

art. 71.2 –pues el art. 74 versa sobre la participación de provincias, Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares e islas en los tributos del Estado, ámbito subjetivo ajeno al presente proceso constitucional–, observamos en él que entre los criterios fijados por el legislador para regular la liquidación definitiva de los municipios en los tributos del Estado para 1997 figura el poblacional, por referencia a «las cifras de población, resultantes del último censo o padrón de población renovado, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1997» [art. 71.2 segundo y tercero 1) y 2)]. Como ya hemos expuesto anteriormente, en esa fecha –1 de enero de 1997– el último censo oficial de población era el aprobado por el Real Decreto 406/1992, de 14 de abril, pues el censo elaborado en mayo de 1996, cuyas cifras se oficializaron por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre, no entró en vigor sino diez meses después, el 2 de noviembre de 1997.

De este modo, puede concluirse que el inciso aquí controvertido se limita a especificar, en función de la cifra de población ya consignada en la Ley 65/1997, que dicha cifra es la que figura en el censo de 1991 antes referido. Esta coherencia no puede sorprender si reparamos en el hecho de que el precepto legal en el que se encuentra el inciso recurrido tiene por objeto proceder al cierre de la liquidación definitiva de la participación de los entes locales en los tributos del Estado correspondiente al año 1997, procediéndose a utilizar los mismos criterios, en este caso el poblacional, empleados para las entregas a cuenta [art. 71.2 segundo y tercero 1) y 2) de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1997] y para regular la liquidación definitiva en la mencionada Ley 65/1997.

6. Todo lo expuesto nos lleva a concluir que no puede calificarse de arbitraria la utilización de los datos de población reflejados en la renovación quinquenal del padrón municipal llevada a cabo en 1991 para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio presupuestario de 1997. Al igual que dijéramos respecto de un supuesto notablemente similar al ahora enjuiciado en la STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, y luego reiteráramos en la STC 131/2001, de 7 de junio, FJ 5, la norma impugnada no se muestra desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, y posee una finalidad razonable, dado que es una especificación de la Ley de las haciendas locales que llama a la Ley aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para completar su programa normativo en punto a la liquidación de la participación de los municipios en los tributos del Estado.

Más recientemente, en relación con la financiación de las Comunidades Autónomas, hemos señalado que «no puede calificarse como arbitrario el hecho de que la variable de población que sirve de base a la liquidación a cuenta contenida en las disposiciones de la Ley 65/1997 impugnadas, y a la que hace referencia el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se calculara tomando como referencia el último censo general de población aprobado, a saber, el de 1991, en la medida en que, como ya anticipamos anteriormente, se trata de una opción legislativa que no es una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria o carente de toda justificación, sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito. Ciertamente no cabe duda de que existían otras alternativas, pudiendo haber concretado el legislador aquella variable de acuerdo con criterios diferentes (tomando como referencia, por ejemplo, los padrones municipales, los censos electorales u otros índices acreditativos con fiabilidad de la población de hecho), pero, como hemos señalado en otras ocasiones, no corresponde a este Tribunal “interferirse en ese mar-

gen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal” para decidir “si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria” (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 4; y en el mismo sentido, SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1; y 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5)» (STC 13/2007, de 18 de enero).

La utilización de los datos de población contenidos «en el censo de 1991» para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos estatales se corresponde con los parámetros de población empleados para las entregas a cuenta durante el ejercicio de 1997 que había establecido la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de aprobación de los presupuestos generales del Estado para 1997. También viene a coincidir con el criterio poblacional que fijó la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1998. Esta doble coincidencia y línea de continuidad pone de manifiesto la razonabilidad del criterio poblacional establecido por el legislador en el inciso impugnado, lo que conduce 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 presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a uno de marzo de dos mil siete.– María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Eugeni Gay Montalvo.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.

#### 6409

*Pleno. Sentencia 46/2007, de 1 de marzo de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 3165-1999. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a los artículos 64.1 y 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley balear 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.*

*Competencias sobre aeropuertos, ordenación del territorio y dominio público marítimo-terrestre: prohibición legal de nuevas infraestructuras aeronáuticas; informe vinculante a planes estatales con incidencia territorial; determinación de la ribera del mar. Nulidad de preceptos autonómicos.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel

Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3165-1999, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 64.1 y 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de las Illes Balears, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el día 17 de julio de 1999, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 64.1 y 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias. En la demanda se hizo expresa invocación del art. 161.2 CE respecto de los preceptos objeto de recurso.

2. Las alegaciones del Abogado del Estado son, sustancialmente, las que se resumen a continuación:

a) Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

Art. 64.1 «Sin perjuicio de lo que se establece en los artículos 47 y 50 de esta Ley y por lo que se refiere a las infraestructuras aeroportuarias, no se autorizarán, fuera de la actual delimitación de la zona de servicios, nuevas infraestructuras aeronáuticas, públicas o privadas, si no es para mejoras ambientales, protección civil o interés militar».

Art. 79.2 «El Gobierno de las Illes Balears deberá emitir informe vinculante, previamente a la aprobación de un plan de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas, siempre que éste tenga incidencia en el territorio de las Illes Balears, sobre la conformidad del plan con estas directrices».

Disposición adicional vigésimo segunda. «Los instrumentos de ordenación territorial para la isla de Formentera, en uso de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral en el ámbito de las Illes Balears, determinarán los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar.

En ningún caso podrá considerarse que formen parte de la ribera del mar los terrenos edificados de conformidad con la normativa que les era de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.»

La demanda indica que estos tres preceptos han sido objeto de recurso por entender que vulneran el régimen constitucional de distribución de competencias al invadir

las competencias del Estado sobre aeropuertos de interés general (art. 64.1), las competencias exclusivas del Estado que dan lugar al uso del suelo en la Comunidad Autónoma (art. 79.2) y la competencia estatal sobre la delimitación del dominio público marítimo-terrestre (disposición adicional vigésimo segunda).

b) En relación a la impugnación del art. 64.1, el Abogado del Estado considera que se trata de dilucidar si, en el ejercicio de una competencia autonómica exclusiva, como es la ordenación del territorio, cabe hacer precisiones sobre la limitación o prohibición de usos cuya competencia corresponde al Estado. En este sentido señala que la mayoría de las competencias estatales tienen una incidencia espacial que ha de ser necesariamente respetada por la Comunidad Autónoma. En apoyo de esta alegación cita la STC 149/1998, de 2 de julio –relativa a la Ley de ordenación del territorio del País Vasco–, como exponente de la doctrina constitucional en relación al concepto de ordenación del territorio, el alcance de la competencia autonómica y su relación con los planes territoriales. A su juicio, resulta claro que, desde la perspectiva de la distribución de competencias, la ordenación del territorio no puede suponer una facultad absoluta que impida el ejercicio de otras competencias con incidencia sobre la ocupación de determinados espacios físicos, las cuales han de ser respetadas y no dificultadas por las normas autonómicas reguladoras de la fijación de los usos de suelo.

