

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16725 *Pleno. Sentencia 116/2019, de 16 de octubre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 2056-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados respecto del artículo 50 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca. Derecho de propiedad y garantías del procedimiento expropiatorio: constitucionalidad del precepto legal autonómico en virtud del cual la aprobación de los planes especiales y proyectos de rutas senderistas conlleva la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.*

ECLI:ES:TC:2019:116

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2056-2019, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el art. 50 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca. Ha comparecido y formulado alegaciones la representación procesal del gobierno de las Illes Balears. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de marzo de 2019 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados contra el art. 50 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

La demanda reproduce el precepto impugnado y resalta que el motivo de impugnación es la vulneración del art. 33.3 CE. A continuación indica que la regulación de las rutas senderistas o naturales se ha venido incardinando en las legislaciones autonómicas en la perspectiva de derecho administrativo especial, por leyes de montes o espacios naturales, y también a través de la regulación del urbanismo.

Tras analizar el cumplimiento de los requisitos procesales para la interposición del recurso, la demanda señala que el derecho a la propiedad privada es un derecho constitucionalmente reconocido al que le es aplicable la garantía del necesario respeto a

su contenido esencial, en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 CE. Por su parte, los apartados 2 y 3 del art. 33 CE regulan dos formas de intervención del poder público en la propiedad de intensidad diversa: la imposición de límites, obligaciones o cargas derivadas de la función social de los derechos patrimoniales, por un lado, y la privación de esos derechos, por otro. El recurso alude a la doctrina constitucional sobre el art. 33 CE (cita la STC 37/1987) de la que se desprendería que las limitaciones, cargas u obligaciones impuestas por el legislador no pueden ni suponer la desaparición o negación del contenido esencial del derecho, ni la delimitación del derecho puede carecer de fundamento o justificación constitucional. Se establecen así dos límites que debe respetar el legislador al delimitar las situaciones patrimoniales subjetivas conforme a las exigencias de su función social: el contenido esencial (art. 53.1 CE) y el principio de proporcionalidad, también denominado, en ocasiones, «prohibición de exceso». El art. 33.3 CE, por su parte, regula las garantías constitucionales de la expropiación forzosa, que se imponen a todos los poderes públicos, tanto a la administración cuando acuerda la expropiación administrativa, como al legislador cuando, en casos excepcionales, acuerda una expropiación legislativa, no excluida por la Constitución (cita la STC 204/2004). La expropiación forzosa requiere que la privación imperativa que esta comporta tenga su causa en un motivo de utilidad pública o interés social, lo que no solo constituye una garantía de la expropiación, sino también un elemento de su definición, pues constituye el fin público que justifica la medida expropiatoria (cita la STC 48/2005). En todo caso, el art. 33.3 CE cierra el camino a cualquier expropiación arbitraria o discrecional, ya que en todos los supuestos han de motivarse las razones que la justifican.

Partiendo de los anteriores criterios, los diputados recurrentes consideran que el precepto impugnado es contrario al art. 33 CE, por no estar justificada la utilidad pública o interés social necesario para el ejercicio de la potestad expropiatoria. La ley regula el régimen jurídico de los caminos públicos de Mallorca y Menorca, y, de forma residual, alude a aspectos relativos al senderismo declarando, expresamente, que el excursionismo no es objeto de la ley.

La ley define la ruta senderista como una ruta excursionista que discurre preferentemente por caminos públicos o fincas públicas. Y establece que los objetivos respecto de las rutas senderistas (art. 41) son, entre otros, ordenar la práctica del excursionismo, facilitar el disfrute del medio natural y fomentar la integración de las rutas senderistas en las redes senderistas nacionales e internacionales. Pese a todo lo expuesto, contempla también la posibilidad de que la ruta pueda pasar por fincas privadas y, en tal caso, el art. 50.2 prevé que la disponibilidad de los terrenos necesarios para llevar a cabo los planes especiales o proyectos de rutas senderistas preferentemente derivará de la enajenación o cesión voluntaria de las personas titulares. Sin embargo, el art. 50.1 injustificadamente dispone que la aprobación de los planes especiales o proyectos de rutas senderistas, cuando obtienen la homologación provisional, lleva implícita la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos, así como de las obras, las instalaciones y los servicios que se han previsto de manera concreta. Lo que significa que estos terrenos privados van a poder ser expropiados sin justificación de la utilidad pública o interés social que concurriría en el caso. La justificación no se contempla ni puede apreciarse directamente del supuesto de hecho que no es más que establecer una ruta para excursiones. Ello no justifica la expropiación de ningún bien, y constituye un exceso o extralimitación del legislador. Declaración legal que, además, priva al control judicial ordinario y por tanto, al acceso judicial de las posibles personas afectadas, atentando al derecho a la tutela judicial efectiva.

El instituto de la expropiación, cuando supone la privación singular de la propiedad privada o derechos o intereses patrimoniales legítimos ordenada imperativamente exige la plena justificación de la finalidad de la *causa expropriandi* concurrente en cada supuesto de expropiación. Su definición es una exigencia inexcusable, derivada del

carácter medial de la expropiación como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos, cuya procura material corresponde a la administración.

