

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3533 *Sala Primera. Sentencia 18/2012, de 13 de febrero de 2012. Recurso de amparo 111/2010. Promovido por la Generalitat Valenciana en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que declaró haber lugar al recurso de casación formulado frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimatoria de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el decreto autonómico de ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): imposibilidad de reparar la lesión que se denuncia al hacer referencia a un reglamento autonómico que ya había sido declarado nulo por Sentencia que había ganado firmeza al momento de dictarse la resolución judicial impugnada.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 111-2010, promovido por la Generalitat Valenciana, contra la Sentencia dictada el 30 de septiembre de 2009 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3742-2005 interpuesto por Oleza Inversiones, S.L., contra la Sentencia de 13 de enero de 2005 de la Sección Tercera de la Sala del mismo orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 1140-2003 promovido por la antes citada compañía contra el Decreto 60/2003, 13 de mayo, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja y el Fondó). Ha comparecido Oleza Inversiones, S.L., representada por la Procuradora doña Pilar Azorín-Albiñana López, asistida del Abogado don Federico Ros Cámara. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 8 de enero de 2010 la Abogada de los Servicios Jurídicos de la Generalitat Valenciana interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo que se ha citado en el encabezamiento. Los hechos en los que tiene su origen el recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Oleza Inversiones, S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de La Mata y Torrevieja y el Fondó). En su recurso contencioso-administrativo Oleza Inversiones, S.L., entre otras

alegaciones, denunció que el Decreto impugnado, que establecía la ordenación de los usos y actividades de las zonas periféricas de protección de los Parques Naturales de las Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja y el Fondó de Crevillent-Elx, había quedado privado de objeto en lo que se refería al Paraje Natural (luego Parque Natural) de las lagunas de La Mata y Torrevieja, y ello porque el art. 3 del Plan rector de uso y gestión del Paraje Natural de la Comunidad Valenciana de las Lagunas de La Mata y Torrevieja, aprobado por Decreto 49/1995, de 22 de marzo, artículo que fijaba un perímetro de quinientos metros de zona de protección, había sido objeto de anulación previa en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2003, recaída en el recurso de casación 2609/1998. Alegó igualmente que el Decreto que impugnaba no podía establecer *ex novo* la zona de protección, pues lo vedaba el art. 18 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre (LCEN, en lo sucesivo), entonces vigente, que reservaba a la ley la posibilidad de establecer zonas periféricas de protección del espacio natural protegido propiamente dicho.

b) La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, a la que correspondió conocer del recurso de Oleza Inversiones, S.L., lo desestimó en su Sentencia de 13 de mayo de 2005. Se razona en dicha Sentencia que fue la disposición adicional segunda de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, la que creó el Parque Natural de las Lagunas de La Mata y Torrevieja, y que el art. 29 de dicha Ley disponía, en su apartado 1, que la declaración de espacio natural protegido podría incluir la delimitación de áreas de amortiguación de impactos en las que se aplicarán medidas específicas destinadas a evitar impactos negativos sobre los espacios protegidos, y en su apartado 2 que el establecimiento o alteración de la delimitación de dichas áreas de amortiguación de impactos y el régimen de protección aplicable en las mismas podría llevarse a cabo también en los instrumentos de ordenación del espacio protegido. «Nos encontraremos, pues, con una normativa legal autonómica que, en su ámbito competencial, crea un espacio natural protegido (el Parque Natural de las Salinas de la Mata y Torrevieja) y que posibilita la creación de áreas de amortiguación de impactos (zonas periféricas de protección) destinadas a evitar impactos negativos sobre el espacio protegido, de manera que el Decreto 60/2003 constituye un instrumento de ordenación de usos y actividades en el ámbito de la zona periférica de protección del Parque natural de las Salinas de la Mata y Torrevieja, con la finalidad de compatibilizar dichos usos con los objetivos de protección del Parque Natural, todo ello de conformidad a la normativa autonómica citada, al artículo 18 de la Ley estatal 4/1989 y a la STS de 16-6-2003».

