

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3828 *Pleno. Sentencia 50/2015, de 5 de marzo de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 1549-2014. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre la Ley de Castilla y León 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). Derecho a la tutela judicial efectiva (ejecución): nulidad de la Ley que impide la ejecución de la sentencia anulatoria de un plan de ordenación de los recursos naturales. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1549-2014 promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre la Ley de Castilla y León 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 24.1, en relación con el art. 117.3 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado, las Cortes y el Gobierno de Castilla y León y la representación procesal de la Sociedad Española de Ornitología y otras. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal Constitucional el día 14 de marzo de 2014 a los que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente, el Auto de 28 de febrero de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 24.1, en relación con el art. 117.3 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó el 8 de enero de 2008 Sentencia estimatoria en el recurso interpuesto por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria contra el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el anexo I del Decreto 140/1998,

de 16 de julio, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), declarando nulo de pleno derecho el citado Decreto. Nulidad de pleno derecho confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2012 y que se basaba en que no había quedado acreditada la variación de las circunstancias socioeconómicas o medioambientales tenidas en cuenta a la hora de aprobar el Plan que ahora se modifica, sin que tampoco se hubiera valorado adecuadamente la repercusión que sobre la protección, conservación, mejora y utilización racional del espacio tiene la posible instalación de estaciones de esquí alpino.

b) El 8 de mayo de 2012 la representación procesal por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria instó la ejecución de la Sentencia firme.

c) El 15 de mayo de 2012 la representación procesal de la Sociedad Española de Ornitología (*Birdlife*), de la Asociación para la Defensa de la Naturaleza (WWW-ADENA) y de la Fundación Oso Pardo promueve incidente de ejecución de la Sentencia de 8 de enero de 2008 a efectos de que se declare la imposibilidad de ejecución de la misma debido a la promulgación de la Ley 5/2010, de 28 de mayo, solicitando que, en el momento de resolver el incidente, se plantee por la Sala cuestión de inconstitucionalidad sobre la citada norma.

d) El 6 de junio de 2012 la representación procesal de la Sociedad Española de Ornitología-*Birdlife*, WWW-ADENA y de la Fundación Oso Pardo, presenta un escrito en el que solicita que no se tenga por ejecutada la Sentencia de 8 de enero de 2008 por la mera publicación oficial en el «Boletín de la Junta de Castilla y León» de 1 de junio de 2012 de la Orden FYM/366/2012, de 16 de abril, por la que se dispone el cumplimiento en sus propios términos de la Sentencia núm. 20/2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el procedimiento ordinario 0000858-2006, así como de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2012, en lo relativo a las costas judiciales.

e) Conferido a las partes traslado para que presentaran alegaciones, las representaciones procesales de la Asociación para la defensa de los recursos naturales de Cantabria y de Sociedad Española de Ornitología-*Birdlife*, WWW-ADENA y Fundación Oso Pardo reiteraron la petición de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte la Letrada de la Junta de Castilla y León sostuvo que el único legitimado para plantear la imposibilidad de ejecutar la Sentencia era el órgano administrativo obligado a su cumplimiento y que la Sentencia ya había sido ejecutada mediante la publicación de la Orden FYM/366/2012.

f) El 14 de noviembre de 2013 el órgano judicial dictó providencia por la que se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley 5/2010, por la posible infracción de los siguientes preceptos constitucionales: a) art. 24.1, en relación con el artículo 117.3 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, «por cuanto que las siete disposiciones adicionales de la citada Ley 5/2010 se configuran como preceptos legales aprobados *ad casum*, con el propósito de eludir la ejecución de la sentencia firme de fecha 8 de enero de 2008, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 858/2006 (que declaró la nulidad del Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, e impedir de esa forma su ejecución, con perjuicio de los derechos e intereses de los recurrentes y de las personas afectadas por el fallo de la mencionada sentencia. Ley autoaplicativa que impide un control de la misma intensidad que el que le correspondería realizar a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 129/2013, de 4 de junio)»; b) art. 9.3 CE, en relación al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pues el órgano judicial considera que la norma se ha aprobado con la finalidad de «eludir y frustrar la ejecución de la sentencia firme de fecha 8 de enero de 2008», ya que la razón del fallo de la misma «fue que con la modificación introducida por el citado Decreto anulado se suprimía la prohibición de

establecer estaciones de esquí alpino anteriormente establecida en el PORN sin acreditar ni justificar que hubieran cambiado las circunstancias tenidas en cuenta al establecer la prohibición, ni evaluar adecuadamente ni asegurarse que la nueva actividad que se permitía no causaría perjuicio a la integridad del espacio natural protegido y todo ello con independencia de que cada proyecto de instalación tuviera que quedar sujeto a esa previa evaluación ambiental, viniendo a reproducir la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona el contenido del Decreto anulado convalidándolo mediante su elevación de rango, sin datos de ninguna clase que permitan valorar su racionalidad»; c) art. 23 CE, en relación con el art. 9, en cuanto la convalidación de la norma impide la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos; d) art. 24.2 CE, al privar a los ciudadanos de la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria para defender sus derechos legítimos y examinar la regularidad jurídica de este tipo de autorizaciones y, finalmente, infracción de los principios constitucionales de «división de poderes, generalidad de la ley, reserva de jurisdicción, jerarquía normativa, reserva de la Administración de la acción ejecutiva y control judicial de la actividad administrativa», así como del principio de igualdad en la ley.

g) El Fiscal estimó que, cumplidos los presupuestos procesales, consideraba pertinente el planteamiento de la cuestión. La representación procesal de las partes que habían instado el incidente de ejecución estimó procedente el planteamiento de la cuestión. La Letrada de la Junta de Castilla y León se opuso ya que el incidente de ejecución era inadmisibile, tanto por falta de legitimación de los promotores como por el hecho de que la Sentencia de 8 de enero de 2008 ya ha sido ejecutada; alega también la deficiente formulación del juicio de relevancia y, finalmente, descarta la existencia de las vulneraciones constitucionales denunciadas en la providencia de 14 de noviembre de 2013.

h) El órgano judicial dictó Auto de 28 de febrero de 2014 en el que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a la Ley 5/2010 por la posible infracción del art. 24.1 en relación con el art. 117.3 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, y del art. 9.3 CE, en cuanto consagra el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

3. Del contenido del Auto interesa destacar lo siguiente:

Tras exponer los antecedentes del caso, respecto al procedimiento de ejecución de la Sentencia y recoger las alegaciones de las partes en el preceptivo trámite de audiencia, inicia el Auto sus razonamientos jurídicos señalando que concurren los presupuestos formales para el planteamiento de la cuestión.

Descarta a continuación las alegaciones de la Letrada de la Junta de Castilla y León respecto a la falta de legitimación de los promotores del incidente de ejecución y a la adecuada ejecución de la Sentencia de 8 de enero de 2008. En cuanto a lo primero entiende aplicable el art. 109.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), por cuanto se trataría de personas afectadas por el fallo de la Sentencia cuya ejecución solicitan en la medida en que también impugnaron el mismo Decreto anulado por la Sentencia cuya ejecución se pretende, recurso que fue estimado en la instancia, habiéndose declarado la pérdida de objeto del recurso de casación interpuesto contra esa estimación al haber sido declarado nulo el Decreto 13/2006 por Sentencia firme. Por otra parte examina la alegación relativa a la imposibilidad de promover el incidente por cuanto el único legitimado sería el órgano encargado de ejecutar la Sentencia. Distingue entre el caso de una imposibilidad de carácter administrativo de aquel en el que la imposibilidad lo sea en virtud de una norma con rango de ley. A tal efecto recuerda la doctrina constitucional de las SSTC 73/2000 y 273/2000, en las que se desestimaron cuestiones de inconstitucionalidad descartando que el legislador hubiera tenido una actuación arbitraria. Recuerda el Auto, no obstante, que la STC 129/2013 anula una ley autonómica por entenderla autoaplicativa y contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos afectados y la STC 92/2013 hace lo propio con una disposición autonómica que introducía una causa de suspensión en la ejecución de resoluciones judiciales firmes. Y la STC

203/2013 declara la nulidad de un proyecto regional de ordenación urbanística del ámbito territorial castellano leonés, por no satisfacer el canon de razonabilidad y proporcionalidad exigido a las leyes singulares.

Por ello, el órgano judicial considera que, en estos casos, ha de determinarse si la ley que impide la ejecución del fallo es o no constitucional. Una vez, que se declare la constitucionalidad de la ley controvertida o se inadmita la cuestión de inconstitucionalidad es cuando la parte puede instar al órgano encargado del cumplimiento de la Sentencia que promueva el incidente del art. 105.2 LJCA y se adopten las medidas necesarias para aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria.

