|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 141/1989 |
| Fecha | de 14 de marzo de 1989 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra. |
| Núm. de registro | 1689-1988 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.728/1988 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda, en consecuencia, denegar la suspensión solicitada. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 29 de octubre de 1988, el Gobierno de Canarias planteó recurso de inconstitucionalidad frente al Gobierno de la Nación, contra los arts. 21, apartado 3; 22; 23; 24; 25; 26; 27, apartado 3; 28, apartados 2 y 3; 30, apartado 1,b); 33, apartado 3; 34; 49; 50; 110; 112, y Disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

2. En otrosí del citado escrito de interposición el Gobierno de Canarias solicita la suspensión del art. 112, apartados a) y c), de la Ley objeto del recurso, con base en los siguientes motivos:

A) De índole procesal.-Aunque efectivamente no existe precepto alguno en la Ley reguladora del Tribunal Constitucional, que prevea expresamente la posibilidad de solicitar y acordar la suspensión en los recursos de inconstitucionalidad, tampoco existe ninguno que lo prohíba.

Una aplicación analógica del art. 64.3 de la LOTC, debe viabilizar tal pretensión, dado que aunque aquel precepto se refiere a los conflictos de competencia, no hay que olvidar que el presente recurso de inconstitucionalidad, lo es en función de reivindicar unas competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias que se consideran vulneradas.

Tal consideración debe ser abonada en consideración de dos principios procesales presentes en la Ley Orgánica 2/1979. La notable interación de los distintos procedimientos constitucionales regulados y la validez metodológica de la aplicación de conceptos procesales generales al derecho procesal constitucional.

B) El apartado a) del art. 112 de la Ley 22/1988, somete a informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado, la confección, modificación o revisión de todos los planes y normas de ordenación territorial y urbanística. La fórmula como se aprecia es omnicomprensiva de toda clase de planeamiento e incidencia que se produzca en el mismo en cuanto puede afectar a la Ley y las normas de su desarrollo. Por otra parte ni este precepto ni otro de la propia Ley indica ni el momento procedimental en que tal informe debe ser recabado, ni el órgano de la Administración central competente, ni plazo alguno para su emisión.

Enseguida se comprenderá que en el archipiélago canario la mayor parte de sus municipios comprenden territorio costero a los que eventualmente puede afectarles las disposiciones de la Ley. De esta forma la confección de planeamiento municipal, sea por la vía de implantación ex novo, sea por la de revisión o modificación del existente, se trate de normas que ordenen totalidad del municipio, sean normas que desarrollen parcialmente el mismo, han de sujetarse al trámite procedimental cuya suspensión interesamos.

Los graves e irreparables perjuicios que para los intereses generales se siguen de la aplicación de tal descabellado precepto implica parecen evidentes.

La aplicación de este artículo haría quebrar la seguridad jurídica. En principio el precepto parece comprender a todo el planeamiento en el que físicamente exista una franja litoral, aunque la modificación o revisión propuesta en nada afecten a la zona de dominio público y su protección. Se desconocen asímismo los extremos sobre los que el informe vinculante ha de versar ya que la remisión a las normas que desarrollen en el futuro la Ley, propiciará la aparición de criterios sobrevenidos durante el largo procedimiento administrativo a que se somete la aprobación del planeamiento urbanístico.

En esta tramitación del planeamiento, intervienen la Administración municipal y la autonómica, de acuerdo con un calendario preciso resultante de los plazos fijados por la normativa urbanística. La decisiva, por vinculante, intervención de una tercera Administración -la central-, no se sujeta a plazo alguno.

C) Los preceptos cuya suspensión se interesa suponen un auténtico control dispuesto por la Administración del Estado sobre el ejercicio de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias. La Administración estatal, con no emitir el informe vinculante o hacerlo en sentido negativo, condicionaria y suspendería el efectivo ejercicio de la competencia autonómica para la aprobación del planeamiento, o perturbaría las prioridades establecidas por las Administraciones municipal y autonómica para virtualizar el planeamiento.