c) Oleza Inversiones, S.L., interpuso recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Denunció que la Sentencia impugnada infringía el art. 18 y la disposición adicional quinta LCEN, así como el artículo 149.1.23 CE. Según la recurrente, conforme al art. 18 LCEN, precepto declarado básico en la disposición adicional quinta de dicha Ley, la zona periférica de protección sólo se puede establecer en los espacios naturales protegidos creados por una norma con rango de ley. Como el espacio natural protegido en cuestión había sido creado por el Decreto 237/1996 de la Generalidad Valenciana en lugar de por una ley, no cabía establecer zonas periféricas de protección como las que pretendía ordenar el Decreto 60/2003 impugnado. Debería haber sido la propia ley de creación del espacio protegido la que, en su caso, estableciera las limitaciones. Además, el art. 29.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, contradecía la legislación básica estatal al permitir la creación o alteración de la zona periférica de protección al margen de la norma con rango de ley de creación del espacio natural protegido. Pidió la recurrente que se dictara Sentencia por la que se casara y anulara la recurrida, declarándose la nulidad del Decreto 60/2003, de 13 de mayo. Admitido el recurso de casación, la representación procesal de la Generalidad Valenciana formuló oposición al mismo.

d) El 30 de septiembre de 2009 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dictó Sentencia. En su fundamento jurídico segundo se deja constancia de que contra el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, se habían interpuesto otros cuatro recursos contencioso-administrativos, además del promovido por Oleza Inversiones, S.L., que habían resultado siendo desestimados en otras tantas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Tres de esas Sentencias habían sido objeto de sendos recursos de casación, de los cuales, los dos ya resueltos lo habían sido en sentido estimatorio, llevando a la anulación del Decreto en Sentencias de 30 de junio y 1 de julio de 2009. Y en el fundamento jurídico quinto la Sentencia declara que «este recurso de casación ha quedado, sobrevenidamente, desprovisto de objeto» y ello porque en las dos Sentencias de 30 de junio y 1 de julio de 2009 a que se había hecho antes referencia se había anulado el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, objeto del pleito. Seguidamente se reproduce en lo sustancial el fundamento jurídico quinto de esta última Sentencia, resolutoria del recurso de casación 589 de 2005. En el pasaje reproducido se razona que en el art. 18 LCEN se impone una reserva formal de ley para la creación de zonas de protección de los parques naturales y que, en cuanto «al artículo 29 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, en relación con el 37.2 del mismo texto legal autonómico, en los que fundamentalmente insiste la sentencia de instancia ... la contradicción entre dichas normas autonómicas con la básica estatal (18 de la LCEN) parece evidente, ya que la posibilidad de establecimiento –o alteración– de las zonas de protección a través de instrumentos de ordenación del espacio protegido, y no a través de la norma con rango de ley, se opone a lo establecido en la legislación estatal, sin que la normativa autonómica pueda dejar sin efecto la reserva legal estatal contenida, además, en una norma básica. Debe, pues, rechazarse el apoyo que la sentencia de instancia intenta encontrar en dichos preceptos para mantener la legalidad del Decreto 60/2003 impugnado, cuando se dice que "el Decreto 60/03 constituye un instrumento de ordenación de usos y actividades en el ámbito de la zona periférica de protección del Parque Natural de las Salinas de la Mata y Torrevieja", o bien, cuando añade que "el artículo 37.2 de la Ley valenciana 11/1994, otorga cobertura legal a la ordenación impugnada, sustitutiva del régimen previsto para los perímetros de protección por el anterior PRUG de 22 de marzo de 1995".». Se continúa la cita de la Sentencia de 1 julio de 2009 argumentando que, además, «el Decreto 60/2003 impugnado no puede ser considerado como un "instrumento de ordenación de usos y actividades en el ámbito de la zona periférica de protección", por cuanto tal misión –artículo 15 de la LCEN– está encomendada a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, que debe ser aprobado con anterioridad al PRUG, como dispone, además del precepto de la citada Ley estatal, el mismo artículo 31.1 de la ley autonómica valenciana 11/1994. El supuesto excepcional de declaración de parques y reservas naturales –sin previa aprobación de un PORN–, que se contempla en el artículo 15.2 de la LCEN, tampoco resulta de recibo en el supuesto de autos por evidentes razones temporales (un año a partir de la declaración del parque) y materiales –esto es, porque no es un PORN, sino un PRUG–, y, todo ello, además, por no haberse justificado, de forma expresa, las razones que exigían su creación.» Por esas mismas razones, dice la Sentencia impugnada en este recurso de amparo, «procede declarar haber lugar a este recurso de casación, a fin de revocar la sentencia de instancia». En el fallo se declara haber lugar al recurso de casación y en consecuencia se revoca la Sentencia de 13 de enero de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, se estima el recurso contencioso-administrativo y se anula el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, que se declara disconforme a Derecho.