Respecto a la alegada imposibilidad de ejecutar la Sentencia, por cuanto ya lo habría sido en la Orden FYM/366/2012, entiende que la respuesta a este punto exige tener en cuenta cuál es el concreto contenido del derecho a la tutela judicial efectiva de los promoventes del incidente desde la vertiente del derecho a la ejecución de la Sentencia, que se concretaría en que aquellos podrían impugnar cualquier acto o disposición reglamentaria que suprimiese la prohibición de estaciones de esquí alpino en el espacio natural protegido sin haberse modificado el plan de ordenación siguiendo los mismos trámites observados para su aprobación y teniendo en cuenta que el objetivo prioritario del plan no es otro que conservar y proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea y paisaje. Por tanto, considera que no es cierto que la ejecución de la Sentencia se agote con la publicación mencionada, desde el momento en que al amparo del art. 103.4 LJCA podían los actores instar la declaración de nulidad de pleno derecho de aquellos actos y disposiciones reglamentarias encaminadas a eludir el fallo de la Sentencia, lo que tienen vedado en este caso. Por ello, estima que la Sentencia no está ejecutada con la publicación de la Orden FYM/366/2012 y que, en consecuencia, cabe plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Descarta igualmente la existencia de deficiencias formales en la providencia pues se ha exteriorizado el esquema argumental dirigido a probar la imprescindible interrelación entre el fallo del proceso y la validez de la norma cuestionada, ya que es clara la interrelación entre la declaración de imposibilidad o no de la ejecución del fallo y la validez de la Ley 5/2010, pues si esta no es constitucional procederá la declaración de que no es imposible la ejecución de la Sentencia y si, por el contrario, se inadmite o se desestima la cuestión de inconstitucionalidad, la declaración procedente será la de imposibilidad de ejecución de la sentencia en sus propios términos.

Respecto al fondo del asunto se remite para fundamentar la duda de constitucionalidad a la doctrina de la STC 203/2013. Aplicando esa doctrina el órgano judicial llega a la conclusión de que «en la ley de que se trata se reproduce literalmente el contenido del Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), declarado nulo por la sentencia de la Sala de 8 de enero de 2008». Señala la Sala que «las Exposiciones de Motivos de ambas normas coinciden literalmente, salvo la inclusión de un par de párrafos en la Ley 5/2010. Párrafos que no van dirigidos a dar explicación alguna por la que un Decreto de la Junta de Castilla y León, el Decreto 140/1998, precisa ser modificado por un norma con rango de Ley; no se menciona en la Exposición de Motivos la sentencia de la Sala de 8 de enero de 2008 en la que se indicaba la necesidad de modificar el Decreto con los mismos trámites, entre los que se encuentra el esencial de la necesaria evaluación de impacto ambiental por exigirlo tanto la norma reglamentaria como el art. 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, teniendo en cuenta el objetivo prioritario del Plan, que es la conservación y protección de los recursos naturales y se justifica la modificación por las mismas razones económico-sociales que se rechazan en la mencionada sentencia. Es de señalar que a la fecha en que entra en vigor la Ley 5/2010 sigue vigente el art. 32 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León que atribuye a la Junta de Castilla y León, mediante Decreto, la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Y tanto esta Ley, como la Ley 4/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establecen que corresponde a los

PORN la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas, en su caso (arts. 26 y 19, respectivamente)».

La Sala continúa argumentando que en la Ley 5/2010 ni se describen ni se justifican las razones imperiosas de interés público que justifiquen suprimir una prohibición de instalar estaciones de esquí alpino que antes se había considerado incompatible con la conservación del lugar. No parece que, según el órgano judicial, haya quedado justificada la excepcional relevancia que la supresión de la prohibición de esquí alpino pueda tener para la economía y la sociedad de la zona de que se trata, ni tampoco ha explicitado el legislador las razones por las que considera que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada, aún a sabiendas de que su utilización elimina el control de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que la regulación material presente peculiaridad alguna con respecto de cualquier otra ordenación de recursos naturales aprobada por la Junta de Castilla y León.

Con apoyo en la doctrina de las SSTC 129/2013 y 203/2013, el órgano judicial considera que la Ley 5/2010 vulnera los arts. 9.3, 24 y 117.3 CE, ya que carece de pretensión de generalidad y solo busca despejar un problema singular y circunstanciado, cual es el de la cobertura legislativa a situaciones anuladas por resoluciones judiciales. El efecto directo de la norma es excluir de la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa la actuación administrativa impugnada desde el momento en que, a través de la norma impugnada, se dota de fuerza legal a una disposición administrativa previamente anulada.

4. Mediante providencia de 6 de mayo de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acuerda admitir a trámite la presente cuestión y reservarse para sí el conocimiento de la misma; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno de la Junta de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTIC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión. Finalmente se ordenó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

5. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado con fecha 19 de mayo de 2014, comunicó a este Tribunal que la Mesa de la Cámara adoptó el acuerdo de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Senado mediante escrito registrado en este Tribunal el mismo día 19 de mayo de 2014.

6. El 30 de mayo de 2014 se personó en el proceso el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, e interesó la estimación de la cuestión por las razones que a continuación se resumen.

Tras exponer los antecedentes del caso, señala que tanto la jurisprudencia constante del Tribunal Supremo como la doctrina especializada, vienen considerando que los instrumentos de ordenación territorial, como cabría calificar, con arreglo al art. 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, a los planes, programas o proyectos susceptibles de aprobación, ostentan la naturaleza de disposiciones de carácter general. Indica también que, a su juicio, la norma autonómica ha utilizado la cobertura legal que le dispensa el art. 45 de la Ley estatal 42/2007, conforme al cual la aprobación de los planes, programas o proyectos se someterá a una

adecuada evaluación de las repercusiones, y si a pesar de las conclusiones negativas y a falta de soluciones alternativas debiera realizarse el plan o programa por razones imperiosas de interés público de primer orden, las Administraciones públicas competentes tomarán las medidas precisas para la salvaguarda para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Y que la concurrencia de razones imperiosas sólo podrá declararse para cada supuesto concreto: a) mediante una ley; b) mediante acuerdo motivado y público –por lo que a las Comunidades Autónomas respecta– del órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

A la vista de la norma autonómica cuestionada y de la doctrina constitucional (STC 203/2013) estima el Abogado del Estado que, aunque ninguna ley se encuentra vinculada por el principio de jerarquía respecto de una ley previa, lo cierto es que el legislador, tanto el estatal como el autonómico, no ha establecido una reserva formal de ley para la aprobación de los planes, ni ha determinado tampoco las razones o causas generales susceptibles de actualización al caso concreto, por las que la utilización de la ley resulta ser o puede llegar a ser la medida adecuada de aprobación. Así, pues, continua el Abogado del Estado «ante la falta de reserva material o formal de ley para la aprobación de, en este caso, primero el Plan ordenador y luego la Declaración misma de Parque Natural, debemos concluir con la doctrina constitucional general acerca de la viabilidad de las leyes singulares, que la utilización a tales efectos o fines, de esa clase de instrumento ordenador (la ley singular), resulta adecuada a la Constitución si dicha utilización obedece única y exclusivamente a una situación excepcional, pues el legislador se halla sujeto a los mismos límites constitucionales que el resto de leyes singulares que hayan sido dictadas en atención al supuesto de hecho excepcional que las justifica. Su canon de constitucionalidad es, como ya dijo la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11.a, la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho (singular) sobre el que se proyecta. La ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone».

Aplicando la doctrina constitucional expuesta al caso de la Ley autonómica 5/2010, el Abogado del Estado concluye que el legislador no ha explicado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada. Se trata de una norma que en sí misma podría haberse aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, pues es mera reproducción de lo ya dispuesto normativamente mediante el citado Decreto autonómico, que fue anulado. En definitiva, la ley ha sacrificado el control que hubiera correspondido a la jurisdicción contencioso-administrativa, con infracción de los arts. 24.1 y 117.3 y del 9.3 CE, en tanto que éste garantiza el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, como el Auto de planteamiento asimismo concluye.

7. Por escrito registrado con fecha 2 de junio de 2014 se personó en el proceso la representación de la Sociedad Española de Ornitología (*Birdlife*), de la Asociación para la Defensa de la Naturaleza (WWW-ADENA) y de la Fundación Oso Pardo. Por diligencia de ordenación de la secretaria de justicia del Pleno de 3 de junio de 2014 se le tuvo por personado y parte, y se le concedió un plazo de quince días para que pudiera formular alegaciones conforme a lo previsto en el art. 37.2 LOTC.

8. Mediante escrito registrado el día 3 de junio de 2014 formuló sus alegaciones la representación procesal de la Junta de Castilla y León interesando la inadmisión de la cuestión o, subsidiariamente, su desestimación.

Expone en primer lugar que la cuestión ha de ser inadmitida ya que la sentencia ya ha sido ejecutada y, por otra parte, se han incumplido por la Sala los presupuestos procesales, con vulneración de los arts. 24 y 117 CE.

En cuanto a lo primero, indica que la Orden FYM/366/2012 ya ha dado cumplimiento a la Sentencia en cuanto que resuelve dejar sin aplicación, por ser nulo de pleno derecho, el Decreto 13/2006. Así ejecutada la Sentencia, resulta que lo único que puede hacer el

Tribunal en ejecución de Sentencia es controlar que la Administración no haya hecho uso o aplicado la disposición anulada y fuera de esas actuaciones no hay actividad ejecutiva susceptible de control.

En segundo lugar argumenta que se han incumplido los presupuestos procesales con vulneración de los arts. 24 y 117 CE, en la medida en que ha abierto artificiosamente un incidente de ejecución con la única finalidad de promover la cuestión de inconstitucionalidad. Con ello se estaría vulnerando «el derecho de esta parte al debido proceso como soporte de su derecho a la tutela judicial efectiva y, sobre todo del derecho a la seguridad jurídica». Entiende a este respecto que la sala proponente de la cuestión no se atiene a las normas de competencia y procedimiento que rigen el proceso, conducta procesal susceptible de ser enjuiciada por el Tribunal Constitucional «declarando la inconstitucional aplicación de las normas reguladoras del procedimiento con vulneración –por abuso– de los artículos 117.3 en relación con el 24 CE para concluir inadmitiendo la cuestión de inconstitucionalidad».

