DICTAMEN: SOBRE POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 1/1991, DEL PARLAMENTO DE LAS ISLAS BALEARES (LA RESERVA DEL EJECUTIVO)

ANTECEDENTES

PRIMERO.—Por Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Areas de Especial Protección de las Islas Baleares, el Parlamento de dicha Comunidad Autionoma ha establecido: 1) una enumeración de Areas Naturales de Especial Interés; Areas Rurales de Interés Paisajístico y Areas de Asentamiento en Paisaje de Interés; 2) el régimen urbanístico aplicable a estas delimitaciones geográficas.

En su Exposición de Motivos la Ley dice apoyarse en la legislación básica estatal constituida por la Ley del Suelo de 1976 (Texto Refundido) y por la Reforma llevada a cabo por la Ley 8/1990, de 25 de julio. Asimismo declara ser continuación de los precedentes legislativos que, dentro de la propia Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, significan la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Areas Naturales de Interés Especial y Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.

SEGUNDO.—En el artículo 3.º.1 de la Ley «se declaran áreas naturales de especial interés los espacios definidos gráficamente en el Anexo I y relacionados a continuación...». Y a continuación se enumeran 47 parajes en la Isla de Mallorca; 19 en Menorca; 11 en Ibiza y 8 en Formentera.

La delimitación de estos parajes es tan precisa y singularizada, desde el punto de vista geográfico, que el citado Anexo I de la Ley contiene una completa cartografía con los mapas y planos de todas y cada una de las comarcas o espacios que se declaran directamente como de especial interés.

Es obvio que en estas delimitaciones se contienen propiedades particulares cuyos titulares se ven directamente afectados por la Ley y que, desde luego, no han tenido la menor intervención en la elaboración de la misma; ni se les ha ofrecido trámite de audiencia; ni ha sido sometida, durante su elaboración, a información pública.

TERCERO.—Aparte de la anteriormente citada legislación estatal sobre régimen del suelo, constituye también legislación estatal básica en esta materia la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

A la vista de lo cual se solicita del Letrado que suscribe la contestación en Derecho a la siguiente

CONSULTA

1.º Si puede considerarse constitucional una Ley, como la dictada por el Parlamento de las Islas Baleares, que termina por clasificar finca por finca la totalidad del territorio de las Islas, teniendo en cuenta:

a) Que el Parlamento Autonómico carece de los recursos científicos y técnicos pertinentes para elaborar una tal clasificación de la totalidad del territorio balear.

b) Que debe respetarse la legislación básica estatal sobre Espacios Naturales y Protección de los mismos.

c) Que los propietarios interesados y afectados por la Ley no han tenido oportunidad de formular alegaciones en trámite de información pública; ni tampoco —por tratarse de una Ley— pueden utilizar contra la misma los recursos ordinarios en defensa de sus derechos e intereses ante los Tribunales Jurisdiccionales.

2.º Posibles indemnizaciones que correspondiesen a los propietarios afectados.

3.º Si la Ley 1/1991 de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares puede ser impugnada mediante Recurso de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, y en su caso, posibles recursos en manos de los particulares afectados.

Aceptando el requerimiento que se me hace contesto a la presente Consulta mediante el siguiente

DICTAMEN

I. La doctrina de la inconstitucionalidad de las Leyes de naturaleza singular (Leyes no normativas)

1. Uno de los temas recurrentes en la literatura jurídico-pública es el relativo a las llamadas «Leyes Singulares» o «Leyes de Caso Unico». Como ha observado la doctrina, frente al concepto clásico de Ley, que incluye las notas de abstracción y generalidad, los Parlamentos aprueban cada vez con más frecuencia disposiciones que reciben el nombre de Ley pero que por su contenido son decisiones concretas, es decir, dictadas para resolver problemas singulares planteados (G. Ariño).

Esta práctica se ha visto en España notablemente incrementada como consecuencia de la atribución de poderes legislativos a las distintas Comunidades Autónomas; muchas de estas Comunidades —continúa diciendo el autor citado— vienen dando forma y valor de Ley a determinadas actuaciones que, según la división estructural de las funciones estatales, correpondería adoptar al poder ejecutivo mediante resolución singular; son leyes en las que además de definir, como toda ley, un supuesto de

hecho abstracto al cual aplicar un régimen jurídico, se establecen los casos concretos a los que tal régimen debe ser aplicado.

La semejanza con el objeto de la presente Consulta no puede ser mayor; precisamente por eso es conveniente que observemos las posturas doctrinales que en relación con este tipo de leyes se han producido recientemente; incluso la doctrina que se deduce de algunas importantes Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional.

2. Uno de los sectores más representativos de la doctrina administrativista española afirma que: «El dogma de la generalidad de la ley podrá expresar una directiva política, pero carece de consistencia como requisito técnico; de hecho, son usuales y, por supuesto, valen como ley, que es lo que importa, preceptos singulares y específicos para supuestos únicos y para sujetos también concretos, entre ellos los casos de *derogaciones singulares*, que supone apartar de la regla común y general a uno o varios casos especiales» (GARCÍA DE ENTERRÍA). Y continuando con esta línea discursiva se añade: «Si la Ley, por diferencia del reglamento, puede autorizar derogaciones singulares, ello es porque el poder legislativo no está afectado, como la Administración, por una vinculación a la legalidad... El poder legislativo es un poder de pura creación jurídica...; es en cada momento y en todos ellos libre, originario, soberano.»