Esas condiciones no se cumplirían por el impugnado art. 50.1 en el que la utilidad pública como *causa expropriandi* se liga a la simple aprobación de los planes especiales y los proyectos de rutas senderistas. La ausencia de justificación contradice directamente el art. 33.3 CE, pues su carácter de norma legal no le exonera de dicha justificación. Según el recurso, «el art. 50.1 vulnera la necesidad de causa justificada y constituye una medida del todo desproporcionada y arbitraria y por ello procede que sea declarado inconstitucional, extendiendo sus efectos al apartado 2 de tal precepto en la medida en que el término "preferentemente" con que se inicia el apartado sea suprimido y pase a ser considerado una exigencia».

En conclusión, los diputados recurrentes consideran que se «produce la inconstitucionalidad del artículo 50 en los apartados 1 y 2 de la Ley autonómica que se impugna por vulneración de la causa justificada de utilidad pública o interés social del art. 33.3 de la CE, al haber incurrido en desproporcionalidad y arbitrariedad, al establecer una exigencia sobre la propiedad privada, pues se trata en este precepto de establecer rutas para hacer excursiones (a diferencia de lo que ocurre con los caminos)».

2. Por providencia de 7 de mayo de 2019 el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, así como al Gobierno de las Illes Balears y al Parlamento de las Illes Balears, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears».

3. Mediante escrito registrado el día 16 de mayo de 2019, el abogado del Estado en la representación que ostenta, comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Petición a la que accedió el Tribunal mediante diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de la misma fecha, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 28 de mayo de 2019, exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten.

4. Por escritos registrados en este Tribunal el 23 y 30 de mayo de 2019, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunican los acuerdos de las mesas de sus respectivas cámaras de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

5. El abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears formuló sus alegaciones por escrito registrado el 13 de junio de 2019, oponiéndose a la estimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que se resumen a continuación.

El escrito comienza señalando que la Ley autonómica 13/2018 tiene su origen en una proposición de ley presentada por el Consejo Insular de Mallorca y alude a los principios generales en los que se basa la ley (art. 2) y los objetivos fundamentales que persigue (art. 41). La ordenación de las rutas senderistas, desde la perspectiva territorial, se lleva a cabo a través de los planes especiales de ordenación de rutas senderistas de carácter municipal o supramunicipal (art. 47) y los proyectos de ruta senderista (art. 48). Los usos permitidos se regulan en las ordenanzas que prevé el art. 49. La ejecución de dichos instrumentos debe llevarse a cabo con carácter prioritario mediante mecanismos de acuerdo o colaboración (arts. 27, 46 y 50.2), por lo que la Ley prevé un uso residual de la potestad expropiatoria solo cuando fracasen los mecanismos voluntarios necesarios para

la ejecución de planes y proyectos (art. 50.1). Menciona posteriormente la importancia de las rutas senderistas de Mallorca y Menorca, tanto desde el punto de vista de la legislación como de diversos instrumentos de planificación territorial.

Respecto al art. 50 de la Ley 13/2018, resalta que las rutas senderistas, en tanto discurren por caminos y vías terrestres, son objeto de regulación mediante instrumentos típicos de la ordenación territorial y urbanística. La materialización de las previsiones contenidas en los planes especiales y proyectos puede requerir limitaciones de los derechos patrimoniales de los ciudadanos. Es por eso que la aprobación de tales instrumentos conlleva la declaración de utilidad pública o interés social a los efectos previstos, especialmente, en la Ley de expropiación forzosa. Las posibles limitaciones de derechos patrimoniales se prevén de acuerdo con el principio de proporcionalidad, como evidencia tanto la apuesta del legislador por los mecanismos de carácter voluntario (art. 50.2), como la necesidad de que tales limitaciones solo sean viables cuando resulte imprescindible la ejecución forzosa de los mencionados instrumentos de ordenación. En este punto, el art. 50.1 debe interpretarse en consonancia con los arts. 42 a), 46.2 y 47 de la Ley 13/2018.

Indica que una lectura completa y sistemática de la Ley 13/2018 pone de manifiesto que el legislador ha tratado de conciliar la diversidad de facultades administrativas, derechos de los particulares y situaciones jurídicas que se ven afectadas por la ordenación de los caminos. En particular, alega que la Ley no establece la *causa expropiandi* del art. 50 como técnica dirigida, con carácter ordinario, a la adquisición de terrenos para la creación de rutas senderistas, pues tales rutas deben transcurrir generalmente por caminos públicos o privados ya existentes. Ahora bien, la aprobación de los instrumentos de ordenación previstos en el art. 50.1 de la ley conlleva el establecimiento de una *causa expropiandi* como consecuencia lógica y general de su naturaleza jurídica. Excepcionalmente, cuando hayan fracasado los mecanismos de alienación o cesión voluntaria o no puedan materializarse otras fórmulas de colaboración con los particulares, habrá de admitirse el uso de la técnica expropiatoria para la ejecución de planes especiales y otros instrumentos que exijan la obtención o disponibilidad de terrenos que aseguren la realidad y funcionalidad de una ruta senderista que responde a los objetivos de interés público de los arts. 2 y 41. La técnica expropiatoria se establece con carácter excepcional o residual, como más adelante se explicará, por lo que se implanta un régimen jurídico respetuoso con los derechos patrimoniales de los particulares, los cuales podrán participar ampliamente en el procedimiento de elaboración de los planes y proyectos. No se excluye, por tanto, ni el control de tales instrumentos, ni el de las operaciones expropiatorias. Por supuesto, no hay menoscabo del contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 CE), pues en ningún momento se prevé el sacrificio del derecho de propiedad privada al margen de las garantías previstas en la Constitución y en la legislación sobre expropiación forzosa.