e) Notificada la Sentencia del Tribunal Supremo, la representación procesal de la Generalitat Valenciana promovió incidente de nulidad de actuaciones, denunciando que aquélla vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva por la errónea interpretación del sistema de fuentes del Derecho establecido en la Constitución, obviando que los Jueces y Tribunales están sujetos al imperio de la ley. Tal vulneración derivaba del desplazamiento

que había efectuado la Sentencia de los arts. 29 y 37.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, por considerar que entraban en contradicción con el art. 18 LCEN, sin planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con los preceptos legales autonómicos inaplicados. Aunque la selección de la norma aplicable al caso forma parte de las facultades inherentes a la potestad de juzgar, el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley de desarrollo ante un eventual juicio de incompatibilidad con la norma básica o la Constitución. Se interesó que se declarara la nulidad de la Sentencia con retroacción de las actuaciones, para que se dictara otra nueva, previo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad con carácter previo a la adopción de cualquier resolución por la que se dejara de aplicar un precepto legislativo autonómico.

f) En providencia de 10 de noviembre de 2009 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo declaró no haber lugar a la admisión del incidente porque «el problema de las relaciones y el significado de la Ley básica estatal 4/1989 y la Ley autonómica 11/1994 fue profusamente tratado por la entidad "Oleza Inversiones, S. L." en su escrito de casación (motivo primero), al que la Generalidad Valenciana respondió o pudo responder lo que tuvo a bien su escrito de oposición. Se trata, en consecuencia, de una cuestión planteada por las partes y decidida por el Tribunal en su sentencia ... sobre la cual no se puede volver por medio de un incidente de nulidad de actuaciones cuyo campo de acción queda limitado a cuestiones sobre las que el Tribunal sentenciador no se ha pronunciado».

2. En su demanda de amparo la Generalitat Valenciana, tras exponer los antecedentes del caso, denuncia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), comenzando por defender que es titular del mencionado derecho fundamental. Denuncia la incorrecta interpretación del sistema de fuentes establecido en la CE. Concretamente discute el «efecto desplazamiento» que argumenta la Sentencia impugnada. En palabras de la recurrente, «la Sentencia que ahora impugnamos abre una fisura en el sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, porque cualquier juez o tribunal podría considerar que una ley autonómica de desarrollo vulnera la norma básica, del mismo modo que también podría considerar que lo básico ha invadido las competencias de las normas de desarrollo, abocando a un sistema disperso o difuso de control de constitucionalidad, que encuentra un reparo: que no es el previsto en la Constitución, ni en su sistema de fuentes, ni en el modo de control de las mismas, es decir, con el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad». Dicho de otro modo, en el núcleo de la queja se sitúa el no planteamiento de la pertinente cuestión de inconstitucionalidad cuando el órgano judicial albergaba dudas (por decir lo menos) acerca de la validez de la norma autonómica de desarrollo de las bases estatales en materia de protección ambiental. En apoyo de su pretensión anulatoria de la Sentencia impugnada cita la recurrente la doctrina contenida en la STC 173/2002, de 9 de octubre, que otorgó el amparo por inaplicación de una ley. Además, se mencionan otras resoluciones de este Tribunal Constitucional (por orden de cita, SSTC 90/1990, de 23 de mayo, 23/1988, de 22 de febrero, y 12/1991, de 28 de enero). Corolario de lo expuesto es que la resolución judicial controvertida ha rebasado el «ámbito jurisdiccional atribuido por el ordenamiento jurídico», incurriendo en arbitrariedad, pues la solución adoptada no puede calificarse de exégesis racional del ordenamiento ni supone el ejercicio de la potestad de selección de la norma jurídica aplicable reconocida a los órganos judiciales en el art. 117.3 CE, habida cuenta de que ese precepto constitucional «no faculta al juez a que, una vez seleccionada la única norma aplicable al caso concreto, simplemente la inaplique, desconociendo el principio de legalidad inherente al Estado de Derecho que la Constitución enuncia en su Título Preliminar (art. 9.3), y que es un límite no sólo de la actuación administrativa (art. 103.1 CE) sino también de la judicial (art. 117.1 CE; STC 137/1997, de 21 de julio, FJ 2), y soslayando en el supuesto de colisión internormativa el procedimiento expresamente establecido en la norma suprema a tal fin, la cuestión de inconstitucionalidad del art. 163. La norma legal, en tanto que este Tribunal no la declare