Estima también que en el presente caso realmente no existe un proceso abierto, ni siquiera ejecutivo, «toda vez que, como se ha dejado indicado, el proceso finalizó con la correcta expulsión del ordenamiento jurídico llevada a cabo por la sentencia que declaraba la nulidad del Decreto impugnado». Para el Letrado de la Junta «se utilizan las normas procesales con una finalidad opuesta a la perseguida por la CE y en ella consagrada. Y se hace doblemente al forzar un improcedente incidente de imposibilidad legal de ejecución sin respeto de ninguno de los presupuestos necesarios para su apertura y se vulnera frontalmente el proceso constitucional contenido en la LOTC para el procedimiento regulador de la cuestión de inconstitucionalidad al aparentar la existencia del presupuesto esencial para su promoción que en realidad ni existe ni puede existir».

Tampoco resultaría procedente la apertura de un incidente de ejecución por imposibilidad legal de ejecutar la Sentencia a raíz de la promulgación de la Ley 5/2010, por cuanto el incidente de ejecución de Sentencia ya había finalizado y lo que se hace es forzar la interpretación de las disposiciones de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa relativas a los incidentes de ejecución de sentencia, (arts. 105.2 y 109) «combinando la legitimación y el plazo reconocido en uno de ellos con el objeto al que se dirige el otro, con la única finalidad de dar cabida a la promoción de una cuestión de inconstitucionalidad a todas luces improcedente».

Además, se alega que no se ha justificado por el órgano judicial en qué medida la decisión sobre la ejecución de sentencia depende de la validez de la norma en cuestión, ni en la providencia de 14 de noviembre de 2013 ni en el Auto de 28 de marzo de 2014. Así, aprecia en la providencia el flagrante incumplimiento del necesario juicio de relevancia. Deficiencia que pretende ser suplida en el Auto de planteamiento, obviando que el juicio de relevancia ha de ofrecerse en la providencia por la que se da traslado para alegaciones a las partes. Tampoco en el mencionado Auto se realiza adecuadamente, pues «La Sala proponente no efectúa consideración alguna que permite al Tribunal Constitucional llevar a cabo su necesario control sobre el juicio de relevancia desde la perspectiva que se acaba de mencionar». A lo que añade que «Se ofrece además una redacción confusa e ininteligible de la conexión de lo que resuelva el Tribunal Constitucional sobre la Ley 5/2010 con la ejecución de la Sentencia que anulaba el Decreto 13/2006, donde la única conclusión clara a que puede llegarse es que se pretende, a través de la inadecuada vía del incidente de ejecución, obtener un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la Ley que es irrelevante a todas luces en la Resolución que se dice pendiente de dictar sobre la imposibilidad legal de ejecutar».

En cuanto al fondo del asunto la representación procesal de la Junta de Castilla y León sostiene que procede desestimar la cuestión por cuanto la Ley 5/2010 no es una ley singular ya que participa de la misma naturaleza que la ley que modifica, en cuanto se incorpora a ésta y afecta al mismo parque natural. Se argumenta también que no es encuadrable en ninguno de los tres tipos de leyes singulares que examina la STC 203/2013, ya que no es una ley autoaplicativa, pues es susceptible de ser aplicada mientras continúe vigente y precisa de actos administrativos de aplicación. La Ley 5/2010

no se refiere a ninguna clase de proyecto, infraestructura o actividad en sí misma. Tampoco es una ley de destinatario único en cuanto sus destinatarios son genéricos e indeterminados y se aplica su régimen con carácter general a toda actuación/proyecto/infraestructura que aquéllos pudieran pretender realizar en el espacio natural a que se refiere. Finalmente la norma no ha sido dictada en atención a ninguna circunstancia singular o especial, sino que responde al ejercicio normal de la potestad legislativa.

También se alega que la norma no vulnera el art. 9.3 CE, ni tampoco los arts. 24.1 y 117.3 CE. En cuanto a lo primero, señala que, pese a la deficiente argumentación del Auto, es posible sostener que la Ley 5/2010 no es arbitraria ni desproporcionada, conforme a los criterios de la STC 73/2000, en cuanto que la norma expone las razones que justifican su aprobación, sin que contenga discriminación de ningún tipo, ya que sus previsiones, aplicables en un ámbito territorial concreto, lo serán con carácter general a todas las actuaciones y proyectos e infraestructuras que se puedan llevar a cabo a su amparo, sin distinción alguno. Tampoco el derecho de acceso a la jurisdicción se ha visto impedido por la Ley 5/2010, pues hace referencia a un régimen normativo al que habrán de sujetarse, en su caso, las actuaciones, o los proyectos concretos que se pretendan llevar a cabo en el ámbito territorial del parque natural.

9. Por escrito registrado con fecha 5 de junio de 2014 formuló sus alegaciones el Letrado de las Cortes de Castilla y León solicitando la inadmisión de la cuestión o, subsidiariamente, su desestimación.

En cuanto a las causas de inadmisibilidad de la cuestión señala, en primer lugar, la relativa a la vulneración de las formalidades esenciales del trámite de audiencia en el procedimiento *a quo*. Así, argumenta que la providencia por la que se abre el trámite de audiencia «no contiene ningún razonamiento argumental, aunque sea sucinto, en el que se expliciten las motivaciones que conducen al órgano judicial remitente a considerar que la ley cuestionada es aplicable al trámite de ejecución de sentencia del que está conociendo, y a conjeturar que su fallo pueda depender de la constitucionalidad de la Ley 5/2010». Tales carencias en la providencia habrían «dificultado sustancialmente a las partes conocer adecuadamente y alegar sobre los términos en los que se produce la duda de constitucionalidad del órgano juzgador». Un segundo defecto imputable a la providencia y determinante de la inadmisión de la cuestión o, al menos de la reducción de su objeto, sería el relativo a la falta de identidad entre los preceptos del bloque de la constitucionalidad invocados en la providencia y en el auto de planteamiento como presuntamente vulnerados por la Ley de Castilla y León 5/2010 cuestionada, en la medida en que el Auto alude al art. 45.4 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, sin que la providencia haga referencia a ello.

El Letrado de las Cortes de Castilla y León aprecia una segunda causa de inadmisión consistente en la inadecuada formulación del juicio de aplicabilidad, en cuanto que la norma cuestionada no es aplicable en el incidente de ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 8 de enero de 2008. Se alega que la Ley 5/2010 solo incidirá sobre la nulidad del Decreto 13/2006 y, por extensión, sobre la Sentencia que la declara y sobre el procedimiento de ejecución de la misma, si efectivamente hace revivir al texto normativo, al vehículo formal en el que se contienen las normas, o si tiene alguna incidencia sobre actuaciones amparadas en ese Decreto, pero no por el simple hecho de incorporar los mismos mandatos normativos de éste.

Tampoco se entienden adecuadamente cumplidas las exigencias del juicio de relevancia, en la medida en que el Letrado de las Cortes de Castilla y León considera que «la resolución que haya de dictar la Sala promotora para resolver el incidente de ejecución no puede vincularse a que la ejecución de la sentencia en sus propios términos consista en hacer efectivos los fundamentos de aquélla, como establece el órgano judicial remitente cuando afirma que dicha ejecución conlleva la modificación del Plan de Ordenación por los mismos trámites observados para su aprobación, con la correspondiente evaluación de impacto ambiental, y con el objetivo de conservar y proteger los recursos naturales». La Ley 5/2010 hubiera sido relevante para el supuesto de que la misma hubiera pretendido convalidar o sanar actuaciones administrativas

realizadas al amparo del Decreto 13/2006 anulado, pero tal cuestión hubiera debido suscitarse en un procedimiento distinto de éste, sin que pueda formularse ahora en una suerte de actuación preventiva del órgano judicial *a quo*.

En cuanto a la desestimación de la cuestión por razones de fondo, comienza la representación procesal de las Cortes de Castilla y León por desechar las referidas al art. 23 CE y a la Ley 42/2007.

Niega seguidamente que la Ley 5/2010 sea una ley singular autoaplicativa pues establece preceptos con naturaleza abstracta que pueden ser aplicados de manera indefinida sin agotar su eficacia, y que disponen también de la condición de la generalidad por la indeterminación de sus destinatarios. Por esta razón ninguna trascendencia tiene para determinar su constitucionalidad la doctrina respecto a las leyes singulares de esta condición, por lo que ha de descartarse la vulneración del art. 24.1 CE por este motivo. Tampoco es una ley singular desde el punto de vista de suponer un ejercicio excepcional de la potestad legislativa, ya que para ello no basta que responda a una situación excepcional. Para que la inconstitucionalidad concurra es necesario acreditar que la norma carece de una justificación objetiva y razonable y que es desproporcionada a la excepcionalidad de la situación que justifica su aprobación. En este caso la intervención del legislador en un ámbito habilitado al reglamento por la ley (la aprobación o modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de un parque natural) no reviste la condición de un supuesto de hecho excepcional, pues la ley genérica de referencia (Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León) establece únicamente el procedimiento para la aprobación original de los planes de ordenación de los recursos naturales, pero no dispone nada acerca del procedimiento a seguir para su modificación, ni establece tampoco que la intervención del legislador sólo pueda acontecer en circunstancias excepcionales o singulares, ni impide que la norma legal incorpore previsiones que se contienen en el correspondiente al plan de ordenación de los recursos naturales.