El art. 50 resulta ajustado a la Constitución ya que el legislador balear dispone de títulos competenciales que le permiten regular la *causa expropiandi*, tales como los de los números 3 (ordenación del territorio), 5 (caminos), 12 (deporte y ocio), y 25 (patrimonio cultural y paisajístico) del art. 30 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Se menciona también la dimensión turística, económica y cultural de una red de rutas senderistas. Por ello la contestación a la demanda cita los arts. 30.11 (ordenación y promoción turística) y 30.46 (protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos) del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Tampoco hay afectación de competencias estatales, pues, al hacer uso de tales títulos atributivos de competencia, la comunidad autónoma puede introducir declaraciones legales de utilidad pública e interés social a los efectos previstos en la legislación de expropiación forzosa. Por otro lado, no hay duda de que la habilitación competencial para establecer causas de expropiación forzosa permite vincular esta posibilidad a la aprobación de instrumentos de ordenación territorial o urbanística, con cita al efecto de varias normas autonómicas que se refieren a esa posibilidad.

El precepto impugnado establece lícitamente la posibilidad de que la administración competente haga uso de su potestad expropiatoria para la ocupación de terrenos, la ejecución de obras o, incluso, la obtención de bienes destinados a fines públicos conectados con el interés general, como los que se expresan especialmente en los arts. 2 y 41 de la Ley autonómica 13/2018. La declaración genérica del art. 50 se halla plenamente justificada por la persecución de tales fines y respeta las garantías que impone el art. 33 CE y la Ley de expropiación forzosa. La obtención de terrenos o la imposición de limitaciones a la propiedad privada constituyen, por tanto, un modo imprescindible para asegurar la existencia y el mantenimiento de la red, de acuerdo con las determinaciones de los correspondientes instrumentos de planificación y al servicio de los objetivos de interés público que persigue la norma.

Por otra parte, el art. 50 prevé el uso de la técnica expropiatoria de manera adecuada, razonable y proporcionada para la persecución del interés general en el ejercicio de sus competencias, al hacerlo con carácter excepcional o residual y siempre que sea necesaria para la ejecución de instrumentos de ordenación. El precepto superaría así el triple test de proporcionalidad. La medida es idónea porque es adecuada y eficaz para efectuar ocupaciones y establecer limitaciones a derechos patrimoniales en bienes de propiedad privada, cuando no sea posible el acuerdo con los particulares y sea claramente necesaria para el logro de los fines de interés público que justificadamente persigue el legislador balear en materia de caminos y rutas senderistas. La medida es necesaria, ya que con ella se asegura la efectividad de las determinaciones de los instrumentos de ordenación que prevé la Ley 13/2018. Esta declaración de utilidad pública es una consecuencia de la necesidad de subordinar los intereses privados al bien general cuando este se persigue mediante la técnica del planeamiento territorial o urbanístico. La medida es proporcionada a la consecución de los fines perseguidos lícitamente por el legislador, puesto que ofrece mayores beneficios para el interés público que perjuicios para los particulares afectados. Además es plenamente acorde con la función social de la propiedad y la prevalencia de intereses públicos superiores a los que debe responder el instituto expropiatorio. La norma tampoco sería arbitraria, puesto que el establecimiento de mecanismos para conservar e implantar redes senderistas en Mallorca y Menorca, incluidos los necesarios para asegurar la efectividad de los instrumentos de ordenación de aquellas, se halla plenamente justificado por la persecución de objetivos y finalidades de interés público.

Respecto del art. 50.2 el letrado autonómico señala que, el recurso se centra en la inconstitucionalidad del término «preferentemente». La apelación al uso preferente de mecanismos de acuerdo con los particulares permite excluir la denunciada vulneración del art. 33 CE. Por último, descarta la vulneración del art. 24.1 CE, en la medida en que las personas afectadas por la aprobación de los planes y proyectos de rutas senderistas se verían privadas del derecho a la tutela judicial efectiva, pues no podrían controlar ante los tribunales ordinarios la licitud de la *causa expropiandi*. Constituye una característica esencial del sistema español de expropiación forzosa el establecimiento por ley de esa *causa expropiandi*. El recurso al instituto expropiatorio solo puede plantearse una vez agotados los mecanismos voluntarios y siempre para la ejecución de planes especiales y proyectos de rutas senderistas, ofreciendo el procedimiento de elaboración de tales instrumentos de ordenación un marco idóneo para que las personas afectadas por sus determinaciones puedan hacer valer sus derechos e intereses.

