

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 149/1991 de 4 Jul. 1991, rec. 1689/1988

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La inconstitucionalidad que los recurrentes denuncian se argumenta, en cada uno de los recursos y respecto de cada uno de los preceptos, mediante razones diversas que habrán de ser tomadas en consideración cuando, más abajo, los analicemos en detalle. El motivo común y fundamental que todos los recurrentes aducen para sostener la inconstitucionalidad de los artículos que integran el cuerpo de la Ley (de los elementos comunes a la impugnación de las Disposiciones transitorias y adicionales nos ocuparemos más tarde), utilizando en particular frente a cada uno de ellos, a veces como argumento único y directo, a veces solo de modo indirecto o en unión de otros, es, sin embargo, el de que mediante el establecimiento de estas normas el Estado invade la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo, e incluso la autonomía municipal. Parece indispensable, en consecuencia, antes de acometer el análisis en particular de los distintos preceptos, para facilitarlo y evitar reiteraciones, estudiar directamente el mencionado argumento.

A) La primera cuestión que al acometer tal estudio se nos plantea es la atinente a cuál sea el alcance que en relación con el litoral ha de otorgarse a la competencia sobre ordenación del territorio. Si hubiéramos de contemplar solo el texto de la Constitución esa cuestión no tendría apoyo en nuestro Derecho positivo, pues el art. 148.1.3.^a, que menciona como materia de posible competencia de las Comunidades Autónomas la de «ordenación del territorio», no establece, respecto de éste distinción alguna y ninguna duda cabe tampoco sobre la pertenencia del litoral al territorio. El bloque de la constitucionalidad que hemos de tomar en consideración para pronunciarnos sobre la validez o invalidez de las normas legales no está integrado, no obstante, solo por la Constitución, sino también por otras normas (art. 28 LOTC), entre las que figurar, muy destacadamente, las contenidas en los Estatutos de Autonomía. En este caso, los de siete de las ocho Comunidades recurrentes (esto es, todas ellas, salvo Cantabria) mencionan la competencia para la ordenación del litoral como distinta a la competencia para la ordenación del territorio, a la que viene a sumarse.

Esta diferenciación estatutaria entre ordenación del territorio y ordenación del litoral parece responder además a la creencia de que solo las Comunidades Autónomas constituidas al amparo de lo previsto en el art. 151 y Disposición transitoria segunda C. E. podían asumir desde el momento mismo de su creación competencia para la ordenación del litoral, que solo mediante reforma de su Estatuto, o por vía de delegación o transferencia, podrían hacer suya, añadiéndola a la competencia para la ordenación del territorio, las Comunidades creadas por la vía que abren el art. 143 y Disposición transitoria primera C.E. No solo se menciona, en efecto, la competencia para la ordenación del litoral en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y no, por el contrario, en los de Asturias, Cantabria y Murcia, sino que, de modo absolutamente expresivo, el Estatuto de Autonomía de Canarias menciona en un lugar (art. 29.1 I) la competencia sobre ordenación del territorio como competencia cuya titularidad se asume en ese momento y en otro distinto (art. 34) la competencia para la ordenación del litoral, que solo se recibirá cuando sea otorgada por vía de delegación o transferencia.

Esta interpretación que el legislador estatutario ha hecho de la norma constitucional quiebra,

sin embargo, en el caso del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, elaborado y promulgado según el procedimiento previsto en los arts. 143 y 146 C.E. y que, pese a ello, precisa (art. 10.3) que la ordenación del territorio incluye la del Litoral.

Nos hallamos así ante dos interpretaciones distintas de lo dispuesto en el art. 148.1.3.a de la C.E. Una, más restrictiva y sin apoyo alguno en la letra del precepto, para la cual el concepto de territorio no incluye el de litoral y que, en consecuencia, entiende que, inicialmente, la competencia para ordenar este último solo puede ser asumida por aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos solo han de tener en cuenta los límites establecidos en el art. 149. Otra, más amplia y en definitiva más congruente con el Texto constitucional, para la cual el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla.

Esta segunda interpretación del mencionado precepto (art. 148.1.3.ª) de la Constitución, priva de relevancia constitucional, en lo que toca a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la distinción, innecesaria por tanto a estos efectos, entre «territorio» y «litoral». Apoyándonos en ella no solo hemos de desechar las reservas que el Abogado del Estado (aunque de modo dubitativo y más bien en apoyo de otra argumentación) expresa sobre la constitucionalidad de Estatuto balear, sino afirmar también que se extiende a la ordenación del litoral la competencia que a Cantabria otorga su Estatuto de Autonomía (art. 22.3) sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.»

Esta afirmación no solo se fundamenta, como hemos visto, en el texto de la Constitución, sino incluso en el del propio Estatuto de Autonomía que, al definir el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 2.2), lo identifica con el de los «municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la actual provincia de Santander». Esta definición (coincidente, por lo demás, con la utilizada en los Estatutos de Autonomía de Asturias --art. 2-- y Murcia --art. 31 -, que no han sido parte en estos recursos) hace imposible la interpretación restrictiva y excluyente antes comentada, pues el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros.

Frente a esta conclusión solo cabe utilizar el argumento a contrario. Este solo tiene pleno sentido, sin embargo, cuando se comparan normas que tienen idéntico origen y el contenido de cada uno de los Estatutos de Autonomía tiene su origen en la iniciativa de órganos ad hoc cuyo criterio respecto del alcance de los conceptos utilizados por la Constitución pueden diverger de un caso a otro, sin que estas divergencias, en cuanto se muevan dentro del valor común de los términos empleados, deban ser necesariamente eliminadas por las Cortes Generales. No hay por tanto razón alguna para sostener que éstas, al aprobar el Estatuto de Cantabria, no han querido dar al concepto de territorio el valor pleno que en el Texto constitucional tiene, aunque en los proyectos de Estatuto de otras Comunidades Autónomas se hubiera hecho de él una interpretación más restringida y se hubiera creído necesario completarlo con una referencia específica al litoral, quizás por el distinto entendimiento que en ese momento se tenía de las competencias de las Entidades locales sobre el litoral. Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico «que ordene el litoral», concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que, a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia.

LA LEY Digital