|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 312/1999 |
| Fecha | de 14 de diciembre de 1999 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 3165-1999 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 3.165/1999 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de los arts. 64.1, 79.2 y disposición adicional vigésima segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directivas de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en escrito de 17 julio de 1999, presentado el mismo día en este Tribunal, interpuso, en nombre del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 64.1, 79.2 y disposición adicional vigésima segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias.

Se hace invocación en el mencionado escrito de Interposición del art. 161.2 de la Constitución a los efectos de que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición recurrida

2. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional por providencia de 22 de julio de 1999, acordó la admisión a trámite del recurso interpuesto, con traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), para que los legitimados para ello pudieran personarse y presentar las alegaciones que estimaren convenientes. Habiéndose invocado el art. 161.2 de la Constitución, a los efectos de la suspensión de la vigencia del precepto legal impugnado, se acordó la misma, para las partes desde la fecha de interposición del recurso, el 17 de julio de 1999, y para los terceros desde el día en que se publicase la suspensión en el "Boletín Oficial del Estado".

3. El Congreso de los Diputados en escrito de 14 de septiembre de 1999, acusa recibo diciendo que no se personará ni formulará alegaciones. El Senado, en su escrito de 15 de septiembre manifiesta se le tenga por personado, a los efectos del art. 88.1 LOTC. La Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en su escrito de 14 de septiembre actual, se persona y formula alegaciones. Por escrito de 16 de septiembre de 1999 comparece en el recurso el Parlamento de las Illes Balears y presenta las alegaciones.

4. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de noviembre de 1999, acuerda que próximo a finalizar el plazo de los cinco meses previsto en el art. 161.2 C.E., desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso, se oiga a las partes personadas en el mismo para que, en el plazo de cinco días, puedan alegar lo que estimen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

5. El Abogado del Estado solicita, en su escrito de 24 de noviembre siguiente, el mantenimiento de la suspensión, con base a las siguientes alegaciones.

Después de citar determinadas resoluciones del Tribunal, que contienen doctrina sobre esta clase de incidentes, señala que en el presente caso la aplicación de esa doctrina requiere distinguir dos grupos de preceptos. Por un lado, los arts. 64.1 y 79.2 y, por otro, la disposición adicional vigésima segunda.

En cuanto a los arts. 64.1 y 79.2 su aplicación va a suponer, de manera inmediata, que las obras de infraestructuras aeroportuarias del Estado se vean impedidas y que otras obras o actuaciones propias de otros sectores, que por su interés general corresponden al Estado, se vean sometidas a un informe vinculante de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Dice que, desde el punto de vista aeronáutico, la afectación al interés general se produce por la imposibilidad de desarrollo de las facultades estatales, previstas en ejercicio de la competencia reconocida en el art. 149.1.20 C.E. y en el art. 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Dicho precepto se ha desarrollado con el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, que establece el tipo de actuaciones que debe llevar a cabo el Estado para la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio. Tales actuaciones consisten en la ordenación mediante Planes directores, de los aeropuertos y su zona de servicio para dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico y transporte aéreos. En consecuencia, impedir el ejercicio de dichas competencias por parte del Estado y limitar el crecimiento de las infraestructuras aeroportuarias en el territorio de la Comunidad Autónoma Balear, trae consigo graves perjuicios irreparables en los intereses generales, que la planificación y ejecución del crecimiento y racionalidad de los medios de transpone aéreo trata de proteger, y produce, además, un evidente perjuicio para el Ente explotador de las mismas. Finalmente resulta también evidente la existencia de daños y perjuicios para los usuarios del aeropuerto, que son las compañías aéreas que operan en el mismo, así como para los usuarios finales, que son los pasajeros, que verían muy degradado un servicio esencial para las Illes Balears como es el transporte aéreo.

6. Añade el Abogado del Estado que, prácticamente, lo mismo se puede decir en relación con el art. 79.2 de la Ley recurrida, pues el sometimiento a un informe vinculante, previamente a la aprobación de los planes de la Administración General del Estado, o sus Entidades Autónomas, supone una perturbación o incluso, si se prohíbe, una negación de la competencia estatal establecida para la satisfacción de los intereses generales que justifican tales actuaciones.

Afirma que la procedencia del mantenimiento de la suspensión, en casos similares a los que son objeto de este incidente, se ha establecido por este Tribunal en distintas resoluciones. A modo de ejemplo cita el Auto 259/1998, cuya doctrina dice que es perfectamente aplicable al supuesto que nos ocupa, lo que debe llevar a que se mantenga la suspensión de los dos preceptos a los que se refiere.