A este respecto conviene significar que la actividad ordenadora del territorio se encuentra íntimamente unida al pilar básico de la economía canaria: la actividad turística. La Comunidad Canaria como elemento esencial para ordenar tal actividad desarrolla un amplio programa legislativo y planificador, que cuantitativamente supone la tramitación de un centenar de instrumentos de planeamiento mensual. Con las premisas geográficas a que antes nos referíamos, la inmensa mayoría de este planeamiento se vería afectado por la norma cuya suspensión solicitamos.

D) Pero es que, además, la suspensión de los preceptos que solicitamos, para nada afectaría a los intereses que la Ley trata de proteger. Aún suspendida la vigencia de los apartados a) y c) del art. 112, la vigencia del art. 117 impondría la audiencia de la Administración central en aquellos planes generales o especiales que efectivamente ordenaran el litoral.

La suspensión solicitada no afectaría al cumplimiento material de la Ley de Costas por parte de la Administración urbanística. cuyos actos administrativos, de no respetarlos, podrían ser impugnados por la vía especialmente privilegiada, prevista en el art. 119 de la Ley, cuyo trámite sumario de suspensión impediría la consagración de deterioros irreversibles.

E) Por último la irreparabilidad de los perjuicios que de la aplicación del precepto se siguen son asimismo evidentes. De prosperar la inconstitucionalidad de los preceptos objeto de recurso y su subsiguiente declaración de nulidad, sería imposible determinar la cuantía de la responsabilidad de la Administración competente para la aprobación de los instrumentos de planeamiento. en todo caso la Comunidad Autónoma de Canarias, que no se hubiera producido por mor del informe negativo de la Administración del Estado. Tal irreparabilidad es detectable tanto en la afección de los intereses particulares como del general de la economía canaria.

3. Con fecha 7 de noviembre de 1988 se acordó admitir a trámite el recurso registrado con el núm. 1728/88, por providencia de la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación según establece el art. 34.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso y al Senado, para que, en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen convenientes, y se acordó, en dicha providencia, oír a las partes en el presente recurso para que, dentro del mismo plazo concedido para presentar alegaciones. manifiesten lo que estimen oportuno en relación con la solicitud de suspensión del art. 112, apartados a) y e), de la Ley impugnada, formulada en otrosí de la demanda del Gobierno de Canarias.

4. Con fecha de 18 de noviembre de 1988 se recibe escrito del Abogado del Estado compareciendo en dicho recurso, así como en otros interpuestos contra la Ley 22/1988, de Costas, solicitándose que con suspensión del término para formular alegaciones se acordara la acumulación de todos los recursos promovidos contra la citada Ley 22/1988.

5. Por Auto del Pleno de 24 de enero último se acordó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad números 1708, 1711, 1715, 1723, 1728, 1729 y 1740/88, interpuestos respectivamente por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, Gobierno Vasco, Parlamento de Cataluña, Consejo de Gobierno de Cantabria, Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, Gobierno de Canarias, Grupo de Diputados y Gobierno Valenciano, al registrado con el número 1689/88, interpuesto por la Junta de Galicia. Se concede un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado, para que con relación a dichos recursos acumulados, presente las alegaciones que estime oportuno, y dentro de dicho plazo pueda alegar asimismo en relación con la solicitud de suspensión del art 112, apartados a) y c), de la Ley impugnada, formulada en el otrosí del escrito de interposición del Gobierno de Canarias.

6. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 6 de febrero último se opone a la suspensión solicitada por el Gobierno de Canarias con base en las siguientes alegaciones:

El Tribunal no puede acceder a la suspensión del vigor de los apartados a) y e) del art. 112 de la Ley 22/1988, porque carece de potestad para ello, pues no se la atribuyen ni la C.E. ni la LOTC. Cuando se trata de las Cortes Generales -el legislador nacional-, la voluntad representada es la del pueblo español (art. 66.1 C.E.), en quien reside la soberanía nacional (art. 1.2 C.E.). Para suspender cautelarmente una norma legal que expresa la voluntad política de todo el pueblo español (preámbulo de la C.E., párrafo tercero; art. 66.2 C.E.), seria necesaria una concesión explícita de potestad, ya que no en la C.E., al menos en la LOTC. Esa concesión explícita de potestad no existe en el caso del recurso de inconstitucionalidad contra leyes estatales. Más aún: el art. 30 LOTC se opone a ella. No puede admitirse un poder implícito (inherent power) de suspender la vigencia de un precepto contenido en una ley aprobada por las Cortes Generales y sancionada y promulgada por el Rey, porque, aparte de oponerse a ello la doctrina de la STC 66/1985, fundamentos jurídicos 3.º y 5 o, y de otras resoluciones del Tribunal, las funciones de control abstracto de constitucionalidad no lo exigen. La posible suspensión de la vigencia de normas legales autonómicas recurridas de inconstitucionalidad es un quid plus, un algo añadido de más por voluntad expresa del constituyente en el art. 161.2 C.E. Nótese que el art. 30 LOTC remite al art. 161.2 C.E. con la expresión «excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el art. 161.2 de la Constitución». En definitiva: no hay poder implícito de suspensión en los recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales, porque padecería indebidamente el principio democrático en la legislación, tal y como lo ha moldeado el constituyente.

Afirma también el Abogado del Estado que tampoco es posible la aplicación analógica del art. 64.3 LOTC. No hay idem ratio (art. 4.1 C.C.), porque la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad es bien diversa de la del conflicto de competencia, en los recursos de inconstitucionalidad se enjuicia la conformidad de preceptos legales con el bloque de la constitucionalidad, mientras que en los conflictos se trata de determinar el titular de la competencia controvertida, definiendo, en abstracto, el modo de ajuste de las competencias estatales y autonómicas. La apelación al art. 64.3 LOTC ex analogía, no es, en el fondo, más que reiteración del argumento del «poder implícito» de suspender la norma legal estatal recurrida por inconstitucionalidad. La «analogía» postulada opera simplemente como variante argumental.

En cuanto a la STC 66/1985 ha sido citada de modo incompleto y mutilada por el Gobierno Canario, alterando así su verdadero sentido. En su fundamento jurídico 3.º, esta Sentencia tras referirse a la más enérgica presunción de legitimidad que adorna a las leyes, añade que «como el legislador está vinculado por la Constitución, la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, ha de ser considerada excepcional, lo que naturalmente impide ver en ella una consecuencia necesaria general o generalizable de la primacía de la Constitución», como sería forzoso si se tratara de un «poder implícito». No puede haber poderes implícitos excepcionales. Lo excepcional, lo que contraría los principios, exige reconocimiento expreso. Como dice el art. 4.2 C.C., las normas excepcionales «no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas». El fundamento jurídico 5.º de la STC 66/1985 viene a insistir en este mismo punto, aunque concluye en un razonamiento hipotético en que, admitiendo dialécticamente que el Tribunal pudiera ostentar un poder implícito de suspender («si tal facultad hubiera de entenderse implícita en su propia naturaleza constitucional», tesis rechazada en fundamento jurídico 3.º, como sabemos), niega que ello tenga nada que ver con la supresión del recurso previo.