Argumenta también el Letrado de las Cortes de Castilla y León que la Ley 5/2010 cuenta con una justificación objetiva y razonable, relacionada con la situación socioeconómica de los municipios incluidos en el espacio natural y la necesidad de hacer compatible la utilización racional de los recursos naturales con la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y la protección de las zonas de montaña. Es, asimismo, una medida razonable y proporcionada en las circunstancias del caso dado que la intervención del legislador en un ámbito habilitado y regulado por el reglamento se ha de considerar el ejercicio normal de su potestad legislativa sin necesidad de una justificación que avale que esa intervención es razonable y proporcionada, ya que no son exigibles al legislador los requisitos procedimentales necesarios para llevar a cabo una modificación reglamentaria.

Finalmente se alega que la Ley 5/2010 no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva pues «lo que ha hecho el legislador de Castilla y León es atribuir un nuevo régimen jurídico a un ámbito material anteriormente regulado en un reglamento, y lo ha hecho en el ejercicio normal de su potestad legislativa, a través de una regulación intrínsecamente general y sobre la que no se ha alegado ninguna tacha de inconstitucionalidad acerca de su contenido». Asimismo, la imposibilidad de atribuir a la ley cuestionada la vulneración del art. 24.1 CE impide considerar que vulnera el art. 117.3 CE.

10. Con fecha 13 de junio de 2014 presentó su escrito de alegaciones el Fiscal General del Estado interesando la estimación de la cuestión por las razones que se resumen a continuación.

Expone en primer lugar los antecedentes de hecho de la cuestión así como el contenido de la Ley 5/2010 y del propio Auto de planteamiento de la cuestión para, a continuación, examinar si se ha cumplido lo previsto en el art. 35.2 LOTC en lo relativo a las condiciones procesales exigibles.

En cuanto al fondo del asunto, señala que la norma legal imposibilita los efectos derivados del fallo de la Sentencia de 8 de enero de 2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo proponente de la presente cuestión de inconstitucionalidad, dado su rango

normativo, lo que impide al órgano jurisdiccional adoptar medida alguna destinada a remover los obstáculos que imposibiliten su cumplimiento. Hace inviable el contenido de la resolución judicial, pues viene a reproducir el contenido de la normativa reglamentaria que había sido declarada nula por su incompatibilidad con el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia) del parque natural. La Ley autonómica crea un nuevo marco normativo que afecta directamente al objetivo prioritario del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia) del parque natural de conservar y proteger el espacio natural pues habilita la construcción de estaciones de esquí alpino prohibidas por el plan y de facto soslaya la normativa y las condiciones exigidas legal y reglamentariamente para la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales, que es la norma básica para la protección, uso y gestión del parque. De esta manera, el legislador autonómico ha venido a sustituir al ejecutivo autonómico de la Comunidad de Castilla y León en su labor reglamentaria para llevar a cabo la reforma del plan de ordenación de los recursos naturales, subsanando la deficiente actuación administrativa.

Alude el escrito del Ministerio Público a la doctrina de la STC 129/2013, para después señalar que la Ley 5/2010 supone la adopción de decisiones materialmente administrativas por parte del legislador, pero esta cuestión no es determinante ya que ninguna ley está vinculada por lo que dispone una ley previa. En consecuencia, aunque inicialmente la competencia para la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales por vía reglamentaria le es atribuida por la legislación autonómica a la Administración de la Comunidad Autónoma, las Cortes de Castilla y León gozan de libertad para legislar sobre cualquier materia y abordar su regulación aunque exista un mecanismo administrativo para su normación. Ahora bien, para el Fiscal General del Estado, la Ley 5/2010 reuniría los requisitos que la doctrina constitucional ha exigido para considerar que estamos en presencia de una ley singular puesto que «se ha dictado para un supuesto concreto propiciar la posibilidad de construcción de una estación de esquí alpino en San Glorio (León) en el Parque natural, aboliendo obstáculos normativos, como la prohibición contenida en el PORN del Espacio Natural de construir estaciones de esquí alpino y aunque esta derogación pueda propiciar la instalación, en el Parque de otras estaciones de esquí, la referencia expresa a dicho proyecto de estación de esquí no por ello aparece que la ley nace con vocación de generalidad». Concluye el Ministerio público que la Ley 5/2010 no respondería a circunstancias excepcionales de extraordinaria trascendencia y complejidad que imponen una actuación legislativa y que no son remediadas a través de los instrumentos normales de los que dispone la Administración autonómica. Por ello, el Fiscal concluye que la aprobación de la Ley 5/2010 sólo persigue dar solución a una situación singular, propiciar la construcción de una estación de esquí alpino en San Glorio (León). Con esa actuación el legislador autonómico «ha vulnerado el art. 24.1 C.E. al eludir la efectividad de la sentencia de 8 de enero de 2008, cuya real ejecución del fallo ha venido a impedir».

En cuanto a la vulneración del art. 9.3 CE indica que, si la norma no responde a un criterio razonable y objetivo y no es proporcionada ha de concluirse que la norma ha desconocido el principio contenido en dicho precepto que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado considera que procede declarar la inconstitucionalidad de la Ley 5/2010 por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, y por vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

11. La representación procesal de la Sociedad Española de Ornitología-*Birdlife*, de la Asociación para la Defensa de la Naturaleza (WWW-ADENA) y de la Fundación Oso Pardo formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 26 de junio de 2014.

Sostiene que la Ley 5/2010 supone la consagración legislativa de un texto normativo que había sido previamente declarado nulo por los Tribunales de Justicia, identidad de

contenido entre la norma legal y el Decreto anulado que también fue señalado por el órgano judicial que plantea la cuestión. En cuanto a los concretos preceptos constitucionales que se consideran infringidos estima que la norma vulnera el art. 24.1 CE en relación con el art. 117.3 CE. Igualmente se considera vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE, ya que la norma establece una regulación *ad hoc* para eludir la prohibición de instalaciones destinadas a la práctica del esquí alpino favoreciendo así determinados intereses privados. A las anteriores vulneraciones añade también las relativas al art. 23 CE, en cuanto que la tramitación legal habría eludido la información pública así como las del art. 14 CE, de las competencias estatales del art. 149.1. 23 CE, en concreto el apartado segundo del art. 21 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de matrimonio natural y de la biodiversidad y de los principios «de separación de poderes –al suponer una verdadera injerencia del poder legislativo en la Administración de Justicia–; de generalidad de la Ley –al tratarse de una Ley *ad causam*–; el de reserva de jurisdicción –al interferir el legislativo en las funciones jurisdiccionales–; el de jerarquía normativa –al vulnerar normativa básica estatal–; y el de control judicial de la actividad administrativa –al elevar lo que era un reglamento a rango de ley para evitar su fiscalización por la jurisdicción ordinaria–».

12. Por providencia de 3 de marzo de 2015 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

El órgano judicial argumenta que la Ley 5/2010 hace imposible legalmente la ejecución de su Sentencia de 8 de enero de 2008, anulatoria del Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), en cuanto tiene un contenido idéntico al mencionado Decreto. Basándose en la doctrina de las SSTC 203/2013 y 129/2013, el órgano judicial considera que la norma es un tipo de ley singular contraria al art. 9.3 CE, en su vertiente de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ya que se ha anulado la prohibición de establecer estaciones de esquí alpino que contenía el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), sin elementos de ninguna clase que permitan valorar la racionalidad de tal decisión, así como al art. 24.1 CE, en su vertiente del derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos, infracción que se presenta estrechamente vinculada a otra relacionada con la reserva a los Jueces y Tribunales de la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado establecida en el art. 117.3 CE.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado interesan la estimación de la cuestión, por considerar que concurren las vulneraciones constitucionales apreciadas por el órgano judicial, lo que también ha hecho la representación procesal de las organizaciones comparecidas en el presente proceso. Por el contrario, las representaciones procesales de la Junta de Castilla y León y de las Cortes de Castilla y León entienden que la cuestión de inconstitucionalidad ha de ser inadmitida, por diversos motivos que luego se examinarán o, subsidiariamente, desestimada ya que no se trataría de una ley singular y su finalidad, frente a lo afirmado por el órgano judicial, no sería eludir el cumplimiento de una resolución judicial, por lo que no se vulneran los arts. 9.3 y 24.1 CE.

2. Los Letrados de la Junta y de las Cortes de Castilla y León han planteado óbices procesales determinantes, caso de ser apreciados, de la inadmisión de la presente cuestión por incumplimiento de las condiciones procesales. Por ello, y previo a cualquier

enjuiciamiento de fondo, lo procedente es examinar tales objeciones, pues «no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante Sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad» (por todas, STC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2).

