

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6182 *Pleno. Sentencia 36/1994, de 10 de febrero de 1994. Recurso de inconstitucionalidad 1.160/1987. Promovido por cincuenta y seis Diputados en relación con determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.160/87, interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por cincuenta y cinco Diputados, contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10.2 y concordantes de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor. Han sido partes el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representado por el Letrado don Tomás Baño León, y la Asamblea Regional de Murcia, representada por el Letrado don Santiago Muñoz Machado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro del Tribunal Constitucional el 20 de agosto de 1987, don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por cincuenta y cinco Diputados, formula recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 9 y el 10.2 de la Ley 3/1987, de la Comunidad Autónoma de Murcia, sobre Protección y Armonización de usos del Mar Menor; soli-

citando que el Tribunal dicte Sentencia por la que se declaren inconstitucionales y, por tanto, nulos los preceptos citados.

2. El recurso del Grupo Parlamentario Popular se fundamenta en dos motivos de inconstitucionalidad: la infracción, por parte de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia, de las competencias del Estado en materia de dominio público estatal, ordenación del territorio y medio ambiente, y la infracción de las competencias y de la autonomía local en materia de concesión o suspensión de licencias municipales.

a) La distribución de competencias en las materias afectadas por la Ley que se impugna viene definida, de un lado por el art. 132.2 C.E., según el cual una ley, estatal y no autonómica, determinará los bienes del dominio público estatal, y por el art. 149.1.23 que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la legislación básica sobre protección del medio ambiente. De otro, conforme a su Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Murcia tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda [art. 10.1 d)]; obras públicas de interés para la región [apartado c)]; puertos de refugio, deportivos y no comerciales [apartado e)]; pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades [apartado h)]; promoción y ordenación del turismo [apartado n)] y promoción del deporte y del ocio [apartado ñ)]. En el orden de las facultades de ejecución, la Comunidad Autónoma de Murcia es competente para la gestión en materia de protección del medio ambiente [art. 12.1 a)], en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado. Por otro lado, transcurridos cinco años, la Comunidad Autónoma de Murcia podrá tener competencia en materia de ordenación del litoral [art. 13.1 a)]; normas adicionales de protección del medio ambiente [apartado d)] y ordenación de la pesca marítima [apartado i)]. Por último, los preceptos del Estatuto de Autonomía deben completarse con los Decretos de transferencias a la Comunidad Autónoma en la materia de la que trata la ley.

Considera el Grupo parlamentario recurrente que los títulos invocados por la Comunidad Autónoma en la propia Exposición de Motivos de la Ley impugnada no son suficientes para fundamentar la competencia por ella ejercida. Así, la regulación de la protección del Mar Menor no puede fundamentarse en la competencia de la protección de los ecosistemas a que se refiere el art. 10.1 h) del Estatuto de Autonomía, ya que dicha protección está en función exclusiva de la pesca en aguas

interiores, del marisqueo, de la acuicultura, de la alguicultura, de la caza o de la pesca fluvial, pues expresamente el último inciso de este apartado que se refiere al ecosistema se pronuncia en los siguientes términos: «protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades». Así, pues, no puede extrapolarse fuera de estas actividades la protección de los ecosistemas como competencia propia y exclusiva de la Comunidad Autónoma de Murcia, y, mucho menos, para llevar tal competencia a una regulación de la amplitud con la que se pretende en el art. 2 a) de la Ley impugnada. Por las mismas razones, tampoco puede fundamentarse en el título mencionado la competencia para la armonización de usos, con la amplitud que se pretende.

La competencia para la ordenación del territorio, también con la amplitud que se pretende, no puede fundamentarse en las competencias que a la Comunidad Autónoma de Murcia atribuye el art. 10.1 b) de su Estatuto, o el art. 12.1 a) (gestión en materia de protección del medio ambiente). Además, la Ley que se recurre no ha respetado los límites que el propio Decreto de transferencias (R.D 884/1984) impone en la transferencia de los Planes de Ordenación de las Zonas Costeras, relativos al informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a la delimitación de la zona costera, a la inclusión en tales planes de ordenación de las zonas costeras de las playas y, en su caso, la zona marítimo-terrestre y, por último, a los instrumentos de planeamiento general que la Comunidad Autónoma puede utilizar para ejercer las competencias que le transfiere el Real Decreto 884/1984.

Entrando en el análisis pormenorizado de los artículos de la Ley que impugnan, los Diputados del Partido Popular hacen las siguientes alegaciones.

Sobre el art. 1 se dice en la demanda que, aunque este precepto trata de delimitar el objeto de la Ley atendiendo al aspecto urbanístico y de ordenación del territorio, es indudable que su regulación excede de tales materias y afecta a la protección del medio ambiente y a la ordenación del dominio público estatal, materia en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia, conforme al art. 13.1 a) y d) de su Estatuto de Autonomía.

A propósito del art. 2, los demandantes alegan que la protección del Mar Menor, por razón de su interés ecológico, salvaguarda de su ecosistema, etc., constituye materia cuya ordenación y regulación excede de la ordenación urbanística del territorio y se pretende incluir en la más amplia de protección del medio ambiente, en la que a la Comunidad Autónoma sólo competen, según el Estatuto [art. 12.1 a)], funciones ejecutivas o de mera gestión, pero no funciones legislativas, que están reservadas al Estado. Por eso, el Real Decreto 884/1984 no incluye funciones de esta naturaleza, sino de ordenación de zonas costeras mediante planes o instrumentos de planeamiento general.

Respecto del art. 3 los recurrentes dan por reproducido lo dicho en el apartado anterior, por cuanto este precepto se refiere a fijar como objetivos generales de la Ley la protección de aspectos medio-ambientales y del sistema de relación entre los asentamientos de población y el medio natural, ámbitos en los que la Comunidad Autónoma carece de competencia constitucional y estatutaria.

Del art. 4 se dice que el ámbito geográfico al que se refiere en sus núms. 1 y 3 forma parte del litoral e integra el mar territorial, constituyendo, por lo tanto, dominio público estatal (art. 132.2 C.E.). La Comunidad Autónoma carece de competencia legislativa, como resulta, además, del Estatuto de Autonomía.

En cuanto al art. 5, los recurrentes argumentan que los tipos de planeamiento que prevé, en cuanto afectan a las zonas costeras y, en definitiva, a la ordenación del litoral, no pueden innovar respecto de lo previsto en la legislación estatal de costas y de urbanismo.

Sobre los arts. 6 a 10 alegan que resulta innecesario crear la figura de las Directrices de Ordenación Territorial, puesto que los fines y funciones que con ellas se trata de lograr pueden afrontarse a través de la figura de los Planes Directores Territoriales, previstos y regulados en la Ley del Suelo (arts. 8 y 9) y en el Reglamento de Planeamiento (arts. 9 a 13) que, además, incluyen el supuesto del Plan Director de ámbito comarcal que sería idóneo para tal fin sin necesidad, por tanto, de interponer una ley regional.

En especial, el art. 7 incide en una materia (procedimiento administrativo) que está reservada en exclusiva al Estado, respecto de la cual la Comunidad Autónoma sólo puede adecuar al mismo sus particularidades orgánicas (art. 149.1.18 C.E.). Por ello, el procedimiento a seguir sería el regulado, con carácter general, en la Ley del Suelo [art. 3 a)] y en el Reglamento de Planeamiento, si bien con la sustitución de los órganos del Estado por los de la Comunidad Autónoma.

El art. 9 confirma una vez más la innecesariedad del proyecto y demuestra que estamos en presencia de la figura del Plan Director Territorial y, por último, el art. 10 se refiere a los supuestos regulados en los arts. 9 y 51 de la Ley del Suelo, aunque realiza una reforma peyorativa por cuanto, de un lado, reduce el plazo de un año previsto en el art. 9.2 de la Ley del Suelo a tres meses, y, de otro, atribuye al Consejo de Gobierno la potestad de suspensión de licencias municipales.

b) Además de la invasión de las competencias estatales, los recurrentes imputan a la Ley la infracción de competencias municipales.

La Ley (art. 10) invade las competencias locales en urbanismo, materia que, según doctrina autorizada, está indisolublemente unida a la ordenación de la ciudad. Tras referirse a la garantía institucional de la autonomía local, y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la misma, afirman los recurrentes que el art. 25 de la Ley de Bases del Régimen Local establece la competencia municipal en materia de urbanismo, y concluyen que la garantía institucional del gobierno local «no está referida en nuestra Constitución a un elenco de materias o de competencias en las mismas, y sí tan sólo a la exigencia constitucional de que la presencia de una determinada materia de intereses de las comunidades locales correspondientes comporte la intervención de las entidades respectivas en la gestión administrativa de la materia de que se trate. El núcleo resistente al legislador ordinario radica, así, en la indisponibilidad por éste del criterio constitucional y de su consecuencia: la obligatoria intervención del Municipio o de la Provincia en cuantas cuestiones afecten a un interés municipal o provincial».

Por lo que se refiere a la potestad de suspensión de licencias —que el art. 10.2 otorga al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma— en la legislación urbanística estatal está en principio y normalmente reservada al propio municipio (art. 27 de la Ley del Suelo). Lo grave es la amplitud con que se configura la suspensión de licencias municipales por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que entraría a disponer en una materia típica de la competencia municipal con base en una contradicción de los planes municipales con unas Directrices que, por la propia generalidad y ámbito propio de sus determinaciones, otorgarían al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma un poder de apreciación y decisión de amplia discrecionalidad,

en perjuicio para los intereses municipales. Por todo ello, el art. 10.2 de la Ley recurrida invade plenamente la competencia municipal, arrogándose un título de intervención sin fundamento constitucional bastante, por lo que debe tacharse de inconstitucional.

3. Por providencia de 9 de septiembre de 1987 la Sección acuerda tener por promovido el recurso de inconstitucionalidad y, antes de decidir sobre su admisión a trámite, requerir a los señores Diputados promotores para que, de conformidad con lo establecido en la STC 42/1985, por la que se declaró la inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad núm. 614/1983, en el plazo de diez días, acrediten fehacientemente su voluntad de recurrir contra la Ley 3/1987 de la Comunidad Autónoma de Murcia.