Obsérvese que se trata de una concepción que evoca concepciones absolutistas sobre el poder omnímodo de la ley (según la conocida expresión inglesa, «el Rey con el Parlamento pueden hacerlo todo salvo cambiar al hombre en mujer») que hoy día tienden a revisarse. Así, en relación con el poder legislativo de las Comunidades Autónomas —antes aludido— se ha podido decir que «esa práctica legislativa autonómica que *eleva* a condición de ley lo que debería de ser una norma reglamentaria o una resolución administrativa» debe ser discutida (GÓMEZ-FERRER). Y, centrando el análisis en el conocido caso de la expropiación de RUMASA —uno de los más discutidos en la literatura jurídica de los últimos años—se ha podido advertir la falacia que ello implica, que supone un atentado al sistema de garantías que establece el artículo 24 de nuestra Constitución (PARADA).

3. Por supuesto que el caso se ha discutido en otros ordenamientos jurídicos. Concretamente, la Ley Fundamental de Bonn establece en su artículo 19.1 que «cuando de acuerdo con la presente Ley Fundamental un derecho fundamental puede ser restringido por ley o en virtud de una ley, ésta deberá tener carácter general y no ser limitada al caso individual...». Pero como nos recuerda G. ARIÑO (en *Leyes singulares, Leyes de caso único*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA, pág. 80) es apoyándose en este artículo y en el principio de separación de poderes, como ha podido afirmar KRÜGER la existencia de una «prohibición de intercambiar actos estatales». Esta doctrina, sin embargo, no se puede interpretar irracionalmente y en forma que conduzca al absurdo. Así otro autor alemán, HUBER, reconoce que «las tareas de la actual acción estatal no pueden llevarse a cabo siempre con el concepto de Ley del Estado de Derecho...: un cambio transitorio coyuntural, una caída de los precios en el mercado

mundial... pueden requerir medidas públicas de ayuda cuya índole y amplitud no pueden estar predeterminadas por la Ley». Son casos en que, también a nuestro juicio, la ley singular está justificada.

Por lo que se refiere a nuestro ordenamiento jurídico, la polémica sobre la constitucionalidad de las leyes singulares ha llegado a su punto máximo con motivo de la expropiación del *holding* RUMASA, S. A., mediante el Real Decreto-Ley de 23 de febrero de 1983, posteriormente convalidado por la Ley 7/1983.

Obviamente no se trata aquí de entrar en el análisis de la difícil problemática jurídica que el citado caso entraña. Pero ciertamente de ahí arranca una discusión cuyos argumentos son, en buena medida, trasladables al asunto que aquí nos ocupa.

Téngase en cuenta que en el referido asunto RUMASA el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse (aparte de pronunciamientos posteriores sobre los que luego se volverá), en primer lugar, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-Ley de 23 de febrero de 1983 y, en segundo lugar, en relación con la cuestión de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 7/1983; temas resueltos respectivamente en sus Sentencias 116/1983 y 166/1986.

Pues bien, en relación con la primera Sentencia desestimatoria del recurso, el voto particular, suscrito nada menos que por la mitad de los miembros del Tribunal, plantea el problema de la legitimidad de la medida preguntándose hasta qué punto es aplicable aquí el principio de igualdad que, con apoyo en el artículo 14 de la Constitución, invocaron los recurrentes no para proscribir las expropiaciones *ope legis*, sino para sostener que en otras ocasiones de crisis financieras «los poderes públicos han actuado con medidas menos restrictivas y enérgicas que la expropiación». Y frente a la contestación negativa de la Sentencia, el voto particular afirma que «el Decreto-Ley afecta al derecho de propiedad cuando *al margen del sistema general expropiatorio*, establece normas sobre la expropiación o adopta medidas expropiatorias concretas».

Por supuesto, las leyes singulares tienen un contenido material que, al menos en parte, es actividad ejecutiva o de administración. Y aunque hay que admitir la intercomunicación entre ambas funciones del Estado, téngase en cuenta que el punto central de la discusión jurídica del caso RUMASA se encuentra en la expresión del artículo 33.3 de la Constitución que, al legitimar la institución expropiatoria, añade: «... mediante la correspondiente indemnización y de *conformidad con lo dispuesto por las leyes*». Pues parece obvio que esas leyes a que la Constitución remite son las vigentes en un momento determinado para la generalidad de los ciudadanos (lo cual obviamente excluye la posibilidad de la ley singular *intuitu personae*).

4. S. MUÑOZ MACHADO (*La Reserva de Jurisdicción*, Madrid, 1989) recuerda la polémica del constitucionalismo europeo sobre la *generalidad* como nota esencial de la Ley. Como afirmaba C. SCHMITT, en Alemania, lo que ocurriría si el legislador usara las leyes para expedir órdenes o dictar mandatos concretos, o producir actos administrativos o Sentencias,

sería que se generaría una especie de «despotismo del legislativo», que extinguiría la esencia de la división de poderes. Esta forma de hacer rompe, además, la manera de actuar ordenada en el Estado de Derecho. En este sistema de organizar la convivencia jurídica, la ley da cobertura para intervenir en la propiedad y la libertad, pero las inmisiones concretas en estos dominios se producen por actos aplicativos, es decir, no mediante una Ley *(durch Gesetz)*, sino con base en una Ley *(auf Grund eines Gesetzes)*.

