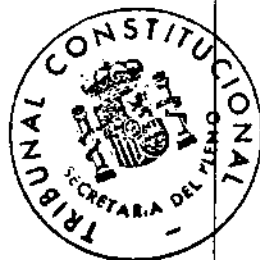


En el óbice procesal planteado por la Asamblea Regional de Murcia, se pone en duda, a la vista de la copia del poder notarial otorgado por los Diputados recurrentes al comisionado de la que en su momento se le dio traslado, la suficiencia de tal poder a los efectos de interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, razón por la cual insta a este Tribunal a comprobarlo y, en su caso, a inadmitir el recurso si, de existir tal óbice, éste resultase insubsanable. Resulta, sin embargo, constatado que, a la luz de la doctrina sentada en la STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 1. no concurre el óbice denunciado, toda vez que al escrito de interposición del recurso se acompaña poder notarial por el que los Diputados recurrentes designan a un comisionado para que pueda plantear -y seguir o desistir por todos sus trámites- recursos de inconstitucionalidad, poder al que se acompaña documento firmado por todos ellos en el que “manifiestan a los efectos del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, su voluntad expresa de impugnar mediante recurso de inconstitucionalidad ante ese Tribunal



contra la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia". Queda con ello, en efecto, suficientemente cumplido el requisito de postulación puesto en duda por la Asamblea murciana, dado que, tal y como se afirmó en la Sentencia más arriba citada, "como se deduce de la doctrina que este Tribunal ha formulado al respecto (STC 42/1985, ATC 205/1989, entre otras resoluciones), la representación del Comisionado parlamentario puede acreditarse mediante un poder notarial otorgado en términos generales, siempre que se acompañe de un acuerdo o documento en donde quede expresa la voluntad de los Diputados firmantes de presentar el concreto recurso de inconstitucionalidad de que se trate en cada caso".

3. Señalado lo anterior, el presente recurso se dirige contra la disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, precepto hoy vigente como disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. Dicha norma establece lo siguiente: "Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la disposición adicional tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000".



Para los Diputados recurrentes, este precepto incurre en vulneración de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de seguridad jurídica contenidos en el art. 9.3 CE, así como -de forma conexa- de la obligación de defender y proteger el medio ambiente contenida como principio rector de la política social y económica en el art. 45 CE. Según su razonamiento, el precepto recurrido, en la medida en que equipara en su dimensión territorial dos categorías de protección medioambiental de origen y contenido radicalmente distintos -los Espacios Naturales Protegidos y los Lugares de Importancia Comunitaria-, abocaría a la desprotección de más de 11.000 hectáreas de terrenos que hasta el momento de su entrada en vigor estarían protegidos bajo la cobertura formal de su declaración como Espacios Naturales Protegidos, siendo así que tal equiparación produciría las vulneraciones constitucionales señaladas por las razones que se sistematizan seguidamente:

A.- Las vulneraciones del principio de arbitrariedad vendrían sustentadas en tres tipos de razones.

El precepto recurrido incurriría en arbitrariedad, en primer lugar, por su propio origen, al

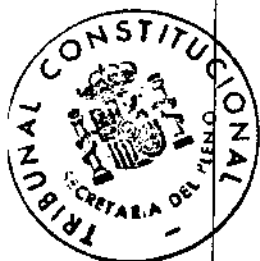


haber sido introducido mediante una enmienda de adición presentada por una Diputada autonómica en la fase terminal del procedimiento legislativo, sin que encuentre sustento -al decir de los Diputados recurrentes- en estudio previo alguno del Gobierno regional o de cualquier órgano de estudio o análisis encuadrado en la Administración autonómica, lo que redundaría en su falta de justificación.