6. Por escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el día 19 de junio de 2019, el presidente del Parlamento de las Illes Balears indica que esa cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones que este pueda requerir, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 88.1 LOTC.

7. Por providencia de 15 de octubre de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el art. 50 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

«Artículo 50. Efectos de los planes especiales y de los proyectos de rutas senderistas.

1. A los efectos de lo que prevé la legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la aprobación de los planes especiales o proyectos de rutas senderistas, cuando obtienen la homologación provisional, lleva implícita la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos, así como de las obras, de las instalaciones y de los servicios que se han previsto de manera concreta.

2. Preferentemente, la disponibilidad de los terrenos necesarios para llevar a cabo los planes especiales o proyectos de rutas senderistas derivará de la alienación o cesión voluntaria de las personas titulares, mediante convenios de colaboración, implantación de servidumbres de paso, contratos de compraventa u otros mecanismos válidos en derecho.»

Los diputados que han interpuesto el recurso consideran que el art. 50 de la Ley autonómica 13/2018 permite ilícitamente el uso de la técnica expropiatoria para la obtención de terrenos o la realización de obras y servicios que sean necesarias para la ejecución de planes especiales y proyectos de rutas senderistas, habida cuenta de que la *causa expropiandi* que ha establecido el legislador no está debidamente justificada. Por esta razón entienden que se trata de una medida contraria al art. 33.3 CE. La representación procesal del gobierno de las Illes Balears, por el contrario, estima que no concurre la denunciada vulneración del art. 33 CE, solicitando, en consecuencia, la desestimación del recurso.

2. La Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca.

Antes de comenzar el enjuiciamiento que el proceso demanda, interesa hacer una breve referencia al contenido de la norma, para ponerla en relación con lo alegado por los recurrentes.

La Ley 13/2018 señala en su exposición de motivos que «la red de caminos sigue conformando un patrimonio primordial y práctico para el desarrollo de la vida rural y de las actividades agrarias, ganaderas y complementarias». Indica además que «confluyen, pues, en la regulación de estas infraestructuras diferentes derechos de las personas que recogen, de una forma o de otra, la Constitución y las leyes, como por ejemplo: el derecho a la propiedad privada, el derecho a la intimidad, el derecho a la libre circulación y desplazamiento por el territorio, bien sea por una motivación social o económica concreta como por una inquietud o deseo personal de contacto con el entorno mediante una aproximación correcta a la naturaleza; el derecho de disfrutar de una red de caminos de tierra donde no circulan vehículos de motor; el derecho a la salud y a una vida sana; el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas, siempre conjugado con el deber de conservarlo y de utilizar de manera racional los recursos naturales, sin banalizar la naturaleza, el paisaje y los valores ambientales del entorno». También señala la exposición de motivos que «en la actualidad, los nuevos usos de ocio, como las actividades de excursionismo o senderismo, deportivas, educativas, sociales, medioambientales, entre otras, han vuelto

a reivindicar esta red que hay que preservar y fomentar, no solo como infraestructuras para satisfacer necesidades de comunicación propias y específicas del mundo rural, sino también como infraestructuras al servicio de toda la sociedad; una red que permite al conjunto de la población y a los visitantes disfrutar de la naturaleza y de un paisaje con un alto valor patrimonial y cultural que también, al fin y al cabo, se convierte en un motor de desarrollo rural y de un mayor equilibrio territorial».

En relación con las rutas senderistas, se afirma que «con carácter general no es objeto de esta ley el excursionismo como deporte, que se regula por su legislación específica, pero sí que se regula, en el título III, el senderismo, que, como se ha dicho al inicio, y como manera de acceder al medio ambiente y a la naturaleza, es el otro gran apartado de la ley. Este título se articula en base a la creación de las rutas senderistas, entendiéndolas, prioritariamente, como las rutas excursionistas a pie homologadas por el consejo insular. Los promotores de estas rutas pueden ser ayuntamientos, en cuanto a las de ámbito local, o el consejo insular, en relación con las de ámbito e interés supramunicipal, si bien las personas particulares también pueden colaborar firmando los convenios correspondientes con la administración promotora. La ruta senderista se puede articular sobre vías públicas o, incluso, sobre vías privadas, siempre que se cuente con el acuerdo de la propiedad de los terrenos y, si procede, también con el explotador de la actividad agrícola. También los promotores pueden hacer uso, si procede, de los planes especiales de ordenación de rutas senderistas, así como de los proyectos y las ordenanzas, que llevan implícita la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlas. La Federación Balear de Montañismo y Escalada, a petición de la entidad promotora, puede homologar la ruta conforme a las marcas de GR (gran recorrido), PR (pequeño recorrido) y SL (sendero local)».