Como advierte S. MUÑOZ MACHADO (en *ob. cit.*, pág. 51), SCHMITT tuvo ocasión de aplicar su anterior doctrina en dos dictámenes que se solicitaron del gran jurista alemán con motivo de sendos proyectos de ley que se presentaron en el *Reichstag* en junio de 1926 y que acordaban la expropiación sin indemnización de las propiedades de las antiguas Casas Reales Alemanas. La propuesta del Grupo Demócrata (menos radical, por supuesto, que la que presentó el Grupo Comunista) decía así: «1. Se autoriza a los *Länder* para regular por Ley del *Land, excluyendo la vía judicial,* las controversias jurídico-patrimoniales con las Casas Reales anteriormente reinantes, en la medida en que todavía no se hayan iniciado.—2. Si por medio de una Ley del *Land* se declarase una expropiación, la indemnización podrá ser establecida *mediante Ley del Land con exclusión de la vía judicial.*»

SCHMITT consideró en su dictamen, partiendo del principio de la independencia judicial, que ésta es imposible cuando en la ley se contiene un mandato individualizado y carece de un mínimo contenido normativo que trascienda de ese caso concreto. Si no es así —continúa argumentando— el legislador no se distinguiría del Juez. No es correcto argumentar, en contra, que la ley no tiene límite en cuanto a su contenido; porque *la función del legislador es crear leyes, no mandatos particulares*. El Juez está sometido a la Ley, no a las órdenes del legislador. En este caso concreto, además, estaba claro que lo que se proponía al Parlamento no era una regulación legal, sino que adoptase una medida política.

A juicio del Letrado que suscribe, ésta es la base de partida para formular una doctrina general sobre lo que pudiese llamarse la «reserva ejecutiva».

Así como el principio de separación de poderes, combinado con el de independencia judicial, ha podido dar lugar a la formulación del llamado principio de reserva jurisdiccional o de jurisdicción (MUÑOZ MACHADO) y por supuesto, al que, desde O. MAYER, se conoce como «reserva de ley», podría formularse un tercer principio de «reserva de ejecución» que completaría la trilogía de conclusiones que inspira, en nuestro Estado de Derecho, la separación de poderes. No olvidemos que nuestro propio Tribunal Constitucional —como antes se dijo— en su Sentencia 166/86, sobre el caso RUMASA, nos dijo que, estando la ejecución atribuida al Gobierno por el artículo 97 de la Constitución y la potestad legislativa a las Cortes Generales, «esa separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro».

II. La aplicación de la anterior doctrina a la ley objeto de la presente consulta

1. ¿Qué consecuencias prácticas puede tener en nuestro caso la aplicación de las consideraciones que nos han traído hasta aquí?

Advirtamos, por lo pronto, que la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de protección especial de las Islas Baleares, aprobada por el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, es una *Ley singular* en cuyo artículo 3.º.1 «se declaran áreas naturales de especial interés los espacios definidos gráficamente en el Anexo I y relacionados a continuación...». Y a continuación se enumeran 47 parajes en la Isla de Mallorca; 19 en Menorca; 11 en Ibiza, y 8 en Formentera. Como queda dicho, la delimitación de estos parajes es tan precisa, desde el punto de vista geográfico, que el Anexo I de la Ley contiene una completa cartografía con los mapas y planos de todas y cada una de las comarcas o espacios que se declaran directa y singularmente como de especial interés.

Pues bien, estos espacios no son obviamente propiedades mostrencas, sino que tienen sus propietarios, por lo que, en relación con ellos, es obvio que se ha producido una operación expropiatoria, como se desprende de la definición que de la expropiación se contiene en el artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa actualmente vigente de 1954:

> «1. Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social... en la que se entenderá comprendida *cualquier forma de privación singular de la propiedad privada* o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal, *o mera cesación de su ejercicio.*»

Pues bien, terrenos de propiedad privada son afectados por la declaración de «áreas naturales de especial interés», con las siguientes consecuencias que se derivan de la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial, aprobada por el también Parlamento de las Islas Baleares. En el artículo 3.º de esta Ley se dice que «la declaración de un espacio como área natural de especial interés producirá en su ámbito territorial los siguientes efectos: *a)* los terrenos quedarán clasificados como suelo no urbanizable de especial protección; *b)* quedarán sin efecto los planes, proyectos de urbanización y de parcelación disconformes con la mencionada clasificación; *c)* quedarán en suspenso los efectos de las licencias de edificación y uso del suelo contradictorios con el régimen urbanístico transitorio que establece el artículo 6, hasta la aprobación del Plan Especial que exige el artículo 5. El Plan Especial determinará la anulación de la licencia o el levantamiento de la suspensión para cada una de las licencias afectadas».

Es obvio, pues, que el vaciamiento de las facultades de los propietarios de determinados terrenos se produce directamente por la Ley, en cuanto identifica dichos terrenos por vía singular, ya que, con independencia de los que se derivan de la actual clasificación del suelo poseído, se establece una clasificación «como suelo no urbanizable» que impedirá que cualquier plan urbanístico que en el futuro se establezca pueda alterar esa clasificación que por ley se establece ahora.

2. En definitiva, la técnica que se ha seguido por el Gobierno y el Parlamento de las Islas Baleares se resume así: la Ley 1/1984 establece la ordenación y protección de áreas naturales de interés especial; pero, en vez de remitir al Gobierno (poder ejecutivo) la elaboración de los planes concretos, delimitación de las áreas y propietarios afectados, lo hace a una ley ulterior (art. 2.º) que en este caso lo es la Ley 1/1991 objeto de la presente Consulta. Esta segunda Ley ejerce, desde el punto de vista sustantivo, funciones ejecutivas que, naturalmente, corresponden al Gobierno y que, desde el punto de vista del particular afectado, implican las siguientes consecuencias negativas o restrictivas de sus derechos fundamentales:

a) Para el caso de que admitamos que se trata de una expropiación, se prescinde de las garantías del procedimiento expropiatorio, hasta el punto de que en la disposición adicional 6.ª de la Ley se prevé que el Gobierno consignará en los Presupuestos Generales de la Comunidad «los recursos precisos para afrontar las responsabilidades económicas que, de acuerdo con la Ley 8/1989 [querrá decir 1990]), sobre Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, puedan suponer las determinaciones de la presente ley relativas a descalificación urbanística de los terrenos». Es cierto que, según se mire, este precepto respeta el principio de la indemnización que, con carácter general, establece el artículo 33.3 de la Constitución; pero al mismo tiempo ratifica la tesis que aquí se mantiene de que se trata de una expropiación; precisamente de una expropiación que se realiza por ley singular.