Señala seguidamente el Abogado del Estado que lo expuesto hace innecesario examinar la argumentación con que el Gobierno Canario trata de persuadir sobre los perjuicios que ocasiona la vigencia del art. 112 a) de la Ley de Costas, no obstante, añade algunas alegaciones al respecto. Dice que las dudas que manifiesta el Abogado del Gobierno Canario, respecto del art. 112 a), son fácilmente superables mediante la aplicación razonada e inteligente de los preceptos de la legislación del suelo relativos al procedimiento de formación y aprobación de planes y normas de ordenación. Basta con que el informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado se emita en cualquier momento procedimental hábil para surtir sus efectos propios. No puede admitirse la premisa de un uso derivado, abusivo o torticero de la facultad de informe establecida por el art. 112 a) de la Ley de Costas. El ordenamiento jurídico ofrece medios reaccionales si tan anormal supuesto se realizara alguna vez. Jamás se puede invalidar o suspender un precepto general y abstracto sólo porque se pueda hacer mal uso de él, no deben confundirse los supuestos de aplicación de los arts. 112 a), 112 c) y 117 de la Ley de Costas. El primero se refiere a todo el planeamiento territorial y urbanístico incluídas las normas subsidiarias y complementarias, así como a su modificación y revisión, en municipios a los que sean de aplicación normas contenidas en la legislación de costas. El art. 112 c) se refiere a los proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia autonómica, así como su ampliación y modificación. Y el art. 117 se refiere al caso en que una figura de planeamiento territorial o urbanístico orden el litoral. Los supuestos perjuicios que se originarán si se aplica el art. 112 a) de la Ley de Costas y luego es declarado inconstitucional, se reduciría a un leve retras en la tramitación de los procedimientos de formación y aprobación de planes y normas de ordenación. y en la inclusión en estos planes y normas de las exigencias impuestas por la legislación de costas que la Administración del Estad estimara incumplidas. Sólo con extremada exageración se puede decir que ésos son perjuicios irreparables cuando es dudoso que sean siquiera perjuicios.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La pretensión de que acordemos la suspensión de la vigencia de los artículos 112 [apartados a) y c) de la Ley de Costas (Ley 22/1988)] en el territorio de la Comunidad Autónoma Canaria, se apoya en dos géneros de razones. De una parte, las dirigidas a sostener que tal acuerdo es posible por disponer este Tribunal de facultades para adoptarlo. De la otra, las que intentan evidenciar los perjuicios que de la aplicación inmediata de la Ley se seguirían para la Comunidad Autónoma. Como es evidente, el análisis de este segundo razonamiento sólo es pertinente si se hubiese asentido al primero, cuyo análisis es en consecuencia prioritario.

2. La afirmación de que este Tribunal dispone de facultades para acceder a la suspensión que de él se solicita se argumenta con una cita de nuestra STC 66/1985 y en la consideración de que dada la semejanza existente en casos como el presente, entre el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencia, debe entenderse utilizable en aquél, por analogía, lo dispuesto para el conflicto en el artículo 64.3 de nuestra Ley Orgánica.

Ninguno de estos argumentos puede, no obstante, ser aceptado.

De nuestra STC 66/1985 (fundamento tercero) ya añadíamos, tras el párrafo que el recurrente cita, que mientras no se haya producido la declaración de inconstitucionalidad de la Ley, toda suspensión de su eficacia, como contraria a la presunción de su validez, ha de considerarse excepcional, «lo que naturalmente impide ver en ella una consecuencia necesaria, general o generalizable de la Constitución».

Se sigue de ello, que tal suspensión sólo es posible cuando esté expresamente prevista y ni la Constitución ni la Ley Orgánica de este Tribunal han atribuido a la interposición del recurso efecto suspensivo alguno cuando el recurso se dirige contra Leyes del Estado ni han otorgado al Tribunal la facultad de acordar en este caso la suspensión de la Ley impugnada. Como intérprete supremo de la Constitución puede el Tribunal declarar la nulidad de los preceptos legales que sean contrarios a aquélla, pero sólo al término de un proceso mediante una decisión que razone la contradicción, pues su autoridad es sólo la autoridad en la Constitución y no ostenta representación alguna en virtud de la cual pueda recabar para su voluntad libre el poder de ir en contra de lo querido por la voluntad de la representación popular o dejar sin efecto provisionalmente la promulgación acordada por el Rey.

El recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencia se asemejan, ciertamente, en que uno y otro han de ser resueltos mediante la aplicación de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, de los que este Tribunal es intérprete supremo, pero difieren radicalmente en cuando su objeto que en aquél ha de ser una Ley o norma, con ragno de Ley, y en éste disposiciones infralegales o actos de la Administración. Esta diferencia explica las existentes en su regulación procesal. Ni los Cuerpos Legislativos pueden ser requeridos de incompetencia, ni la vigencia de las decisiones que de ellos emanan puede ser suspendida sino en virtud de un apoderamiento expreso que, en lo que se refiere a las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, no ha sido otorgado a este Tribunal, según resulta de lo dispuesto en el artículo 30 de Ley Orgánica.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda, en consecuencia, denegar la suspensión solicitada.

Madrid, a catorce de marzo de mil novecientos ochenta y nueve.