Desde esa perspectiva entiende que el precepto impugnado invade el título competencial estatal relativo a «aeropuertos de interés general» del art. 149.1.20 CE, al impedir el ejercicio de las competencias estatales, ejercicio regulado en el art. 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social y en los arts. 1 a 3 y 5.3 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, dictado en ejecución de aquel. Asimismo, señala que la generalidad del precepto no admite una interpretación restrictiva en el sentido de entender que se refiere a aeropuertos que no son de interés general, dado que las menciones a los arts. 47 y 50 que contiene tienen por objeto los aeropuertos de interés general de Menorca e Ibiza, respectivamente.

Por todo ello, estima que el art. 64.1 de la Ley balear vulnera la competencia estatal sobre aeropuertos de interés general, la cual ha de ser entendida en los mismos términos que el Tribunal Constitucional ha establecido en relación con los puertos de interés general en la STC 40/1998, de 19 de febrero.

c) El art. 79.2 es objeto de impugnación dado que, a través del informe vinculante previsto en este precepto, la Ley balear somete los planes que pueda aprobar el Estado en ejercicio de sus competencias sectoriales exclusivas a la competencia autonómica sobre urbanismo y ordenación del territorio. El Abogado del Estado considera, por el contrario, que la resolución de los problemas competenciales que se producen por la concurrencia de distintos títulos sobre el mismo espacio físico ha de llevarse a cabo de una forma distinta, teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional ha considerado, respecto a la técnica del informe vinculante, que la Administración que lo emite es quien tiene el título prevalente y, por tanto, quien impone finalmente su criterio. Al respecto señala la doctrina contenida en las SSTC 40/1998, de 19 de febrero –relativa a los puertos de interés general–, y 65/1998, de 18 de marzo –sobre delimitación de competencias en materia de carreteras–, en las que se consideró constitucional la existencia de informes vinculantes estatales.

La demanda continúa señalando que el establecimiento del informe vinculante autonómico supone con-

dicionar el ejercicio de las competencias estatales a que las mismas se adecúen a las directrices contenidas en la Ley balear, directrices que se refieren a potenciar los intereses de la Comunidad Autónoma, haciendo imposible con ello que los intereses generales, cuya competencia corresponde al Estado, puedan desenvolverse y hacerse efectivos constitucionalmente. Por último, considera que el precepto recurrido, en cuanto somete a informe vinculante determinadas actuaciones en su territorio que afectan al interés general y al desempeño de competencias estatales, es contrario a los principios de solidaridad, cooperación y coordinación, principios que han de ser respetados por las normas competenciales.

d) En cuanto a la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999, la demanda indica que se está regulando la composición de la ribera del mar, que es uno de los bienes esenciales que forman parte del dominio público marítimo-terrestre. Como quiera que esta competencia delimitadora ha sido ejercida por el Estado en el art. 3.1 de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de costas, desarrollando lo previsto en el art. 132 CE y determinando las categorías de bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre y que tal ejercicio de competencias ha sido considerado constitucional conforme a la STC 149/1991, de 4 de julio —sobre la Ley de costas— el precepto autonómico resulta inconstitucional. Al respecto, indica, con cita de la propia STC 149/1991, que la actividad normativa consistente en la determinación de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre y, por tanto, la ribera del mar no corresponde al título de ordenación del territorio, sino al derivado de la titularidad de este dominio público, que se sustenta en las competencias estatales sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad sobre ese espacio físico y sobre legislación civil.

Por esa razón resulta indiscutible el exceso cometido por el legislador balear, dado que la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio no permite atribuir a los instrumentos de ordenación territorial la facultad de determinar los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido o excluido como uno de los que integran la ribera del mar.

El Abogado del Estado concluye su alegato solicitando se tenga por interpuesto el recurso y se dicte sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos. Mediante otrosí indica que se invoca el art. 161.2 CE a los efectos de que se acuerde la suspensión de los preceptos impugnados.

3. Mediante providencia de 22 de julio de 1999 (BOE 29 de julio), la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de las Illes Balears, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, que produce la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos y publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de las Illes Balears».

4. El día 14 de septiembre de 1999 se registró en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. El día 14 de septiembre el Jefe del Departamento Jurídico de la Comunidad Autónoma de Illes Balears se personó en el proceso y formuló las siguientes alegaciones:

a) Hace referencia, en primer lugar, a que los preceptos impugnados se han dictado en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda» establecida en el art. 10.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, competencia exclusiva que implica que, en esta materia, corresponde al Parlamento balear la potestad legislativa y a su Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, de acuerdo con los arts. 10 y 48 del citado Estatuto de Autonomía. Respecto a la cuestión central del recurso señala que consistiría en la relación y prevalencia entre competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y del Estado que inciden y se proyectan sobre el mismo espacio físico, como son la autonómica sobre ordenación del territorio y las estatales relativas a aeropuertos de interés general y delimitación del dominio público marítimo-terrestre. Se plantea también el alcance constitucional que deba atribuirse a la exigencia de un informe vinculante de la Comunidad Autónoma previamente a la aprobación de un plan de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas que tenga incidencia en el territorio de las Illes Balears, recogiendo al respecto la doctrina constitucional recaída en torno al concepto de ordenación del territorio.