b) Desde el punto de vista de la delimitación de los terrenos afectados se prescinde del fundamental trámite de la información pública y de audiencia de los interesados, un trámite, por cierto, que aparte la referencia que al mismo se hace en el artículo 105, *a)* de la Constitución, incide en el principio de prohibición de la indefensión que se desprende del artículo 24 de la propia Constitución. Los trámites esenciales que se contienen en la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales se omiten; y el *artículo 7.º tiene carácter de norma básica.*

c) En fin, al tratarse de una ley se está despojando a los particulares del derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en defensa de sus derechos e intereses legítimos, produciendo, por tanto, indefensión; *y esto por la razón elemental de que las leyes no pueden impugnarse ante los Tribunales de Justicia por los particulares afectados,* que en el presente caso lo son de forma directa, singular e individualizada.

Por lo demás, ¿de qué elementos técnicos dispone el Parlamento balear para delimitar y clasificar las fincas de las Islas?

3. A los efectos de ponderar el posible éxito de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Balear objeto de la presente consulta, hay que examinar la más reciente jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en el, por lo visto, interminable caso RUMASA. Ya se hizo referencia a las dos primeras Sentencias del referido Alto Tribunal, la 116 de 1983 y 116/1986. Ahora, de nuevo ha tenido que pronunciarse el Tribunal Constitucional en Pleno en relación con la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid, con respecto a la posible inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, que estableció el procedimiento especial para la expropiación del grupo RUMASA.

La Sentencia 6/1991, de 15 de enero («Boletín Oficial del Estado» de 13 de febrero), justifica su fallo desestimatorio con argumentos que reiteran los ya conocidos. «Como ya se señaló —se nos dice ahora— en la Sentencia 166/1986 (Fundamento Jurídico 12), la Constitución no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración y, por tanto, no puede abrigarse duda desde el punto de vista formal, de que las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien requieren por ser expropiatorias que respeten las garantías del artículo 33.3 de la Constitución Española.»

Entrando más a fondo en el tema planteado, el Tribunal Constitucional prosigue: «Por otro lado, la diferencia de tratamiento normativo entre la expropiación regulada en la Ley 7/1983 y el régimen común en lo que se refiere a la declaración de utilidad pública y a la necesidad de ocupación, incluso si se tratase de supuestos equiparables, responde a razones objetivas que permiten afirmar el carácter no irrazonable ni arbitrario del diverso tratamiento normativo» (Fundamento Jurídico 10).

Es obvio que, mientras se mantenga esta doctrina, difícilmente podrá prosperar un recurso de inconstitucionalidad —o, en su caso, una cuestión de inconstitucionalidad planteada en forma y tiempo por los afectados— que sólo se fundamentase en el carácter singular de la ley.

Lo que ocurre es que la doctrina contraria se mantiene viva en el seno del propio Tribunal Constitucional a través de los votos particulares que, en los dos primeros casos, como ya sabemos, se produjeron y que vuelve a repetirse en la Sentencia 6/1991. En efecto, he aquí el núcleo esencial del razonamiento del voto particular que firman los Magistrados Sres. RUBIO LLORENTE y GABALDÓN:

> «Prescindiendo del análisis de otros aspectos de la propiedad que aquí no están en cuestión y de los que este Tribunal se ha ocupado en diversas ocasiones, entre otras en la Sentencia 37/1987, nos limitaremos a algunas breves consideraciones acerca del contenido esencial de la garantía expropiatoria y, aun eso, sólo en lo que se relaciona con los preceptos cuestionados:

a) La primera y más poderosa limitación que la Constitución impone a la libertad de acción de los poderes públicos en aras del derecho de los propietarios (y, consecuentemente, las más enérgicas garantías del derecho de éstos) es la prohibición de privar a nadie "de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social... de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

Esta remisión final a "lo dispuesto por las leyes" no constitucionaliza ciertamente el conjunto de disposiciones legales que hoy regulan la expropiación, ni, en la opinión más generalizada, hace imposible la expropiación mediante ley singular, aunque, como es obvio, sí establece frente a ésta, limitaciones ineludibles, pues la ley singular no puede alterar, en un Estado de Derecho, los principios generales de un instituto constitucionalmente garantizado. Las leyes generales que encarnan estos principios no quedan derogadas por la ley singular de expropiación, que aunque especial y posterior, es un acto singular no ordinamental, con forma de ley. Lo contrario significaría alterar todo el sistema de garantías que el ordenamiento prevé para la expropiación y que constituye el contenido esencial del instituto expropiatorio; tal como ocurre v. gr. con la necesidad de la declaración por Ley de la utilidad pública o interés social que legitima la expropiación, o la posibilidad del acceso eficaz del expropiado a la tutela judicial.

En particular, la remisión que el artículo 33.3 hace a "lo dispuesto en las Leyes" obliga a determinar por referencia al ordenamiento, cuál es el significado de los conceptos empleados. En lo que toca al concepto central (el de "causa justificada de utilidad pública...", etc.) esta referencia lleva inexcusablemente a la conclusión de que tal causa se identifica con el fin al que haya de afectarse el objeto expropiado (art. 9 LEF) pues, como se ha dicho, "el fin de la expropiación no es la mera privación en que ésta consiste, sino el destino posterior a que, tras la privación expropiatoria, ha de afectarse el bien que se expropia". La expresión de la causa (esto es, de la transformación material o jurídica —pero en este caso una transformación que no se agote en la privación del derecho—) ha de hacerse de otra parte, como es claro, en términos precisos e inequívocos de tal modo que su justificación sea verificable por la jurisdicción constitucional, cuando sea requerida para ello y pueda la jurisdicción ordinaria partir de ella para apreciar, en su caso, la necesidad de ocupación de los bienes objeto de expropiación.»