Respecto a la disposición adicional vigésima segunda, manifiesta que el perjuicio para el interés general es aún más patente, pues afectaría al régimen de especial protección que prevé la propia Constitución para los bienes de dominio público. El levantamiento de la suspensión de esta disposición determinaría que, en virtud de la misma, terrenos que reúnen la condición de bienes de dominio público por imperativo constitucional, pudieran ser formalmente considerados terrenos susceptibles de entrar en el tráfico Jurídico, sin más limitaciones que las establecidas por el planeamiento territorial y urbanístico ya que, según la disposición adicional vigésima segunda, en ningún caso podrán ser consideradas como ribera del mar los terrenos que se hubieren edificado de conformidad con la normativa anterior a la Ley de Costas. Ello puede suponer la disponibilidad de bienes de dominio público marítimo-terrestre, frente a la incomercialidad prevista en la Constitución, al tratarse de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables. Además, el levantamiento de la suspensión de esta norma podría ocasionar el que fueran otorgadas licencias de obras y autorizaciones de la Comunidad Autónoma, en base a normas contenidas en el planeamiento territorial o urbanístico, contrarias a las disposiciones que regulan su régimen jurídico, previsto en la Ley de Costas de 1988. La vigencia, por tanto, de esa disposición va a afectar directa e irreparablemente al interés general y público que la propia Constitución ha querido proteger con su art. 132. Por otro lado, el mantenimiento de la suspensión no ha de producir ningún perjuicio, pues tales bienes tienen ya un régimen de protección que equilibra el interés general protegido con la Constitución y el ejercicio de la competencia sobre la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma.

7. El Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en representación de su Gobierno, solicita el levantamiento de la suspensión, con apoyo en las siguientes alegaciones:

Manifiesta que el levantamiento de la suspensión acerca del artículo 64.1 de la Ley 6/1999, no supone quebranto de los intereses públicos conectados al contenido esencial de la competencia estatal de aeropuertos de interés general (149.1.20 C.E.), ya que, recientemente, se ha producido una notable ampliación de la capacidad de recepción aeroportuaria de Mallorca que de modo notorio está, en la actualidad, dimensionada de manera que permite, aún, un importante crecimiento.

Contrariamente, el mantenimiento de la suspensión supondría un grave quebranto de las competencias autonómicas de ordenación del territorio (art. 10.3, E.A.1.B.) e, incluso, del fomento del desarrollo económico de las Illes Balears (art. 10.18. E.A.1.B.), en cuanto una hipotética decisión de ampliación de las instalaciones aeroportuarias supondría el desajuste definitivo e insubsanable del modelo territorial y económico definido por las instituciones de autogobierno de las Illes Balears.

Añade que la interpretación mantenida, acerca del artículo 79.2 de la Ley 6/1999, en el escrito de contestación a la demanda, debería suponer, también, el levantamiento de la suspensión, ya que el carácter vinculante del informe se limita no sólo al ámbito de las propias competencias sino, incluso, únicamente, a la "conformidad del Plan estatal con las Directrices" aprobadas por la Ley 6/1999.

En cuanto a la disposición adicional vigésima segunda, dice que la interpretación mantenida al contestar la demanda debería, también, permitir el levantamiento de la suspensión en tanto en cuanto no interfiere las competencias que, en materia de costas y deslinde de la ribera del mar, están atribuidas al Estado, de modo indiscutido.

8. La Presidenta del Parlamento de las Illes Balears solicita, en escrito de 2 de diciembre, el levantamiento de la suspensión. Dice que, conforme con la doctrina contenida en los AATC 218/1998, 838/1992, 377/1989, y 362/1988, el levantamiento de la suspensión de los tres preceptos impugnados en nada desmerece de los intereses públicos y para los particulares, y lógicamente se constata que tampoco produciría ninguna irreparabilidad o dificultad de las situaciones jurídicas que pudieran generarse, y ello, sin prejuzgar la cuestión de fondo objeto del presente recurso.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 C.E., si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia que afecta a los arts. 64.1, 79.2 y disposición adicional vigésima segunda de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias. Suspensión que fue acordada por este Tribunal en virtud de la invocación expresa que hizo el Abogado del Estado, al formalizar el conflicto positivo de competencia.

Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual, para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren afectados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que resultan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (AATC 329/1992, 243/1993, 46/1994, 251/1996, 44/1998, entre otros muchos).