En concreto, el Letrado de la Junta de Castilla y León sostiene que, en rigor no existe un proceso en cuyo seno se plantee la cuestión de inconstitucionalidad, ya que la Sentencia habría sido ejecutada mediante la Orden FYM/366/2012, de 16 de abril, por la que se dispone la publicación del fallo en el «Boletín Oficial de Castilla y León», de suerte que con su actuación, el órgano judicial estaría vulnerando los arts. 24.1 y 117 CE. En segundo lugar sostiene que la providencia omite el preceptivo juicio de relevancia, omisión que no puede ser subsanada en el posterior Auto, en el que, por lo demás, tampoco se realizaría adecuadamente. La representación procesal de las Cortes de Castilla y León plantea que se han incumplido los requisitos exigibles al trámite de audiencia en cuanto que la providencia no contiene referencia alguna a las razones por las que el órgano judicial entiende que la norma es aplicable al caso. A lo anterior añade que la providencia no menciona uno de los preceptos del bloque de la constitucionalidad que se entienden vulnerados, el art. 45.4 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad. Una segunda causa de inadmisión sería la inadecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia en el propio Auto, en cuanto que la Ley 5/2010 no sería de aplicación al incidente de ejecución en cuyo seno se ha planteado la cuestión.

a) Comenzando nuestro análisis por el primero de los óbices planteados por el Letrado de la Junta de Castilla y León, que considera que la cuestión no se ha planteado en el seno del debido proceso, basta para desestimarlos con constatar que tal proceso existe, ya que, como argumenta el órgano judicial, la cuestión se ha planteado en el seno de un incidente de los previstos en el art. 109 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), en el que lo que se plantea es si se ha producido la «total ejecución de la sentencia», a la que alude dicho precepto legal, en la medida en que la decisión de la Sentencia habría podido ser dejada sin efecto mediante la reproducción por el legislador autonómico de la regulación declarada nula, evitando así la efectividad de la decisión judicial. Así, en el incidente en cuyo seno se plantea la cuestión, se persigue asegurar el pleno cumplimiento de la conclusión alcanzada por la Sentencia de 8 de enero de 2008, en aras a la protección de la legalidad ambiental, evitando lo que, a juicio de las partes que lo instan, es una ejecución meramente aparente que tiene por finalidad sortear lo en su momento decidido por el órgano judicial, privándolo de virtualidad, para impedir precisamente que dicho control judicial sobre la preponderancia de los valores que determinaron la protección del espacio pueda llevarse a cabo, impidiendo así la aplicación de lo razonado por el Tribunal al resolver el litigio.

Por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, que no ha sido planteada en el seno de la cuestión de inconstitucionalidad, no corresponde a este Tribunal valorar la procedencia de tal incidente, decisión que corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales ordinarios interpretando los requisitos ordenadores de los procesos propios de su jurisdicción. En ese sentido, el órgano judicial ha justificado en el Auto de planteamiento la procedencia de aplicar el art. 109 LJCA frente a lo dispuesto en el art. 105.2, por cuanto quienes instan la ejecución recurrieron en su momento, en el ejercicio de la acción popular en asuntos medioambientales (arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente), el Decreto anulado por la Sentencia de 8 de enero de 2008.

Tampoco hay impedimento para que el órgano judicial pueda, en un incidente de ejecución de sentencia, examinar determinados actos dotados de rango de ley (STC 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5), sin perjuicio de señalar también que el criterio del

órgano judicial según el cual la ejecución de una Sentencia de anulación puede no concluir con su publicación, en la medida en que con esa publicación no se asegure la adecuada ejecución de lo acordado, no resulta desconocido en la jurisdicción ordinaria (así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 5 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2010, fundamento jurídico octavo).

Por lo demás, y respecto a la infracción de otros preceptos constitucionales que se vincula a la aducida inexistencia del debido proceso, es claro que la inadmisión de la cuestión vendría dada por el incumplimiento de los requisitos exigidos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), pero no porque, a juicio de una de las partes, tal incumplimiento haya producido una vulneración de un precepto constitucional en su tramitación. No es que tal vulneración no pueda hipotéticamente producirse sino que, conforme con la Ley Orgánica de este Tribunal, no es posible inadmitir la cuestión por tal motivo, sin perjuicio de que pudiera manifestarse en el incumplimiento de las condiciones exigidas por el art. 35 LOTC, condiciones que, evidentemente, han de ser controladas por este Tribunal.

b) En cuanto a las denunciadas deficiencias sufridas en el trámite de audiencia, que ambas representaciones procesales vinculan a la ausencia en la providencia de apertura de dicho trámite de cualquier referencia acerca de la aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada al caso, procede advertir que, como recuerda la STC 166/2012, de 1 de octubre, FJ 3, «Para cumplir adecuadamente con el trámite previsto en el artículo 35.2 LOTC, el juez no está obligado a detallar cada uno de los extremos de la cuestión de inconstitucionalidad sobre cuya conveniencia pueden pronunciarse las partes. Basta ‘identificar mínimamente la duda de constitucionalidad (indeterminación relativa) ante quienes han de ser oídos, para que sobre la misma puedan versar las alegaciones, exigiendo en todo caso tal indeterminación relativa que las partes hayan podido conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial y, atendiendo a las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él, de modo que se haga posible cumplir con total garantía la finalidad del trámite’ (por todas, STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 6)».

Conforme a dicha doctrina el óbice no puede ser admitido pues, sin perjuicio de que, pese a lo que parecen entender ambos Letrados, los juicios de aplicabilidad y relevancia no han de exteriorizarse en la providencia sino en el Auto de planteamiento de la cuestión, es indiscutible que, en este caso, de la redacción de la providencia cabe deducir sin dificultad los motivos que conducen al juzgador a dudar de la constitucionalidad de la norma. De esta manera, como se ha expuesto en los antecedentes, las partes han podido conocer los términos de la duda de constitucionalidad planteada así como expresar su criterio sobre ella a fin de poner a disposición del órgano judicial «un medio que le permita conocer, con rigor, la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso» (STC 121/2010, de 29 de noviembre, FJ 4). Que esto es así lo constata el hecho de que una objeción similar a la ahora examinada ya fue expuesta por la representación procesal de la Junta de Castilla y León en el trámite de audiencia siendo expresamente valorado por el órgano *a quo* en la fundamentación jurídica del Auto de planteamiento.

Finalmente, por lo que respecta a los óbices relativos al trámite de audiencia, teniendo en cuenta nuestra doctrina según la cual «es preciso que en el Auto de planteamiento de la cuestión no se introduzcan elementos nuevos que los sujetos interesados en el proceso no hayan podido previamente conocer ni, por ello, apreciar o impugnar su relevancia para el planteamiento de la cuestión, privándose así al órgano judicial de la opinión de aquéllos y no facilitándoles su reflexión sobre los mismos, pues ello es susceptible de desvirtuar el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC» (STC 222/2012, de 27 de noviembre, FJ 3), no puede sino compartirse la apreciación del Letrado de la Cámara autonómica en el sentido de que no puede formar parte del objeto de la presente cuestión la posible vulneración del art. 45.4 de la Ley estatal 42/2007, ya que dicho extremo no fue planteado a las partes en el trámite de audiencia y no tuvieron ocasión de pronunciarse sobre él.

c) En cuanto a la deficiente formulación en el Auto de los juicios de aplicabilidad y relevancia, no debemos olvidar que el art. 35 LOTC ha confiado el efectivo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 163 CE al exclusivo criterio del órgano judicial cuando aprecie dudas razonables sobre la constitucionalidad de la norma aplicable al caso que deben resolver (por todas, STC 130/1994, de 9 de mayo, FJ 2). En este sentido, la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada es, en principio, materia de legalidad ordinaria, atribuida a los órganos jurisdiccionales y, en este sentido, hemos afirmado que «la selección de las normas aplicables, así como el análisis de su vigencia y derogación, corresponde en exclusiva a la jurisdicción ordinaria de acuerdo con el art. 117.3 CE». De este modo, según nuestra doctrina, «el control por parte de este Tribunal de la selección de la norma aplicable sólo podrá producirse, en términos generales, si se ha tratado de una decisión arbitraria, manifiestamente irrazonable o si ha sido fruto de un error patente» (por todas, STC 82/2009, de 23 de marzo, FJ 6; y apuntando algunas otras circunstancias concretas, SSTC 90/1990, de 23 de mayo, FJ 4; 233/1991, de 10 de diciembre, FJ 4, y 126/1994, de 25 de abril, FJ 5). A este respecto no podemos ignorar el criterio seguido en recientes pronunciamientos constitucionales, en los que, ante situaciones análogas de previa denuncia del carácter dudoso y discutible de la aplicabilidad de la norma cuestionada en el proceso *a quo*, que es, en el fondo lo que se discute, hemos exigido un pronunciamiento específico del órgano judicial sobre la aplicación de la norma al caso, a efectos de garantizar que la resolución del litigio depende realmente de la solución que este Tribunal ofrezca sobre la constitucionalidad de la norma (por todas STC 18/2014, de 30 de enero, FJ 4 y las allí citadas). En el presente caso, dicha argumentación existe, pues el órgano judicial ha justificado in extenso, tanto la aplicación del cauce procedimental del art. 109 LJCA, como las razones por las que, a la vista de lo dispuesto en la norma que cuestiona, duda de la total ejecución de su fallo.

Algo similar sucede con la inadecuada formulación del juicio de relevancia, pues es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a los que corresponde comprobar y exteriorizar, *prima facie*, dicho juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en que ésta es definida por el art. 163 CE (SSTC 87/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 146/2012, de 54 de julio, FJ 3).