Como se desprende de la exposición de motivos, la norma regula dos cuestiones diferentes: los caminos públicos y las rutas senderistas. El precepto impugnado forma parte del título III de la Ley autonómica 13/2018 que regula estas últimas. Dicho título fija en primer lugar (art. 41) los objetivos que persiguen las actuaciones públicas en la materia. La ruta senderista se define en el art. 42 a) como aquella «ruta excursionista que discurre preferentemente por caminos públicos o fincas públicas, homologada por el consejo insular correspondiente e inscrita en el registro de rutas senderistas de la isla, de acuerdo con el procedimiento establecido en este título, que responde a un objetivo temático o específico y que integra elementos como la señalización, la pernocta, la dificultad del trazado, los usos admitidos o los lugares de interés vinculados, entre otros. Las rutas senderistas contribuirán a la dinamización económica de las fincas colindantes, con la implantación de usos y actividades compatibles que generen rentas complementarias». Esas rutas senderistas han de estar homologadas, en el sentido de cumplir las condiciones previstas en el título III de la Ley 13/2018 e inscritas en el registro de rutas senderistas previsto en el art. 53. Se promueven por un ayuntamiento, caso de ser de ámbito local, o por el consejo insular, si tienen un ámbito o interés supramunicipal (art. 46.1). Pueden estar constituidas tanto por itinerarios públicos como privados, si bien en este último caso se contará con la autorización de las personas propietarias de los terrenos y, si procede, de las personas titulares de la explotación agraria, para transitar y poder desarrollar todas las tareas que esta ley encomienda a la administración promotora (art. 46.2). Conforme al art. 47, tanto los ayuntamientos como los consejos insulares pueden elaborar planes especiales de ordenación de rutas senderistas. Si tienen ámbito supramunicipal, se configuran como planes especiales de ordenación territorial de carácter autónomo previstos en la legislación de ordenación territorial. Los planes especiales de ordenación de rutas senderistas, de ámbito local y naturaleza urbanística, tienen carácter autónomo y, además de ajustarse a lo que prevé la ley, disfrutan del mismo régimen y características que los previstos en la legislación urbanística. Por su parte, el art. 48 regula los proyectos de ruta senderista. Los usos permitidos se regulan en las ordenanzas que prevé el art. 49. El art. 50, cuestionado por los recurrentes, dispone que, cumplidas determinadas condiciones, la aprobación de los planes especiales o proyectos de rutas senderistas lleva implícita la declaración de

utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos, así como de las obras, de las instalaciones y de los servicios que se hayan previsto de manera concreta (apartado 1). El apartado 2 del art. 50 señala que, preferentemente, la obtención de los terrenos necesarios para llevar a cabo los planes especiales o proyectos de rutas senderistas «derivará de la alienación o cesión voluntaria de las personas titulares, mediante convenios de colaboración, implantación de servidumbres de paso, contratos de compraventa u otros mecanismos válidos en derecho». Por último, el art. 54 prohíbe la constitución, por parte de cualquier administración pública, de nuevas rutas senderistas que no se adapten al procedimiento que establece la Ley 13/2018.

3. Doctrina constitucional respecto al art. 33 CE, en particular su apartado tercero.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, los diputados que han planteado el recurso consideran vulnerado el art. 33.3 CE, por la inobservancia de las garantías que impone a las expropiaciones forzosas, pues, en el caso de las rutas senderistas, no existiría una causa de utilidad pública o interés social que justifique el uso de la potestad expropiatoria.

Dados los términos en los que se plantea el presente recurso, para su resolución no resulta necesario abordar de forma genérica el estudio de los límites del derecho a la propiedad privada, sino que exige recordar específicamente la doctrina de este Tribunal respecto al apartado tercero del art. 33 CE. En todo caso, la doctrina constitucional en torno al significado y extensión del art. 33 CE se recoge, entre otras en la STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5, citada en la STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 10, que pueden darse aquí por reproducidos.

La concreta vulneración denunciada por los recurrentes consistiría en la inobservancia de las garantías que el art. 33.3 CE impone a las expropiaciones forzosas, al disponer que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública, o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes», por lo que ahora se debe recordar la doctrina constitucional al respecto.

Según la STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 4, «[e]ste tercer apartado, junto a los dos anteriores del mismo artículo, "revela la naturaleza del derecho de propiedad en su formulación constitucional" (STC 37/1987, de 26 de marzo), pues establece a la vez garantías y límites del derecho a la propiedad, que "cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad [...] legitima la expropiación" (STC 111/1983). El marco inicial de instrumento expropiatorio, limitado originariamente a la adquisición forzosa de inmuebles en razón de la ejecución de obras o establecimientos de servicios públicos, se ha ampliado progresivamente, transformándose la expropiación en un instrumento de conformación del modo social de los bienes, pero ello supone también la necesidad de garantizar un justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general».

Conforme a la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 4, es «claro que en el marco del Estado social (art. 1.1 CE), el legislador está autorizado a negar pura y simplemente el derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés general –con los límites que impone el art. 33.3 CE». La STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 20, señala que «no define la Constitución qué deba entenderse exactamente por expropiación de "bienes y derechos", pero dado que el precepto se remite a "lo dispuesto por las Leyes", parece que hay que referirse a la legislación vigente, que acoge un concepto amplio respecto al posible objeto de la expropiación». De esta manera, la expropiación forzosa supone la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. Por eso, presenta una doble naturaleza ya que, «además de ser un "instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social" (sentencia núm. 166/1986, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 13), constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad

privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).

Desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social. No solo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropriandi* son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. En todo caso, es necesaria una norma legal habilitante que establezca el supuesto de utilidad pública o interés social que legitime la privación forzosa de bienes o derechos patrimoniales de los particulares en beneficio de la colectividad. De hecho, es la legislación sectorial, estatal o autonómica, la que, en atención a los intereses públicos que trata de satisfacer, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia.

En el sentido constitucional del concepto, la expropiación forzosa también supone «un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público (de la administración, sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen solo cuando concorra "causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes"» (STC 301/1993, de 21 de octubre, FJ 3).

La *causa expropriandi* es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Es una de las garantías de toda expropiación, la relevante a los efectos del presente proceso, que «aparece recogida de forma taxativa en el artículo 33.3 CE («[n]adie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social»): la *causa expropriandi* que, como primer requisito, como fin legitimador, debe proporcionar el soporte justificativo de cualquier medida de expropiación forzosa. Su definición es en efecto una exigencia inexcusable, derivada del carácter medial de la expropiación como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos cuya procura material corresponde a la administración (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6). Hasta tal punto es así que "el derecho de propiedad garantizado por el art. 33 del texto constitucional es, desde la vertiente individual, un derecho subjetivo que, como ya se ha dicho en la STC 111/1983, fundamento jurídico 8, y reiterado en la STC 37/1987, fundamento jurídico 2, "cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación", apareciendo así esa conversión directamente conectada y supeditada al fin mismo de utilidad pública que la justifica (STC 6/1991, de 15 de enero, FJ 7)"» (STC 45/2018, de 26 de abril, FJ 4).

Por otra parte, debe recordarse que en la medida en que la expropiación esté fundada en un fin público o social, ninguna lesión del contenido esencial del derecho de propiedad se producirá, ya que ese contenido no exige, ni conlleva, ineludiblemente, el que la declaración de utilidad pública o interés social se encuentre previa y genéricamente amparada en una ley general que contenga una tipificación o catálogo tasado de los fines legitimadores de la expropiación. Al respecto, la STC 37/1987, FFJJ 2 y 6, ya puso de manifiesto que la expropiación forzosa no es una institución unitaria que, en lo que ahora interesa, constitucionalmente quede circunscrita a fines previa y anticipadamente tasados dentro de los que, en principio, pueden englobarse en las genéricas categorías de utilidad pública o interés social, ya que justamente con su carácter instrumental –y no finalista– no es sino consecuencia de la variabilidad y contingencia de lo que, en cada momento, reclama la utilidad pública o el interés social de acuerdo con la dimensión social de la propiedad privada y con los principios establecidos e intereses tutelados por la Constitución.

4. Examen de la impugnación del art. 50 de la Ley autonómica 13/2018.

El recurso cuestiona un aspecto concreto de la regulación de las rutas senderistas que contiene la Ley 13/2018, la declaración de utilidad pública que se vincula a la aprobación de los planes especiales y proyectos de rutas senderistas. Por considerar que con ello se estarían permitiendo expropiaciones forzosas carentes de la finalidad de utilidad pública o interés social exigida por la Constitución para la privación coactiva de bienes o derechos privados. Dicha regulación es trasunto de lo que, para los caminos públicos, dispone el art. 27.1 de la Ley 13/2018, al declarar que la aprobación de los instrumentos de ordenación en materia de caminos implica la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos, así como de las obras, de las instalaciones y de los servicios que se hayan previsto de manera concreta.

De acuerdo con las consideraciones generales que anteceden, procede examinar ahora lo dispuesto en el apartado 1 del art. 50.

a) Según el precepto, la aprobación de los planes especiales o proyectos de rutas senderistas definidas en el art. 42 a) de la Ley 13/2018 lleva implícita la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos. La Ley 13/2018 define los planes especiales de ordenación de rutas senderistas como los «instrumentos de ordenación integral de las rutas senderistas que se someten al régimen jurídico de la ordenación territorial, si han sido elaborados, tramitados y aprobados por el consejo insular, y al régimen urbanístico, si han sido promovidos por los ayuntamientos» [art. 42 d)] y los proyectos de ruta senderista como aquellos «proyectos de obra pública para ejecutar los trabajos y las instalaciones necesarios para dotar una ruta senderista de las condiciones que exige esta ley, con los efectos que prevé la legislación de régimen local que les es de aplicación» [art. 42 e)]. Tanto los planes especiales como los proyectos pueden ser promovidos por los consejos insulares o por los ayuntamientos.

Esta declaración de utilidad pública se condiciona a que los planes especiales o proyectos de rutas obtengan la homologación provisional por parte del consejo insular, tal como prevé el art. 51 de la Ley 13/2018 en relación con el anexo II. Esta homologación provisional, que se otorga cuando el plan o el proyecto se ajusta a las determinaciones de la norma en relación al trazado y a la señalización, supone que, una vez obtenida, la entidad promotora tiene un plazo de dos años para señalizar y ejecutar la ruta de acuerdo con el proyecto aprobado.