En segundo lugar, los Diputados recurrentes fundamentan su alegación de arbitrariedad en un argumento sustantivo. La equiparación establecida por el precepto entre dos categorías de protección ambiental que difieren en su origen, en sus objetivos, en los criterios a aplicar para su determinación y en los regímenes de protección que les son aplicables carecería, por esos mismos datos, de toda justificación, siendo, en consecuencia, fruto de la "pura voluntad del legislador", con la consecuencia de sacrificar arbitrariamente y de forma desproporcionada los valores vinculados al art. 45 CE en relación con las cerca de 11.000 hectáreas de terreno que, por efecto de la equiparación señalada, quedarían excluidas de la protección otorgada por la red básica regional de espacios protegidos, con el efecto de permitir su transformación física.

En tercer y último lugar, como una infracción autónoma del principio de interdicción de la arbitrariedad, los Diputados recurrentes apuntan a la omisión total del sistema previsto constitucionalmente para la declaración de los Parques y Reservas en que se concretan los Espacios Naturales Protegidos, tal y como ha quedado establecido en el art. 15.1 LCEN (de carácter básico) y en el art. 48.6 de la Ley 4/1992, de modo que el legislador murciano habría obviado los elementos de juicio y ponderación que estuvieron en la base de la previa delimitación de los Espacios con la consecuencia de producir una regresión del nivel de protección que hubiera requerido una justificación razonable y suficiente.

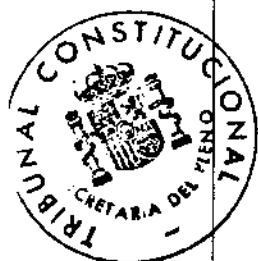
B.- En lo que se refiere a la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica, esta derivaría, en opinión de los Diputados recurrentes, del hecho de que los Lugares de Interés Comunitario no están siquiera determinados ni delimitados definitivamente en el precepto objeto del recurso, teniendo en cuenta que su aprobación corresponde a la Comunidad Europea y que el Acuerdo del Consejo de Gobierno no especifica su delimitación territorial. Resultaría así que la disposición recurrida dejaría en situación de radical incertidumbre el régimen aplicable de buena parte del territorio murciano de interés ecológico, tanto por no precisar en absoluto los nuevos límites territoriales de los espacios afectados, como por no incluir previsión intertemporal alguna "para absorber sus consecuencias sobre la pluralidad de los instrumentos en vigor y en





tramitación afectados por la misma". A ello se sumaría, finalmente, una incoherencia interna en el seno de la propia Ley 1/2001, por cuanto su art. 65 indica el deber de preservar del proceso urbanizador todo suelo que goza de un valor medioambiental especialmente relevante según la legislación sectorial, de modo que la reducción operada por la disposición recurrida en la extensión de los Espacios Naturales Protegidos, que pertenecerían a tal categoría, vendría a determinar la injustificada desprotección de los terrenos excluidos, lo que chocaría, en definitiva, con el entero espíritu de la propia Ley.

Todos estos argumentos son rebatidos por el Gobierno de la Región de Murcia y la Asamblea Regional en sus escritos de alegaciones, que vienen a coincidir en considerar que la disposición recurrida no incurre en arbitrariedad o en inseguridad jurídica, ni produce una menor protección medioambiental, puesto que se limita a ajustar con una mayor precisión, como resultado de estudios rigurosos sustentados en la evolución natural, socio-económica y científica en el tratamiento de unas categorías de protección que no serían, por definición, estáticas, los límites territoriales de los Espacios Naturales Protegidos a los de los Lugares de Interés Comunitario, definidos en función de parámetros científicos, técnicos y medioambientales muy superiores a los que se tuvieron en cuenta en su día a la hora de redactar la Ley 4/1992.



De forma más precisa sobre la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica, el Gobierno murciano, apelando a la doctrina constitucional habida al respecto, descarta que la disposición recurrida incurra en ninguno de los supuestos en los que se habría perfilado tal vulneración, siendo como es su objeto claro e, incluso, favorecedor de aquel principio al remitir a los poderes públicos y a los ciudadanos a una única delimitación geográfica. La Asamblea Regional, por su parte, descarta que la disposición recurrida presente dificultades de integración en el ordenamiento, ya que sólo afectará a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, sin generar o agravar por sí misma una dificultad de incardinación que se deriva de la complejidad intrínseca a ese ordenamiento sectorial. Del mismo modo que rechaza que la pendencia de la definitiva aprobación, por la Comisión Europea, de los Lugares de Interés Comunitario deje en situación de incertidumbre la situación jurídica de parte del territorio murciano de interés ecológico, dado que el proceso se encontraría en fase muy avanzada y la remisión que contiene el precepto recurrido tendría carácter recepticio.

