|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 472/1988 |
| Fecha | de 19 de abril de 1988 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, 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 y don Luis López Guerra. |
| Núm. de registro | 274-1988 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 274/1988 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda no suspender la eficacia del avance del plan de ordenación de la playa de los Eucaliptos, en Amposta (Tarragona). |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió ante este Tribunal, mediante escrito presentado el 18 de febrero último, conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado en relación con el avance del plan de ordenación de la playa de los Eucaliptos, en Amposta (Tarragona), elaborado por la Demarcación de Costas de Cataluña del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, así como con cuantas actuaciones haya emprendido el referido Ministerio dirigidas a la preparación, redacción, formulación o aprobación del plan de ordenación de la playa de los Eucaliptos, por cuanto tales actos comportan una vulneración de las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña, de conformidad con lo establecido en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía.

2. Por otrosí al anterior escrito de interposición, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña manifiesta que, de conformidad con lo previsto en el art. 64.3 de la LOTC y con el fin de que no se produzcan perjuicios de imposible o difícil reparación que derivarían de la aprobación y ejecución del plan de ordenación de la playa de los Eucaliptos, solicita la suspensión de las actuaciones dirigidas a la elaboración y posterior aprobación del plan. Hace constar que la aprobación del plan supondría su inmediata ejecución, con la realización de las obras de ordenación previstas y la concesión de licencias de edificación o de uso, que derivaría en la consolidación, no sólo de unos derechos a favor de sus legítimos titulares, sino, sobre todo, de la configuración física del territorio con carácter irreversible, de modo que, en caso de no acordarse la suspensión, podrían originarse situaciones que comprometerían los efectos de la Sentencia en el supuesto que ésta estimara, como esperamos, el conflicto de competencia interpuesto. Añade que si en un futuro la Sentencia reconociera a la Generalidad de Cataluña la competencia para elaborar y aprobar un plan de ordenación de la playa, su representada se encontraría con toda seguridad con unas obras de infraestructura ya realizadas y posiblemente con nuevas construcciones u obras, que harían imposible la ordenación de la playa en forma distinta de la aprobada por el órgano del Estado. Debe tenerse en cuenta que el proyecto del plan objeto del presente conflicto prevé la realización, entre otras, de unos accesos a la playa, áreas de aparcamiento, instalación de duchas, plantación de arbolado a lo largo de toda la playa, de un espesor medio de 60 m., etc. Es evidente que los cambios estructurales que todo ello comporta impide, en un futuro próximo, planificar una ordenación distinta, enervando así la competencia de la Generalidad de Cataluña.