2. A partir de estos criterios, procede entrar a valorar los argumentos expuestos por las partes. A tal efecto, analizaremos, en primer lugar, los relativos a los artículos 64.1 y 79.2 de la Ley 6/1999, que, por su contenido, pueden ser examinados conjuntamente. El art. 64. 1, en lo que aquí interesa, prevé que "no se autorizarán... nuevas infraestructuras aeronáuticas, públicas o privadas, si no es para mejoras ambientales, protección civil o interés militar". Por su parte, el art. 79.2 dispone que "el Gobierno de las Illes Balears deberá emitir informe vinculante, previamente a la aprobación de un Plan de Administración General del Estado o de sus Entidades Autónomas, siempre que éste tenga incidencia en el territorio de las Illes Balears, sobre la conformidad del Plan con estas directrices".

Para el Abogado del Estado, tanto la prohibición de autorización de nuevas infraestructuras aeronáuticas como el sometimiento de otros Planes estatales al informe vinculante autonómico conllevan notorios perjuicios para el interés general, los cuales se materializan en la imposibilidad de crecimiento de las infraestructuras aeroportuarias de competencia estatal, generando daños irreparables a la planificación y ejecución de los correspondientes medios de transporte, de un lado, y, de otro, en la perturbación y menoscabo de otras competencias estatales que hayan de instrumentarse mediante Planes específicos. Los perjuicios se extienden, además, a los Entes explotadores de las infraestructuras que puedan resultar afectadas o a los usuarios de las mismas. Lo mismo cabe decir respecto de otras actuaciones de competencia estatal que deban recibir el informe vinculante de la Comunidad Autónoma.

Para la representación procesal del Gobierno de las Illes Balears, tales perjuicios no han de producirse. En cuanto a las infraestructuras aeronáuticas, porque se ha producido una reciente ampliación aeroportuaria estatal que cubre las necesidades aún en caso de crecimiento. En lo relativo a las restantes competencias estatales que pudieran verse afectadas, afirma que el informe autonómico limita su carácter vinculante a las propias competencias autonómicas y se cine, exclusivamente, a la valoración de la conformidad de aquellos Planes con las Directrices de Ordenación Territorial. En cuanto a la representación del Parlamento autonómico también rechaza, genéricamente, que puedan generarse perjuicios por el levantamiento de la suspensión.

3. El criterio del Abogado del Estado sobre el alcance de los perjuicios que se producirían en caso de levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 64.1 y 79.2, así como sobre la irreparabilidad de los mismos, no puede ser compartido.

Existe ya una doctrina reiterada (AATC 79/1990, 87/1991 y 73/1999, entre otros) que aborda la valoración de los posibles perjuicios que pueden generarse como consecuencia de la concurrencia entre competencias estatales que hayan de materializarse a través de Planes específicos y competencias autonómicas de ordenación del territorio. En la mencionada doctrina hemos puesto de relieve que cuando la competencia estatal implicada deba ejercerse a través de Planes que aún no están elaborados, no puede alegarse la existencia de un perjuicio cierto y constatable, sino, a lo más, futuro e hipotético. Lo que determina que concluyéramos que sólo se materializarán los perjuicios cuando dicho Plan se haya concretado y resulte efectivamente obstaculizado por la actuación autonómica derivada de su informe vinculante o de otras técnicas. En tales casos, podrá el Estado reaccionar a través de la promoción del correspondiente conflicto de competencia y solicitar la suspensión de la medida de que se trate. Ésta es la situación en que nos encontramos en el presente caso.

En efecto, en lo concerniente, al art. 64. 1, aunque la prohibición de creación de nuevas infraestructuras se formula con rotundidad, no pueden perderse de vista dos aspectos. De un lado, que los aeropuertos de competencia estatal, según expone el Abogado del Estado, requieren la elaboración de Planes directivos, de acuerdo con lo regulado en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo dispuesto por el art. 166 de la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, previéndose precisamente en el art. 5.3 que los citados Planes sean informados por las Administraciones Públicas "que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo". De otro, que las Directrices de Ordenación Territorial pueden revisarse y modificarse, según establece el art. 3 de la propia Ley 6/1999. Y entre las causas de revisión, el art. 3.2 d) y e) cita la existencia de normativa estatal que establezca determinaciones para el territorio autonómico que implique una transformación del modelo territorial o de otras circunstancias de análoga naturaleza o importancia semejante que lo justifique. Por tanto, los perjuicios que alega el Abogado del Estado sólo se materializarían si se acreditara la existencia de un Plan director de aeropuertos de competencia estatal que recibiera el informe vinculante de carácter negativo por parte de la Comunidad Autónoma. En tanto no se materialice esta oposición, no pueden conectarse al art. 64.1 los perjuicios alegados, puesto que este precepto se refiere, genéricamente, a las "infraestructuras aeroportuarias" y nada impide referirlas a las de competencia autonómica exclusivamente, habida cuenta de que el art. 13.1 b) de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial, declara que las Directrices de Ordenación Territorial serán vinculantes "para todas las Administraciones actuantes en el territorio balear, en aquellos ámbitos en que la Comunidad Autónoma de las Illes Baleares tenga competencias asumidas