A este planteamiento general suma la Asamblea Regional un doble argumento para rebatir la supuesta tacha de arbitrariedad de la disposición recurrida derivada del solo hecho de



tener su origen en una enmienda de adición que no estaría suficientemente justificada: aparte de llamar la atención sobre la limitada trascendencia de la indagación sobre el origen de los preceptos y sobre el alcance del derecho de enmienda, se precisa que la propia justificación de la enmienda, si bien sucinta, es suficientemente específica y evocadora de la justificación última de la disposición recurrida.

4. Así planteados los términos del presente recurso de inconstitucionalidad, comenzaremos examinando la primera de las tachas que se le formulan al precepto, la alegada arbitrariedad que se desprendería del origen mismo de la disposición recurrida, ya que, de ser aceptada, deberíamos concluir que el precepto es inconstitucional, sin necesidad de hacer indagación alguna sobre su contenido.

Alegan los Diputados recurrentes que la disposición recurrida resulta arbitraria por el mero hecho de haber sido introducida mediante una enmienda de adición presentada por una Diputada autonómica en la fase terminal del procedimiento legislativo, sin apoyo alguno en estudios o análisis del Gobierno regional o de la Administración murciana, huérfana de una argumentación "minimamente plausible". Planteamiento al que se opone la Asamblea Regional cuando -a la vez que relativiza la trascendencia que para la apreciación de la constitucionalidad de los preceptos legales tenga su origen- afirma que la enmienda de la que el precepto procede es suficientemente explícita por cuanto permitiría deducir que su introducción se encuentra justificada en los estudios técnicos realizados para el Ejecutivo murciano al hilo de la determinación de los Lugares de Importancia Comunitaria.

En el análisis de esta tacha debemos partir de las circunstancias en que el precepto fue incorporado a la Ley que lo integró en su momento, dado que en esta última cuestión se centra ahora el debate.

La disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, hoy vigente como disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, fue introducida mediante una enmienda de adición propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, la V-8555 (Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, V Legislatura, nº 73, de 28 de marzo de 2001, pp. 3235-3236). Dicha enmienda recogía como justificación la siguiente: "Como consecuencia de la aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente, se han





declarado límites territoriales (sic) como lugares de protección comunitaria que coinciden, en su mayoría, con los espacios naturales protegidos por la legislación regional. Es por tanto aconsejable ajustar los límites de estos últimos a los Lugares de Importancia Comunitaria, lo que permitirá a su vez la redacción de los documentos de gestión de estos espacios, de acuerdo con la normativa comunitaria”.

La doctrina de este Tribunal sobre la regularidad constitucional del ejercicio del derecho de enmienda se recoge en las SSTC 119/2011, de 5 de julio y 136/2011, de 13 de septiembre. En particular el fundamento jurídico 7 de la segunda de ellas señala que:

“Aunque este Tribunal había señalado que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 b)] y que los arts. 90.2 CE y 107 RS “no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados” (STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 3), sin embargo, también había afirmado que uno de los requisitos de los que debe revestirse el ejercicio de la facultad de enmendar es el de que “versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar”, de modo tal que haya una “correlación entre proyecto y enmienda” (STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 5). Correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, indicábamos, que “es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado”, no bastando para cumplir con este requisito “una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado”, al ser necesario no sólo “que se inscriban en el mismo sector material”, sino también “que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado” o, lo que es lo mismo, que haya “una relación de homogeneidad” entre las enmiendas y el texto enmendado y que aquéllas sean “congruentes” con éste (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4).