A continuación, señala que el objetivo de las Directrices de ordenación territorial de las Illes Balears es la exigencia de un equilibrio entre el desarrollo social y económico y la preservación de los recursos y la calidad ambiental. Para ello, el art. 1 de la Ley 6/1999 fija, como objetivos generales de interés para el presente caso la «disposición de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo... al tiempo que se garantiza la protección y mejora del medio ambiente» (apartado a) y la «compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, en la urbanización y en la ordenación turística, a la racional utilización de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al litoral, a los recursos hidráulicos y al paisaje» (apartado c). De este modo, las directrices así establecidas han de vincularse también a la competencia autonómica del art. 10.18 del Estatuto de Autonomía, relativa al «Fomento del desarrollo económico dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la coordinación general de la actividad económica», que no puede desconocer la condición insular de las Illes Balears, con la consiguiente limitación y fragilidad de su territorio, ni la importancia trascendental del turismo de masas para su actual modelo y realidad económicos. Por último considera que la competencia autonómica de ordenación del territorio debe permitir al Gobierno balear la fijación de una política territorial y económica de contención del crecimiento urbanístico y turístico, o que incluso pretenda la disminución en cantidad del turismo de masas para primar la calidad.

b) En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del art. 64.1, el Letrado de la Comunidad Autónoma destaca, en primer lugar, la falta de cuestionamiento por el Estado de las previsiones relativas a los aeropuertos de Menorca e Ibiza. Seguidamente argumenta que no existe interferencia alguna acerca de la ubicación de los aeropuertos ya existentes, ni acerca de la gestión global aeroportuaria en la totalidad de la actual delimitación de la zona de servicios de los aeropuertos de interés general, lo que constituye, en su opinión, el núcleo fundamental de la competencia estatal sobre tales aeropuertos. Alega que la limitación establecida por este precepto viene exigida por el modelo territorial y económico que

corresponde establecer al Gobierno balear, puesto que la capacidad aeroportuaria y sus posibilidades de crecimiento, especialmente en relación con la capacidad de recepción de visitantes y turistas, no pueden quedar sustraídas a la decisión de la Comunidad Autónoma al ser decisivas y necesariamente determinantes del modelo territorial y económico aplicable en las Illes Balears fijado por las directrices de ordenación territorial aprobadas por la Ley 6/1999.

c) Respecto al art. 79.2 recalca que la Ley 6/1999 vincula a todas las Administraciones públicas que actúan en el ámbito territorial de las Illes Balears, lo cual incluye a la estatal, vinculación que se manifiesta en que el carácter vinculante del informe previsto en el precepto recurrido lo es únicamente en cuanto a la conformidad del plan estatal con las Directrices de ordenación territorial. Estas Directrices suponen la definición de los criterios a que habrán de ajustarse las Administraciones actuantes en las Illes Balears en todo aquello que tenga incidencia territorial y en las materias en las que la Comunidad Autónoma tenga competencias asumidas. Por otra parte, sostiene una interpretación de la norma favorable a su constitucionalidad afirmando que nada impide que el carácter desfavorable del informe conlleve la apertura de un trámite de consulta que permita la aplicación de los principios de colaboración y coordinación que deben presidir las relaciones interadministrativas, todo ello sin perjuicio de que la decisión definitiva acerca de la aplicación de la Ley 6/1999 corresponda al Gobierno de las Illes Balears.

d) El Letrado de la Comunidad Autónoma considera, por último, que la disposición adicional vigésimo segunda persigue únicamente que los instrumentos de ordenación territorial aplicables a la isla de Formentera, destinatarios del mandato legal, analicen y definan la concreta tipología de los terrenos susceptibles de ser incluidos por el Estado, competente para ello, en la ribera del mar. La intención de la norma no es la realización de un deslinde, sino poner a disposición de la Comunidad Autónoma y del Estado un material que permita y facilite la aplicación de la Ley de costas. Por otra parte, la disposición examinada se fundamenta en la competencia de ordenación del litoral, la cual, a su juicio, es determinante de los usos posibles del demanio marítimo-terrestre y precisa, para la isla de Formentera, que los instrumentos de ordenación territorial hayan definido los elementos, características y circunstancias físicas que concurren en los bienes que integran la ribera del mar.

Por todo lo anterior, la representación procesal del Gobierno de las Illes Balears solicita que se dicte sentencia que desestime la demanda y confirme la plena adecuación constitucional de los artículos y disposición adicional impugnados.

6. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el día 15 de septiembre de 1999, comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración.

7. El Presidente del Parlamento de las Illes Balears presentó el día 16 de septiembre de 1999 su escrito de alegaciones en los términos siguientes:

a) El art. 64.1 trata únicamente de delimitar los aeropuertos existentes, como punto de entrada de viajeros, que pueden alterar muy sensiblemente la estructura general del conjunto de la isla, planteándose el problema en términos de coordinación de las competencias de diversos poderes públicos. En ese sentido, la falta de impugnación de las previsiones relativas a los aeropuertos de Menorca e Ibiza evidencia que se trata pura y simplemente de recabar un pronunciamiento de una jerarquía estatal sobre la imposición de nuevas infraestructuras aeroportuarias. Sin embargo, uno de los

presupuestos fundamentales para la adecuada organización de la ordenación del territorio ha de ser la búsqueda, más allá de la opción por unas competencias en detrimento de otras, de la solución justa con arreglo al principio de la concordancia práctica y por la vía de la ponderación adecuada de los bienes constitucionalmente protegidos. Uno de los objetivos de las directrices de ordenación territorial es la determinación, mediante la planificación adecuada y con la participación de todos los sectores afectados, de la previsión del emplazamiento de las grandes infraestructuras, especialmente de comunicaciones, ya que la ordenación del territorio ha de ser entendida como la planificación del desarrollo socioeconómico con criterios de equilibrio social y territorial, evitando los problemas generados por el desmesurado crecimiento tanto del número de aeronaves como del de pasajeros en un territorio frágil y limitado como el de Illes Balears.

b) De la redacción del art. 79.2 se desprende que tiene como objetivo tratar de validar que los planes de la Administración General del Estado están en consonancia con lo dispuesto en las directrices, dado que en caso contrario nos encontraríamos con que el mandato del art. 79.1 de la propia Ley 6/1999, relativo al carácter vinculante de la misma para la actuación de todas las Administraciones públicas y que no ha sido impugnado, quedaría sin contenido. De este modo, aceptado el carácter vinculante de las directrices de ordenación territorial, la técnica del informe vinculante es un medio plenamente válido para hacer realidad la vinculación de la ley, sin que sea contrario a los principios de solidaridad, cooperación y coordinación interadministrativa. El informe autonómico constituye una suerte de acto de trámite cualificado, con un valor no absoluto sino parcial puesto que sólo vinculará si la Administración actuante pretende aprobar lo proyectado. Termina advirtiendo que la aceptación de la interpretación del recurrente llevaría a la conclusión de que la planificación de la Administración General del Estado no está vinculada a lo dispuesto en la Ley 6/1999.