inconstitucional y por ello nula, está vigente (STC 23/1988, de 22 de febrero, FJ 1) y por ello deberá aplicarse.»

En cuanto a la especial trascendencia constitucional del recurso, se alega que lo que subyace en el mismo no es sólo la defensa del interés general que corresponde a la Administración demandante, sino también, y especialmente, la protección de los principios básicos de un sistema democrático encarnados en la dignidad de una ley aprobada por un Parlamento que representa la voluntad del pueblo valenciano. El Tribunal Supremo ha dictado una resolución sin atender al sistema de fuentes establecido, con el trastorno que ello supone para el adecuado funcionamiento del sistema de distribución de poderes basado en la legitimación democrática de las leyes por «la voluntad popular, plasmada en la aprobación de una Ley por la Asamblea Legislativa legítimamente constituida, como es en este caso el Parlamento valenciano».

Termina la demanda pidiéndonos que dictemos Sentencia declarando la vulneración del derecho de la demandante a la tutela judicial efectiva, a una Sentencia fundada en Derecho y a un proceso con todas las garantías y restableciendo en su derecho a la parte recurrente y que, a tal fin, declaremos la nulidad de la Sentencia impugnada, retrotrayendo las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior al de dictarse la misma a fin de que se pronuncie otra en la que se respeten los derechos vulnerados.

3. En providencia de esta Sala de 4 de octubre de 2010 se acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo de la Generalitat Valenciana y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y del Tribunal Supremo la remisión de testimonios de los recursos contenciosos-administrativos y de casación ante ellas tramitados e interesar de aquélla que emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento ordinario núm. 1140-2003, con excepción de la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

4. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sección Primera de 17 de noviembre de 2010 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones y por comparecida y parte en nombre de Oleza Inversiones, S.L., a la Procuradora doña Pilar Azorín-Albiñana López y se dio vista de las actuaciones de este proceso constitucional al Ministerio Fiscal y a las partes personadas a fin de que dentro del plazo de veinte días pudieran presentar alegaciones, conforme a lo establecido en el art. 52 LOTC.

5. La Abogada de la Generalitat Valenciana registró su escrito el día 21 de diciembre de 2010 reiterando las alegaciones de la demanda de amparo por ella formulada.

6. En la misma fecha presentó sus alegaciones la Procuradora señora Azorín-Albiñana López en nombre de Oleza Inversiones, S.L. Comienza por señalar que la Sentencia recurrida resolvió el recurso de casación en base exclusivamente a que había quedado sobrevenidamente desprovisto de objeto, pues la disposición impugnada había sido ya anulada por dos Sentencias anteriores. No puede, pues, imputarse de modo inmediato y directo a la Sentencia impugnada la violación del derecho a la tutela judicial efectiva que denuncia la Generalitat Valenciana, ni ésta ha interpuesto contra los fallos judiciales anteriores recurso de amparo, a pesar de que sería a ellos y no a la Sentencia impugnada en este proceso constitucional a los que sería imputable la anulación del Decreto 60/2003, de 13 de mayo. La Sentencia impugnada no hace sino extender la nulidad ya declarada anteriormente.