Con el objeto de revisar y clarificar la anterior doctrina, la reciente STC 119/2011, de 5 de julio, ha analizado las diferentes resoluciones dictadas en la materia, tanto en procesos de control de constitucionalidad de disposiciones con rango de ley como en recursos de amparo, concluyendo, en primer lugar, y con carácter general, que desde la perspectiva constitucional cabe extraer una “exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar” que derivaría “del carácter subsidiario que, por su





propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado”, habida cuenta que “la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad”, razón por la cual, “[l]a enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa”

Conforme a dicha doctrina, el FJ 8 de la STC 136/2011 recalca que “el derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con ésta, cuya oportunidad y alcance sólo podrá cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se tratara, o en el debate de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado. Con ello se evita que a través del procedimiento parlamentario se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción *ex novo* de materias ajenas al mismo. En consecuencia, no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma.”



A la vista de la doctrina sentada por este Tribunal acerca del alcance de la facultad de enmienda, fácilmente se colige que la alegación que nos ocupa no puede ser estimada, pues es evidente que la enmienda introducida guarda una conexión mínima de homogeneidad con la iniciativa legislativa en cuestión, por cuanto, desde el punto de vista de los usos posibles del suelo no es indiferente la existencia de zonas del territorio autonómico sometidas a algún tipo de régimen de protección ambiental, teniendo presente además que, como se infiere del art. 66 tanto de la Ley 1/2001 como del Decreto Legislativo 1/2005, todo suelo que no tenga la calificación de urbano o deba preservarse del proceso urbanizador, por, entre otras razones, las medioambientales, tiene la condición de urbanizable.

5. La respuesta a los otros dos motivos de inconstitucionalidad exige la formulación de una serie de consideraciones previas pues, partiendo de que el precepto recurrido tiene como objeto la equiparación territorial de los Espacios Naturales Protegidos con los Lugares de Importancia Comunitaria “a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de



2000". sólo podremos valorar su verdadero alcance, a fin de responder a las restantes quejas planteadas después de analizar una y otra figuras, en especial, en lo relativo a la determinación de sus límites territoriales.

Procede ahora advertir que la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, recoge en sus distintos apartados, con distinto alcance y precisión, una serie de Espacios Naturales Protegidos, a los que se otorgan distintas categorías de protección ambiental. En lo que ahora importa, esta disposición adicional tercera y el Anexo de la Ley murciana 4/1992, a los que se remite la disposición objeto del presente recurso cuando se refiere a los Espacios Naturales Protegidos, identifican una serie de Espacios, bajo distintas categorías, precisando, en la gran mayoría de los casos, de forma minuciosa, sus límites territoriales. Tales límites territoriales, por efecto de la disposición objeto del presente recurso, quedan equiparados a los de "los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000", por lo cual hemos ahora de acudir a ese Acuerdo de referencia, publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 181, de 5 de agosto de 2000. En el mismo se advierte que en el apartado primero se acuerda "designar los siguientes lugares de importancia comunitaria en la Región de Murcia, susceptibles de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados posteriormente como zonas especiales de protección, con una superficie total de 164.066 hectáreas de superficie terrestre y 185.279 hectáreas de superficie marina, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 1.997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres", encabezamiento que da entrada a un listado de cincuenta nombres, acompañados por un código alfanumérico, distribuidos en dos grandes apartados "Medio Terrestre" y "Medio Marino", sin que, para ninguno de ellos, se haga precisión alguna, ni directa ni por remisión, respecto de su ámbito territorial.

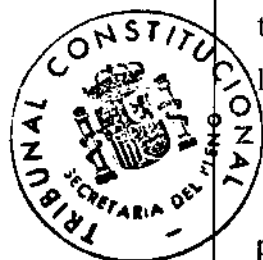
Sin entrar ahora en más indagaciones, del texto transcrito se desprende con toda claridad que el objetivo de la disposición recurrida es lograr la equiparación territorial entre los Espacios Naturales Protegidos ya existentes y los Lugares de Importancia Comunitaria en trámite de designación. Se trata, en definitiva, de identificar los límites territoriales de "los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la disposición adicional tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia" con los de "los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28





de julio de 2000", de modo que el alcance pleno del precepto sólo queda completado si nos remitimos a uno y otro textos de referencia.