7. Sin embargo, hay que ponderar también la validez de los argumentos relativos a la vulneración de legislación básica estatal (art. 7.º

Ley 4/89) y contradicción con el procedimiento para el planeamiento urbanístico, que exige la intervención de los afectados.

III. POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD POR COLISIÓN CON LAS NORMAS BÁSICAS DEL ESTADO

1. De acuerdo con el artículo 149.1 de la Constitución Española, el Estado tiene *competencia exclusiva* sobre una serie de materias entre las cuales se contiene la siguiente: «23.ª Legislación Básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer *normas adicionales de protección.*»

Es obvio que la articulación de las facultades normativas del Estado para establecer la legislación básica y las que se atribuyen a la Comunidad Autónoma para establecer la legislación «adicional» ha planteado a la doctrina y a la propia Jurisprudencia del Tribunal Constitucional problemas jurídicos de no siempre fácil solución. Analizando estos supuestos, el Letrado que suscribe (en su *Tratado de Derecho Administrativo,* I, 11.ª, 1989, pág. 275) ha podido afirmar que «parecen casos claros de *primacía* jerárquica de la legislación estatal sobre la autonómica, perfectamente fiscalizable por la jurisdicción constitucional».

Sin embargo, ya el Tribunal Constitucional ha subrayado desde sus primeras Sentencias «... el sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo *exclusivo* se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en los Estatutos de Autonomía hasta ahora promulgados» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981). En Sentencia posterior del propio Tribunal Constitucional, de 8 de febrero de 1982 (resolutoria de recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/1981 de la Generalidad de Cataluña), tras recordar y repetir la doctrina de la citada Sentencia de 1981, se añade:

> «... en consecuencia, resulta aventurado cualquier razonamiento que intente arrancar entre la diferencia existente entre una competencia atribuida con carácter exclusivo, *sin perjuicio de la legislación básica que corresponde al Estado* y una competencia para legislar y ejecutar que deba ejercerse *en el marco de la legislación básica del Estado* y, en su caso, en los términos que la misma establezca».

Sin embargo, desde un punto de vista práctico, quizá la doctrina más esclarecedora sea la que recoge y establece la Sentencia del propio Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, cuando afirma: «Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal [Constitucional] el competente para decidirlo en su calidad de intérprete de la Constitución.»

Pues bien, por lo que se refiere a la Ley del Parlamento Balear, objeto de la presente consulta, hay que subrayar que, cuando menos, existen dos

leyes estatales en las que se establecen, como *legislación básica*, normas legales que inciden en la propia materia y contenido de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Son tales leyes estatales, en primer lugar, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre; en segundo lugar, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

2. Por lo que se refiere a la Ley 4/1989, primeramente citada, hay que subrayar que en su disposición adicional quinta se declaran *normas básicas* a los efectos de lo previsto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, una serie de preceptos, entre los cuales los artículos 4 a 6 (ambos inclusive). Pues bien, en el artículo 4.º se dice:

> «1. Con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales y en especial de los *espacios naturales* y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley, las *administraciones públicas competentes* planificarán los recursos naturales. Las determinaciones de esa planificación tendrán los efectos previstos en la presente ley.
>
> 2. Como *instrumento de esa planificación* se configuran los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que, con independencia de su denominación, tendrán los objetivos y contenido establecidos en los apartados siguientes.»

Obsérvese, pues, que la técnica que se establece (como norma básica que vincula por consiguiente a las Comunidades Autónomas) es la del planeamiento a cargo de las «Administraciones Públicas competentes»; lo cual excluye, de entrada, la competencia legislativa de las Asambleas de las distintas Comunidades Autónomas.

Además, en el propio artículo 4.º se establece el contenido mínimo de estos planes:

> «4. Los planes de ordenación de los recursos naturales tendrán *como mínimo* el siguiente contenido:
>
> a) *Delimitación del ámbito territorial* objeto de ordenación y de inscripción y de interpretación de sus características físicas y biológicas.»

Parece claro que aquí la Ley Básica Estatal establece una *reserva* a favor de las Administraciones Públicas Autonómicas frente a sus correspondientes Asambleas legislativas; y ello porque la delimitación concreta de los ámbitos territoriales son el objetivo y la finalidad propia del planeamiento, no de la labor legislativa. Idea que se confirma y fortalece si se repite, como se hace a continuación, lo que en el artículo 6.º de la Ley se dispone:

> «*Art. 6.º* El procedimiento de elaboración de los planes incluirá necesariamente trámites de *audiencia* a los interesados, *información pública, consulta* de los intereses sociales e institucionales afectados y de las *asociaciones* que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley.»

Se trata, pues, de un procedimiento típicamente administrativo que escapa a la forma de actuar del procedimiento legislativo y que, consiguientemente, refuerza la idea anteriormente expuesta de que estamos en presencia de una *reserva* a favor de los poderes ejecutivos de las Administraciones Públicas Autonómicas (excluyente, por tanto, de la actuación de las Asambleas legislativas).

3. Análogas consideraciones cabe hacer a la vista de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo. En efecto, también aquí estamos en presencia de una ley en la que las Cortes Generales han señalado cuáles son aquellos de sus preceptos que tienen el carácter de legislación básica del Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.23.º de la Constitución. Y entre tales preceptos básicos se encuentran, entre otros y por lo que a la presente Consulta se refiere, los artículos 7, 8 y 13.1.

