

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 407** *Pleno. Sentencia 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 878-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, respecto de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad. Principios de seguridad jurídica y autonomía local, competencias de protección ambiental: nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos que introducen un incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera y privan a las normas transitorias de la condición de instrumentos de planeamiento ambiental; interpretación conforme con la Constitución de los preceptos legales autonómicos que pueden incidir sobre la protección del dominio público marítimo-terrestre, afectan a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y permiten la regularización de actividades carentes de licencia urbanística.*

ECLI:ES:TC:2019:161

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 878-2019, interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes del grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad. Ha comparecido y formulado alegaciones la representación procesal del Gobierno de la Región de Murcia. Ha sido ponente el magistrado don Alfredo Montoya Melgar.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 1 de marzo de 2019, se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados, integrantes del grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

Se imputa a toda la norma recurrida la vulneración del art. 9 CE al crear inseguridad jurídica. El recurso considera que la Ley 10/2018 adolece de una falta de claridad que

afecta, especialmente, a la regulación que contempla en materia urbanística y ambiental. Se afirma que se trata de un texto confuso, de difícil comprensión no solo para la ciudadanía, sino también para las administraciones que tendrán que aplicarla, «lo que va a generar no pocos problemas, generando una inseguridad jurídica que no se compadece con las exigencias del artículo 9 CE». Se produce así una quiebra del principio de seguridad jurídica que podría dar lugar, además, a actuaciones arbitrarias por parte de los poderes públicos que han de aplicarla, con quiebra del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, también consagrado en el art. 9 CE. Como muestra de esa inseguridad, señala el recurso el hecho de que la Ley modifica dieciséis textos legislativos, siendo algunas de estas modificaciones de gran calado, lo que altera el principio de división material del ordenamiento jurídico y perjudica el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas. Tras una extensa cita de la STC 135/2018, la demanda concluye esta alegación afirmando que la norma «crea una inseguridad jurídica que hace imposible tener certeza alguna de cuál es la regulación existente y cuáles serán los resultados jurídicos de su aplicación».

El recurso plantea la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley 10/2018. En primer lugar, alega que los arts. 1 a 5 vulneran los arts. 9, 137 y 140 CE. Señala que el contenido de estos preceptos es confuso, provocando incertidumbre sobre algunos aspectos como la naturaleza potestativa u obligatoria de la constitución de las denominadas «comunidades de gestión de área industrial». Indica que, mientras el art. 1 establece con carácter general la constitución de estas entidades con carácter potestativo, la lectura conjunta de los preceptos de ese capítulo y de la disposición final tercera genera ciertas dudas al respecto, pues si bien esta disposición remite a un posterior desarrollo reglamentario, el art. 3 regula el contenido mínimo de los convenios, y los arts. 4 y 5 la constitución y funcionamiento de las citadas entidades. Por otro lado, el art. 3, referido al «Convenio regulador entre ayuntamiento y comunidad de gestión del área industrial para la efectividad del deber de conservación y mantenimiento de la urbanización», contiene una regulación tan exhaustiva que vacía de contenido las competencias municipales, vulnerando así el principio de autonomía local, consagrado en el art. 137 en relación con el art. 140 CE.

En segundo lugar, se controvierte el art. 7.4 de la Ley 10/2018. Este precepto introduce una disposición adicional primera en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, que lleva por rúbrica «Incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera». El recurso considera que el apartado primero de esa disposición invade competencias locales por cuanto prevé la posibilidad del incremento de edificabilidad incluso cuando la resultante sea superior a la prevista en el planeamiento vigente. Se sostiene que el apartado 6 b) supone una invasión de competencias locales, al establecer que dicha renovación con prima de edificabilidad se podrá aplicar incluso a establecimientos ubicados en parcelas cuyo uso hotelero no esté autorizado, disponiendo en tales casos que el plan especial que se tramite «asignará a la parcela el uso hotelero exclusivo», vulnerando así la autonomía local para la determinación urbanística de los usos del suelo. Por otro lado, al no establecer excepción alguna, se entiende que también se podrá aplicar dicho incremento en edificaciones que se sitúen en la zona de servidumbre de protección regulada en la Ley de Costas, lo que es contrario a la regulación estatal y a la doctrina constitucional en la materia. Asimismo, se argumenta que el apartado noveno de la citada disposición es incompatible con el estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo establecido por el legislador estatal. Se refiere a incrementos de edificabilidad sobre los asignados a los terrenos por el instrumento de ordenación vigente y supone la exención del cumplimiento de determinados deberes y cargas urbanísticas a determinados propietarios por un hecho que nada tiene que ver con la configuración estatutaria de la propiedad del suelo. Se entienden vulnerados los arts. 7.1 y 18 del Real Decreto Legislativo 7 /2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU).