Este recurso de amparo carece igualmente de objeto, toda vez que aunque se estimara y se accediera a lo pedido por la Administración que lo ha promovido, ello carecería de toda relevancia, pues el Decreto cuya defensa se pretende con este recurso ha desaparecido del ordenamiento jurídico. Puesto que no se puede imputar a la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada la alegada vulneración del derecho fundamental, falta en este proceso el requisito establecido en el art. 44.1 b) LOTC, lo mismo que el enunciado seguidamente bajo la letra c), pues la denuncia formal de la

supuesta vulneración debió hacerse tan pronto como se dictó la primera Sentencia sobre esta cuestión, cosa que no se hizo.

Con independencia de lo anterior, la fundamentación a la que se remite la Sentencia impugnada no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, pues la misma no inaplica los preceptos autonómicos ni afirma su inconstitucionalidad, sino que se limita a interpretarlos; lo que hace la Sentencia impugnada, según la representación de Oleza Inversiones, S.L., es negar que por el hecho de que el art. 29.1 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, previera que la declaración de un espacio natural protegido podía incluir la delimitación de «áreas de amortiguación de impactos» tal previsión se hubiera satisfecho respecto de los espacios naturales en cuestión; además, la Sentencia del Tribunal Supremo razona que, en cualquier caso, el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, en ningún caso podría ser considerado como instrumento de ordenación de usos y actividades en el ámbito de la zona periférica de protección, por lo que no podría encontrar cobertura en el art. 29.2 de la Ley autonómica. Terminó sus alegaciones la Procuradora señora Azorín-Albiñana López solicitando que desestimáramos el recurso de amparo, con imposición de las costas a la parte que lo ha promovido.

7. El Fiscal, que presentó sus alegaciones el 29 de diciembre de 2010, interesó que se otorgara el amparo solicitado y se anulara la Sentencia impugnada, retrotrayendo las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior a fin de que se dicte otra respetuosa del derecho fundamental vulnerado.

Comenzó por exponer que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regla general es que la protección que el art. 24.1 CE otorga a las Administraciones públicas es bastante reducida cuando la actuación judicial es consecuencia de la reacción del particular frente a los actos de aquéllas; en tal caso la protección que el art. 24 CE les dispensa se limita al derecho a no padecer indefensión en el proceso, lo cual implica, exclusivamente, que se les respeten los derechos procesales que establece el art. 24 CE. Según el Fiscal, en el presente caso, la Administración recurrente, partiendo de su consideración inicial de parte demandada en el recurso iniciado como consecuencia de la impugnación por un particular del Decreto 60/2003, de 13 de mayo, pretende no una determinada interpretación de una norma, sino la aplicación –con independencia de su interpretación– de una ley autonómica, que podría constituir, precisamente, la cobertura fundamental del decreto impugnado.

Como en el caso resuelto en la STC 173/2002, de 9 de octubre, lo que subyace en éste «no es ya sólo la defensa del interés general cuya tutela le corresponde a la Administración demandante, sino también, y especialmente, la protección de los principios básicos de un sistema democrático encarnados en la dignidad de una Ley aprobada por un Parlamento autonómico ... en la medida en que ha sido inaplicada por un juez ordinario sin acudir al proceso establecido al efecto.» Entiende, pues, el Fiscal que la demandante reúne las condiciones de legitimación para la interposición del presente recurso de amparo al pretender la aplicación de una norma autonómica con respeto no sólo a los principios básicos de nuestro sistema constitucional, sino al sistema procesal establecido al efecto, derivado del eventual exceso de jurisdicción por parte del órgano judicial.