5. Los Espacios Naturales Protegidos son reconocibles como la figura más clásica de las incorporadas a nuestro ordenamiento para la protección de la naturaleza. En los términos del art. 10.1 de la Ley 4/1989, sustancialmente volcado en el vigente art. 27.1 de la Ley 42/2007, se consideraban como Espacios Naturales Protegidos "aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes" que fueran "declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta Ley". En definitiva, con esta definición el legislador ha asumido la caracterización ya clásica de los Espacios Naturales Protegidos, que distingue en los mismos un elemento territorial -la delimitación territorial del Espacio-, un elemento formal -su declaración expresa como tal- y un elemento teleológico - primordialmente, la preservación de sus cualidades ecológicas, sin perjuicio de posibilitar su disfrute y fomentar el desarrollo socioeconómico del entorno-, se hace evidente que la más precisa delimitación del territorio abarcado por la declaración de Espacio Natural Protegido es imprescindible para acotar la zona concreta sometida al peculiar régimen derivado de tal declaración.



El primer elemento, pues, de los Espacios Naturales Protegidos, como se deriva de su propia denominación, es su condición espacial, territorial, geográfica. En los términos de la STC 102/1995, un Espacio Natural Protegido se identifica como una "zona localizada e individualizada", siendo, en definitiva, criterio determinante de la declaración de una determinada zona como Espacio Natural Protegido la más precisa delimitación de su ámbito, lo cual se explica, precisamente, por las consecuencias derivadas de dicha declaración. Esta caracterización de los Espacios Naturales Protegidos, que hace crucial la máxima precisión en su delimitación geográfica, se demuestra en relación con sus distintas clases, identificadas en el momento de interposición del recurso por el art. 12 LCEN (cuyo carácter básico, en conexión con el art. 21.2, ratificó la STC 102/1995, FJ 17), y actualmente en el art. 29 de la Ley 42/2007, así como por el todavía vigente art. 48 de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, cuando recoge cada una de las figuras e protección por referencia a la LCEN, norma estatal vigente en el momento de su aprobación.

La exigencia de fijación precisa de la delimitación geográfica de las áreas declaradas



como Espacios Naturales Protegidos se vincula, además de con la finalidad de preservar el patrimonio natural y la biodiversidad, con las intensas consecuencias que de tal declaración se derivan, no sólo para los terrenos inmediatamente incorporados a la delimitación del Espacio, sino también, en su caso, para los terrenos adyacentes, a través de las figuras de las Zonas Periféricas de Protección y de las Áreas de Influencia Socioeconómica. Las primeras pretenden “evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior” (art. 37 de la Ley 42/2007, trasunto del art. 18 LCEN). Las segundas, en los términos del art. 38 de la Ley 42/2007 que recoge lo anteriormente dispuesto por el citado art. 18 LCEN, se establecen con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio, y estarán integradas, al menos, por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección, con especificación del régimen económico y las compensaciones adecuadas al tipo de limitaciones. Se trata en ambos casos, como puso de manifiesto la STC 102/1995, FJ 17, de crear una “zona de influencia, con la ampliación espacial (del ámbito de los Espacios) que tiene una función de escudo o muralla, efecto eventual, inducido por la declaración de un espacio natural como protegible”. Se demuestra así, a la vista de todo lo anterior, que en la declaración de un Espacio Natural Protegido resulta del todo imprescindible que se ofrezca la más precisa delimitación territorial de las áreas que abarca el Espacio de que se trate, tal como apreciamos en la STC 102/1995 (FJ 17), en la que insistimos que la declaración de una determinada área territorial como Espacio Natural Protegido es el factor formal que, junto con el factor material “consistente en la configuración topográfica con sus elementos geológicos, botánicos, zoológicos y humanos”, configura la “calidad de espacio natural protegido”.