Igualmente la declaración de utilidad pública lo es «a los efectos de lo que prevé la legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo». Dicha legislación es, por un lado, la Ley del Parlamento de las Illes Balears 14/2000, de 21 diciembre, de ordenación del territorio de Illes Balears, y, por otro, la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. La primera de ellas regula en su art. 13 bis, los denominados planes especiales de ordenación territorial, entre los que se incluyen los planes especiales de ordenación de rutas senderistas de ámbito supramunicipal, y en el art. 16, que prescribe que «La aprobación de cualquier instrumento de ordenación regulado en esta Ley lleva implícita la declaración de utilidad pública de las obras, de las instalaciones y de los servicios que se hayan previsto de manera concreta, a los efectos de aquello que prevé la legislación sobre expropiación forzosa». Por otra parte, el art. 67 de la Ley autonómica 12/2017, señala, respecto a los instrumentos de planeamiento urbanístico, que «[l]a aprobación de los planes implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los bienes, los derechos y los intereses patrimoniales legítimos que sean necesarios para su ejecución, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres».

Lo que el recurso cuestiona es si en el art. 50.1 concurre o no la causa que ha de legitimar cualquier medida de naturaleza expropiatoria y que justifica la declaración de utilidad pública que proclama el precepto. Se plantea aquí entonces la cuestión de la garantía de la propiedad privada frente a la potestad expropiatoria. La doctrina constitucional ha señalado (por todas, STC 166/1986, FJ 13) que la asignación de una

función social a la propiedad privada en función de la regulación de unos concretos intereses generales (art. 33.2 CE) imponen una delimitación específica de su contenido, por parte del legislador que tiene atribuida la tutela de tales intereses (STC 37/1987, FJ 9). Esta función social que la propiedad debe cumplir en cada circunstancia y lugar guarda, a su vez, relación con el instituto de la expropiación forzosa aplicable a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales dada la gran variedad de ellos que pueden ser legalmente configurados como causa justificativa de la expropiación [STC 166/1986, FJ 13 A)]. Se trata, por tanto, de un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad, con las garantías constitucionales que derivan del art. 33.3.

Este Tribunal (por todas, STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4, reiterado en el ATC 17/2007, de 16 de enero, FJ 6) ha establecido que son tres las garantías derivadas del citado art. 33.3 CE frente al poder expropiatorio reconocido a los poderes públicos: i) un fin de utilidad pública o interés social, o *causa expropriandi*; ii) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y iii) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

En el caso planteado, los recurrentes discuten que concurra la primera de ellas, el cumplimiento de los fines de utilidad pública o interés social ante los que debe ceder el derecho de propiedad. Por ello, deberá examinarse si el precepto cuestionado cumple con dicha garantía, dado que si la Ley autonómica 13/2018 define un fin público o social que justifique el sacrificio patrimonial inherente a toda expropiación, ninguna lesión del derecho de propiedad se producirá, mientras que, en caso contrario, resultará necesario concluir que se vulnera el art. 33.3 CE.

b) El art. 2, al definir los principios generales de la Ley 13/2018, aplicables tanto a caminos como a rutas senderistas, señala, entre ellos, los de: «recuperar, conservar y proteger el patrimonio viario tradicional y su entorno» [apartado b)]; «Implantar la gestión sostenible del patrimonio viario histórico e integrar los aspectos de ocio, sociales y culturales con los medioambientales y las actividades económicas agrícola, ganadera, silvícola y cinegética [apartado e)] e «implantar el marco normativo que delimite el uso de los caminos conforme a su naturaleza y destino en el medio rural, y prohibir los usos incompatibles» [apartado f)]. Más concretamente, el art. 41 indica que las actuaciones públicas en materia de rutas senderistas y, por tanto, la elaboración y aprobación de planes y proyectos, persiguen como objetivos, entre otros, los siguientes «ordenar la práctica del excursionismo, mediante la protección y la conservación de los recursos naturales, culturales y etnológicos» [apartado a)]; «recuperar, conservar y fomentar el patrimonio viario tradicional y su entorno» [apartado b)]; «velar por el uso público y respetuoso de las rutas senderistas» [apartado c)]; «facilitar el disfrute del medio natural a personas de cualquier condición o circunstancia personal o social, como medio para que adquieran conciencia de la necesidad de conservarlo» [apartado d)] y «el desarrollo rural que promueva todo tipo de actividades legalmente compatibles con los usos de los caminos públicos y que generen rentas y beneficios económicos a favor de los propietarios colindantes» [apartado g)].