4. Por providencia, de 30 de septiembre de 1987, la Sección acuerda: a) incorporar a las actuaciones el escrito de 15 de septiembre por el que se da cumplimiento a lo dispuesto en la providencia del 9 del mismo mes, por lo que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, contra los arts. 1 a 9 y 10.2 y concordantes de la Ley 3/1987, de 23 de abril, de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Murcia, de Protección y Armonización de Usos del mar Menor; b) dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen convenientes; c) recabar de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Murcia, como se pide en la demanda, el expediente de elaboración de la Ley impugnada, según dispone el art. 88.1 de la LOTC, y d) publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Comunidad Autónoma de Murcia para general conocimiento.

5. Por escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 7 de octubre de 1987, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que, aun cuando el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

6. En el «Boletín Oficial del Estado», de 14 de octubre de 1987, se publica la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.160/87, promovido por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por 55 Diputados, contra determinados preceptos de la Ley 3/1987, de 23 de abril, de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Murcia.

7. Por escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 26 de octubre de 1987, el Presidente del Senado ruega que se tenga por personada a esta Cámara en el procedimiento, y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

8. El Abogado del Estado en su escrito de alegaciones comienza por delimitar el ámbito de la impugnación promovida por los Diputados del Grupo Popular. El recurso de inconstitucionalidad, argumenta el Abogado del Estado, no tiene por causa la lesión de ninguna norma sustantiva de la Constitución, sino la vulneración del orden de competencias establecido por ésta y el Estatuto de Autonomía para la región de Murcia. Es decir, el recurso deducido tiene por objeto exclusivo el orden

constitucional de competencias, pero a la hora de examinar éste se renuncia a un examen comparativo entre las competencias del Estado y las de la Comunidad o, cuando menos, a una confrontación precisa entre unas y otras, y se examina el problema desde la perspectiva unilateral de las competencias autonómicas. Ello da una idea de las dificultades que tal planteamiento produce en un campo ya de por sí dificultoso, como es el de la correcta incardinación de las distintas materias en los enunciados de las listas de competencias. El Tribunal Constitucional ha subrayado esas dificultades en varias ocasiones, cifrándolas en el hecho de que una misma materia u objeto pueden ser susceptibles de diversos encuadramientos. Sin embargo, en el presente recurso, no es este el problema que suscitan los demandantes, sino que la impugnación queda referida a la pura cuestión de si existe exceso competencial desde el lado de las normas autonómicas. La cuestión, pues, tal como se plantea en la demanda, es la de determinar si la Ley 3/1987, objeto de este recurso, se pronuncia dentro de los límites que se contienen en el Estatuto de Autonomía y en el Real Decreto 884/1984. Esta es la cuestión que los demandantes someten al conocimiento y decisión de este Tribunal y a ese planteamiento se ceñirán las consideraciones de esta representación.

En cuanto al art. 1 de la Ley impugnada, alega el Abogado del Estado que difícilmente podría establecerse un juicio concreto sobre la compatibilidad de su texto con el de la Constitución, por cuanto este precepto no contiene más que una definición descriptiva del objeto de la Ley. Habrían de ser más bien los instrumentos, funciones y procedimiento los que permitirían un adecuado juicio comparativo. De todos modos, el enunciado transcrito gira en torno a una competencia, la ordenación del territorio, que corresponde a la Comunidad Autónoma según el art. 10.1 b) de su Estatuto. La ordenación del territorio es el centro de gravedad del precepto y al servicio de dichas competencias se describen los medios (instrumentos de protección y armonización de usos) y el contenido de aquéllos (función, contenido, carácter, efectos y procedimiento).

La demanda asegura que unas normas tan importantes como el establecimiento de un régimen jurídico especial para salvaguardar la integridad en el conjunto de los ecosistemas del Mar Menor no puede fundamentarse en el art. 10.1.4 del Estatuto. Esta argumentación no resulta convincente por cuanto la competencia de ordenación del territorio, en general, y todas las de signo urbanístico no pueden desconocer la realidad física del suelo sobre el que se ejercen. Antes, al contrario, deben procurar que aquél se utilice en congruencia con las exigencias de la utilidad pública y ésta pueda estar legítimamente representada por la protección y defensa de los recursos naturales o del medio ambiente.

Los mismos preceptos de la Ley del Suelo que definen las competencias urbanísticas y el contenido de los planes, atestiguan que la titularidad de competencias urbanísticas comprende la necesaria atención de intereses difusos, cuya defensa y promoción puede incluso estar expresamente atribuida a las competencias específicas de otro ente territorial. Tal vez puedan surgir conflictos con motivo del ejercicio de estas competencias, pero mientras este conflicto no surja, no cabe limitar la competencia urbanística con el argumento puramente cuantitativo de la importancia de la competencia ejercitada.

Las competencias urbanísticas reguladas en el art. 10.1 b) del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Murcia no excluyen la atención de intereses científicos, ecológicos, científicos-culturales, recreativos, turísticos y socio-económicos. Por ello resulta incluso innecesaria la invocación de la competencia del art. 10.1

h) del Estatuto relativo a la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan aquellas actividades. Basta leer el precepto para comprender que la competencia de protección de ecosistemas sólo se relaciona con las actividades del párrafo primero a los simples efectos de coincidir en uno y otro caso la localización territorial de la competencia. La limitación de competencia del párrafo segundo es de signo puramente físico, afectando al territorio donde se despliegan aquellas actividades, y no de tipo funcional en razón a la causa o finalidad de la protección.

Respecto de la alegación de los demandantes relativa a la competencia de ordenación del dominio público estatal, el Abogado del Estado opone la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 77/1984 que negó que el dato relativo al carácter jurídico de los bienes pudiera representar una sustracción de éstos a las competencias de ordenación territorial, y definió esta última como «la que tiene por objeto la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo». La competencia urbanística tiene así, inevitablemente, una proyección dispersa que puede dar lugar a colisiones y conflictos, pero que no tendrán un carácter abstracto sino que surgirán con motivo de la aplicación al caso de diversas reglas de competencia e impondrán una depuración concreta de los intereses prevalentes.

Sobre el art. 2 de la Ley, alega el Abogado del Estado que, efectivamente, parece enunciar la ordenación del territorio como un concepto legal diferenciado de la protección del Mar Menor y de la armonización de usos. Sin embargo, esta apariencia resulta engañosa por cuanto la competencia de ordenación territorial no es ajena ni a la protección de los ecosistemas, ni a la armonización de usos. La Ley padece cierto prurito enumerativo que no debe desorientar en su verdadero significado al juzgar su constitucionalidad. La protección de determinados espacios físicos naturales, o la regulación de las actividades que pueden desarrollarse en dichos espacios, es una simple forma de delimitar los usos de que es susceptible el suelo.

Respecto del Real Decreto 884/1984, sobre traspaso a la región de Murcia de funciones y servicios del Estado en materia de ordenación de zonas costeras y de vertidos al mar, es bien sabido que por su naturaleza de tal no puede generar competencias, sino que se limita a operar sobre los medios e instrumentos de la acción administrativa. Sin embargo, los Reales Decretos de traspaso constituyen un reflejo de los criterios sobre la titularidad de competencia que, en el presente caso, se han mantenido pacíficamente y, que, incluso, no se cuestionan por el recurrente. Pues bien, según el apartado B.1 a) del Real Decreto 884/1984, la acción ordenadora puede comprender la zona marítimo-terrestre, pero no debe tratarse de una ordenación concreta de esa zona, sino que aquella posibilidad se subordina a la generalidad de la propia ordenación y, en efecto, esto es lo que ha hecho la Ley impugnada, si se consideran las superficies a las que se extienden las actuaciones comprendidas en la Ley según el art. 4 de la misma.

Esto no obsta a que el Estado pueda en cualquier momento ejercer las facultades de ordenación del litoral a que se refiere el art. 13.1 a) del Estatuto de Autonomía. En tal caso, es indudable que la índole más específica de la competencia estatal habrá de prevalecer sobre la competencia ordenadora urbanística de que es titular la Comunidad Autónoma, y que los planes de ordenación de ésta habrán de adaptarse al contenido de la competencia estatal.

Por lo que se refiere a la posible vulneración del límite previsto en el Real Decreto 884/1984 sobre el informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Obras Públicas,

siendo indudable la justificación de esta reserva como medida de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, la cuestión está en determinar si es exigible que en la Ley se establezca de una manera expresa, y si su omisión debe estimarse constitutiva de alguna infracción constitucional. Entiende el Abogado del Estado que, al margen de opiniones valorativas sobre la conveniencia de llevar esta fórmula al texto de la Ley, no cabe duda de que no puede estimarse como una exigencia constitucional, pues la Ley no tiene necesidad de integrar en su texto fórmulas que reconocen una competencia sujeta a las normas del propio Estado y a las variaciones que éste estime oportunas. Así, pues, tanto si se alude al informe preceptivo y vinculante a que se refiere el Real Decreto de transferencias, como si se guarda silencio sobre el mismo la exigencia de aquél no se ve alterada, ni modificada, ni derogada, puesto que la norma se incardina en distinto ordenamiento y responde a un distinto orden de competencias.

Sobre el art. 3 de la Ley reitera el Abogado del Estado que los fines y objetivos a que se refiere el precepto citado no son ajenos a la ordenación urbanística ni a la competencia autonómica prevista por el art. 10.1 b) del Estatuto.