3. Por providencia de 29 de febrero último, la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal admitió a trámite el referido conflicto, que fue registrado con el núm. 274/1988, y acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiera personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimare convenientes y dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona para conocimiento de la correspondiente Sala de lo Contencioso-Administrativo a efectos del art. 61.2 de la LOTC. Asimismo se acordó oír al Letrado del Estado para que en el plazo de cinco días expusiera lo que estimare procedente acerca de la suspensión solicitada en el otrosí de la demanda, y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. El Letrado del Estado, en escrito recibido el 10 de marzo último, se opone a la suspensión solicitada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, a cuyo efecto se formulan las siguientes alegaciones: La suspensión interesada al amparo del art. 64.3 de la LOTC exige la demostración cumplida de que la ejecución del acto provoca perjuicios de difícil o imposible reparación. Los perjuicios que alega la Abogada de la Generalidad se refieren, en sustancia, a que de progresar las medidas de planificación objeto del estudio hecho por el MOPU se operarían unos cambios estructurales que impedirían una planificación distinta, enervando así la competencia de la Generalidad de Cataluña. Esta suposición es, señala el Letrado del Estado, sin embargo, totalmente gratuita, tanto en su formulación general como en su proyección particular al caso de autos. Las facultades de planificación no se ven perjudicadas por consecuencia de una divergencia entre la realidad física y las previsiones del planeamiento. De otro modo, no se comprenderían las facultades de planificación como potestades públicas de signo coactivo y vinculante, ni sería posible otra forma de planificación que la que se viera compelida a respetar escrupulosamente la «estructura existente». Que la planificación constituye un modo de definir la configuración física del terreno y de los usos con plena independencia de la realidad precedente es algo que está implícito en el mismo concepto de planificación y que se contiene en todas las ordenaciones legales reguladoras de aquella potestad. Cosa distinta es, añade el Letrado del Estado, que el mayor grado de divergencia entre las previsiones planificadoras y el objeto planificado, importe mayores gastos o sacrificios. Sin embargo, ello no alcanza a la imposibilidad o dificultad de que habla la LOTC. Más aún: si se atiende al aspecto subjetivo del problema de los gastos, se vería que quien debe en principio soportar los gastos de un cambio en la planificación es propietario de los terrenos, puesto que son principios estatuidos al menos en la legislación urbanística, de una parte, el de que la ordenación de los terrenos no comporta derecho a ser indemnizado y, de otra, la vinculación del propietario a las determinaciones del plan. Por otro lado, de existir terceros perjudicados por una nueva y eventual ordenación a que alude la Abogada de la Generalidad sería el Estado el que, al amparo del principio de la responsabilidad objetiva por sus actos, habría de indemnizar a dichos terceros de los perjuicios que hubieran experimentado por ajustarse a unas determinaciones que luego hubieran de anularse por haber incurrido en vicio de incompetencia. Consiguientemente, no hay perjuicios de difícil o imposible reparación. El Letrado del Estado dice en su escrito que hubiera considerado una actitud de asentimiento a la petición de suspensión. si se hubiera invocado por efecto del «avance» de ordenación de la playa de los Eucaliptos, una contradicción grave con el planeamiento en vigor de la zona, de modo que quedaran comprometidos los intereses generales comunitarios o municipales. Sin embargo, nada de ello se alega. Más aún, no se contradice ni en el otrosí del escrito, ni en cualquier otra parte del mismo cuanto se afirma en el punto 10 de la Memoria preparada por el MOPU sobre el respeto al plan de ordenación urbana vigente en la zona. La objeción a la ejecución de las medidas propuestas no se basa en ninguna hipótesis de contradicción con el planeamiento vigente (lo cual sería el único motivo de objeción a cualquier obra intentada por simples particulares), sino a la contradicción que pudiera resultar en el futuro una ordenación que eventualmente y en el futuro podría abordar la Generalidad. Pero tal planteamiento es inaceptable de todo punto, pues significaría eliminar los efectos vinculantes del propio plan de ordenación en vigor, sólo ante la previsión de planes futuros. Hace constar finalmente el Letrado del Estado que, de suspenderse la ejecución interesada, podrían quedar definitivamente perjudicados los bienes del demanio marítimo, ya que la zona a que el avance se refiere se encuentra sujeta a un grave proceso de degración fisica y paisajista, que se trata de evitar mediante la consolidación de arenas mediante la plantación de árboles.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Unico. Según reiterada doctrina de este Tribunal, la suspensión de una disposición o acto del Estado objeto de un conflicto de competencia es una medida cautelar dirigida a prevenir las repercusiones perjudiciales que fueran consecuencia de la ejecución de aquellas decisiones durante la tramitación del proceso, por poderse generar situaciones de imposible o difícil reparación para los intereses públicos comprometidos. Al efecto de otorgar o denegar la suspensión solicitada, este Tribunal debe ponderar o valorar exclusivamente aquellos intereses y las consecuencias que una u otra medida pudiera deparar, sin prejuzgar las ulteriores decisiones de fondo del proceso constituciónal, aunque en todo caso deba partirse de la existencia de una presunción de constitucionalidad en favor de las normas, resoluciones o actos materia del conflicto, que impone no suspender su vigencia o eficacia ante la mera alegación de la existencia de perjuicios, al ser necesario demostrar o al menos razonar convincentemente su presencia y la imposible o difícil reparación de los mismos.

Por lo que se refiere al presente caso, hay que admitir en principio, como alega la Generalidad de Cataluña, que la aprobación de un instrumento de planeamiento de ordenación de una playa puede ocasionar consecuencias si no de imposible reparación, ya que siempre cabe modificar la ordenación, con independiencia de los efectos económicos que tal modificación produzca en su caso, sí al menos difíciles de reparar, en la medida en que su ejecución suponga una alteración decisiva del medio físico. Ahora bien, desde este punto de vista, no pueden valorarse de la misma manera aquellos planes o instrumentos de ordenación que prevean actuaciones o usos del suelo ajenos a su destino natural y susceptibles de repercutir negativamente sobre el entorno ambiental y los que tienen como finalidad primordial evitar la degradación del mismo o aquellos cuyo impacto ecológico sea reducido (véase el ATC 13/1987, de 13 de enero). Por otra parte, también debe tenerse en cuenta el carácter inmediato o próximo o, por el contrario, eventual o futuro de los perjuicios que pudiera ocasionar la suspensión de la disposición o acto objeto del conflicto o el mantenimiento de su eficacia.

Lo que la Generalidad de Cataluña impugna en este caso es el avance del plan de ordenación de una playa. Avance que, por un lado, prevé alteraciones de naturaleza diversa (plantaciones de árboles, accesos a la playa, zonas de aparcamiento, instalación de duchas) pero que a priori no se revelan decisivas en cuanto a la configuración definitiva del espacio ordenado, y, por otro, constituye un acto de trámite, cuya aprobación no prejuzga en concreto el resultado final del procedimiento de elaboración del plan ni tiene una eficacia directa e inmediata sobre el objeto material del mismo. En consecuencia, el perjuicio que intenta evitarse al solicitar la suspensión del avance no puede calificarse de irreversible o difícilmente reparable ni de actual o próximo. Por ambas razones no es posible estimar la solicitud de suspensión interesada por la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio, claro está, de su derecho a impugnar el planteamiento que pueda aprobarse definitivamente y a solicitar, en su caso, la suspensión de la eficacia del mismo.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda no suspender la eficacia del avance del plan de ordenación de la playa de los Eucaliptos, en Amposta (Tarragona).

Madrid, a diecinueve de abril de mil novecientos ochenta y ocho.