En el presente caso esta causa de inadmisión no puede prosperar. Baste decir a estos efectos que, como hemos señalado en diversas ocasiones, el control del juicio de relevancia que corresponde efectuar a este Tribunal no puede extenderse al examen del proceso mismo en que la cuestión se plantea ni al de los presupuestos procesales que le sirven de base, pues, como ya hemos advertido, por esa vía indirecta, se estaría resolviendo un problema de legalidad ordinaria –en este caso, la procedencia de un incidente de ejecución de los previstos en el art. 109 LJCA en cuyo seno se plantea la cuestión– para lo que este Tribunal carece de jurisdicción y de competencia [en un sentido similar SSTC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1 c), y 27/2012, de 1 de marzo, FJ 2 b)]. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el planteamiento de la cuestión es, en este aspecto, correcto, ya que, dependiendo –en la interpretación del Tribunal Superior de Justicia– la decisión del incidente executorio de la validez de la Ley 5/2010 en la medida en que es preciso determinar su incidencia en la efectividad de lo previamente resuelto, concurren los presupuestos para el acceso ante la instancia constitucional a través del cauce de la cuestión de inconstitucionalidad. La resolución judicial que está en el origen del proceso *a quo* impide que la modificación del plan de ordenación de recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia) para posibilitar un determinado uso en un parque natural se lleve a cabo en la forma prevista

por la disposición que ha sido anulada por el órgano judicial. En efecto, como señala el Auto de planteamiento aludiendo a la propia Sentencia de la Sala así como a la posterior del Tribunal Supremo, el derecho de los promotores del incidente se concreta en la posibilidad de «impugnar cualquier acto o disposición reglamentaria que suprimiese la prohibición de estaciones de esquí alpino en el espacio natural protegido sin haberse modificado el Plan de Ordenación siguiendo los mismos trámites observados para su aprobación con la correspondiente evaluación de impacto ambiental y teniendo en cuenta que el objetivo prioritario del Plan no es otro que conservar y proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea y paisaje». Dado que la cuestionada Ley 5/2010 presenta, *prima facie*, similar contenido que la anterior norma reglamentaria, el órgano judicial entiende que se interpondría en la completa ejecución del mandato judicial relativo a la forma adecuada de proceder a la modificación del plan de ordenación de recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), y que determinó la nulidad decidida en la Sentencia que ahora pretende ejecutarse. En ese sentido la Sala considera que «no es cierto que la ejecución de la sentencia se agote con la publicación mencionada, desde el momento en que al amparo del art. 103.4 LJCA podían los actores instar la declaración de nulidad de pleno derecho de aquellos actos y disposiciones reglamentarias encaminadas a eludir el fallo de la sentencia, lo que tienen vedado en este caso al haberse aprobado la modificación mediante norma con rango de Ley».

Del razonamiento del órgano judicial se desprende que el pronunciamiento de este Tribunal es necesario para resolver el caso sometido a su consideración, en la medida en que el incidente, relativo a «cuántas cuestiones se planteen en la ejecución» –en los términos del art. 109 LJCA– no puede resolverse sin antes despejar la duda de constitucionalidad planteada sobre la disposición legal, pues, como ha señalado también el Fiscal General del Estado, «de su validez depende la eficacia ejecutiva de la Sentencia de 8 de enero de 2008». Así ha dejado constancia de ello el órgano judicial en el Auto, al considerar que su Sentencia no ha sido totalmente ejecutada y exponiendo el nexo de subordinación entre la validez de la norma cuestionada y la resolución del incidente sometido a su consideración, sin que corresponda a este Tribunal reemplazar o sustituir a la Sala en esa valoración, pues la interpretación del sentido del fallo de las resoluciones judiciales es una función estrictamente jurisdiccional que, como tal, corresponde en exclusiva a los órganos judiciales.

Por lo demás, el planteamiento del órgano judicial se ajusta a la doctrina de este Tribunal dictada en relación con la denominada garantía de interpretación finalista del fallo, que infiera de él todas sus naturales consecuencias para la cabal ejecución de lo ordenado, interpretándolo de acuerdo con la fundamentación y con el resto de los extremos del pleito. Así, a la hora de valorar si los Autos judiciales de ejecución respetan o no la Sentencia de la que traen causa, tiene siempre en cuenta tanto el fallo como la fundamentación jurídica de la resolución judicial, hemos destacado que la interpretación y aplicación del fallo no ha de ser literal, sino finalista, en armonía con el contenido total de la Sentencia (STC 148/1989, de 21 de septiembre, FJ 4); de este modo, fallo, fundamentos de las partes, hechos debatidos y argumentos planteados en defensa de las posturas encontradas son manifestaciones de «una línea secuencial que une las alegaciones y pretensiones de la parte actora, con la fundamentación jurídica y argumentación que funda la Sentencia, para desembocar en el fallo y concretos pronunciamientos en ésta contenidos. La función jurisdiccional de decir el Derecho, presupuesto necesario de la ejecución, no permite una consideración aislada de cada uno de dichos momentos y actos procesales, sino que requiere su valoración unitaria y global, pues ésta es la que permite extraer, con mayor grado de certeza, el genuino alcance y significación de las determinaciones del órgano jurisdiccional y de los efectos jurídicos, de naturaleza formal o material, que deben producir aquéllas» (entre otras, SSTC 240/1998, de 15 de diciembre, FJ 3; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4; 146/2002, de 15 de junio, FJ 3, o STC 116/2003, de 16 de junio, FJ 3).

3. Despejados los óbices de procedibilidad, podemos ya resolver la duda de constitucionalidad que se nos plantea, para lo cual, a la vista de la forma en que se ha trabado el debate procesal, hemos de examinar la Ley 5/2010 para determinar si se encuadra en alguno de los supuestos que hemos calificado como ley singular. Dado que el órgano judicial considera que estamos ante una norma de esas características que carecería de justificación en cuanto que se habría dictado con el propósito de eludir el cumplimiento de una decisión judicial, debemos examinar cuál es la naturaleza de la ley impugnada, pues sólo establecida su verdadera naturaleza, podremos pronunciarnos sobre las distintas vulneraciones de preceptos constitucionales que se le imputan.

En este examen debemos atenernos a nuestra doctrina sobre la cuestión, sistematizada en la STC 203/2013, FJ 3, en la que señalamos la existencia de diversos tipos de leyes singulares. Así, aludiendo a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, y 129/2013, de 4 de junio, incluimos en esta categoría a la ley autoaplicativa, «término éste que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto». Igualmente, citando el caso de la STC 166/1986, de 19 de diciembre, calificamos de ley singular aquella que lo es en atención a los destinatarios a los que va dirigida, indicando que tales leyes de destinatario único serían «otro de los supuestos que nuestra doctrina ha calificado como ley singular». Finalmente, con apoyo en la doctrina de la STC 129/2013, FJ 4, hemos señalado que son leyes singulares «"[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro" (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), de modo que una ley que no fuera de destinatario único, ni autoplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional».

Conforme a tales criterios hemos de examinar el contenido de la Ley 5/2010. Dicha norma consta de un artículo único modificativo de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, para incorporar siete nuevas disposiciones adicionales las cuales, conforme a la exposición de motivos, persiguen garantizar la compatibilidad de la conservación de los valores que motivaron la declaración de esta zona como parque natural con la posibilidad de autorizar determinados proyectos de estaciones de esquí alpino, previo análisis y evaluación de las repercusiones ambientales y de su adecuación a los objetivos de conservación del parque natural. Estas nuevas disposiciones adicionales modifican determinados aspectos del anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), en relación específicamente con instalaciones vinculadas al ocio, en particular, la práctica del esquí alpino. La exposición de motivos de la Ley 5/2010 reconoce expresamente que dichas modificaciones no tenían cabida en la normativa anteriormente vigente, que prohibía específicamente este tipo de instalaciones.

A estos efectos es relevante señalar que, conforme a lo que dispone la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, los planes de ordenación de los recursos naturales son instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos que han de responder a los objetivos medioambientales y socioeconómicos que se mencionan en su art. 26. Instrumentos de planificación, cuyo contenido mínimo viene determinado en el apartado 2 según el cual los planes de ordenación de los recursos naturales deben delimitar el ámbito territorial del espacio protegido; definir su estado de conservación, determinar limitaciones generales y específicas de usos y actividades, concretar aquellas actividades, obras o instalaciones a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación de impacto ambiental; establecer criterios orientadores de las diversas políticas sectoriales que inciden en el espacio y fijar planes y programas que concreten las medidas que ayuden al progreso socio-económico de las poblaciones de los espacios.

Tales instrumentos de planificación han de seguir para su aprobación la tramitación prevista en el art. 32.1 de la Ley 8/1991 que prevé la elaboración, por parte de la Consejería con participación de las entidades locales afectadas, de una propuesta inicial, sometidas a diversos informes así como al trámite de información pública y a un trámite de audiencia específico a los ayuntamientos y juntas vecinales afectados. La propuesta se remitirá al Consejo de urbanismo y ordenación del territorio de Castilla y León para su informe, así como al órgano colegiado previsto en el art. 39 de la Ley 8/1991. A la vista de este último informe, se elabora la propuesta definitiva que ha de ser sometida por el titular de la Consejería a su aprobación por Decreto de la Junta de Castilla y León.

Las modificaciones del plan de ordenación de los recursos naturales introducidas por la Ley 5/2010 consisten en: excluir de las limitaciones en el uso de aguas a las instalaciones de esquí alpino (art. 12.4); permitir la introducción condicionada de elementos artificiales o infraestructuras para la prestación de servicios como televisión, radio, teléfono o electricidad (art. 17.2); eliminar la prohibición de construcción de estaciones de esquí alpino, como directriz relativa a las actividades deportivas y recreativas que es posible realizar en el espacio natural (art. 23.3), así como la prohibición absoluta de su instalación que se permite en las zonas de uso limitado y uso compatible (art. 63.4); posibilitar, en una de las zonas calificadas como de especial fragilidad del espacio, la realización de movimientos de tierras, actividades extractivas o la instalación de infraestructuras que puedan alterar significativamente el paisaje previa su adecuada evaluación y adopción de las oportunas medidas de integración paisajística [art. 27 c)]; permitir excepcionalmente edificaciones de nueva planta en las zonas de más valor del espacio natural para el desarrollo de la actividad agraria o ganadera, con autorización de la administración del espacio natural y, previo sometimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, para usos de interés público vinculados al ocio porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación (art. 29.4) e incluir la construcción de instalaciones de esquí alpino entre las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental (art. 47.8).