En relación con el art. 4, afirma que es verdad que el ámbito geográfico definido como base de las actuaciones contempladas en la Ley excede de la zona marítimo-terrestre y de las playas a que se refiere el Real Decreto 884/1984, puesto que comprende la laguna del Mar Menor y su litoral, y las aguas interiores, cuyo concepto resulta más amplio que el de la zona marítimo-terrestre. Ahora bien, si sobre estas zonas no puede extenderse la competencia urbanística, tampoco cabe excluir el ejercicio de otras competencias como la pesca [art. 10.1 h)] y las medidas de protección del ecosistema en la zona donde se ejerce esta actividad. Lo cierto es que, en desarrollo del art. 4 de la Ley, los Capítulos Segundo y Tercero se refieren a los planes de saneamiento de la laguna y a la protección del litoral. Estas normas se insertan, pues, en unas medidas de protección y de defensa, que, en cualquier caso, al no estar impugnadas no deben ser objeto de consideración. Aunque hay que destacar que son estas normas las que concretan el significado de las actuaciones sobre el amplio espacio definido en el art. 4, y que no resultaría coherente juzgar la constitucionalidad de este último precepto sin hacerlo sobre los Capítulos Segundo y Tercero de la Ley.

Sobre el art. 5 estima el Abogado del Estado que la Exposición de Motivos de la Ley declara con demasiada ligereza que «se trata de planes no contemplados en la vigente legislación del suelo», ya que las normas de la Ley del Suelo se estiman básicas en cuanto definitivas de unas normas que por afectar al estatuto de la propiedad, de un lado, y a un procedimiento administrativo general, de otro, no consienten regulaciones divergentes. Dentro de la Ley del Suelo hay cabida para que los planes puedan presentar muy diversas formas, sin que importen tanto las denominaciones como el contenido. De esta manera, puede verse que las llamadas Directrices de Ordenación Territorial son en realidad expresión de un Plan Director Territorial de coordinación, de los previstos en el art. 8 de la Ley del Suelo, y los regulados en los Capítulos Segundo y Tercero reflejan o quieren reflejar unos planes especiales.

Por lo que respecta a los arts. 6 a 10 de la Ley, la propia demanda reconoce que estamos en presencia de un Plan Director Territorial en el que la regulación legal se limita a contemplar unas actuaciones administrativas previas a la aprobación inicial (art. 7) que en nada excluyen la aplicación de los preceptos de la Ley

del Suelo sobre la ulterior tramitación. De igual modo, el contenido al que se refiere el art. 8 no es sino reflejo de unas determinaciones complementarias a las generales.

Por lo que respecta al segundo motivo de inconstitucionalidad (infracción de las competencias y de la autonomía local), el Abogado del Estado estima que la regulación introducida no difiere sustancialmente del régimen común de la Ley del Suelo. Por de pronto, la facultad de suspensión de las licencias no está reservada a los municipios en el art. 27 de la Ley del Suelo, puesto que esta facultad se concibe en favor del órgano competente para la aprobación inicial y provisional de los planes, quedando la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial equiparada a la aprobación inicial de los Planes Directores Territoriales. La diferencia entre la regulación de la Ley del Suelo y la impugnada estriba en que la suspensión del otorgamiento de licencias es en la primera un efecto automático, mientras que en la segunda deriva de un acuerdo expreso del Consejo del Gobierno. La demanda parte, pues, de una premisa inexacta, cual es que la suspensión del otorgamiento de licencias debe correr a cargo de los municipios, lo cual no se deriva de la Ley del Suelo, razón por la cual difícilmente podrá estimarse lesionada la autonomía municipal por el hecho de trasladar ese efecto automático a la decisión expresa de un órgano autonómico que es, además, quien aprueba inicialmente el plan y que goza de las facultades previstas en el art. 27.1 de la Ley del Suelo.

9. En su escrito de alegaciones el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia, antes de entrar a examinar los motivos de inconstitucionalidad invocados por los demandantes, pone de manifiesto que los preceptos de la Ley impugnada son plenamente coherentes con los fines y objetivos descritos en la Exposición de Motivos de la misma. Así destaca, en primer lugar, que se determina como objeto de la Ley la definición y regulación de los instrumentos de protección, y armonización de usos del territorio del Mar Menor y espacios circundantes del mismo ... (art. 1); instrumentos que se concretan en el art. 5 en unas Directrices de Ordenación Territorial y en tres planes de ordenación de naturaleza urbanística. En segundo lugar el Letrado señala que las materias sobre las que incide la Ley son la ordenación del territorio y la protección de los ecosistemas del Mar Menor. Por último, el Mar Menor, objeto básico de protección de la Ley recurrida, está dentro del concepto «aguas interiores del Mediterráneo».

Sobre el primer motivo de inconstitucionalidad invocado por los demandantes señala el Letrado del Consejo de Gobierno de Murcia que los recurrentes pretenden hacer de la determinación del dominio público estatal (arts. 132 C.E.) un título competencial excluyente de la competencia autonómica para la ordenación del espacio libre que constituya dominio público estatal. Sin embargo, la pretensión de hacer del dominio público estatal un título excluyente de la competencia autonómica de ordenación de los espacios físicos que lo constituyan sería tanto como pretender resucitar la confusión feudal entre *dominium et imperium*, que hacia de la propiedad del territorio el fundamento legal de la soberanía. Hoy no es posible confundir la competencia de base pura y simplemente territorial con la competencia deferida a un órgano por razón de la materia; y en esta función de disociación entre titularidad demanial y competencia administrativa hay que admitir que en un mismo espacio físico confluyen competencias de distintas Administraciones públicas, por lo que la titularidad estatal de ciertos bienes considerados como dominio público no excluye

la posibilidad de que una Comunidad Autónoma, o, en su caso el Ayuntamiento, puedan ejercer competencias sobre tales bienes. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en su STC 77/1984, de acuerdo con cuya doctrina debe concluirse que nada obsta a que la Comunidad Autónoma de Murcia ejercite sus competencias de ordenación del territorio y protección de los ecosistemas de aguas interiores sobre espacios físicos que constituyan, en su caso, dominio público estatal.

Los recurrentes, sigue diciendo el Letrado del Consejo de Gobierno de Murcia, basan su argumentación más en los Reales Decretos de transferencias, y especialmente en el Real Decreto 884/1984, que sobre los títulos competenciales contenidos en el Estatuto de Autonomía. Operando de esta forma los recurrentes pretenden estrechar el ámbito competencial autonómico, pero el ardid resulta inoperante con sólo recordar que los Decretos de transferencias no atribuyen competencias, sino sólo los servicios y funciones adecuados para ejercerlas. En cualquier caso, como se verá más adelante, la Ley impugnada se adecúa suficientemente al Real Decreto en cuestión.

Replicando más concretamente los argumentos esgrimidos en la demanda, el Letrado del Gobierno de la Comunidad Autónoma argumenta que en parte alguna de la Ley impugnada se dice que la regulación de la protección del Mar Menor y la armonización de los usos tenga su competencia habilitante exclusivamente en el apartado h c) del art. 10 (protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades). Esta y la competencia para la ordenación del territorio [art. 10.1 b) del Estatuto] sí que son suficientes para la protección del Mar Menor y la armonización de usos. Así, por ejemplo, la competencia para la protección de ecosistemas presta cobertura bastante para la protección del Mar Menor en cuanto que en éste, como agua interior de la región de Murcia, se desarrollan actividades de pesca, marisqueo, acuicultura, etc. Mientras que la competencia de ordenación del territorio y urbanismo es título habilitante para la armonización de usos en toda el área de influencia del Mar Menor, ya que la citada competencia de ordenación «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial», según se dice en la STC 77/1984.

Es gratuita la afirmación de los recurrentes de que la competencia para la ordenación del territorio es insuficiente para la ordenación del territorio con la amplitud que se pretende por la Ley recurrida, al entender, con evidente error, que la competencia autonómica que aquí se pone en juego «está fundamentada en el Real Decreto 884/1984, de transferencia en materia, esencialmente, de medio ambiente». Esto, obviamente, no es así porque ni en el Real Decreto 884/1984 se transfieren otras funciones sobre medio ambiente que las de autorización de vertidos al mar, ni en cualquier caso el Real Decreto citado podría reducir en modo alguno el contenido de las competencias para la ordenación territorial asumida por la Comunidad en el art. 10.1 b) de su Estatuto.

En otro orden de cosas, en cuanto a que el art. 12.1 a) del Estatuto no es suficiente para la ordenación del territorio, es cierto, pero también lo es que la Exposición de Motivos de la ley recurrida no invoca en modo alguno tal título competencial.

Por lo que respecta al reproche de que la Ley impugnada va mucho más allá de lo que es la ordenación del territorio de la zona costera, es cierto, pero sólo en el sentido de que en ella se ordena el área del Mar Menor como una unidad socioterritorial básica, y el ámbito geográfico de aplicación de la Ley excede de lo que es simplemente la zona costera. Pero en ello no puede

haber reproche alguno de ilegalidad porque la competencia de ordenación, territorio y urbanismo va más allá, por su superior contenido cualitativo y cuantitativo, que la competencia de la zona costera a que se refiere el Real Decreto 884/1984, que hay que entender subsumida en la más general de ordenación del territorio.

También es rechazable el argumento de que la Ley no ha respetado los límites que el propio Decreto 884/1984 impone, ello no sólo por razones de jerarquía normativa, sino porque la infracción de tales límites, caso de producirse, no tendría relevancia constitucional alguna, ya que al no formar parte del bloque de constitucionalidad el Real Decreto 884/1984, la infracción de sus preceptos, en su caso, no generaría sino infracciones de legalidad ordinaria no revisables por el Tribunal Constitucional. Pero es que, a mayor abundamiento, los límites del mencionado Real Decreto han sido respetados íntegramente por la Ley.

En efecto, respecto del informe preceptivo y vinculante del MOPU previsto en el anexo I.B a), debe observarse que sólo está exigido para los Planes de Ordenación de zonas costeras, condición esta que sólo la tienen el Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor, respecto del cual el art. 14 determina que «será informado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de acuerdo con lo dispuesto en el Anexo I.B a) del Real Decreto 884/1984, de 8 de marzo». Independientemente de ello, aunque no hubiese sido expresado así, no por eso habría que entender omitido el requisito.

Respecto del segundo límite (que la zona costera será considerada como parte integrante del territorio), está explícitamente respetado, pues así se dice no sólo en el antepenúltimo párrafo de la Exposición de Motivos, sino también en el art. 3 a) y en el art. 4.