c) La disposición adicional vigésimo segunda ha de interpretarse en el sentido de que serán los instrumentos de ordenación territorial de la isla de Formentera los que, debido a la fragilidad y especial situación de la citada isla, formarán, mediante un estudio exhaustivo de su realidad física, una base de datos que servirá como elemento objetivo de auténtico conocimiento para que las Administraciones estatal y autonómica, titulares de competencias sobre un mismo espacio físico, puedan actuar con pleno conocimiento de causa. Interpretado de esta forma, el precepto resulta constitucional, dado que en ningún momento se pone en cuestión la competencia de la Administración del Estado para definir los terrenos que integran la categoría demanial de la ribera del mar.

El Presidente del Parlamento de las Illes Balears concluye su escrito solicitando al Tribunal Constitucional que tenga por evacuadas las alegaciones precedentes y dicte Sentencia desestimando el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno.

8. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 19 de noviembre de 1999, próximo a finalizar el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimaren procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 14 de diciembre de 1999, acordó levantar la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 6/1999,

de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.

9. Por providencia de 27 de febrero de 2007 se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 1 de marzo siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Presidente del Gobierno, tiene como objeto la impugnación de los arts. 64.1 y 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.

El recurso se plantea exclusivamente por motivos competenciales, pues el Abogado del Estado atribuye a los preceptos impugnados la vulneración de determinadas competencias del Estado, en concreto el art. 64.1 vulneraría las relativas a aeropuertos de interés general *ex* art. 149.1.20 CE, el art. 79.2 las competencias exclusivas del Estado que dan lugar al uso del suelo en la Comunidad Autónoma, y la disposición adicional vigésimo segunda la competencia estatal sobre la delimitación del dominio público marítimo-terrestre.

Por su parte el Letrado del Gobierno autonómico y el Presidente del Parlamento de las Illes Balears sostienen que los preceptos impugnados encuentran adecuada cobertura en el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica sobre «Ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda» siéndoles también de aplicación la competencia relativa al «Fomento del desarrollo económico dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la coordinación general de la actividad económica», establecidas en los arts. 10.3 y 10.18 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, respectivamente.

2. Son tres las cuestiones que se plantean en el presente recurso de inconstitucionalidad, todas ellas relacionadas con la extensión y límites que deba atribuirse a la competencia autonómica de ordenación del territorio, incluido el litoral establecida en el art. 10.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: la prohibición de autorización de nuevas infraestructuras aeroportuarias, la sujeción a un informe vinculante de la Comunidad Autónoma de los planes de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas y la determinación de las condiciones para que, en la isla de Formentera, un bien pueda ser incluido como integrante de la ribera del mar, mientras que determinados terrenos edificados quedan expresamente excluidos de tal condición.

Las partes personadas en el proceso se muestran de acuerdo en que la Ley 6/1999 ha sido aprobada en el ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio y del litoral tiene atribuida la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. La citada Ley 6/1999 tiene como objeto la definición de un modelo territorial para las Illes Balears (art. 1) a través de las Directrices de ordenación territorial, instrumento para la ordenación conjunta de la totalidad del territorio de las Illes Balears y de sus aguas interiores (art. 2), algunas de las cuales, como las tres impugnadas, son de inmediata y directa aplicación (art. 4.1). Por otra parte, la Ley 6/1999 «vincula la actuación de todas las Administraciones Públicas en el territorio de las Illes Balears, sin perjuicio de las competencias de cada una de ellas» (art. 79.1).

En este sentido, no cabe dudar de que una norma con esos objetivos se enmarca en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral, dado que afronta, desde una perspectiva de generalidad, la planificación de todos los usos y actividades de

la que es susceptible el territorio conteniendo determinaciones aplicables para las actuaciones sectoriales que inciden en el mismo. Encuadrada así la norma de la que forman parte los preceptos impugnados, y antes de analizar si éstos han invadido o menoscabado competencias estatales como se sostiene en la demanda, es necesario determinar previamente el alcance de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio en relación con las competencias que al Estado reconoce el art. 149.1 CE.

3. Al respecto existe ya una consolidada doctrina de este Tribunal (por todas STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3) según la cual:

«En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (SSTC 77/1984, FJ 2, y 149/1991 FJ 1.b). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental “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 del mismo” (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, FJ 3; 61/1997, FJ 16, y 40/1998, FJ 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio (SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 40/1998, FJ 30).

La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial (SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 36/1994, FJ 3). Así pues la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE (SSTC 56/1986, FJ 3, y 149/1991, FJ 1.B), cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, FJ 5). Como hemos

afirmado en esta última Sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, "el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (*v.gr.* arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE)... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo" (FJ 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, FJ 30).

El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 36/1994, FJ 2). Para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, como hemos declarado en la STC 149/1991, "que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse", debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera (FJ 1.B).

En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado *ex art.* 149.1 CE que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, FJ 2).

Será pues, a la luz de esta doctrina, como hemos de comenzar nuestro análisis de los preceptos impugnados.

4. El art. 64.1 de la Ley balear 6/1999 tiene el siguiente tenor literal:

«Sin perjuicio de lo que se establece en los artículos 47 y 50 de esta Ley y por lo que se refiere a las infraestructuras aeroportuarias, no se autorizarán, fuera de la actual delimitación de la zona de servicios, nuevas infraestructuras aeronáuticas, públicas o privadas, si no es para mejoras ambientales, protección civil o interés militar».