En efecto, en el primero de los preceptos citados se remite la delimitación de las áreas de protección especial al planeamiento territorial y urbanístico, lo cual es competencia de la Administración (en su caso, de las Administraciones Autonómicas) supuesto que la actuación planificadora (es decir, la elaboración de los planes) está sujeta a unos procedimientos formales perfectamente establecidos en nuestro ordenamiento jurídico positivo. He aquí lo que se dispone en el citado artículo:

> «*Art. 7.* El planeamiento territorial y urbanístico *podrá delimitar áreas de especial protección* en las que estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiere proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél.»

Es obvio que el procedimiento a través del cual los planes se aprueban y el procedimiento legislativo son distintos —e incluso incompatibles— entre sí. A juicio del Letrado que suscribe, lo más que se podría conceder es que un plan redactado de acuerdo con los procedimientos establecidos en la legislación urbanística, una vez aprobado por el Organo urbanístico competente, se elevase a las Cortes o a un Parlamento Autonómico para que se aprobase en su fase final por el mismo. Por supuesto, de la documentación que se nos ha proporcionado no se desprende que las cosas hayan sucedido así en relación con la Ley que se estudia. Aquí el Parlamento de las Islas Baleares ha actuado como si de una Administración Pública con facultades planificadoras se tratase. Y añadamos, por

supuesto, las reservas mentales que, en cualquier caso, nos merece la discutible constitucionalidad de las leyes singulares.

4. El hecho de que las leyes de desarrollo emanen del Parlamento o Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y sean, por tanto, «disposiciones normativas con fuerza de ley» determina que su única posibilidad de fiscalización jurisdiccional esté a cargo del Tribunal Constitucional. Esto está suficientemente repetido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía como para que sea necesario discutirlo.

Ahora bien, el problema no estriba aquí en la posibilidad —que obviamente la hay— de impugnar una norma con valor de ley, sino en determinar cuál es su «motivo de impugnación». O dicho de otro modo: cuando una ley de desarrollo infringe las normas básicas establecidas en la ley-marco, ¿se está infringiendo la Constitución y, por tanto, hay supuesto de inconstitucionalidad? Dado que tales leyes-marco o de bases no tienen rango constitucional ni forman parte de la Constitución, ¿cuál es el proceso lógico-jurídico que nos conduce a la conclusión de que estamos ante un caso de inconstitucionalidad?

Una primera contestación podría basarse en que la declaración de inconstitucionalidad se apoyaría en el artículo 161.1.*c)*, reconduciendo así el tema a un supuesto de conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Pero se trata de contestación rechazable. A no ser que el concepto de competencia se amplíe para cubrir cualquier supuesto de inconstitucionalidad con significación técnico-jurídica, las leyes de desarrollo se dictan —también por definición— en materia para la que la Comunidad Autónoma es competente, sólo que ateniéndose a las bases establecidas en la ley estatal.

Y justamente aquí está el *quid* de la cuestión. Pues siendo la Constitución la que dispone que tal subordinación se respete, es la Constitución la que se infringe si así no se hace. El razonamiento no debe sorprendernos, pues es el mismo que se utiliza válidamente para impugnar como inconstitucional una ley ordinaria que se oponga a lo dispuesto en una ley orgánica —lo cual significa, en último término, infringir el artículo 81.2 de la Constitución— o para impugnar como ilegal ante la jurisdicción contencioso-administrativa una disposición aprobada por Orden Ministerial que infrinja lo dispuesto en otra aprobada por Decreto (art. 83.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con el art. 23.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado). En ambos casos, además, se infringe el principio de jerarquía normativa que consagra el artículo 9.3 de la Constitución.

IV. Resumen de motivos de posible inconstitucionalidad

El análisis de la Ley 1/1991 del Parlamento de las Islas Baleares —y especialmente lo que se confiesa en su exposición de motivos— nos confirma en la tesis de que: 1) es una Ley Autonómica que desarrolla legisla-

ción básica del Estado; 2) es una Ley de carácter singular, por tanto no normativa (al menos en el contenido del Capítulo I del Título I); 3) para delimitar los terrenos concretos a los cuales directamente afecta ha prescindido de los procedimientos administrativos que garantizan los derechos de los particulares afectados.

En efecto:

a) En la Exposición de Motivos se reconoce que los objetivos de protección de la naturaleza, inherente a toda política urbanística, vienen establecidos en la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana y, especialmente, en la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico, que «en su artículo 7 regula con *carácter básico* la posibilidad de delimitar áreas de especial protección en el suelo no urbanizable». Ahora bien, como se afirma en otra parte del presente Dictamen, esa regulación básica del citado artículo 7 de la Ley 8/1990 no se respeta; pues el citado artículo remite a la técnica del planeamiento, con todas las formalidades que la aprobación de los Planes Urbanísticos comporta, que son garantías ineludibles de los particulares afectados por el planeamiento. Y se traiciona asimismo el procedimiento de elaboración de planes que establece el artículo 6 de la Ley 4/1989, de las Cortes Generales, que es asimismo legislación básica del Estado.

b) Aunque en la Exposición de Motivos se invoca la competencia del Parlamento de las Islas Baleares, de acuerdo con el artículo 27 de su Estatuto de Autonomía, para legislar sobre las materias de su competencia (entre las cuales, según el artículo 10, se encuentra la ordenación del territorio y el urbanismo), lo cierto es que una cosa es la competencia para legislar (y condicionada por la legislación básicá estatal, por cierto) y otra muy distinta aplicar la Ley a casos singulares. En realidad, en la Ley 1/1991 se advierte una radical diferencia de naturaleza entre el contenido del Capítulo I del Título I y del resto de la Ley; pues si bien es cierto que a partir del Capítulo II se establece un «régimen urbanístico», es decir, una regulación de carácter general aplicable a cuantos casos singulares se encuentren en la hipótesis contemplada por la norma, también lo es —y aquí la incongruencia— que ya en el Capítulo I —es decir, con carácter previo— se han determinado singularmente cuáles son las partes del territorio (es decir, el conjunto de propiedades privadas delimitadas geográficamente y señalizadas una a una) a las cuales tal régimen es aplicable.