El tercero de los límites, relativo al carácter restrictivo de la interpretación de zona costera que sólo comprendería las playas y la zona marítimo-terrestre, es evidente que este supuesto límite afectaría a la competencia de ordenación del litoral, no a la competencia general de ordenación del territorio contenida en el art. 10.1 b) del Estatuto. El error de los recurrentes deriva una vez más de la pretensión de reducir esta competencia autonómica a la función transferida por el Real Decreto 884/1984 para la ordenación de las zonas costeras, que no crea competencia alguna, sino que sólo matiza o interpreta cómo puede ser ejercitada la competencia general de ordenación del territorio cuando ésta incide en el dominio público marítimo.

El cuarto y último de los límites supuestamente infringidos sería el de la generalidad de los Planes, de lo que deducen los recurrentes que la Comunidad Autónoma no tiene competencia para innovar otros procedimientos ni crear instrumentos de planificación distintos de los de carácter general. Pues bien, el requisito de la generalidad de los Planes sólo está exigido, en el Anexo I.B a) del Real Decreto, para los Planes de Ordenación de la zona costera en cuanto que ésta ha de ser incluida en una ordenación integrada del territorio y no como zona aislada, requisito que, como ya se ha visto, es cumplido por la Ley. Por lo demás, debe advertirse que la generalidad de los Planes se pone de manifiesto en el art. 4 donde se comprueba que el área de aplicación de la Ley afecta, en todo o en parte, a ocho términos municipales. Pero es que, además, la citada norma permite a la Comunidad utilizar los instrumentos de planeamiento general que sean adecuados concediéndose así unas facultades de amplio margen discrecional a la hora de elegir un instrumento de planeamiento más idóneo. De nuevo se advierte aquí el afán reduccionista

de la competencia de ordenación del territorio a la de ordenación de la zona costera.

Entrando ya en el análisis pormenorizado de los preceptos que se impugnan, respecto del art. 1 se alega que la Comunidad Autónoma no ha ejercitado la competencia del art. 13.1 a), sino, por un lado, la de ordenación del territorio (suficiente para extender la ordenación a las zonas costeras del Mar Menor), y, por otro, la de protección de los ecosistemas del Mar Menor, submateria o subconcepto del de medio ambiente, para lo que el art. 10.1 h) le otorga competencia exclusiva, tanto legislativa como reglamentaria (art. 10.2).

Por lo que respecta al art. 2, en contra de lo que se dice por los recurrentes, la protección del Mar Menor no excede de la ordenación urbanística del territorio, porque tal protección se articula mediante instrumentos de planeamiento, cuya regulación es el objeto de la Ley, y en ninguna parte de la Ley aparece que haya querido ampararse en la materia de protección del medio ambiente, por las razones ya expuestas.

La lectura del art. 3 confirma el carácter de ordenación urbanística que revisten los planes previstos en la Ley y de la concepción integral de dicha ordenación; así como que el aspecto medio ambiental que se contempla está referido básicamente a la recuperación y conservación global del ecosistema marítimo-terrestre del Mar Menor, subsumible en la materia del art. 10.1 h) del Estatuto.

Respecto del art. 4, en contra de lo que se dice en la demanda, el ámbito de aplicación de la Ley no se extiende al mar territorial, sino a las aguas interiores de la región. Independientemente de ello, debe recordarse lo ya dicho sobre la disociación entre titularidad demanial y competencia administrativa.

Se dice en la demanda que los tipos de planeamiento que prevé el art. 5 de la Ley, en cuanto afectan a las zonas costeras, no pueden innovar respecto de la legislación estatal sobre costas y sobre urbanismo, ya que el Real Decreto 884/1984 hace innecesaria la interposición de una ley regional. Ello es un error porque el Plan de Ordenación de la playa «en que se produzca o prevea gran concurrencia humana», como dice el art. 19 de la Ley de Costas, nada tiene que ver con el ordenamiento integral de la zona del Mar Menor, del que ahora se trata. Por otro lado, la configuración de planes distintos de los previstos en la legislación estatal es perfectamente posible cuando ello se hace por ley regional, con cobertura en la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo. Buen ejemplo de ello es la Ley 10/1984 de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, inspiradora en varios aspectos de la Ley ahora recurrida. Por otra parte, el propio Real Decreto autoriza a la Comunidad para elegir los planes de ordenación que estime más adecuados.

Por lo que se refiere a los arts. 6 a 10 se dice en la demanda que es innecesario crear la figura de las Directrices de Ordenación Territorial, porque sus fines se pueden afrontar con los Planes Directores Territoriales de la Ley del Suelo. A ello debe oponerse lo dicho sobre la competencia regional para modificar por ley la tipología de los planes previstos en la Ley del Suelo, que en esta materia tiene carácter supletorio, es decir, que la ley particular dictada por la Comunidad prevalecerá sobre la legislación del Estado de carácter común.

Contra el art. 7 se alega por los recurrentes la competencia exclusiva del Estado sobre procedimiento administrativo, sin advertir que tal competencia está referida al procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.). Contra el art. 8 nada se dice en la demanda, y contra el art. 9 sólo que «estamos en presencia de la figura del Plan Director Territorial» previsto en la Ley

del Suelo, con lo que parece incurriese en contradicción con lo dicho contra el art. 6. Finalmente, contra el art. 10.1 no se dice nada sustancial (salvo el acortamiento del plazo de un año previsto en el art. 9.2 de la Ley del Suelo, lo que es perfectamente legal por lo antes dicho).

Sobre el segundo motivo de inconstitucionalidad (infracción de las competencias y de la autonomía en materia de concesión o suspensión de licencias municipales), la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local dispone que las competencias del municipio se ejercerán en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, en materia urbanística los municipios sólo tendrán las competencias que se determinan en las leyes regionales por cuanto el Estado no se ha reservado competencia alguna en esta materia. Por ello la Ley impugnada es competente para modular las competencias municipales en materia urbanística. A mayor abundamiento, la Ley recurrida es absolutamente respetuosa con la autonomía municipal por cuanto su art. 7.2 c) prevé la intervención de los Ayuntamientos afectados en la fase de elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial. En el art. 8 se dice que la formalización del contenido de estas Directrices se hará teniendo en cuenta el ámbito de competencias municipales, respetando la autonomía de los Ayuntamientos para la gestión de sus intereses. Esto supone que una eventual lesión de la autonomía municipal habrá que diferirla a la aprobación de las Directrices, no pudiéndose imputar en modo alguno a la Ley recurrida que, por el contrario, servirá de cobertura para perseguir cualquier atentado de la autonomía municipal.

En relación con la suspensión de licencias del art. 10.2, es evidente que tal suspensión es una técnica urbanística ordinaria, de naturaleza cautelar, ligada a la aprobación inicial de los planes y normas de aprobación urbanística (art. 27 de la Ley del Suelo), que pretende asegurar el cumplimiento de las nuevas determinaciones que se introduzcan en tales planes o normas. Por ello está plenamente justificada en la Ley del Mar Menor, que aplica la misma técnica en paralelo absoluto con la Ley del Suelo, pues la suspensión sólo será para «aquellos casos en que exista contradicción entre las previsiones de las Directrices de Ordenación y los planeamientos municipales afectados por las normas, hasta tanto se salve dicha contradicción», pretendiéndose de esta forma asegurar el cumplimiento de las determinaciones que introduzcan, como novedad en los planes municipales vigentes, la aprobación de las Directrices.

Por último, resulta sorprendente que a los recurrentes les parezca más lógica la medida de suspensión de la vigencia de los planes, prevista en el art. 51 de la Ley del Suelo, que la de suspensión temporal de licencias. No sólo por que la suspensión de planes tiene efectos de muy superior alcance que la de licencias, sino porque, además, la suspensión de los planes conlleva necesariamente la suspensión de licencias en la forma, plazos y efectos señalados en el art. 27 (art. 51.1 de la Ley del Suelo).

Por todo lo expuesto, el Letrado del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia solicita que se dicte Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad, declarando que la Ley impugnada no es contraria a la Constitución.

10. En su escrito de alegaciones el representante de la Asamblea Regional de Murcia solicita igualmente la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Como observación general acerca del objeto del recurso, el Letrado de la Asamblea Regional pone de manifiesto que los recurrentes han construido una compleja demanda, en la que se agrupan indiscriminada-

mente argumentos de muy variado tenor que expresan una interpretación de la norma impugnada realmente retorcida. La demanda trata de trasladar la falsa impresión de que en este recurso se van a debatir cuestiones enormemente graves y complejas, cuando lo cierto es que la Ley impugnada tiene una interpretación bien simple, y ni aun con la peor voluntad es posible extraer de ella conclusiones que permitan afirmar que cualquiera de sus preceptos es contrario a la Constitución. La demanda, además, se separa de manera evidente y notoria de la jurisprudencia, ya bien asentada, del Tribunal Constitucional, producida con ocasión del estudio de problemas similares.

Hecha esta observación de carácter general, el Letrado de la Asamblea Regional agrupa sus alegaciones en tres apartados: el contenido real de la Ley impugnada, los motivos de inconstitucional invocados por los recurrentes, y, por último, las razones que justifican la plena constitucionalidad de la Ley.

a) La Ley de Protección y Usos del Mar Menor es una norma que se refiere en su totalidad a materias urbanísticas. Su mismo nombre indica que su objeto es la regulación de los usos en una concreta zona territorial, perteneciente y enclavada en la Comunidad Autónoma de Murcia. Su objeto, por tanto, se incardina, sin duda, en la competencia genérica sobre ordenación del territorio y urbanismo, que, como es común en todos los territorios autónomos, ostenta la Comunidad Autónoma de Murcia en clave de exclusividad (art. 10 del Estatuto). Esta afirmación queda avalada por el propio tenor literal del articulado de la Ley que no incorpora determinaciones materiales sobre la ordenación del territorio al que afecta, sino que se limita a prever los tipos de planes de urbanismo que ordenarán en el futuro los usos de la zona del Mar Menor. Siguiendo finalmente el objeto de la Ley, ésta procede a señalar los objetivos de la misma, que son puramente urbanísticos, y una vez realizada tal operación, y definido el ámbito geográfico al que afecta, regula los instrumentos de planeamiento que reclama su art. 1.