Tal y como ya se ha expuesto en los antecedentes, a juicio del Abogado del Estado, este precepto vulnera la competencia estatal sobre aeropuertos de interés general, cuyo ejercicio se ve impedido por el artículo impugnado, puesto que este precepto supone la imposibilidad de realizar nuevas infraestructuras aeroportuarias aun cuando éstas fueren de interés general y, por tanto, competencia de la Administración General del Estado. Por el contrario, las alegaciones del Gobierno y del Parlamento de las Illes Balears consideran que una previsión como la establecida por este precepto encuentra amparo no solamente en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral sino también en la relativa al «Fomento del desarrollo econó-

mico dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la coordinación general de la actividad económica» del artículo 10.18 del Estatuto de Autonomía. En este sentido consideran que las decisiones sobre la capacidad aeroportuaria y sus posibilidades de crecimiento no pueden quedar sustraídas a la decisión autonómica por la relevancia que esas decisiones tienen en relación a la fijación de una política territorial y económica de contención del crecimiento urbano y turístico, teniendo en cuenta la condición insular de las Illes Balears y la limitación y fragilidad de su territorio.

Se plantea así un problema de colisión entre dos títulos competenciales materialmente distintos y sobre los que, respectivamente, ostentan competencia exclusiva el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Por un lado se encuentra la competencia del Estado en materia de aeropuertos de interés general del art. 149.1.20 CE, competencia exclusiva, con el alcance que a dicha competencia se dio en la STC 68/1984, de 11 de junio, y que se halla aquí contrapuesta a la asimismo exclusiva competencia autonómica sobre ordenación del territorio, incluido el litoral, del art. 10.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Se trata, en definitiva, de una cuestión sobre la que reiteradamente se ha tenido que pronunciar este Tribunal Constitucional en precedentes procesos: la que suscita la concurrencia en un mismo espacio físico situado en el territorio de una Comunidad Autónoma de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma derivadas de títulos jurídicos distintos (SSTC 77/1984, de 3 de julio, puertos; 56/1986, de 13 de mayo, defensa; 227/1988, de 29 de noviembre, plan hidrológico; 149/1991, de 4 de julio, costas; 36/1994, de 10 febrero, Mar Menor; 61/1997, de 20 de marzo, Ley del suelo; 40/1998, de 19 de febrero, puertos de interés general; 149/1998, de 2 de julio, Ley de ordenación del territorio del País Vasco; 164/2001, de 11 de julio, régimen del suelo y valoraciones; 204/2002, de 31 de octubre, aeropuertos de interés general; 14/2004, de 12 de febrero, Ley aragonesa de ordenación del territorio).

5. En las citadas Sentencias se recoge una ya consolidada doctrina constitucional en virtud de la cual las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse, en primer lugar, acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. De esta forma resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que se estimen más adecuadas. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales –estatal y autonómico– que convergen sobre un mismo espacio físico y que, por eso mismo, están llamados a coexistir.

Ahora bien, también hemos establecido que, para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra. Para ello, habrá que tomar en consideración, como señala el fundamento jurídico 30 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste ó la Comunidad Autó-

noma pretendan ejercer las que les corresponden. En este sentido, hemos declarado que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de la competencia sobre puertos y aeropuertos, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente– un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas.

6. Dos, pues, son los parámetros derivados de nuestra doctrina constitucional que deben ser utilizados a la hora de resolver la controversia trabada en relación al art. 64.1 de la Ley 6/1999. En primer lugar, la previsión de adecuadas técnicas de cooperación que permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto, dado que resulta obligado para los titulares de los mismos tratar de integrarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación; en segundo lugar, y para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente.

El precepto impugnado no supera ese doble canon de constitucionalidad puesto que, desde la primera de las perspectivas analizadas y relativa a la previsión de específicos mecanismos de cooperación, falta aquí toda ponderación de los contrapuestos intereses en presencia. En efecto, el precepto otorga preferencia absoluta a las competencias autonómicas pues supone, lisa y llanamente, la prohibición, impuesta unilateralmente por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de instalación de nuevas infraestructuras aeronáuticas en su territorio, con la única excepción de las contempladas en el propio precepto por remisión a los arts. 47 y 50 de la Ley 6/1999 y relativas a los aeropuertos de interés general de Menorca e Ibiza. Esta prohibición, de directa aplicación de acuerdo con el art. 4.1 del mismo texto legal, se ha establecido prescindiendo de cualquier mecanismo o cauce de colaboración con el Estado, titular de competencias directamente afectadas por dicha prohibición. De este modo, el Estado, que es titular de una competencia exclusiva al amparo del art. 149.1.20 CE, ve directamente impedido su ejercicio por una disposición autonómica que no prevé mecanismo alguno para intentar cohesionar los diferentes intereses en presencia, con el consiguiente efecto de desplazamiento de las competencias estatales.

Así, el artículo impugnado obvia la obligación que pesa sobre los titulares de las competencias que concurren de tratar de armonizarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación basados en la voluntariedad y el mutuo acuerdo, a fin de lograr que los proyectos estatales relativos a los aeropuertos de interés general se ajusten a las determinaciones territoriales y que, a la vez, éstas no impidan u obstaculicen la ejecución de los citados proyectos. En este sentido, tampoco puede admitirse, desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias, que las consideraciones relativas al modelo territorial y turístico de las Illes Balears a las que se han referido tanto el Gobierno como el Parlamento de esa Comunidad Autónoma habiliten para establecer una limitación de grado tal en una competencia exclusiva estatal, la relativa al establecimiento de nuevos aeropuertos de interés general o a

la ampliación de los existentes, que impide su ejercicio en la práctica.

Por otra parte, y en relación a la segunda de las perspectivas citadas, esto es, la determinación de la competencia que haya de ser considerada prevalente, resulta necesario recordar aquí la doctrina sentada en la STC 40/1998, de 19 de febrero, relativa a los puertos de interés general y reiterada, en relación a los aeropuertos de tal carácter en la STC 204/2002, de 31 de octubre. De acuerdo con dicha doctrina, la limitación de las potestades de los entes con competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva, en unos casos, de la existencia previa de un aeropuerto, realidad que se impone a la autoridad urbanística y, en otros, de la decisión de crear un nuevo aeropuerto de interés general, decisión que corresponde al Estado como titular de la competencia exclusiva sobre los aeropuertos que reúnan esa condición. Al respecto, el fundamento jurídico 30 de la citada STC 40/1998 afirma que:

«En el caso concreto de la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo, es también claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que “la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto... 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, FJ 2).»