7. Los Lugares de Importancia Comunitaria, por su parte, se explican por su integración en la “Red Ecológica Europea Natura 2000”, creada por la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre -conocida como Directiva Hábitats-. Para la transposición de la citada Directiva se aprobó el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, vigente en el momento de interponerse el presente recurso de inconstitucionalidad. En la actualidad la norma que regula esta cuestión es la Ley 42/2007, en cuyo Capítulo III del Título II se incorporan previsiones sobre lo que se califican como “Espacios protegidos Red Natura 2000”, si bien se mantiene, sin embargo, la vigencia del Real Decreto 1997/1995.



Conviene resaltar que la figura de los Lugares de Importancia Comunitaria es transitoria, pues se pretende que su declaración desemboque en la creación de una Zona de Especial Conservación, esto es, los lugares propicios para el mantenimiento en un estado de conservación favorable o el restablecimiento de un tipo de hábitat natural de interés comunitario o de una especie de interés comunitario. A tales efectos los Lugares de Importancia Comunitaria se definen como "aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario" (art. 42.1 de la Ley 42/2007 y, en similares términos, art. 2.k) del Real Decreto 1995/1997). A las Comunidades Autónomas cumple elaborar una lista de lugares situados en sus respectivos territorios que puedan ser declarados como zonas especiales de conservación, lista que, por el órgano estatal competente, se propondrá a la Comisión Europea, a quien compete seleccionar y aprobar de forma definitiva la lista de Lugares de Importancia Comunitaria en un plazo máximo de seis años desde la notificación de la Directiva, de modo que los correspondientes espacios sólo estarán propiamente sometidos al régimen previsto en la Directiva para los Lugares de Importancia Comunitaria una vez se haya aprobado la correspondiente lista de Lugares por parte de la Comisión.

La aprobación por la Comisión Europea de la lista de Lugares correspondiente a la región biogeográfica mediterránea, a la que pertenece la Región de Murcia, no tuvo lugar hasta el 19 de julio de 2006, mediante Decisión 2006/613/CE (DOCE L259/1, de 21.9.2006). Esta lista ha sido sucesivamente sustituida por las aprobadas mediante Decisiones 2008/335/CE, de 28 de marzo de 2008 ; 2009/95/CE, de 12 de diciembre ; 2011/85/UE, de 10 de enero y Decisión 2012/9/UE, de 18 de noviembre de 2011, por la que se adopta una quinta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, siendo esta última la actualmente vigente, siendo así que en todas ellas se incorporan, sin alteración alguna, como Lugares de Importancia Comunitaria los mencionados en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia de 28 de julio de 2000, al que se remite la disposición que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. En las listas aprobadas por la Comisión Europea, los Lugares se identifican con el mismo código de referencia, añadiendo información sobre su superficie, en hectáreas, y sobre sus coordenadas geográficas, lo que se corresponde con la naturaleza misma y con el régimen jurídico que les es aplicable a estos espacios. Téngase en



cuenta, a este respecto, que el concepto mismo de "Lugar" sobre el que se proyecta su posible calificación como "Lugar de Importancia Comunitaria", requiere una clara precisión geográfica si nos atenemos a la definición de la Directiva Hábitats, que especifica que se trata de "un área geográfica definida, de superficie claramente delimitada".

A la vista de todo lo anterior, podemos avanzar una primera conclusión relevante para el presente proceso, pues resulta que las categorías de "Espacio Natural Protegido" y de "Lugar de Importancia Comunitaria" no son equivalentes, aunque pueden llegar a coincidir en un mismo espacio territorial. Una y otra categorías encajan en ámbitos normativos diversos, son fruto de procedimientos de declaración distintos y están sometidas a regímenes jurídicos de distinto alcance, y lo que es más importante, a los efectos que ahora interesan, la declaración de los segundos corresponde a las autoridades europeas, siendo la función de la autoridad nacional la de propuesta, y en tales términos tiene que ser entendido el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia al que la disposición que enjuiciamos hace referencia.