Por lo dicho, cualquier intérprete, concluiría, sin dudar, que la Ley se refiere a ordenación del territorio y que esta materia es competencia de la Comunidad Autónoma de Murcia. Siendo ello así, de existir, las dudas interpretativas deberían haberse resuelto, como ha dicho el Tribunal Constitucional, eligiendo entre sus posibles sentidos aquél que sea más conforme con las normas constitucionales (SSTC 19/1982 y 93/1984).

b) Según los recurrentes, la Ley afecta a la regulación del medio ambiente, y se introduce por ello en una materia ajena a la competencia autonómica. Por otro lado, la Ley afecta a la regulación del dominio público estatal. Entienden los demandantes que la Comunidad Autónoma de Murcia no puede crear ni innovar instrumentos de planeamiento; a juicio de los recurrentes es innecesario crear la figura de las Directrices de Ordenación Territorial, porque son, en definitiva, Planes Directores Territoriales. Por último, se dice en la demanda que el art. 10 es inconstitucional por infringir las competencias y la autonomía local en materia de concesión o suspensión de licencias municipales.

c) El título competencial que ampara la Ley impugnada no es otro que la ordenación del territorio y el urbanismo. Así se desprende de la lectura de la Ley: la Exposición de Motivos de la Ley señala expresamente que la competencia ejercida es la de ordenación de un territorio; el contenido de la Ley es igualmente explícito, pues su objeto (art. 1) y sus fines (art. 3) son típicamente propios de la materia urbanística; la regulación de diferentes instrumentos de planeamiento no tiene otro sen-

tido que servir para ordenar el territorio y, en fin, los tipos de planes que la Ley prevé y sus objetivos son típicos de la materia de ordenación del territorio. Basta con confrontar la regulación de estos planes con la contenida en la Ley del Suelo para comprobar que ello es así. Por no citar más que un ejemplo, es suficiente con recordar que los Planes Territoriales de Ordenación (art. 8.1 de la Ley del Suelo) contienen, entre otros aspectos, la determinación de usos y actividades del suelo afectado, el señalamiento de áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencia de la defensa nacional, medidas de protección sobre conservación del suelo, recursos naturales, medio ambiente natural y patrimonio histórico-artístico, y el señalamiento y localización de infraestructuras básicas relativas a comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, entre otras. Todo se hace, desde luego, manejando el título de ordenación del territorio, y no el de medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, o cualquier otro, aunque esas otras materias queden afectadas en la ordenación del territorio.

El Tribunal Constitucional ha señalado que cuando se trata de conceptos amplios, en los que se encuentran trabadas diversas materias, se debe proceder determinando «la categoría genérica de entre las referidas en la Constitución y en los Estatutos a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación» (STC 80/1985). Respecto del concepto «ordenación del territorio» el Tribunal ha declarado que es omnicomprensivo (STC 71/1982) y que en él se incardinan diversas materias, como la defensa nacional o el medio ambiente. Si el título medio ambiente se interpreta como pretenden los recurrentes, y se acepta que es una competencia estatal, la conclusión sería que las Comunidades Autónomas carecerían de cualquier posibilidad de incidir mediante decisiones normativas propias en el medio físico. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 80/1985) al afirmar que «un razonamiento de esta índole llevaría al resultado absurdo de extender la competencia estatal a toda actuación que hubiera de tener alguna repercusión sobre el medio físico en el que se desarrolla la vida de los españoles». La regulación del medio ambiente no es más que un apéndice ligado a la competencia genérica, a las que todas las demás se reconducen, que es la ordenación del territorio. La competencia sobre medio ambiente es una atribución de estructura compleja, cuyo ejercicio implica decisiones que afectan a múltiples aspectos conexados con el uso y la protección del medio físico. Las previsiones relativas a estos factores no hacen perder a la competencia sus rasgos predominantes y la transforman en uno de sus componentes. El título ordenador genérico, cuando se usa como en la Ley murciana, sigue siendo el dominante.

Desde otra perspectiva, pretender, como aspiran los recurrentes, a que una ordenación como la que contiene la Ley murciana, la haga el Estado, porque sólo él dispone del título medio ambiente, supone dar a este título una amplitud que ni la doctrina ni el Tribunal Constitucional le reconocen. El medio ambiente no es un supraconcepto comprensivo de todas las materias, sectores, servicios o actividades relacionadas con el mismo. Por el contrario, cada uno (o la práctica totalidad) de esos sectores o materias recibe un tratamiento singular a los efectos de concretar el régimen de la distribución de competencias (ordenación del territorio, obras públicas, agricultura, montes, aguas, patrimonio histórico-artístico, sanidad e higiene, etc.). Hay que estar a estas especificaciones en primer lugar; el concepto de medio ambiente sirve, en este contexto, para concretar el tra-

tamiento de la distribución de competencias en aquellos aspectos que no tienen un concreto tratamiento.

Este es el razonamiento sostenido por el Tribunal Constitucional al señalar que la competencia estatal sobre medio ambiente no permite vaciar de contenido competencias específicas de las Comunidades Autónomas como Agricultura u Ordenación del Territorio (STC 80/1985).

Por otro lado, la Ley es respetuosa con las demás competencias que pudieran estar entremezcladas. En la medida en que la regulación que lleva a cabo pudiera involucrar materias cuya competencia es del Estado, la Ley salva expresamente su ejercicio. Así, al regular los planes de saneamiento y armonización de usos del Mar Menor, el art. 11 especifica lo que no deja de ser obvio: que la especial protección que prevé lo será en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma. En el mismo sentido, el art. 15 lo hace respecto a la protección del litoral; y respecto a la defensa nacional, el art. 16 salva la competencia del Ministerio de Defensa. Debe recordarse que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, no puede considerarse que una norma sea inconstitucional «por invasión de competencias estatales cuando ella misma expresa que su contenido deja a salvo las competencias cuya violación es para el recurrente la causa o motivo de inconstitucionalidad».

Además, la Ley, en atención al fenómeno complejo que supone la ordenación del territorio, prevé una variada gama de mecanismos de cooperación, información y participación de otras instancias de poder. Así, respecto a las Directrices de Ordenación Territorial prevé la audiencia a los Ayuntamientos afectados y corporaciones, entidades u organismos de Derecho Público que pudieran ver afectados sus intereses, y, además, a la Administración Central. Igualmente prevé un sistema de relaciones entre las distintas Administraciones y Organismos públicos que intervengan en el área del Mar Menor, fijando los procedimientos para resolver los conflictos que puedan surgir en la determinación y ejecución de las actividades a desarrollar. Respecto del plan de ordenación y protección del litoral del Mar Menor, el art. 14 se refiere a los informes del MOPU, y, en fin, la Disposición adicional tercera prevé la creación de órganos de gestión supramunicipal, y la colaboración interadministrativa para la aplicación de la ley.

Por todo lo dicho, es claro que los arts. 1, 2 y 3 de la Ley impugnada se adecúan plenamente a las exigencias constitucionales.

En otro orden de cosas, argumenta el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia, que la competencia sobre ordenación del territorio permite incluir en el ámbito de aplicación del planeamiento zonas de dominio público. La Ley no incide ni innova, en ningún sentido, la regulación del dominio público; lo que establece es «la definición y regulación de los instrumentos de protección, armonización de usos y de la ordenación del territorio del Mar Menor y espacios circundantes al mismo», estableciendo la función, contenido, carácter, efectos y procedimiento de elaboración de cada uno de ellos (art. 1). Así pues, la incidencia en el dominio público no deriva de la Ley impugnada, sino, en su caso, de los planes urbanísticos que ulteriormente se aprueben. Se apela, pues, a una lesión supuesta y futura.

Hechas estas precisiones el problema que se suscita es si los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden afectar a materias como el dominio público. La cuestión ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional en su STC 77/1984, en la que declaró, en síntesis, lo siguiente: que la competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda

destinarse el suelo o espacio físico territorial; que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio; que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución para delimitar competencias; que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten; que los bienes de dominio público forman parte del término municipal en que están enclavados y de la respectiva Comunidad Autónoma y, por ello, que las Comunidades Autónomas pueden ejercer en su ámbito territorial todas sus competencias, aunque incidan en bienes de dominio público. En definitiva debe concluirse que los arts. 1, 2 y 4 de la Ley impugnada no adolecen de vicio alguno de inconstitucionalidad.

A propósito del art. 5 de la Ley, alega el Letrado de la Asamblea Regional que carece de base constitucional alguna la alegación de que la competencia de la Comunidad Autónoma sólo puede ejercerse mediante instrumentos de planeamiento general, y no mediante la creación de instrumentos de planificación distintos y nuevos. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial (STC 77/1984); por ello no existen zonas exentas en el territorio de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, la Comunidad Autónoma puede regular, dentro del concepto de ordenación del territorio, la zona costera y marítimo-terrestre, y todas las demás de dominio público; sin que ningún precepto ni principio del bloque de la constitucionalidad exija que deba contenerse en una ordenación integrada del territorio. Por el contrario, puede proyectar sus determinaciones sobre esa concreta zona, como, por otra parte, prevé y permite la Ley del Suelo. Así, pues, la posibilidad de innovar las clases de instrumentos de planeamiento es una decisión que depende única y exclusivamente de la competencia sobre la materia ordenación del territorio y urbanismo. En el caso que nos ocupa, esa competencia corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Murcia, por lo que innovar los instrumentos de planeamiento forma parte de dicha competencia.

Por lo demás, puede afirmarse que es absolutamente general que las Comunidades Autónomas introduzcan algunas innovaciones en relación con los instrumentos establecidos en la legislación estatal. Así, la Ley 1/1987 del Principado de Asturias, que regula las Directrices de Ordenación del Territorio, o la Ley 8/1987 de las Islas Baleares, que crea las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales, los Planes Directores Sectoriales y los Planes de Ordenación del Medio Natural.