Según el Fiscal fue precisamente la contradicción entre la norma estatal –art. 18 LCEN– y la ley autonómica –arts. 29 y 37.2 y disposición adicional primera de la Ley 11/1994– y la subordinación de ésta a aquella que establece el fundamento jurídico quinto de la Sentencia impugnada lo que resulta determinante de la falta de aplicación de esta última, con la consecuencia de negar la correspondiente cobertura legal al Decreto 60/2003 impugnado, acordando en el fallo su anulación. La Sentencia objeto de este recurso está abordando, pues, por vía de legalidad ordinaria, en cuanto conflicto entre una ley estatal y otra autonómica, lo que, en realidad, constituye la aplicación e interpretación de preceptos constitucionales: baste citar el art. 149.1.23 CE, que determina las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito medioambiental. De esta manera, se ejerce la potestad jurisdiccional, pero superando el límite del art. 117.3 CE, en cuanto que, exigiéndose la interpretación de las normas constitucionales que regulan las

respectivas competencias del Estado y las Comunidades Autónomas a través de una norma con rango de ley, su atribución corresponde al Tribunal Constitucional (arts. 161 y 165 CE) como supremo intérprete de la Constitución (art. 1.1 LOTC). Por ello, la resolución así planteada, comporta incidir en una competencia que le es ajena y, en consecuencia, implica una extralimitación en sus funciones por exceso de jurisdicción. Además, el art. 47 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV), desde su reforma por la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, excluye de forma expresa la impugnación de las leyes valencianas ante la tribunales contencioso-administrativos. El art. 153 a) CE reserva al Tribunal Constitucional, el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. El respeto al proceso debido exige plantear una cuestión de inconstitucionalidad, en su caso, pero no, como ha ocurrido, soslayar la aplicación de la norma autonómica –con su consecuencia de derogación de un Decreto–, sin aplicar el art. 163 CE y 35 LOTC, ocasionando así la preterición del sistema de fuentes.

En definitiva, concluye el Fiscal, la argumentación de la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada, excluyendo, por potestad propia, la aplicación de una ley autonómica por su contradicción con una norma básica estatal supone una resolución judicial sólo aparente o formalmente motivada y una extralimitación de funciones que elude el procedimiento previsto en los arts. 163 CE y 35 LOTC, lo que implica una infracción del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto constituye, al mismo tiempo, la vulneración de un derecho a un proceso con todas las garantías, evitando la eficacia normativa plena de la norma autonómica, en lugar de encauzar el eventual conflicto determinante de su inaplicación a través de los citados artículos. Y ello, además, supuso la indefensión de la recurrente pues, como señala la STC 173/2002, de 9 de octubre, «ni tuvo oportunidad u ocasión de prever, dado el sometimiento judicial al amparo de la ley, tal preterición del sistema de fuentes, ni pudo hacer uso del trámite de alegaciones del art. 35 LOTC».

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Como acabamos de exponer, el presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de 30 de septiembre de 2009 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictada en el recurso de casación interpuesto contra la que había dictado el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimando la impugnación promovida contra el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de La Mata y Torrevieja y el Fondó). En su Sentencia el Tribunal Supremo, tras afirmar que el recurso de casación que estaba llamado a resolver había quedado sobrevenidamente desprovisto de objeto, lo estimó, revocando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto antes citado, pronunciando su anulación.

La Generalitat Valenciana demandante alega que la Sentencia impugnada ha supuesto el desplazamiento e inaplicación de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, por su supuesta disconformidad con las bases estatales contenidas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, y que ello ha determinado que, al dictarla, el Tribunal Supremo se haya apartado del sistema de fuentes establecido en la Constitución Española, que no permite a los tribunales ordinarios la inaplicación de normas postconstitucionales con rango de ley, sino sólo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal; la demandante, con cita, entre

otras, de la STC 173/2002, de 9 de octubre, argumenta que ello ha supuesto la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva.

El Fiscal, coincide con la Administración demandante en afirmar que la Sentencia impugnada desplazó indebidamente la ley valenciana; considera, con mayor apego a la jurisprudencia constitucional, que ello supuso la vulneración de los derechos de la Administración autonómica a un proceso con todas las garantías y a no sufrir indefensión.

La entidad que promovió el recurso contencioso-administrativo contra el tan repetido Decreto 60/2003, de 13 de mayo, considera, en cambio, que no procede el otorgamiento del amparo, pues, a su juicio, la Sentencia del Tribunal Supremo ni inaplica los preceptos autonómicos ni afirma su inconstitucionalidad, ya que, ante todo, lo en ella decidido se basó en la circunstancia de que el recurso de casación había quedado sobrevenidamente desprovisto de objeto en virtud de Sentencias anteriores a la impugnada en este recurso de amparo, que anularon el Decreto 60/2003, de 13 de mayo.