Por último, cabe señalar que no resulta de aplicación aquí la doctrina del ATC 259/1998, puesto que no se da en este caso la incidencia de dos normativas procedimentales distintas, la estatal y la autonómica, duplicidad normativa que, junto con otras consideraciones, fue determinante del sentido de aquella resolución.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto y que no se ha acreditado la efectiva existencia de un Plan director que resulte obstaculizado en su eficacia, no puede prosperar el alegato del Abogado del Estado, sin que ello suponga valoración alguna sobre el fondo del asunto.

Idéntico razonamiento cabe realizar respecto al art. 79.2, el cual se refiere expresamente a Planes de competencia estatal que hubieran de recibir informe vinculante autonómico con carácter previo a su aprobación.

4. En cuanto a la disposición adicional vigésima segunda, el Abogado del Estado considera que, al prever que los instrumentos de ordenación territorial "determinarán los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban recurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar", son los citados instrumentos y no la Ley de Costas quienes han de definir los bienes que integran el dominio público constituido por la ribera del mar, con los consiguientes efectos perjudiciales e irreparables para el interés general tutelado por el art. 132 C.E. De otro lado, la determinación de que "en ningún caso podrá considerarse que formen parte de la ribera del mar los terrenos edificados de conformidad con la normativa que les era de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 9-8 de julio, de Costas", puede quebrantar los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del demanio, ya que permitiría la inclusión de dichos terrenos en el tráfico jurídico.

Esta interpretación tampoco puede ser admitida. El párrafo primero de la disposición adicional vigésima segunda no conlleva, en su literalidad, que los instrumentos de ordenación puedan redefinir los términos que caracterizan a la ribera de mar como demanio estatal.

Los instrumentos de ordenación a que se refiere el precepto no son sino los relacionados en el art. 2 de la citada Ley 8/1987, esto es, los Planes Territoriales Parciales, los Planes Directores Sectoriales y los Planes de Ordenación del Medio Natural, cumpliendo cada uno de ellos una finalidad determinada, según disponen los artículos siguientes de dicha Ley. Por tanto, en principio, la disposición adicional vigésima segunda no hace sino señalar que los distintos instrumentos de ordenación territorial deben definir, a efectos de los fines que les son propios a cada uno de ellos (ordenación de áreas supramunicipales de características homogéneas; planeamiento y ejecución de sistemas generales de infraestructuras y equipamientos; y ordenación del uso de espacios de manifiesto interés natural o histórico artístico), los elementos que integran la ribera del mar. Es claro que tal previsión no tiene por qué conllevar modificación alguna de los elementos que, en cuanto dominio público estatal, caracterizan a la ribera del mar. En todo caso, de existir alteración de la configuración demanial, no puede atribuírsele a esta disposición adicional sino, en su caso, al instrumento de ordenación de que se trate. Es decir, tampoco puede sostenerse en este caso la existencia de un perjuicio cierto e inmediato anudado al levantamiento de la suspensión, sino, a lo sumo, de un riesgo futuro contra el que siempre se podrá reaccionar en caso de que se materialice en un instrumento de ordenación específico.

Lo propio cabe decir del segundo párrafo de esta disposición adicional, que prevé que los instrumentos de ordenación no incluirán en la ribera del mar los terrenos edificados con arreglo a la normativa anterior a la Ley de Costas. El mandato legal de que los instrumentos de ordenación no incluyan en su seno los terrenos así edificados en la ribera del mar, no cuestiona el carácter demanial de los mismos, salvo que de los propios instrumentos pudiera en el futuro derivarse otra cosa, cabiendo oponerse entonces a ello. En todo caso, por lo dicho, y sin que se prejuzgue la decisión sobre el fondo, no cabe deducir del precepto los perjuicios que el Abogado del Estado plantea, lo que determina que debe prevalecer el principio de presunción de validez de la ley autonómica.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de los arts. 64.1, 79.2 y disposición adicional vigésima segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directivas de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias.

Madrid, a catorce de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.