7. Por ello, resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica. Es evidente, además, que dicho condicionamiento deberá tener en cuenta los resultados de la aplicación de los mecanismos de cooperación normativamente establecidos para la articulación de la planificación y ejecución de las obras públicas estatales con las competencias de otras Administraciones públicas sobre ordenación territorial y urbanística. En este caso, tales mecanismos se prevén en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, norma que establece el tipo de actuaciones que ha de llevar a cabo el Estado en relación a ese tipo de infraestructuras y cuyo art. 5.3 determina que los planes directores de los aeropuertos de interés general, aprobados por el Ministro de Fomento, «serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo».

En consecuencia, previa la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen proceden-

tes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio.

Por lo expuesto, el art. 64.1 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, al vulnerar las competencias del Estado en materia de aeropuertos de interés general, siendo, por ello, inconstitucional y nulo.

8. El art. 79.2 de la Ley 6/1999 establece que:

«El Gobierno de las Illes Balears deberá emitir informe vinculante, previamente a la aprobación de un plan de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas, siempre que éste tenga incidencia en el territorio de las Illes Balears, sobre la conformidad del plan con estas directrices.»

La demanda entiende que este precepto plantea los mismos problemas que el precedente, es decir, impide el ejercicio de las competencias estatales de cualquier naturaleza que impliquen el uso del suelo en la Comunidad Autónoma, al someter dicho ejercicio a lo que al respecto se indique en un informe vinculante emitido por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. El Abogado del Estado cuestiona ese carácter vinculante del informe por entenderlo contrario a la doctrina constitucional relativa a la técnica de los informes vinculantes y, por consecuencia, infringe los principios de solidaridad, cooperación y coordinación, con base en la cita que realiza de la STC 132/1998, de 18 de junio.

Por el contrario, para el Letrado de la Comunidad Autónoma se trata únicamente de extraer las consecuencias legales de la vinculación de todas las Administraciones públicas, incluida la estatal, actuantes en las Illes Balears al contenido normativo de la Ley 6/1999. Añade que la utilización de esta técnica ha sido admitida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, citando al respecto la STC 149/1991, de 4 de julio, sin que nada impida que el carácter desfavorable del informe conlleve la apertura de un trámite de consulta, si bien teniendo presente que la decisión definitiva acerca de la aplicación de la Ley 6/1999 corresponderá al Gobierno de las Illes Balears. Por su parte, el Presidente del Parlamento autonómico indica que el precepto es una manifestación de los principios de colaboración que han de regir las relaciones entre las Administraciones públicas, constituyendo la técnica del informe vinculante un medio plenamente válido para hacer realidad la vinculación de la planificación sectorial a lo previsto en la Ley. Asimismo, en cuanto a su alcance, señala que se trata de un acto de trámite cualificado en el sentido de que solo vinculará cuando la Administración actuante pretenda aprobar lo proyectado.

9. Así expuestas las posiciones de las partes en relación al precepto impugnado, se plantea aquí nuevamente la cuestión de la coincidencia en un mismo espacio físico, el territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de competencias sobre distintas materias, en particular la autonómica general sobre ordenación del territorio en contraposición con competencias sectoriales del Estado con incidencia sobre ese mismo territorio.

Dado que la vinculación del informe autonómico cuestionado se refiere únicamente a la conformidad de los planes estatales con las directrices de ordenación territorial, establecidas en la Ley 6/1999, por ellas debe-

remos comenzar nuestro análisis. En particular, en cuanto al valor que haya de atribuirse a las citadas directrices, el art. 79.1 de la Ley 6/1999 declara que la misma vincula la actuación de todas las Administraciones públicas en el territorio de las Illes Balears, sin perjuicio de las competencias de cada una de ellas. Al respecto, y de acuerdo con los arts. 5 y 6 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación del territorio de las Illes Balears –norma que derogó la Ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación territorial, vigente en el momento de aprobarse la Ley 6/1999– las citadas directrices «constituyen el instrumento superior y básico de la ordenación territorial de las Illes Balears» y «formulan los principios que deben guiar las actuaciones públicas y privadas sobre el territorio y, específicamente, fijan las pautas y las reglas generales dirigidas a», entre otros extremos, «la localización y la ejecución de infraestructuras y de equipamientos».

A la vista de lo dispuesto en estos preceptos, es claro que las citadas Directrices, en cuanto instrumento para establecer el planeamiento territorial de la Comunidad Autónoma, forman parte del Ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos por imperativo del art. 9.1 CE, de modo que el Estado, en principio y como regla general, tendrá que conformar los actos que pretenda realizar al planeamiento existente haciendo compatibles sus planes y proyectos con la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, este Tribunal ya ha puntualizado que el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede impedir el ejercicio de otras por el hecho de que incidan en la misma, resultando obligada la utilización de técnicas de colaboración para evitar los conflictos que pudieran surgir y llegar a una solución concertada de las posibles discrepancias. De esta forma debemos analizar si el sistema de coordinación establecido en el precepto impugnado, a través de un informe vinculante de la Comunidad Autónoma relativo a la conformidad de los planes estatales con las directrices de ordenación territorial autonómicas, respeta el orden constitucional de distribución de competencias o, por el contrario, del establecimiento de este régimen de coordinación lo que resulta es una invasión de las competencias estatales.

10. La utilización de la técnica del informe vinculante prevista en el art. 79.2 impugnado supone, en la práctica, que los planes estatales con incidencia territorial quedan condicionados y sometidos al informe que emita la Comunidad Autónoma, de forma que la aprobación de un plan de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas, aun cuando se realice en el ejercicio de competencias estatales exclusivas, se convierte, de hecho y por aplicación de la mencionada técnica, en un acto compuesto en el que han de concurrir dos voluntades distintas, puesto que no sería posible llevar a la práctica las concretas determinaciones del plan estatal sin atenderse al contenido del informe emitido por la Comunidad Autónoma.

En este sentido, el Estado tiene constitucionalmente reservadas *ex art.* 149.1 CE una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, cuyo ejercicio puede condicionar la competencia de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio (*v.gr.* art. 149.1, números 4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE) debiendo el ente competente en esta materia respetar los condicionamientos que constitucionalmente se deriven de esas competencias estatales. Sentada esta premisa, esto es, admitida la existencia de supuestos en los que el Estado, en el ejercicio de sus competencias, puede condicionar legítimamente la competencia autonómica de ordenación territorial, el debate que se suscita se centra en determinar si, como sostiene el Abogado del

Estado, el citado precepto legal que atribuye carácter vinculante al informe autonómico resulta, por ello, excluyente en todo caso de los supuestos de prevalencia o condicionamiento de las competencias sectoriales del Estado sobre la competencia autonómica de ordenación territorial.