2. Es preciso comenzar por analizar la alegación de la sociedad mercantil que ha comparecido en este proceso, y que acabamos de sintetizar, que centra su atención en desentrañar la *ratio decidendi* de la Sentencia impugnada. Como hemos expuesto en los antecedentes, la citada Sentencia declara en su fundamento jurídico quinto que «este recurso de casación ha quedado, sobrevenidamente, desprovisto de objeto» y ello, según se explica seguidamente, porque en dos Sentencias de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de junio y 1 de julio de 2009 el Tribunal Supremo ya había anulado el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, anulación que era la pretensión última que interesaba la recurrente en casación. El citado fundamento jurídico quinto no se detuvo en constatar la pérdida de objeto del recurso de casación, sino que, tras reproducir fragmentos de la fundamentación de una de las dos Sentencias anulatorias del Decreto, declaró que, «por esas mismas razones, procede haber lugar a este recurso de casación, a fin de revocar la sentencia de instancia, que desestimó indebidamente el recurso contencioso-administrativo». El fallo, como también hemos dicho, declara haber lugar al recurso de casación y revoca la Sentencia de instancia y, estimando el recurso contencioso-administrativo, anula el Decreto impugnado.

Sin entrar a examinar la corrección constitucional de la inaplicación de la ley autonómica en las Sentencias de 30 de junio y 1 de julio de 2009, es de señalar que el fallo de la resolución impugnada no se ajusta a los patrones usuales que sigue la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo cuando tiene que pronunciarse en sentencia sobre recursos de casación relativos en última instancia a la validez o nulidad de una disposición general que ha resultado previamente anulada en sentencia firme; cuando se producen esos supuestos el Tribunal Supremo suele declarar en el fallo la pérdida de objeto del recurso de casación, sin pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia del recurso (*vid.* por ejemplo, la Sentencia de la Sección Segunda de 20 de mayo de 2009, recaída en el recurso 7177-2005, o la más reciente, de la Sección Quinta, de 14 de junio de 2011, dictada en el recurso 4879-2011). En tales casos la pérdida de objeto del recurso de casación, en cuanto con él se persigue un pronunciamiento sobre la validez o la invalidez de la disposición general, es una consecuencia ineludible de la eficacia general de la firmeza de los fallos anulatorios de esas disposiciones, que ningún pronunciamiento judicial posterior podría desconocer. En este caso la Sentencia impugnada no ha llevado al fallo la declaración de pérdida sobrevenida del objeto del recurso de casación que enuncia en su fundamento jurídico quinto, pero no resulta dudoso que es precisamente la firmeza de la previa declaración de nulidad del Decreto –o, lo que es lo mismo, esa pérdida sobrevenida de objeto– lo que determina un fallo que, en definitiva, nada innova. La situación jurídica resultante del fallo emitido es idéntica a la que habría producido un fallo meramente declarativo de la pérdida del objeto del recurso.

Constatar esa obvia identidad no es irrelevante cuando tenemos que resolver un recurso de amparo en el que se nos pide que anulemos la Sentencia retro trayendo las actuaciones al momento anterior al de su pronunciamiento, pero sin negar que se hubiera

producido la anulación previa y firme de la disposición administrativa objeto del proceso judicial ni discutir que tal anulación suponía la pérdida de objeto del recurso de casación.