De aquí, precisamente, su carácter de Ley Singular con todas las reservas de posible inconstitucionalidad que tales tipos de leyes plantean y que, como se dijo, tienen dividida tanto a la doctrina como a los propios componentes de nuestro Tribunal Constitucional.

Obsérvese que el artículo 3.º de la Ley no se refiere única y exclusivamente a determinados espacios geográficos en los cuales la Ley *pudiese* ser de aplicación, sino que tales espacios o áreas territoriales se delimitan con toda precisión, incluso incluyendo como Anexo de la Ley la cartografía con los planos correspondientes a dichos territorios entre los que se

encuentran, por supuesto, propiedades particulares cuyos titulares se van a ver ahora, de forma singularizada y sin haber sido expropiados, ni siquiera oídos, privados de buena parte de sus facultades dominicales.

Es obvio que esta privación de facultades dominicales que la Ley realiza se configura como una operación expropiatoria (art. 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954), pero sin las garantías que para la expropiación establece el artículo 33.3 de la Constitución Española.

En resumen: la Ley —que se dice continuadora de las anteriores Leyes Autonómicas 1/1984 sobre ordenación y protección de áreas naturales de interés especial y Ley 8/1987 sobre ordenación territorial de las Islas Baleares— debería —en buena técnica jurídica y de acuerdo con nuestro Ordenamiento Constitucional— empezar donde ahora comienza el Capítulo II del Título I; y por lo que se refiere al Capítulo I debería haberse limitado, en su caso, a declarar el interés público o utilidad social de las zonas geográficas que, sin concreción de límites, deben ser protegidas y a los efectos de las expropiaciones que pudiese ser conveniente realizar.

c) Pero lo que resulta particularmente sorprendente es la confesión que el propio legislador hace en la Exposición de Motivos acerca de los elementos de juicio que ha tenido en cuenta para la declaración y delimitación geográfica de los espacios protegibles y a los que en concreto se les aplica el régimen de la Ley. Estos elementos de juicio —siempre de acuerdo con la propia Exposición de Motivos— son, en primer lugar, el «Inventario Abierto de Espacios Naturales de Protección Especial», redactado por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) en 1984; en segundo lugar, las Areas a Proteger en Baleares, elaborado por el Instituto de Estudios Ecológicos (INESE) en 1985. Y si éste es el material manejado, dos son inmediatamente las objeciones que se ocurren: en primer lugar, que las áreas delimitadas en uno y otro inventario no coinciden (es decir, hay espacios geográficos que se incluyen en uno de ellos y no en el otro), una falta de unanimidad que pone en peligro la objetividad; en segundo lugar, que, desde luego, ninguno de estos inventarios se ha realizado de acuerdo con los trámites que para la elaboración del planeamiento urbanístico imponen, tanto la Ley sobre el Régimen del Suelo de 1976, como la Ley de Reforma de dicho Régimen 8/1990, en su artículo 7.º, y la Ley 4/1989, en su artículo 6.º; preceptos anteriormente comentados.

V. SOBRE EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN DE LOS PROPIETARIOS AFECTADOS

1. La Disposición Adicional 6.ª de la Ley 1/1991, objeto de la presente Consulta, prevé que el Gobierno de las Islas Baleares «incluya en los correspondientes proyectos de Presupuestos de la Comunidad los recursos precisos para afrontar las responsabilidades económicas que de acuerdo con la Ley 8/1989 [debe decir *8/1990*], de 25 de julio, sobre Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, puedan supo-

ner las determinaciones de la presente Ley relativas a *descalificación urbanística* de los terrenos».

En principio, pues, se reconoce el derecho a indemnización; si bien se contrae a los supuestos de «descalificación urbanística». La indemnización estará por consiguiente en función de: 1) la calificación urbanística actual que los terrenos afectados tengan (por consiguiente, no es igual que se trate de terrenos calificados como urbanizables por un Plan debidamente aprobado que si se trata de terrenos no urbanizables de naturaleza rústico-forestal); 2) de la nueva calificación que a los terrenos afectados por la Ley se concede en el artículo 7.1: «el suelo queda clasificado como no urbanizable de especial protección». A lo cual se debe añadir que en el número 2 del propio artículo 7.º se establecen restricciones específicas suplementarias con respecto al suelo no urbanizable.

En resumen: la indemnización que puede reclamarse estará en función de la calificación anterior del suelo afectado por la nueva Ley y la que se establece en el citado artículo 7.º.

2. Pero téngase en cuenta, además, que para la valoración del suelo y subsiguiente determinación de la indemnización, se remite a la Ley 8/1990, en cuyo artículo 81 se dice:

> «1. La valoración del terreno se producirá en función del conjunto de derechos de contenido urbanístico adquiridos, en los términos fijados en el título anterior.
>
> 2. El justiprecio expropiatorio se obtendrá aplicando a dicho valor las agregaciones y deducciones que se señalan en los artículos siguientes.»

La conclusión que se obtiene es, por consiguiente, que el sistema de valoración queda sometido al complicado mecanismo que establece la Ley 8/1990 y que tiene en cuenta, de una parte, que según el artículo 66 «el suelo no urbanizable y el urbanizable no programado que no cuente con programas de actuación urbanística se tasarán con arreglo al valor inicial»; siendo la determinación del valor inicial la que resulte de los valores catastrales (art. 67). Por otra parte, en los artículos 82 y siguientes de la Ley 8/1990 se establecen los criterios para la determinación del justiprecio en relación con los terrenos que tengan incorporados el derecho a urbanizar, el derecho a edificar o, en fin, supuestos de edificaciones totalmente concluidas.