Como ha declarado reiteradamente este Tribunal (por todas, STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 4) la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio no puede llevar a desconocer las competencias del Estado con directa e inmediata proyección en el espacio físico siempre que el ejercicio de esas competencias se mantenga dentro de los límites propios. La consecuencia, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de colaboración y cooperación, será que los instrumentos de ordenación territorial deberán tener en cuenta y aceptar las decisiones estatales.

Ese es el criterio establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, así como en la legislación sectorial estatal relativa a los diversos tipos y clases de obras públicas estatales como las obras ferroviarias, las carreteras, las obras en zona marítimo-terrestre, las obras portuarias y aeroportuarias, las obras hidráulicas o las obras en zonas de interés para la defensa nacional o en instalaciones militares.

Ahora bien, esa prevalencia de las competencias estatales no ha de ser entendida en términos incondicionados, al no amparar cualquier ejercicio de las mismas sino que, por el contrario, habrá de ajustarse a los criterios establecidos por este Tribunal (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 13; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3), para lo que será preciso analizar singularizadamente cada supuesto, siendo los acuerdos que adopte la Administración General del Estado recurribles ante la jurisdicción competente, correspondiendo a los órganos jurisdiccionales decidir si en el caso concreto se han dado determinados presupuestos de urgencia o interés público que hacen necesario apartarse de la planificación territorial establecida.

Establecido lo anterior hay que precisar que, dada la indudable incidencia que las actuaciones sectoriales del Estado pueden tener sobre la ordenación territorial dispuesta por la Comunidad Autónoma, nada impide que ésta pueda sujetar aquéllas al preceptivo informe. Sin embargo, la norma autonómica que ahora examinamos excede del marco competencial, así como del ámbito de colaboración y cooperación interadministrativa anteriormente descrito, pues el informe de la Comunidad Autónoma se configura no sólo como preceptivo sino, además, como vinculante para el Estado, lo que supone en última instancia la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico.

Por ello, no resulta admisible, desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias, una regulación como la prevista en el precepto balear, puesto que la misma desconoce el carácter prevalente de las competencias estatales en los términos establecidos por este Tribunal (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero, FFJJ 30 y 40), las cuales, con las salvedades que ya se han expuesto, no pueden quedar subordinadas al parecer autonómico en cuyo territorio inciden.

De hecho, el carácter vinculante del informe se compadece mal con el mandato contenido en el propio art. 79.1 de la Ley 6/1999, relativo a la vinculación de todas las Administraciones públicas a lo dispuesto en la misma «sin perjuicio de las competencias de cada una de ellas»; esto

es, y en el caso que nos ocupa, teniendo presente la necesidad de ejercer la competencia autonómica sobre ordenación del territorio sin menoscabar o perturbar el ejercicio de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE en aquellos casos en los que, conforme a la doctrina de este Tribunal, dicho ejercicio deba considerarse prevalente. En este sentido, la STC 204/2002, de 31 de octubre, declara en su fundamento jurídico 8 que:

«Respecto a informes de este signo, hemos declarado en caso similar que no puede pretenderse que sean vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas (STC 40/1998, FJ 34)».

En suma, la técnica arbitrada en el art. 79.2 de la Ley 6/1999, en la medida en que determina con carácter general el sentido de la resolución final que adopte el Estado en el ejercicio de sus competencias, supone una limitación de las competencias estatales que va más allá del derecho que asiste a la Comunidad Autónoma a intervenir o participar en la elaboración de los proyectos o planes estatales y no encuentra amparo en la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral.

Por todo ello, al no asegurar la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por la concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico e imponer la subordinación de unos a otros, el carácter vinculante del informe previsto en el art. 79.2 de la Ley 6/1999 es contrario al orden constitucional de competencias.

El Abogado del Estado también considera que el precepto impugnado es contrario a los principios de solidaridad, cooperación y coordinación. Sin embargo, una vez afirmada la inconstitucionalidad del precepto por las razones que ya han quedado expuestas, no resulta necesario examinar ese motivo de inconstitucionalidad, que, por lo demás, se alega de modo complementario a la cuestión principal que ya hemos analizado.

11. La disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999 dispone lo siguiente:

«Los instrumentos de ordenación territorial para la isla de Formentera, en uso de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral en el ámbito de las Illes Balears, determinarán los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar.

En ningún caso podrá considerarse que formen parte de la ribera del mar los terrenos edificados de conformidad con la normativa que les era de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas».

A este precepto achaca el Abogado del Estado que regula la composición de la ribera del mar, determinando así una de las categorías de bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, ámbito este reservado al Estado por el art. 149.1.1 y 8 CE, de acuerdo con la jurisprudencia contenida en la STC 149/1991, de 4 de julio.

Por el contrario, el Letrado de la Comunidad Autónoma señala que el destinatario del mandato legal son los instrumentos de ordenación territorial de la isla de Formentera, en atención a los especiales problemas aplicativos de la Ley de costas que allí se plantean por su escasa superficie y especial configuración, con el objetivo de que esos instrumentos de ordenación territorial analicen y

definan la concreta tipología de los bienes de Formentera susceptibles de ser incluidos por el competente para ello –el Estado– en la ribera del mar. Añade que el objetivo de la norma no es la realización de un deslinde, sino la puesta a disposición de la Comunidad Autónoma y del Estado de un material que permita y facilite la correcta aplicación de la Ley de costas. En este último aspecto se centran las alegaciones del Parlamento autonómico, para las que la correcta interpretación del precepto es únicamente que el mismo se dirige a formar, a través de los estudios técnicos pertinentes, base de datos que servirá para que las distintas Administraciones titulares de competencias sectoriales puedan actuar con pleno conocimiento de causa.

12. La controversia se centra en determinar si esta concreta previsión legal vulnera, como alega el Abogado del Estado, las competencias del Estado en relación al dominio público marítimo-terrestre. Para analizar dicha cuestión debemos tener en cuenta dos cuestiones: el concreto alcance del precepto impugnado y la doctrina constitucional en relación con el dominio público marítimo-terrestre.