El art. 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) establece en su apartado 1 que el recurso de amparo protege frente a las violaciones de los derechos y libertades fundamentales originadas en disposiciones, actos jurídicos, omisiones y vías de hecho de los poderes públicos y en su apartado 2 que en dicho proceso constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades. Estas previsiones suponen que el proceso de amparo, que es un verdadero proceso del que conoce un auténtico órgano jurisdiccional (art. 1.2 LOTIC), se dirige contra decisiones, resoluciones o vías de hecho, pero no frente a los razonamientos en que dicen sustentarse, de modo que si lo decidido no supone la vulneración de un derecho fundamental, no cabrá pretender su declaración de nulidad, que es el pronunciamiento típico de las Sentencias que otorgan el amparo, con arreglo al art. 55.1 a) LOTIC. El art. 54 LOTIC se cuida de recordarnos que nuestra función es concretar si se han vulnerado los derechos o libertades invocados por el demandante y preservarlos o restablecerlos, exigiéndonos que nos abstengamos de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos judiciales.

Pues bien, este Tribunal, como órgano jurisdiccional que es, sólo si nuestro juicio pudiera deparar la anulación de lo resuelto en la Sentencia impugnada, podría entrar en el examen de la denuncia de la parte demandante y que apoya el Fiscal, de que dicha Sentencia ha inaplicado o desplazado la ley valenciana por considerarla contraria a las bases estatales vulnerando con ello los derechos fundamentales que se invocan, pero en este caso, cualquiera que fuera nuestro juicio sobre los razonamientos que reproduce la Sentencia impugnada, es claro que no podríamos anularla, pues no dejaría de haber perdido el recurso de casación su contenido ni dejaría de haber quedado anulado el Decreto.

Este Tribunal es un órgano jurisdiccional y no un órgano consultivo y por ello no le compete enjuiciar o corregir los razonamientos judiciales o el modo de expresarlos (ATC 836/1986, de 22 de octubre, FJ 2; en el mismo sentido, AATC 85/1992, de 30 de marzo, FJ 4; y 226/1993, de 12 de julio, FJ 5, entre otras resoluciones), sino determinar si lo decidido, resuelto o actuado vulnera un derecho fundamental. Pese a las transformaciones que el legislador ha ido introduciendo en el régimen del recurso de amparo –en especial, pese a la operada en virtud de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo– el mismo sigue siendo un recurso de tutela de derechos fundamentales (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2), por más que la lesión (o la apariencia de lesión) de uno de esos derechos, siendo requisito necesario para su admisión, no sea, sin embargo, requisito suficiente.

Y como tuvimos ocasión de declarar en la STC 52/1992, de 8 de abril, «la vía procesal del amparo constitucional no es el cauce adecuado para solicitar y obtener un pronunciamiento abstracto y genérico sobre la constitucionalidad de determinado criterio de interpretación de la norma. La posible incorrección o inaplicabilidad de un criterio interpretativo sólo puede ser analizada por este Tribunal a través de este procedimiento cuando sea inexcusable para corregir la lesión de un derecho fundamental que sea consecuencia de la aplicación de dicho criterio» (FJ 1). O, como hemos expresado con otras palabras en la más reciente STC 11/2011, de 28 de febrero, «carecería de sentido la concesión de un amparo que se limitase a anular una parte de la motivación de una Sentencia, manteniendo en cambio la integridad de su fallo, de la misma manera que carecería de sentido anular totalmente la Sentencia, incluido el fallo, con el único objeto de que el órgano judicial dictase una nueva Sentencia en la que confirmase el fallo tras corregir posibles errores o desaciertos contenidos en la redacción de su fundamentación jurídica (STC 298/1993, de 18 de octubre, FJ 5). Y es que, como señalan la STC 298/1993 citada o la STC 44/1987, de 9 de abril (FJ 2), el recurso de amparo se orienta a la reparación de efectivas vulneraciones de los derechos fundamentales y no a la depuración objetiva de aquellos vicios que puedan concurrir en la acción de los poderes públicos, desprendiéndose así inequívocamente de los arts. 41, 54 y 55 LOTIC» (FJ 5).

En el presente caso no es la Sentencia impugnada la que anula el decreto de la Generalitat Valenciana, decreto que se había declarado nulo antes de que recayera aquélla, lo que implica que este recurso de amparo carecía de objeto *ab initio*, pues se interpuso cuando este Tribunal no podía restablecer o preservar el derecho fundamental que se dice vulnerado.

Procede, pues, el pronunciamiento previsto en el art. 53 a) LOTC.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por la Generalitat Valenciana.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.