Respecto de la alegación de los recurrentes referida a los límites del Real Decreto 884/1984 señala el Letrado de la Asamblea Regional que el valor de los Reales Decretos de transferencias es meramente interpretativo, y expresan la interpretación formulada por las Comisiones Mixtas de transferencias acerca del alcance de las competencias estatales y autonómicas, razón por la cual carecen por sí mismos de fuerza de obligar. Por ello, un informe como el establecido en el citado Real Decreto sólo vincula en la medida en que sea compatible con las reglas de distribución de competencias. Un informe preceptivo como el cuestionado es siempre una interferencia o una forma de participación en el ejercicio de competencias ajenas, por lo cual es incompatible con el carácter exclusivo de la competencia. Además, este

informe supone una innovación procedimental que está incluida en una norma de rango insuficiente, tanto si se refiere a planes previstos en la Ley del Suelo, por modificar una norma con rango legal sin poseer la habilitación suficiente, como si se refiere a instrumentos de planeamiento propios de la Comunidad Autónoma, por introducirse ilegítimamente en la competencia autonómica.

Por otro lado, en el supuesto de que la exigencia del informe del MOPU fuese inconstitucional, debe aclararse que el informe se exige para la aprobación de instrumentos concretos de planeamiento, pero no para la aprobación de la Ley que nos ocupa. Lo que los recurrentes alegan es un agravio competencial incierto y futuro, para el hipotético supuesto de que la previsión del art. 7.5 de la Ley murciana no satisfaga las exigencias del Decreto de transferencias.

Por último, ni la zona costera ni los otros elementos de dominio público marítimo-terrestre a que se refieren los recurrentes son un límite para el ejercicio de competencias en materia de ordenación del territorio. La condición de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten (STC 77/1984).

Por lo que se refiere a los arts. 6 a 10 de la Ley, alega el Letrado de la Asamblea Regional que ninguna de las objeciones formuladas por los recurrentes puede prosperar. En lo que se refiere a la innecesariedad de las Directrices de Ordenación Territorial es evidente que estamos en presencia de una razón de tipo ideológico, no jurídico; un criterio de oportunidad o de elección de opciones legislativas. El único criterio que justifica la potestad de la Comunidad Autónoma para regular nuevos instrumentos de planeamiento es la titularidad de la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo. Los motivos que alegan los recurrentes son criterios políticos de oportunidad que quedan al margen del control del Tribunal Constitucional, como éste mismo ha señalado en su STC 75/1983 al decir que no es función suya formular juicios técnicos, ni tampoco de mera oportunidad, acerca de los actos y disposiciones del poder público.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo común, debe tenerse en cuenta que la competencia del Estado (art. 149.1.18 C.E.) se refiere a los principios generales del procedimiento, a su caracterización común, pero no afecta a los procedimientos singulares de la actuación administrativa de las demás Administraciones públicas. El procedimiento para la elaboración de los instrumentos de planeamiento está al servicio de la competencia de que se trate, de tal manera que, poseyendo una competencia sobre la materia, se ostenta la potestad de establecer las especialidades instrumentales precisas. Así lo ha declarado el Tribunal en su STC 87/1985, y así lo reconoce la propia Constitución al establecer la posibilidad de que el procedimiento administrativo adquiera «especialidad» en los diversos ámbitos territoriales (art. 149.1.18 C.E.).

Finalmente, por cuanto se refiere al art. 10 de la Ley impugnada y a la supuesta infracción de las competencias y de la autonomía local en materia de concesión o suspensión de licencias municipales, el Letrado de la Asamblea Regional alega que la Ley impugnada se ajusta plenamente al bloque de la constitucionalidad, por cuanto, conforme al art. 25 de la Ley de Bases del Régimen Local, los municipios ejercerán las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo en los términos de la legislación de las Comunidades Autónomas, cuando éstas, como es el caso, ostenten compe-

tencias exclusivas en la materia. A la misma conclusión se debe llegar a la vista del art. 5 de la Ley de Bases de Régimen Local, que establece que, en cuanto al régimen sustantivo de las funciones y servicios, las entidades locales se rigen por la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias.

No existe, pues, usurpación de competencias municipales en materia de urbanismo, porque lo único que establece la Ley impugnada son potestades de intervención. Por lo que respecta a la obligación que impone de adaptar los planes (art. 10.1) es ésta una imposición que no supone merma alguna en su ámbito competencial, ya que respeta el contenido esencial de la competencia municipal. Por lo demás, que el legislador obligue a que los planes urbanísticos sean adaptados a los principios de la nueva ley no es sino una manera simple de asegurar que su voluntad sea cumplida. Sería realmente extraordinario que el legislador no pudiera establecer ningún mecanismo de verificación sobre el cumplimiento de sus mandatos.

La suspensión de licencias que prevén los apartados 2 y 3 del art. 10 tampoco se introduce ilegítimamente en competencias municipales. En primer lugar, porque es una medida de carácter transitorio, anudada a la modificación del planeamiento. En segundo lugar, porque es una medida de intervención —no de delimitación— propia de la competencia autonómica que pretende, como toda suspensión de licencias, que las determinaciones de la ley nueva no tengan que enfrentarse con situaciones urbanísticas consolidadas durante el período de vigencia de los planes viejos, que sería imposible de remover, con lo cual las aspiraciones innovadoras de la ley perderían todo su sentido. En tercer lugar, la medida se articula dando audiencia a los Ayuntamientos afectados. Es común, además, en nuestro ordenamiento urbanístico que las Comunidades Autónomas posean competencias del tipo que nos ocupan; así se reconoce, por ejemplo, en las Leyes 4/1985 y 9/1985 de la Comunidad de Madrid. Finalmente, facultades similares se prevén en la Ley del Suelo (arts. 179 de la Ley y, 6 y 29 del Reglamento de Disciplina Urbanística), especialmente en su art. 51 que permite al Consejo de Ministros, con audiencia a los Ayuntamientos afectados (como el art. 10 de la Ley impugnada), suspender la vigencia de los planes en la forma, plazos y efectos señalados en el art. 27.

Por todo lo expuesto, el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia suplica del Tribunal Constitucional que dicte sentencia por la que desestime el recurso de inconstitucionalidad formulado.

11. Por providencia, de 30 de noviembre de 1987, la Sección acuerda dar vista a las partes personadas en este recurso, del expediente de elaboración de la Ley impugnada que se recibió de la Asamblea Regional de Murcia, por plazo de diez días, al objeto de que puedan examinarlo y formular al respecto las alegaciones que estimaren oportunas.

12. El Abogado del Estado, por escrito de 15 de diciembre de 1987, manifiesta que no juzga ningún punto del expediente mencionado de interés para resolver la cuestión controvertida, por lo que suplica al Tribunal se sirva tener por evacuado el trámite.

13. En su escrito, de 12 de diciembre de 1987, el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia pone de manifiesto que del expediente remitido, de elaboración de la Ley impugnada, no resulta ningún dato, ni de hecho ni de derecho, que no haya sido ya manejado en su escrito de alegaciones, que por ello se da por repro-

ducido. Debe añadirse, además, la corrección absoluta de la tramitación parlamentaria de la Ley objeto del recurso.

14. Por providencia de 8 de febrero de 1994, se señaló para la deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según el suplico de la demanda, el presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra «los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10.2 y concordantes» de la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor, de la Comunidad Autónoma de Murcia. No obstante, las alegaciones contenidas en el cuerpo del recurso se refieren, exclusivamente, a los arts. 1 a 9 y 10.2 de la Ley, sin hacer siquiera mención de los preceptos concordantes a los que pretende extenderse la tacha de inconstitucionalidad. Como hemos reiterado en múltiples ocasiones, cuando el recurrente pretende la depuración del ordenamiento jurídico, tiene la carga de colaborar con la justicia de este Tribunal, concretando los preceptos impugnados y aduciendo y analizando de forma pormenorizada los motivos en los que se pretende fundar tan grave resultado. No pueden convertirse, pues, en objeto de recurso de inconstitucionalidad peticiones genéricas, como la referida en este caso a los preceptos concordantes, que no concretan los preceptos impugnados ni las razones de la supuesta inconstitucionalidad. En consecuencia, debe concluirse que el objeto del presente proceso constitucional se limita a los arts. 1 a 9 y 10.2 de la citada Ley de Protección y Armonización de usos del Mar Menor.

2. Como se ha expuesto con detalle en los Antecedentes, los recurrentes fundan su demanda de inconstitucionalidad en dos tipos de motivos. Unos, los más numerosos, se refieren a la supuesta invasión de competencias estatales; los otros, a la vulneración de competencias municipales y de la autonomía local.

Concretamente, a juicio de los Diputados recurrentes, los instrumentos de protección del Mar Menor y de armonización de usos, a tenor de la amplitud de su definición y de sus objetivos (establecimiento de un régimen especial para salvaguardar la integridad del conjunto de los ecosistemas en razón de su interés ecológico, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico y la regulación de todas aquellas actividades y el control de impactos que incidían sobre el ecosistema del Mar Menor), afectan a la materia de medio ambiente. En ella la Comunidad Autónoma de Murcia tan sólo tiene competencia de ejecución, por lo que al establecer una normativa como la presente se invade la referida competencia estatal. La competencia autonómica relativa a la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan las actividades de pesca, marisqueo, acuicultura, algicultura y caza [art. 10.1 h) EARM] no resultaría alegable porque, a su entender, esta competencia se limita tan sólo a las actuaciones de protección que tienen como finalidad preservar el ejercicio de las referidas actividades y en el presente supuesto los instrumentos previstos en la Ley recurrida superan este estricto ámbito.

En segundo lugar, los instrumentos diseñados en la presente Ley, en la medida en que pretenden ordenar el territorio en un ámbito geográfico que pertenece al dominio público estatal, vulneran también las competencias que el art. 132.2 de la Constitución reserva al Estado en relación a este tipo de bienes.