4. Expuesto su contenido, hemos de determinar si la norma se incluye en alguno de los supuestos contemplados en la STC 203/2013 a los que nos hemos referido antes. Así, desde la primera de las perspectivas allí examinadas, es claro que contiene mandatos en relación con los usos y actividades susceptibles de ser realizadas en el espacio natural protegido, bien levantando prohibiciones anteriormente existentes, bien sometiendo la realización de determinadas actuaciones a previos requisitos, por lo que tiene naturaleza normativa: es susceptible de ser aplicada mientras continúe vigente y precisa de actos administrativos de aplicación, que permitan llevar a efecto la ejecución jurídica y física de sus previsiones en relación con la construcción de las instalaciones a las que se refiere. Por eso a diferencia del primero de los supuestos de ley singular al que hemos aludido no puede considerarse como una ley autoaplicativa. Tampoco es posible calificar la Ley 5/2010 como una ley de destinatario único, de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, pues tiene por objeto, en los términos que se han expuesto, la regulación de determinados usos y sus destinatarios son todos aquellos afectados por la modificación de la ordenación de los recursos naturales que la norma contiene.

Resta por examinar si nos encontramos ante el último tipo de ley singular al que se alude en la STC 203/2013, FJ 3, que considera leyes singulares a las dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto que es el que justificaría la utilización de la ley, en razón del supuesto de hecho que regula pues, en otro caso y pese a que «no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas», la regulación no precisa de norma de rango legal, por lo que la utilización de la ley no respondería al ejercicio normal de la potestad legislativa sino a una situación excepcional que ha de justificar el recurso a una norma de ese rango.

5. La ya mencionada Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, establece los rasgos generales a los que han de responder los instrumentos de planificación que son los planes de ordenación de los recursos naturales y atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobarlos, pues la reserva legal se extiende únicamente a la declaración de un espacio como parque regional (art. 21.1). Es indiscutible que formalmente la Ley 5/2010 encontraría cobertura en dicha reserva, pues se presenta como una modificación de la Ley 4/2000, con lo que nos encontraríamos en un caso similar a los resueltos en las SSTC 128/1997, de 13 de febrero, y 248/2000, de 19 de octubre. Sin embargo, es patente que la norma ahora cuestionada no afecta en realidad a dicha Ley 4/2000, cuyo objeto se refiere a la delimitación del ámbito territorial del espacio protegido y a la fijación de los objetivos y finalidades a los que sirve la protección, remitiendo el régimen de protección, uso y gestión a lo que, en el marco de la Ley 8/1991, determine el correspondiente al plan de ordenación de los recursos naturales. Es dicho plan de ordenación de los recursos naturales el modificado por la introducción de las siete nuevas disposiciones adicionales que incluye la Ley 5/2010, con el contenido que antes hemos expuesto. El plan de ordenación de los recursos naturales y sus modificaciones que, en principio, habrían de aprobarse mediante una norma reglamentaria y, en cuanto tal, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es cierto que, no existiendo reserva reglamentaria en nuestro ordenamiento, tal previsión de aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales por decreto no es determinante, pero lo cierto es que en este caso tampoco existe reserva de ley para la modificación del instrumento de planificación, respecto al que se da la paradoja de que se utiliza el vehículo formal de la ley para introducir innovaciones en una norma de rango reglamentario, como es la que establece el régimen de protección del espacio natural.

Esta forma de proceder se justifica en la existencia de «diferentes iniciativas de desarrollo económico y empresarial, derivadas de una creciente demanda social por las actividades de ocio, tiempo libre y disfrute en la naturaleza. Entre ellas, se han promovido varias iniciativas para el desarrollo de una estación invernal en la zona de San Glorio en León y sus inmediaciones en Palencia y Cantabria, que incluiría las instalaciones necesarias para la práctica de esquí alpino. Estas actuaciones permitirían, en el caso de que su evaluación ambiental fuera satisfactoria, una oportunidad de desarrollo de estos términos municipales, como ya ha ocurrido en otros territorios de España». Por eso, a solicitud de diferentes ayuntamientos y de las propias Cortes de Castilla y León se promueve la modificación legislativa ahora cuestionada con la finalidad de favorecer «la adopción de las medidas oportunas para permitir la evaluación ambiental de estas actividades, garantizando a través de este procedimiento su compatibilidad con la conservación de los valores que motivaron la declaración de esta zona como Parque Natural». En suma, a falta de una reserva material o formal de ley, la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia) en los términos expuestos mediante la inclusión de siete nuevas disposiciones adicionales en la Ley 4/2000, lo ha sido en razón de la singularidad del supuesto de hecho al que se quiere atender, que no es otra que posibilitar, previa tramitación correspondiente, el eventual emplazamiento de instalaciones destinadas a la práctica del esquí alpino en determinadas zonas del espacio natural protegido en la convicción de que con ello se contribuye al desarrollo económico de la zona.

Por tanto, como en el caso del último de los supuestos examinados en la STC 203/2013, FJ 3, debemos concluir que se trata de una ley singular, en tanto que dictada en atención al supuesto de hecho excepcional que la justifica. Basta constatar que no todos los usos, ni todas las modificaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales requieren norma legal, sino solamente este uso y la modificación del plan de ordenación de los recursos de este parque natural. La consecuencia es que «el canon de constitucionalidad que habremos de aplicar es el establecido en la doctrina constitucional para las leyes de esta naturaleza, con las particularidades que derivan de las especiales características de este género de leyes singulares, que no son ni de destinatario único ni

autoaplicativas», canon al que aludimos en la STC 129/2013, FJ 4 cuando concluimos que «el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación». Así pues, dada la naturaleza de ley singular de la norma cuestionada hemos de comprobar, en primer lugar, si el supuesto de hecho que contempla tiene una justificación objetiva y, de ser así, si la utilización de la ley es proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que ha justificado su aprobación (STC 203/2013, FJ 4).

6. El legislador autonómico ha justificado la situación excepcional que ha llevado a la aprobación de la Ley 5/2010 en la necesidad de mejorar la economía de los núcleos de población del entorno del espacio natural protegido a través del incremento del turismo que se puede producir mediante el establecimiento de estaciones de esquí alpino hasta entonces prohibidas.

Así, la exposición de motivos alude en primer lugar al deterioro en términos demográficos y económicos que sufren los municipios incluidos en este espacio natural, señalando el surgimiento de «diferentes iniciativas de desarrollo económico y empresarial», entre las que se mencionan las relativas al desarrollo de una estación invernal para la práctica de esquí alpino, lo que, a juicio del legislador supone, en el caso de que su evaluación ambiental fuera satisfactoria, una oportunidad de desarrollo de los términos municipales en los que ubique. En la medida en que tales iniciativas no tenían cabida en la normativa que rige el parque natural, que prohibía expresamente la construcción de instalaciones de esquí alpino, se promueve esta modificación, solicitada por diferentes ayuntamientos y por las Cortes de Castilla y León, a fin de responder a uno de los objetivos perseguidos con la declaración del parque natural, «la promoción del desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y la mejora de sus condiciones de vida, de forma compatible con la conservación de sus valores». Por ello, la norma considera necesaria la adopción de las medidas oportunas para la modificación de la normativa que impide el desarrollo de los proyectos de estaciones de esquí alpino, a fin de permitir la evaluación ambiental de estas actividades, como paso previo a su posible autorización.

En cuanto al carácter arbitrario de la norma en relación con la justificación ofrecida por el legislador, es clara nuestra doctrina que establece la necesidad de manejar dicha calificación con la necesaria prudencia de forma que la aplicación del art. 9.3 CE como canon de control del legislador no le impongan constricciones indebidas y se respeten sus opciones (por todas, STC 174/2013, de 10 de octubre, FJ 6). Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (por todas, STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 8; con cita de la STC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13).

Por tanto, atendiendo a la prudencia con la que ha de atenderse para calificar una ley como arbitraria y al control negativo que nos es propio en relación con dicho principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, no cabe excluir que la modificación cuestionada carezca de justificación objetiva en la medida en que, dentro del margen de discrecionalidad del legislador, responde a la necesidad de promover el desarrollo socioeconómico de la zona, objetivo que, si bien no con el carácter de prioritario, es posible también hallar entre los perseguidos por la declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (art. 2.4 de la Ley 4/2000).

7. Ahora bien, aun pudiendo estimarse que la modificación propuesta pudiera tener una justificación razonable, resulta que, al igual que en el caso examinado en la STC 203/2013, lo que en ningún caso se ha explicado es la necesidad de que tal modificación se lleve a cabo mediante ley.

En efecto, en primer lugar, resulta muy significativo que la regulación material de la Ley no presenta sustanciales diferencias con la que se contenía en el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en una Sentencia luego confirmada por el Tribunal Supremo (Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 5 de la Sala Tercera de 25 de enero de 2012), decisiones judiciales en las que se apreció que no se había justificado que la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia) obedeciese a una previa evaluación que pusiese de manifiesto un cambio de las circunstancias medioambientales y socioeconómicas tenidas en cuenta para su elaboración, sin que tampoco se evaluase la necesidad de modificar el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), específicamente en relación con la instalación de estaciones de esquí alpino. Pese a que ya hemos advertido no resulta en principio contrario a la Constitución, que el legislador asuma una tarea que antes había encomendado al poder reglamentario, resulta que, en este caso, la forma en la que el legislador la asume no se ajusta a las exigencias constitucionales. Frente a la vocación de generalidad que la ley ha de tener, esta no contiene mención alguna tendente a justificar la excepcional relevancia de la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia) en relación solamente con un específico uso, las instalaciones destinadas a la práctica del esquí alpino, determinante de su aprobación por ley, mientras que cualesquiera otras modificaciones del instrumento de planificación, sean o no relativas a los usos permitidos en el espacio protegido, deban llevarse a cabo por vía reglamentaria, con la circunstancia de que, en ese caso, la modificación está condicionada al cambio de las circunstancias o criterios que determinaron la aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales además de tener que realizarse mediante los mismos trámites seguidos para su aprobación (art. 6 del anexo 1 del Decreto 140/1998).