8. Señalado todo lo anterior estamos ya en condiciones de plantearnos si la disposición objeto del presente recurso puede resultar, por su contenido, tal y como sostienen los Diputados recurrentes, vulneradora de los principios de interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica y, por ende, de los valores medioambientales sancionados constitucionalmente. En el planteamiento de los recurrentes, estas alegaciones, el carácter arbitrario de la norma impugnada y su contradicción con el principio de seguridad jurídica consagrado por el art. 9.3 CE, en ambos casos en relación con el art. 45 CE, se presentan separadas. Sin embargo es posible apreciar que guardan una estrecha relación, pues la concreción del fundamento de la decisión del legislador, determinante de la alegada arbitrariedad de la norma, se vincula a la indeterminación que el precepto introduciría respecto a la delimitación territorial de los espacios naturales protegidos en la Región de Murcia. Indeterminación territorial que es, a su vez, fundamento de la queja relativa a la vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, lo que, en suma, nos obliga a examinar esta última alegación con preferencia a la otra.

Para responderla debemos partir de la finalidad del precepto cuya intención es, como ya hemos establecido, redelimitar los Espacios Naturales Protegidos mencionados en la disposición adicional tercera y Anexo de la Ley murciana 4/1992 para equiparlos a "los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000", lo que -así planteado y por las razones que pasamos a exponer- supone una

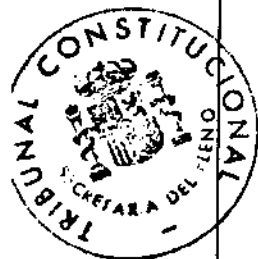




TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

vulneración del principio de seguridad jurídica.

Ya ha quedado antes descrito que el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, al que se remite la disposición recurrida, se limita a especificar una lista de cincuenta nombres, acompañados de un código alfanumérico, encabezados por un texto en el que se advierte que el Consejo de Gobierno murciano ha acordado “designar los siguientes lugares de importancia comunitaria en la Región de Murcia, susceptibles de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados posteriormente como zonas especiales protección, con una superficie total de 164.066 hectáreas de superficie terrestre y 185.279 hectáreas de superficie marina, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 1.997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”. Se trata de la lista de Lugares de Importancia Comunitaria propuestos por la Comunidad Autónoma murciana para su traslado, por parte del Ministerio competente, a la Comisión Europea para su definitiva aprobación como tales y, sucesivamente, en el plazo máximo de seis años, para su declaración como Zonas de Especial Conservación por parte de la propia Comunidad Autónoma murciana. Todo ello en cumplimiento de la Directiva Hábitats.



A pesar de que el art. 4 del Real Decreto 1997/1995, al que el Acuerdo de referencia se remite, advierte -en plena sintonía con la Directiva Hábitats- que la lista elevada propuesta por la Comunidad Autónoma “irá acompañada de información relativa a cada lugar, que incluirá un mapa del mismo, su denominación, su ubicación y extensión”, ninguno de estos datos se ha hecho público a través del Acuerdo del Consejo de Gobierno al que se remite la disposición recurrida. Resulta, por ello, de imposible conocimiento cuál es el efecto real de la redelimitación operada por la disposición recurrida sobre los Espacios Naturales Protegidos que menciona. Frente a la precisión con la que la disposición adicional tercera y Anexo de la Ley murciana 4/1992 establecen, en la mayoría de los casos, la delimitación de los Espacios Naturales en cuestión, el Acuerdo de 28 de julio de 2000 no contiene precisión alguna al respecto, de modo que se hace imposible conocer el efecto real de la redelimitación supuestamente operada por la disposición recurrida sobre los Espacios Naturales Protegidos, siendo así que no se han hecho públicos datos referenciadores de la extensión de los Lugares de Importancia Comunitaria mencionados en aquel Acuerdo hasta la publicación de la decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006 para la adopción de una primera lista de Lugares de Importancia Comunitaria para la región biogeográfica mediterránea, a la que corresponde la Región de Murcia (Decisión



2006/613/CE, DOCE L259/1, de 21.9.2006).