Por fin, los preceptos impugnados infringirían competencias estatales: a) al no establecer el informe pre-

ceptivo y vinculante que, según el Real Decreto de transferencia 884/1984, corresponde al Estado con carácter previo a la aprobación definitiva de Planes que integren la ordenación de las zonas de dominio público marítimo terrestre y b) al establecer instrumentos de planeamiento distintos de los previstos con carácter general por el Estado. A ello añaden el que los instrumentos establecidos en la Ley son innecesarios.

Por su parte, el art. 10.2 vulneraría competencias locales al permitir al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la suspensión de licencias de parcelación y edificación.

Frente a estos alegatos, tanto el Abogado del Estado como los representantes del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y de la Asamblea Regional de Murcia, sostienen que la Ley recurrida pertenece a la competencia autonómica exclusiva sobre ordenación territorial, que el art. 132 C.E. relativo al dominio público estatal no atribuye ningún título competencial, que no se ha producido extralimitación en su ejercicio, y que la referida facultad de suspensión de licencias en nada afecta a las competencias locales que deben ejercerse dentro del marco señalado por las pertinentes leyes estatales y autonómicas.

3. Centrados así los términos del presente debate, sin perjuicio de las matizaciones que deban hacerse al analizar por separado cada uno de los preceptos impugnados y las tachas relativas al exceso en el ejercicio de las competencias, conviene, en primer lugar, deslindar, el alcance de los títulos competenciales a los efectos de este proceso.

Desde esta perspectiva, la cuestión primordial a resolver es la de determinar el alcance que, en el ámbito regulado por los preceptos recurridos, tiene la competencia autonómica de ordenación del territorio en relación con las competencias estatales sobre medio ambiente y las que puedan derivarse de la determinación y protección del dominio público estatal.

En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio este Tribunal ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (SSTC 77/1984 y 149/1991). Concretamente, en lo que aquí interesa y dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión y ejecución, el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

Sin embargo, también hemos advertido que dentro de este ámbito material no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio. De la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación (STC 149/1991), pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio. El ente competente en esta materia, al ejercer la actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues, condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo, desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo. Como dijimos en la ya citada

STC 149/1991 «para que este condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable ... que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad».

En cuanto al dominio público regulado en el art. 132 C.E., es doctrina reiterada de este Tribunal que la titularidad estatal sobre el mismo y su competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismas, criterios de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción de territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese ámbito corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad (SSTC 77/1984, 227/1988, 103/1989 y 149/1991). Con todo, en la última de las Sentencias citadas se advirtió que en la zona marítimo-terrestre, el Estado, como titular del demanio, tiene competencia para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público. En este sentido se han reconocido al Estado facultades para determinar y aun gestionar determinados usos del demanio y para aprobar planes o programas integrados de obras. No obstante, en esta Sentencia se advierte reiteradamente que estas competencias estatales, que pueden condicionar la actividad de ordenación territorial, en modo alguno pueden pretender ordenar directamente el territorio sustituyendo al titular de esta competencia (STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º). La aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial corresponde en exclusiva a quienes poseen la competencia de ordenación territorial y el Estado no está dispensado del cumplimiento de estas normas, aunque en algún extremo pueda condicionarlas. Como consecuencia de esta premisa, en la citada Sentencia —fundamento jurídico 4.º— se anularon algunos preceptos de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que habilitaban al Estado para dictar disposiciones que no sólo condicionaban la competencia asumida por las Comunidades Autónomas para la ordenación de su propio territorio, sino que procedían directamente a ordenarlo.

Algo parecido debe decirse respecto de la materia de medio ambiente. En ella cabe incluir, entre otras, a las normas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto. No puede excluirse que en esas normas se establezcan limitaciones al uso tanto del dominio marítimo-terrestre como de los terrenos situados en zonas colindantes. La competencia de ordenación del territorio, aunque debe ponderar los efectos sobre el medio ambiente, no atrae hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza, ni todo lo relativo a la preservación de los ecosistemas —que, por otra parte y contra lo que afirman los recurrentes, no se limitan a la preservación del medio para asegurar las actividades de pesca, caza y alguicultura—. Al igual que las demás actuaciones con incidencia territorial, estas competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio. Sin embargo, a pesar de este contenido propio y de la posibilidad de condicionar el ejercicio de la competencia de ordenación territorial, desde estos títulos

no puede invadirse el ámbito reservado a esta última llevando a cabo directamente la ordenación del suelo.

En suma, pues, como queda dicho, la actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio, no a la de medio ambiente o a las derivadas del dominio público estatal que no incluyen este tipo de actividades de predisposición de planes, instrumentos y normas de ordenación del territorio. Con todo, como analizaremos más adelante, el titular de la competencia sobre ordenación del territorio deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de éstas y otras competencias colindantes y teniendo en cuenta los actos realizados en ejercicio de las mismas.

Por último, respecto a las competencias sobre suspensión de actos y acuerdos municipales en materia urbanística en relación con la autonomía local, este Tribunal ha reconocido el carácter básico de los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases del Régimen Local que regulan el régimen de impugnación de dichos actos, estableciendo que la suspensión de éstos es potestad exclusiva de los Tribunales y suprimiendo, por tanto, toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo el supuesto excepcional a favor del Delegado del Gobierno en el art. 67). Igualmente hemos reconocido que la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Entidades Locales es uno de los elementos fundamentales del modelo de autonomía local configurado por la Ley, y por ello resulta obligado que la legislación que en el ejercicio de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas, sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales, respete dicha exclusión (SSTC 213/1988 y 259/1988). De acuerdo con esta doctrina hemos considerado contrarios a la autonomía local, tal como la configura la legislación básica, los preceptos de leyes autonómicas que otorgaban a las autoridades de la Comunidad Autónoma la potestad para suspender acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los municipios, como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2 d) LBRL], y más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo (SSTC 213/1988, 259/1988 y 46/1992).

Sin embargo, también hemos declarado que esta doctrina no resulta de aplicación en aquellos casos en los que las facultades de suspensión se ejerzan respecto de actos autorizatorios que no se encuentran sometidos al sistema de impugnación de los arts. 65 y 66 LBRL. Así, hemos destacado que no resulta de aplicación en aquellos supuestos en los que la facultad de suspensión no entraña efectivo control administrativo de legalidad, sino una simple medida cautelar que persigue la defensa de competencias propias de la Administración autonómica sin comportar ese tipo de control.

4. Trasladando al caso que aquí nos ocupa lo dicho en el fundamento precedente, debemos concluir en una primera aproximación, que los preceptos impugnados pertenecen a la competencia sobre ordenación del territorio, ya que se limitan a establecer las características que deben poseer los instrumentos de planeamiento u ordenación territorial, señalando su procedimiento de elaboración y aprobación, su contenido mínimo y algunas reglas de derecho transitorio relativas a su aplicación. Es cierto que esos planes podrán incidir en determinados aspectos del dominio público y en el medio ambiente, y es cierto también que en algunos preceptos de la Ley se afirma que su finalidad es la de preservar el medio ambiente o determinados ecosistemas; sin embargo, esta finalidad, que por otra parte no puede considerarse ajena a los planes de ordenación, se persigue a través de una técnica típicamente de planificación territorial que ni desde el título competencial de medio ambiente,

ni desde las competencias derivadas de la protección del dominio público estatal puede realizarse.

Encuadrada así desde la perspectiva competencial la norma recurrida nos resta analizar si, como sostienen quienes han promovido el recurso, en su regulación concreta se han invadido o menoscabado competencias ajenas.

A tenor de las alegaciones de los recurrentes, los preceptos impugnados pueden agruparse en tres bloques a los que dedicaremos los tres próximos fundamentos jurídicos: el primero, que integra los arts. 1 a 4 de la Ley, a los que se imputa la invasión en las competencias estatales sobre medio ambiente y dominio público; el segundo, que abarca los arts. 5 a 9 referentes al instrumento de planeamiento denominado Directrices de Ordenación Territorial; y el tercero, art. 10, relativo a la potestad autonómica de suspensión de licencias de parcelación de terrenos y edificación.

5. Por lo que respecta al art. 1 que precisa el objeto de la Ley, no puede compartirse el argumento de los recurrentes según el cual el precepto incurre en inconstitucionalidad por afectar a materias (medio ambiente y ordenación del dominio público estatal) sobre las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Y ello porque, con independencia de otras razones, el ámbito al que se refiere esa definición corresponde, sin duda, al de la competencia que posee la Comunidad Autónoma de Murcia en esta materia de ordenación territorial.

En efecto, la delimitación conceptual que contiene el art. 1 de la Ley 3/1987 es plenamente coincidente con el significado de «ordenación del territorio» que, según queda dicho, tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial (SSTC 77/1984 y 149/1991). No cabe duda de que una Ley que, como dice este precepto, tiene por objeto «la definición y regulación de los instrumentos de protección, armonización de usos y de la ordenación del territorio del Mar Menor y espacios circundantes» es una Ley que afronta, desde una perspectiva global e integradora, la planificación de ese espacio físico. Es cierto que no puede descartarse que la ordenación del territorio —que, como hemos dicho, es más una política que una concreta técnica y una política de enorme amplitud (STC 149/1991)— pueda afectar a otras materias, como son el medio ambiente y el dominio público estatal, pero no lo es menos que una hipotética invasión de las competencias estatales sólo puede estar en las disposiciones materiales concretas de la Ley —y, sobre todo, de los concretos planes y normas de ordenación que de ella deriven—, pero no en un precepto que se limita exclusivamente a definir el objeto de la misma, situándola, correctamente, en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo.

Lo mismo cabe decir respecto a la impugnación de los arts. 2, 3 y 4. En ellos se definen, a los efectos de la Ley, los conceptos de protección del Mar Menor, armonización de usos y ordenación del territorio y se señalan los objetivos perseguidos por la Ley y su ámbito territorial de aplicación. Los recurrentes consideran que las precisiones contenidas en estos preceptos exceden el ámbito de la ordenación del territorio e invaden las competencias estatales de protección del medio ambiente y del dominio público. Asimismo alegan que en la planificación del litoral, la Ley autonómica no ha respetado los límites que impone el Real Decreto 884/1984 de transferir los Planes de Ordenación de las Zonas Costeras.