Tampoco la regulación presenta peculiaridad sustantiva alguna con respecto a cualquier otra modificación de un instrumento de este tipo, que ya hemos visto que corresponde aprobar al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Por último, no existe explicación alguna acerca de la prevalencia otorgada al desarrollo socioeconómico de los municipios que integran el espacio natural (objetivo básico, pero no prioritario de la declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, con arreglo al art. 2.4 de la Ley 4/2000), pues conforme a dicha norma el objetivo prioritario ha de ser «conservar, proteger y mejorar los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea, agua y paisaje, preservando la diversidad genética y manteniendo la dinámica y estructura funcional de los ecosistemas» (art. 2.1 de la Ley 4/2000).

No cabe entonces sino concluir, como en la STC 203/2013, FJ 8, que «la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación, y por las mismas razones no satisface el segundo de los límites que la STC 166/1986, de 19 de diciembre, predica de las leyes singulares: "la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediados por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa" [FJ 11 B)]».

8. Asimismo, atendiendo a las circunstancias del caso, es posible apreciar que la norma impugnada, en la medida en que reproduce casi miméticamente una regulación reglamentaria previamente declarada nula, vulnera el art. 24.1 CE. Este Tribunal ha afirmado reiteradamente que una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad

otorgada por el Ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4, entre otras muchas). Así, en la STC 312/2006, de 8 de noviembre, ya señalamos «que podría producirse una lesión del art. 24.1 CE en aquellos supuestos en los que los efectos obstativos de una ley o del régimen jurídico en ella establecido para una concreta materia fuesen precisamente hacer imposible de forma desproporcionada que un determinado fallo judicial se cumpla, pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del art. 24.1 CE». Por tanto, señalamos en la misma Sentencia y fundamento jurídico que «no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas las características del proceso y el contenido del fallo de la Sentencia (SSTC 153/1992, de 3 de mayo, FJ 4, y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal Ley sería contraria al art. 24.1 en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5)» (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11).

Ya hemos constatado que, aun cuando la Ley 5/2010 pueda encontrar justificación en una razón atendible, impone un sacrificio desproporcionado de los intereses en juego expresados en el pronunciamiento judicial que hace que el legislador haya superado los límites constitucionales que debe siempre respetar. En particular porque tales supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se traduce en la «garantía de que el fallo se cumpla, impidiendo que las Sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna» (por todas, STC 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6, y las numerosas resoluciones allí citadas).

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 la presente cuestión de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar que la Ley de Castilla y León 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), es inconstitucional y nula.

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

Dada en Madrid, a cinco de marzo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Presidente, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, al que se adhieren los Magistrados don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, a la Sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1549-2014

Con el debido respeto hacia la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional, me veo en la obligación de manifestar a través de este Voto particular mi discrepancia con el fallo y, parcialmente, con la fundamentación jurídica de la Sentencia que ha estimado la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Quiero advertir ya, desde estas primeras líneas, que mi discrepancia no radica en el fondo del asunto, esto es, en la calificación de la Ley impugnada como ley singular inconstitucional, conclusión en la que coincido con la mayoría. Mi disenso se refiere a una cuestión previa de índole procesal, pues, en mi opinión, el Tribunal debería haber inadmitido la cuestión de inconstitucionalidad planteada al no cumplir debidamente con los juicios de aplicabilidad y relevancia.

Es preciso tener en cuenta que la cuestión de inconstitucionalidad se suscita en el seno de un procedimiento de ejecución de una sentencia de anulación. En efecto, la sentencia había anulado el Decreto autonómico por el que se modificaba el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural Fuentes Carrionas dejando sin efecto la prohibición de instalar estaciones de esquí alpino en este espacio. Las partes interponen incidente de ejecución señalando que con la aprobación de la Ley 5/2010, de 28 de mayo, la Sentencia anulatoria del Decreto resulta de imposible ejecución y solicitando al órgano judicial que plantee cuestión de inconstitucionalidad.

Es cierto que, como se afirma en la Sentencia de la que discrepo, la determinación del alcance del fallo y de si ha tenido o no lugar la total ejecución de la Sentencia es una cuestión que corresponde, en principio, valorar al órgano judicial al tratarse de un problema fundamentalmente de legalidad ordinaria. Pero también es cierto que, como veremos, en el presente caso, la interpretación y aplicación que ha hecho el órgano judicial va más allá de la legalidad ordinaria y termina teniendo un impacto sobre la configuración de la cuestión de inconstitucionalidad y su regulación procesal: es decir, termina teniendo un impacto sobre el proceso constitucional e incluso sobre la competencia de los órganos judiciales en relación con leyes inconstitucionales.

En efecto, adviértase que el fallo de la Sentencia es de nulidad y que, por tanto, con la publicación en el boletín oficial de esa nulidad se ha dado cumplimiento a la Sentencia: el Decreto impugnado ha sido expulsado del ordenamiento jurídico. Ninguna medida adicional de ejecución es, en principio, necesaria para el cumplimiento del contenido de la sentencia. Otra cuestión es que las potestades de control que el art. 109 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa confiere a los órganos judiciales permitan evitar que la Administración aplique la disposición anulada. Pero no es esto, en modo alguno, lo que han suscitado las partes en el incidente de ejecución que, en realidad, no plantean problema concreto alguno de ejecución de la Sentencia: no hay acto o medida concreta que consideren que haya de realizarse y no haya tenido lugar y tampoco ningún acto de la Administración que pretenda tener amparo en el Decreto anulado y al que se opongan pretendiendo su anulación por el órgano judicial.

En el asunto Itoiz (STC 73/2000), el Tribunal aceptó que, en ejecución, el órgano judicial planteara cuestión de inconstitucionalidad respecto a una ley que pretendía eludir el cumplimiento de la Sentencia, pero en aquel caso la Sentencia no era de mera anulación, sino que imponía la adopción de determinadas medidas, es decir, imponía una condena de hacer, lo que no ocurre en el caso que ahora nos ocupa. Obligación de hacer que además aún no se había cumplido y que se hacía de imposible cumplimiento al aprobarse la ley. En el caso Itoiz, por tanto, sí se estaba claramente ante un problema relacionado con la ejecución de la Sentencia. Por el contrario, en el caso que nos ocupa, la Sentencia ya se ha cumplido, la pretensión se ha satisfecho y el fallo se ha traducido en la desaparición del Decreto del ordenamiento jurídico mediante la publicación de su anulación en el boletín oficial correspondiente, sin que la Administración haya realizado actividad alguna que con la que pretenda indebidamente aplicar la norma anulada.

Las partes en el incidente de ejecución no suscitan, como ya hemos dicho, un problema concreto de ejecución. Lo que plantean es una duda abstracta sobre el impacto de la Ley en el régimen jurídico del espacio natural y sobre la constitucionalidad de la nueva regulación. Pero esto no es una cuestión relativa a la ejecución de la Sentencia, sino un problema jurídico nuevo: la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley por motivos además no necesariamente coincidentes con los que se plantearon respecto al Decreto anulado. Un problema jurídico nuevo y abstracto que no guarda vinculación alguna con la necesidad de adoptar determinadas medidas para la ejecución de la sentencia. Por ello, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no cumple con el juicio de aplicabilidad y relevancia exigible.

A la postre, por un lado, el incidente de ejecución se utiliza de forma indebida para plantear al órgano judicial la conveniencia de interponer una cuestión de inconstitucionalidad cuando ello hubiera debido realizarse, si acaso, en un momento posterior, mediante la impugnación de actos de aplicación de la ley, en un nuevo proceso. Y, por otro lado, el órgano judicial está planteando una cuestión de inconstitucionalidad en abstracto, es decir, virtualmente está interponiendo un recurso de inconstitucionalidad para el que carece de legitimación.

La afirmación de que es necesario conocer la constitucionalidad de la Ley para resolver el incidente de ejecución resulta así artificiosa, porque el incidente de ejecución no es tal, sino el mero planteamiento de una duda abstracta sobre la constitucionalidad de la Ley. Por ello, el pronunciamiento del Tribunal sobre la Ley ni afecta ni obliga a medida alguna de ejecución de la Sentencia, lo que evidencia que, como decíamos más arriba, la Ley no es ni aplicable ni relevante para resolver un problema de verdadera ejecución de la Sentencia. Nos encontramos ante el planteamiento de una duda abstracta sobre la constitucionalidad de una ley que debería haberse planteado por los cauces legalmente previstos y por los sujetos legitimados para ello.

Por todo lo anterior, entiendo que la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad excede de la competencia que corresponde a los órganos judiciales para ejecutar y hacer ejecutar lo juzgado y altera las vías procesales y requisitos de legitimación previstos en nuestro ordenamiento jurídico para impugnar la Ley. Razones éstas que deberían haber llevado a la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Madrid, a cinco de marzo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Pedro González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.