VI. Posibilidad de recurrir por inconstitucionalidad contra la Ley 1/1991 del Parlamento de las Islas Baleares

1. Supuesto que se considere que los argumentos que nos han traído hasta aquí son suficientes para cuestionar ante el Tribunal Constitucional la Ley objeto de la presente Consulta, hay que advertir que el plazo para

interponer recurso de inconstitucionalidad es de tres meses a contar desde la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, como es sabido, la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad está rígidamente limitada a las personas e instituciones a que se refiere el artículo 162.1.*a)* de la Constitución Española, que dispone:

> «*a)* Para interponer el recurso de inconstitucionalidad [están legitimados] el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los Organos Colegiados Ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.»

Fuera de las personas indicadas, no existe posibilidad de impugnación directa; si bien, de forma indirecta, cabe que los propietarios afectados se dirijan al Defensor del Pueblo en escrito razonado para que sea él quien interponga el recurso, o bien acudir a la fórmula que luego se dirá.

2. Contra una Ley o acto con valor de Ley, no cabe interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. En relación con las actuaciones de las Cortes y Parlamentos Autonómicos, la regla es la que se contiene en el artículo 42 de la Ley 2/1979 sobre el Tribunal Constitucional:

> «*Artículo 42.* Las decisiones o actos *sin valor de Ley* emanados de las Cortes o de cualquiera de sus Organos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus Organos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.»

El precepto citado se encuentra dentro del Capítulo I del Título III de la Ley citada 2/1979, que regula la interposición y procedencia del Recurso de Amparo.

3. En realidad la única forma que el particular tiene de plantear sus dudas sobre la inconstitucionalidad de una Ley ante el Tribunal Constitucional, está en el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Juez o Tribunal que esté conociendo de un recurso, por ejemplo, contencioso-administrativo. Así, por ejemplo, si con motivo de la aplicación de la Ley 1/1991 uno de los propietarios afectados se encuentra en presencia de actuaciones o actos administrativos concretos del Gobierno Balear puede, como es obvio en estos casos, promover contra tales actos recurso contencioso-administrativo; y una vez en esta vía jurisdiccional, plantear la cuestión de inconstitucionalidad que permite el artículo 35 de la Ley Orgánica Reguladora del Tribunal Constitucional, y que dice así:

«1. Cuando un Juez o Tribunal, de oficio o *a instancia de parte,* considere que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en esta ley.»

El particular interesado habrá, pues, de suscitar cuando menos ante el Tribunal Ordinario la duda razonable sobre la constitucionalidad o no de la Ley; a continuación es el dicho Tribunal el que decide —sin ulterior recurso— acerca de la procedencia de plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad.

De cuanto se ha dicho hasta aquí se deducen las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.—La Ley 1/1991 del Parlamento de las Islas Baleares es una «ley singular»; es decir, carece de la nota de «generalidad» y, por tanto, de naturaleza normativa.

La inconstitucionalidad de estas leyes ha sido puesta en duda por la doctrina; pero nuestro Tribunal Constitucional, con motivo de las varias Sentencias a que ya ha dado lugar el «caso RUMASA», parece admitir mayoritariamente (aunque con la disidencia de votos particulares muy cualificados) que no es inconstitucional la Ley que resuelve casos concretos, por entender que las operaciones expropiatorias nó están *reservadas* a las Administraciones públicas (Central o Autonómicas).

SEGUNDA.—Aunque en el caso de la presente consulta estamos en presencia de una Ley con efectos expropiatorios directos, se encuentran argumentos adicionales para su posible inconstitucionalidad ya que:

a) Se priva a los particulares afectados de defender ante los Tribunales sus derechos e intereses (art. 24.1 de la Constitución), ya que las leyes son inimpugnables ante dichos Tribunales.

b) No se respeta la legislación básica estatal aplicable a la materia, constituida fundamentalmente por los artículos 4.º y 6.º de la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre; y artículo 7 de la Ley 8/1990, sobre reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo.

c) Como consecuencia, se priva a los propietarios afectados de las garantías procedimentales que son inherentes al trámite de audiencia y a la información pública.

TERCERA.—El Parlamento Balear no ha suplido —ni hubiese podido suplir— las garantías antes señaladas y que son exigidas por las leyes básicas estatales a la actividad planificadora. La propia exposición de

motivos de la Ley 1/1991 confiesa que sólo se ha tenido en cuenta para delimitar las zonas geográficas calificadas sendos Inventarios confeccionados en 1984 y 1985 por ICONA e INESE, que, por cierto, no coinciden entre sí.

CUARTA.—Desde un punto de vista técnico-jurídico, lo correcto hubiese sido que la Ley empezase donde el Capítulo II del Título I comienza; dejando para la función de planeamiento el contenido del Capítulo I.

QUINTA.—La Ley prevé posibles indemnizaciones en su Disposición Adicional 5.ª para el supuesto de «descalificación urbanística de los terrenos»; descalificación que obviamente se producirá de forma generalizada si tenemos en cuenta que el régimen urbanístico que establece el artículo 7.2 de la Ley impone un régimen urbanístico más restrictivo incluso que el que rige para el suelo no urbanizable.

SEXTA.—Los particulares no están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra una Ley estatal o autonómica. Ahora bien:

a) Pueden solicitar razonadamente del Defensor del Pueblo que la recurra.

b) Con motivo de recurso contencioso-administrativo contra un acto de aplicación de la Ley, pueden solicitar del Tribunal que plantee cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

SÉPTIMA.—Contra leyes o actos con valor de ley no puede utilizarse el recurso de amparo.

Fernando GARRIDO FALLA