No pueden compartirse los argumentos de los recurrentes, ya que los preceptos cuestionados no contienen disposiciones ni medidas legislativas concretas,

por lo que difícilmente puede decirse que invadan competencias del Estado. Es incuestionable que los preceptos impugnados se refieren a un espacio físico parcialmente perteneciente al dominio público del Estado; también lo es que algunos de sus contenidos inciden en la protección del medio ambiente, pero ello no significa que invadan, sólo por ello, las competencias estatales mencionadas. Los preceptos en cuestión tienen un contenido meramente descriptivo de los objetivos de la Ley, de sus conceptos clave y del ámbito geográfico al que se extiende su aplicación. En sí mismo considerado resulta inócua desde la perspectiva del respeto de las competencias estatales derivadas de la titularidad del dominio marítimo-terrestre y de la protección del medio ambiente. Estas competencias, que, como ya se ha dicho, no excluyen el ejercicio de otras, como la de ordenación del territorio, lo condicionan sin lugar a dudas. Sin embargo, nada hay en los preceptos cuestionados que permita afirmar que no se hayan respetado esos condicionamientos que, por lo demás, los recurrentes ni siquiera concretan cuáles sean.

En cuanto a la contradicción denunciada entre el art. 7 de la Ley impugnada, que prevé la remisión del Proyecto de Directrices de Ordenación Territorial a la Administración Central «para su examen», y el Real Decreto de transferencia 884/1984, que exige el informe previo y vinculante del Estado, debe advertirse que, como este Tribunal ha declarado reiteradamente, los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 147/1991, por todas); lo que no obsta, sin embargo, para que se les considere como un válido criterio interpretativo, útil para determinar el alcance de la competencia (STC 153/1989).

Y, por otra parte, respecto a la cuestión de fondo debe advertirse que, como se establece en la STC 149/1991, tantas veces citada, la facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia. Es cierto que en el ejercicio de esta competencia las Comunidades Autónomas, al elaborar y aprobar los planes, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, la defensa nacional o la iluminación de las costas, que también tienen incidencia territorial. La necesidad de respetar estos actos de ejercicio de competencias estatales puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación concretos que garanticen ese respeto. Sin embargo, de esto no se sigue que la aprobación autonómica de los planes o normas de ordenación territorial requieran un genérico informe preceptivo y vinculante del Estado, ya que con ello se convertiría un acto de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, en un acto complejo resultado de la concurrencia de dos voluntades, la del Estado y la de la Comunidad Autónoma. En definitiva, pues, si la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del Estado.

6. En cuanto a los arts. 5 a 9 de la Ley 3/1987, de la Asamblea Regional de Murcia, que se refieren, como sabemos, a los instrumentos para la protección y armonización de usos del Mar Menor y de la Ordenación del territorio circundante y, singularmente, a las Directrices de Ordenación Territorial, argumentan los

Diputados recurrentes que la Comunidad Autónoma no puede crear un tipo de planeamiento distinto a los previstos en la legislación estatal de costas y de urbanismo; con más razón si ese instrumento innovador resulta innecesario, como ocurre con las Directrices de Ordenación Territorial, cuyos fines y funciones pueden alcanzarse a través de la figura de los Planes Directores Territoriales, prevista en la Ley del Suelo. En otro orden de cosas, se ha invadido la competencia del Estado sobre regulación del procedimiento administrativo común al haber regulado el art. 7 de la Ley el procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial.

Por lo que se refiere a la existencia misma de las Directrices de Ordenación Territorial, lo que debemos determinar es si la Comunidad Autónoma es competente para crear instrumentos de planeamiento distintos de los enunciados en la legislación estatal, porque si así fuera, sería irrelevante, para el juicio de constitucionalidad, el hecho de que en la regulación estatal pudiesen existir instrumentos capaces de servir a los mismos fines que el creado *ex novo* por la Comunidad Autónoma. Debe, pues, rechazarse por su inconsistencia el argumento de la innecesariedad de las Directrices de Ordenación Territorial, para centrarnos, exclusivamente, en si el título de ordenación del territorio ampara o no la creación de los instrumentos de planeamiento que la Comunidad Autónoma considere adecuados para llevar a cabo dicha ordenación.

La respuesta a la cuestión enunciada ha de ser necesariamente positiva si tenemos presente que el Plan es el instrumento básico y esencial de la ordenación del territorio, el elemento definidor de la actuación urbanística, sin el cual no puede concebirse el ejercicio de la competencia ordenadora del territorio. De todo lo cual se deriva que la creación de instrumentos de planeamiento, para el ámbito territorial propio de la Comunidad Autónoma, forma parte de la potestad de planeamiento que resulta inherente al ejercicio de la competencia exclusiva en materia de ordenación territorial. Es ilustrativo de cuanto aquí acaba de decirse que el art. 65.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, (Planes Directores Territoriales), no sólo haya sido excluido por el propio legislador estatal de la calificación de básico (Disposición final única 1), sino que, además, al definir los instrumentos de planeamiento de las Comunidades Autónomas lo hace en los siguientes términos: «Los Planes Directores Territoriales de Coordinación o instrumentos de ordenación del territorio establecidos por la legislación autonómica que afecten a la totalidad o parte del territorio de una Comunidad Autónoma tendrán por objeto la ordenación del territorio respectivo».

También ha de rechazarse la impugnación relativa al procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial que regula el art. 7 de la Ley autonómica que se impugna. Una vez más la inconsistencia de la alegación de los recurrentes es patente por cuanto que éstos se limitan a denunciar que el precepto impugnado «incide» en el procedimiento administrativo, reservado a la competencia exclusiva del Estado, sin concretar en qué pueda consistir la invasión competencial que se imputa a la Comunidad Autónoma, lesiva de la garantía de la autonomía local. La lectura del art. 7 de la Ley pone de manifiesto que la regulación que contiene respeta el orden de distribución competencial en la materia, ya que la Asamblea Regional de Murcia se ha limitado a establecer las especialidades procedimentales derivadas de las particularidades propias del derecho sustantivo afectado y de la organización propia de la Comu-

nidad Autónoma, para lo cual está habilitada por el art. 149.1.18 C.E.

Por lo expuesto hay que concluir que los preceptos impugnados no son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

7. Finalmente, por lo que respecta al art. 10 de la Ley impugnada, los recurrentes alegan que la suspensión de licencias prevista en su apartado 2.º vulnera la autonomía local. Una vez más, el Abogado del Estado y los Letrados del Consejo Ejecutivo y de la Asamblea Regional de la Comunidad de Murcia coinciden en su oposición al alegato de los recurrentes, rechazando que el precepto en cuestión sea inconstitucional.

Y en efecto así debe declararse. La facultad de suspensión atribuida en este precepto a la Comunidad Autónoma no supone ningún control administrativo de la legalidad de los actos municipales tendente a examinar la conformidad a Derecho de las licencias individualmente consideradas a efectos de su conformación, modificación o anulación. Se trata, por el contrario, de una medida cautelar y de vigencia transitoria, análoga a la prevista en el art. 27 de la entonces vigente Ley del Suelo (y o las contenidas hoy en los arts. 102 y 130 del Texto Refundido de 1992), que pretende salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas de ordenación territorial regulando el régimen de adaptación de los instrumentos de planificación y urbanísticos municipales a las supraordenadas Directrices de Ordenación del Territorio, mediante la suspensión temporal y genérica de los efectos de las licencias de parcelación y edificación no ejecutadas. De acuerdo con ello y con la doctrina establecida en la STC 148/1991 en relación a un caso también análogo al presente, al no constituir la facultad de suspensión prevista en el art. 10.2 una técnica de control administrativo de la legalidad de los actos municipales, sino un instrumento cautelar al servicio de la defensa de competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local.

Todo cuanto se ha dicho ha de llevarnos, sin duda, a la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

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 contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/1987, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor.

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

Dada en Madrid, a diez de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

6183 Pleno. Sentencia 37/1994, de 10 de febrero de 1994. Cuestiones de inconstitucionalidad 342/1993 y 1.534, 1.581, 1.582, 2.138, 2.591, 2.641, 2.642, 2.643, 2.644, 3.123, 3.171, 3.172, 3.554 y 3.599 (acumuladas). En relación con el art. 129.1 de la Ley General de la Seguridad Social en su redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, y por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, la primera, y respecto del art. 6.1, párrafos primero y último, del Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio; de la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, las restantes cuestiones.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 342/93, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Palma de Mallorca, en autos 7/92, y núms. 1.534, 1.581, 1.582, 2.138, 2.591, 2.641, 2.642, 2.643, 2.644, 3.123, 3.171, 3.172, 3.554 y 3.599 de 1993, planteadas todas ellas por el Juzgado de lo Social de Gáldar (Gran Canaria), en autos, respectivamente, 143/93, 435/92, 142/93, 432/93, 45/93, 311/93, 310/93, 312/93, 309/93, 336/93, 337/93, 304/93, 374/93 y 531/93, respecto del art. 129.1 de la Ley General de la Seguridad Social en su redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, y por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, la primera, y respecto del art. 6.1, párrafos primero y último, del Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio; de la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, el resto de las cuestiones planteadas, acumuladas por Autos dictados con fecha 26 de octubre de 1993 y 19 de enero de 1994. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con el núm. 342/93 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, acordada por Auto de fecha 21 de enero de 1993, respecto del art. 129.1 de la Ley General de la Seguridad Social en su redacción dada al mismo por el Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, y por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre. En dicha resolución se cuestiona la constitucionalidad del referido precepto por entender que, en el caso de que la obligación en él regulada sea intrínsecamente un supuesto de abono por el empresario de parte de una prestación de Seguridad Social (lo que, a juicio de la Sala, puede ser discutible, aunque exprese su opinión favorable a esta calificación), se establece un sistema de respon-