La demanda sostiene que la declaración legal de utilidad pública no está justificada, por cuanto se vincula con el establecimiento de rutas para excursiones. Es indiscutible que los planes y proyectos a los que se refiere el art. 50.1 permiten que los poderes públicos, ayuntamientos y consejos insulares en este caso, faciliten a los usuarios la práctica del senderismo, preferentemente en el medio natural, tarea que, como tal, tiene relación con el turismo, actividad a cuya importancia, puesta en relación con la ordenación territorial, ya se refirió este Tribunal en la STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 5 c). Sin embargo, aun prescindiendo de esa finalidad de carácter socioeconómico, los preceptos transcritos permiten considerar que la cuestionada declaración sirve a un objeto más amplio. Mediante ellos, el legislador balear define una serie de fines públicos conectados con el interés general, que han de ser concretados por los ayuntamientos y consejos insulares. Se trata de fines relacionados fundamentalmente con la necesidad de garantizar una utilización adecuada de estas rutas, permitiendo un uso público

compatible con la preservación de los valores naturales, culturales y etnológicos propios de las mismas, facilitando una mayor sensibilización ambiental, al acercar la población a la naturaleza y al medio rural en general. Uso que posibilite tanto la preservación del entorno en el que dichas rutas discurren, tomando en consideración sus valores naturales, su paisaje o su patrimonio cultural, como su contribución al desarrollo sostenible del medio rural. Finalidad de protección medioambiental y su conexión con el objetivo del desarrollo rural que cumplen este tipo de rutas que ya ha sido destacada por la doctrina de este Tribunal (STC 118/2017, de 19 de octubre, FJ 4). Estos fines, además, se conectan con una actividad pública, bien la de ordenación integral de las rutas senderistas (supuesto de los planes especiales) o bien la realización de una obra pública concreta (en el caso del proyecto de ruta senderista), con lo que la cuestionada declaración también asegura el cumplimiento de las determinaciones de los instrumentos de planificación previstos por la ley en esta materia.

Por tanto, con esta decisión, el legislador balear dispone una serie de finalidades legítimas en el seno de políticas sectoriales de su competencia, expresivas de unos intereses sociales fijados en abstracto, que justifican que, para su consecución y en los términos previstos en la norma, se haga uso de la potestad expropiatoria. Por ello, el Tribunal aprecia que, a la vista de los objetivos perseguidos por la Ley autonómica 13/2018, concurre la finalidad de utilidad pública o interés social que ha de legitimar cualquier medida de naturaleza expropiatoria.

c) A lo anterior deben añadirse otras consideraciones adicionales.

Las rutas senderistas, conforme a su definición legal, discurren preferentemente por caminos públicos o fincas públicas. Cuando hayan de hacerlo por terrenos privados, la Ley 13/2018 opta por un uso de la potestad expropiatoria que tiene un carácter excepcional o residual, privilegiando los mecanismos de acuerdo o concertación con los particulares (arts. 46.2 y 50.2).

Por otra parte, en el caso de los planes, su finalidad de utilidad pública se halla también implícita en su carácter de instrumento de ordenación, tal como dispone la normativa autonómica en la materia, que no ha sido cuestionada.

Por último, frente a lo que sostienen los recurrentes, la declaración legal no priva del control judicial a los eventuales afectados por una expropiación. Por un lado, conforme a la doctrina que se ha expuesto en el fundamento jurídico anterior, no hay obstáculo constitucional a la concreción en abstracto por parte de la legislación sectorial de la utilidad pública o interés social que es consustancial a la expropiación forzosa. Por otro, la declaración general que se ha cuestionado no conlleva que la proyección de esa declaración a los planes y proyectos concretos pueda realizarse al margen de las previsiones del ordenamiento. Por el contrario tal aplicación habrá de producirse mediante una actuación administrativa que permite la correspondiente reacción de los propietarios afectados, a fin de que la jurisdicción ordinaria pueda controlar si, en un caso concreto y atendiendo a sus específicas características, se ha hecho un uso lícito de aquella previsión legal. En suma, la norma persigue un fin constitucionalmente legítimo para el interés general y, a la vez, permite al interesado la posibilidad de impugnar la actuación administrativa correspondiente.

Atendiendo a todo lo que se ha expuesto, ninguna objeción constitucional puede merecer la posibilidad de que la Ley 13/2018 declare la utilidad pública e interés social de ciertos fines a los efectos expropiatorios de determinados bienes y derechos, como sucede en el caso examinado. Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 50.1.

d) La impugnación del art. 50.2 se fundamenta en que el precepto, al utilizar el término «preferentemente», en relación a la adquisición de terrenos a particulares mediante el uso de técnicas negociales, está permitiendo, *a sensu contrario*, la utilización de la expropiación forzosa. Incurriría en los mismos motivos de inconstitucionalidad que el art. 50.1.

La desestimación de la impugnación del art. 50.1 hace que esta queja deba correr la misma suerte, sin perjuicio de señalar que es «habitual y razonable que las pretensiones

adquisitivas del poder público procuren articularse con los instrumentos jurídicos menos gravosos para los particulares, sirviéndose del negocio jurídico privado antes que del recurso a las facultades de *imperium*, que habrán de desplegarse solo cuando el interés público razonablemente lo demande» (STC 48/2005, FJ 6, y en el mismo sentido, STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 5).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el art. 50 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.