En relación al primer aspecto, hemos de tener presente que los destinatarios del precepto impugnado son los instrumentos de ordenación territorial para la isla de Formentera, los cuales, en virtud de la específica habilitación legal, deberán realizar dos operaciones diferenciadas previstas en cada uno de los dos párrafos de la disposición impugnada: determinar, en primer lugar y de acuerdo con el primer párrafo de dicho precepto, los elementos, las características y las circunstancias físicas que han de concurrir para considerar a un bien como integrante de la ribera del mar así como, en segundo lugar y en aplicación del directo mandato legal contenido en el segundo párrafo de la disposición adicional vigésimo segunda, excluir de tal condición a determinados terrenos. Los instrumentos de ordenación a los que se refiere el precepto impugnado son, esencialmente, el plan territorial insular previsto en los arts. 8 a 10 y en la disposición adicional segunda de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación del territorio de Illes Balears o bien los planes directores sectoriales de los arts. 11 a 13 de la misma Ley que eventualmente se refieran a Formentera. Los planes territoriales insulares son, en desarrollo de las directrices de ordenación territorial, los instrumentos de ordenación del territorio de las islas, correspondiendo al Consejo insular respectivo su elaboración, aprobación, revisión y modificación (art. 8 de la Ley 14/2000). Por su parte, los planes directores sectoriales, aprobados por los Consejos insulares respectivos o por el Gobierno autonómico, según corresponda, son los instrumentos de ordenación específica que tienen por objeto regular, en ámbitos materiales determinados, todo lo relativo a los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos (art. 11 de la Ley 14/2000). Ambos tipos de planes tienen rango reglamentario, según indica el art. 3.2 de la Ley 14/2000.

En cuanto a la doctrina en relación con el dominio público marítimo-terrestre, este Tribunal ha establecido ya (entre otras, SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14; 103/1989, de 8 de junio, FJ 6 a; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1.c, y 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3) que la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. Ahora bien, sentado lo anterior también hemos afirmado que:

«Tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca con absoluta precisión

que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, como ya se declaró en la STC 227/1988 (FJ 14). Según allí se demuestra no sólo resulta, en efecto, del análisis del art. 132 CE la conclusión de que “tratándose del demanio natural es lógico que la potestad de demanializar se reserve en exclusiva al Estado y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan asimismo, como unidad indivisible en el dominio estatal”, sino que esa solución es la única compatible con otros preceptos constitucionales, muy especialmente los contenidos en los párrafos primero y octavo del apartado primero del art. 149» (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1.C).

En esa misma STC 149/1991, de 4 de julio, se advirtió que en la zona marítimo-terrestre, el Estado, como titular del demanio, se encuentra facultado 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. Por ello, de la doctrina constitucional hasta aquí citada cabe concluir que, aun cuando la titularidad del dominio público no es un criterio válido para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin embargo le corresponde al Estado definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización.

Concretamente es la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, la que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 132.2 CE, define los bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre, dentro de los cuales se integra la ribera del mar. A estos efectos, el art. 3.1 de ese texto legal delimita el concepto de ribera del mar en los siguientes términos:

«La ribera del mar y de las rías, que incluye:

a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujó de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.»

Este precepto, impugnado en su momento, no por trasgresión de norma alguna de delimitación competencial sino por la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica, fue enjuiciado por la STC 149/1991, de 4 de julio, que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad, contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. El fundamento jurídico 2 A) de dicha Sentencia consideró que el legislador estatal era libre para escoger los criterios definitorios del dominio público marítimo-terrestre que considerase más convenientes. Entre los

diversos impugnantes de la Ley 22/1988 se encontraba el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, que no cuestionó el citado art. 3.1 a).

Este Tribunal también estableció en esa misma Sentencia 149/1991, de 4 de julio, que la titularidad estatal de determinadas facultades relacionadas con la protección y defensa de un bien demanial no ha de interpretarse en el sentido de impedir el ejercicio de las correspondientes competencias de las diferentes Administraciones no titulares de ese bien que incidan sobre ese soporte. De esta forma, las limitaciones a las competencias autonómicas derivadas de dichas facultades estatales han de ser las imprescindibles para garantizar la defensa y la protección integral de dichos bienes sin pretender ordenar directamente el territorio, toda vez que la costa está sujeta a los instrumentos de ordenación territorial cuya aprobación corresponde en exclusiva al titular de dicha competencia. Por su parte, tampoco las Comunidades Autónomas, al ejercitar sus competencias sobre ordenación del territorio y, señaladamente del litoral, están legitimadas para adoptar cualquier tipo de decisión que interfiera sobre las facultades estatales relativas al dominio público marítimo-terrestre.

A partir de las consideraciones hasta aquí realizadas, podemos abordar ya el concreto enjuiciamiento de la disposición adicional impugnada. Una vez establecido que corresponde al Estado la definición legal del concepto de dominio público marítimo-terrestre y de los distintos elementos que lo integran, no puede ser aceptada la posible interpretación del precepto apuntada por la representación procesal del Gobierno y del Parlamento balear, en virtud de la cual la disposición adicional cuestionada únicamente tiene por finalidad posibilitar la realización de estudios tendentes a proporcionar información para el mejor ejercicio de las competencias propias. Dicha interpretación, que efectivamente no vulneraría las facultades estatales en relación con el dominio público marítimo-terrestre, choca con la dicción literal del precepto impugnado, y, en particular, con los imperativos términos («determinarán», «en ningún caso podrá considerarse») por él utilizados.

La competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Illes Balears en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, no le faculta para habilitar a los instrumentos de ordenación del territorio, como el plan territorial insular o los planes directores sectoriales, de rango reglamentario según dispone el art. 3.2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, y elaborados y aprobados, según los

casos, por los respectivos Consejos insulares o por el propio Gobierno autonómico, para que sean estos los que determinen, en la isla de Formentera, los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar así como tampoco para establecer *ope legis* un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público, excluyéndolos *a priori* de dicha calificación.

En relación con ello, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 A).

Por lo expuesto, la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999 incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias.

## FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucionales y nulos el art. 64.1, el carácter vinculante del informe previsto en el art. 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.

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

Dada en Madrid, a uno de marzo de dos mil siete.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.