Tal y como hemos afirmado recientemente en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, sistematizando nuestra doctrina anterior respecto del principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE, dicho principio “ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)”. Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es mas, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico. “De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5)”. Lo cual sucede, precisamente, con la disposición que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

Resulta, en efecto, evidente que la disposición objeto del recurso que nos ocupa genera confusión o duda generadora en sus destinatarios de una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento, tanto para los titulares de los terrenos incluidos en la delimitación de los Espacios Naturales Protegidos establecida por la Ley 42/1992, y que la disposición recurrida pretende modificar, como para los titulares de terrenos adyacentes, sometidos -como hemos visto- a un régimen peculiar dirigido a la protección de aquéllos, y, en último término, para todos los ciudadanos en cuanto que posibles usuarios de los Espacios Naturales Protegidos. Del mismo modo que genera incertidumbre sobre sus efectos, que resultan desconocidos toda vez que, a la vista de la disposición recurrida, no se puede





quiera saber si los Espacios Naturales Protegidos en cuestión mantienen, amplían o reducen su ámbito territorial. La nueva delimitación de los Espacios Naturales Protegidos supuestamente operada por la disposición recurrida no es, en efecto, deducible de la dicción literal del Acuerdo de 2000 al que ella misma se remite. De haber sido más específico al respecto este Acuerdo, y a la vista de la literalidad de la disposición objeto del recurso, podría descartarse que la disposición produzca confusión o incertidumbre en cuanto a sus efectos, con independencia del curso sucesivo que hubiera seguido la tramitación del procedimiento de declaración de los Lugares de Importancia Comunitaria en sede europea. No siendo así, y partiendo de los argumentos ofrecidos por el Gobierno murciano y la Asamblea Regional para descartar que la norma produzca lesión alguna del principio de seguridad jurídica, apelando al carácter recepticio de la remisión y a lo avanzado del proceso de declaración de los Lugares de Importancia Comunitaria, debemos concluir que en tal caso la inseguridad producida por la norma es todavía mayor, habiendo quedado la delimitación definitiva de los Espacios Naturales Protegidos operada por la disposición recurrida en suspenso durante más de cinco años, desde su aprobación en abril de 2001 hasta la aprobación por la Comisión Europea de la primera lista de Lugares de la región mediterránea en septiembre de 2006.



Resulta así que la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad genera inseguridad jurídica sobre todos sus destinatarios, lo que supone, dado su ámbito material, generar inseguridad jurídica, en último término, sobre todos los ciudadanos en cuanto a las concretas partes del territorio autonómico acreedoras de protección ambiental, con las consecuencias de todo orden que ello conlleva, en particular en un ámbito en el que está en juego la realización de un bien constitucional como la preservación del medio ambiente ex. art. 45 CE. En el fundamento jurídico sexto de esta resolución analizamos el sentido y alcance de la declaración de una determinada zona como Espacio Natural Protegido, tanto para los titulares de los terrenos incluidos en su ámbito, como para los titulares de los terrenos colindantes, como, en último término, para los ciudadanos en general, cuyo disfrute presente y futuro de los valores medioambientales que incorpora es uno de los objetivos de su declaración, sin perjuicio de las posibles restricciones a su uso y disfrute en garantía de su protección.

La conclusión alcanzada acerca de la indefinición del concreto alcance de la redelimitación de los Espacios Naturales Protegidos murcianos supuestamente operada por la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es, por sí misma, determinante de su inconstitucionalidad. Esta indefinición impide, además, hacer valoración alguna sobre las



alegaciones de arbitrariedad sustancial de la norma vertidas por los Diputados recurrentes, basadas en todo caso en la interpretación de que la disposición recurrida ha operado una reducción del ámbito de los Espacios Naturales Protegidos que resultaría lesiva del medioambiente. Tal y como hemos concluido, la disposición objeto de recurso, como tal, es absolutamente imprecisa en cuanto al alcance de la redelimitación pretendida, de modo que toda apreciación sobre la alegada arbitrariedad en la que incurriría se movería en el terreno de la pura hipótesis, pues no es posible, apreciado lo anterior, realizar un análisis de las motivaciones posibles de la norma y de sus eventuales consecuencias.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nula la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a trece de diciembre de 2012