En tercer lugar, el recurso plantea la inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley 10/2018, que reforma la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. En su apartado uno, modifica el art. 26 de la citada Ley, posibilitando que los planes de ordenación territorial regulen los usos, obras e instalaciones de carácter provisional, lo que, a juicio de los recurrentes, condiciona y limita la competencia urbanística de la administración local, vulnerando así los arts. 137 y 140 CE. Por su parte, el apartado dos modifica el punto primero del art. 71, incorporando un segundo párrafo en el que se prevé la posibilidad de acordar la suspensión en la vigencia del instrumento de ordenación, en aquellos aspectos que entren en contradicción con el objeto de la modificación. El recurso considera que esta posibilidad daría lugar a un vacío normativo contrario al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9 CE. La previsión citada podría resultar asimismo contraria a lo dispuesto en el art. 25.3 TRLSRU. Finalmente, el apartado nueve priva a las normas transitorias de la consideración de instrumento de planeamiento urbanístico, lo que tiene efectos en el ámbito de las competencias autonómicas, «pero también supone una incidencia en la normativa básica estatal, la cual, en todo caso, delimita el ámbito de los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 21/2013, en razón del objeto y los efectos de los planes y programas, y desde ese punto de vista material, las normas transitorias encajan en el concepto material de plan del precepto básico, sea cual sea la consideración formal que la normativa autonómica quiera darle. Por tanto se contraviene el art. 149.1.23 CE por no respetar la normativa básica».

En cuarto lugar, se alega la inconstitucionalidad del art. 23.4 de la Ley 10/2018. Este precepto modifica el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia. Para los recurrentes, el nuevo precepto de la Ley 4/2009 resulta contrario a lo dispuesto en el art. 14.1 d) del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en tanto en cuanto considera como modificación no sustancial la inclusión de un foco que incremente la emisión másica de los contaminantes de la autorización ambiental integrada o del total de emisiones atmosféricas producidas en un porcentaje de entre el 25 y el 35 por 100, cuando de la interpretación de la legislación estatal se deduce que cuando se supere el 25 por 100 debe calificarse en todo caso como modificación sustancial. Tal consideración de inconstitucionalidad se ve reforzada por lo dispuesto en el art. 14.2 del Real Decreto 815/2013, el cual permite específicamente a las autoridades competentes para otorgar las autorizaciones ambientales integradas ser más restrictivas en el establecimiento de criterios para considerar una modificación como sustancial, pero no menos restrictivas, como es el presente caso.

Por último, se cuestiona la disposición adicional primera de la Ley 10/2018, pues el nuevo procedimiento que allí se regula pretende, más que una adecuación a la legalidad vigente de las actividades no conformes con el planeamiento, modificarlo para adecuarlo al uso que corresponda a dichas actividades, a fin de transformarlas en compatibles con el mismo, haciendo para ello uso de una nueva figura denominada «licencia provisional de actividad». No se busca adecuar los usos a la normativa, sino el planeamiento a los usos preexistentes, obviando que las licencias provisionales constituyen una excepción al principio general de ejecución del planeamiento conforme a sus determinaciones, lo que comporta que en su concesión y otorgamiento haya de seguirse un criterio restrictivo a fin de no convertir lo que es y debe ser excepcional en la regla general. Además, el nuevo procedimiento se solapa con otros ya existentes en la normativa vigente para efectuar regularizaciones urbanísticas y ambientales. En concreto, el previsto en los arts. 138 y siguientes de la Ley 4/2009, relativo al restablecimiento de la legalidad ambiental, así como los previstos en la Ley 13/2015, a través de las autorizaciones excepcionales por interés público, los usos y obras provisionales y el régimen de fuera de ordenación o de norma. Se crea con ello una inasumible inseguridad jurídica que vulnera el art. 9 CE.

2. Por providencia de 12 de marzo de 2019, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como a la Asamblea Regional y al Gobierno de la Región de Murcia, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 18 de marzo, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la diputación permanente de la cámara, en el sentido de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El abogado del Estado se personó en el proceso el día 25 de marzo de 2019, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Petición a la que accedió el Tribunal mediante diligencia de ordenación de la secretaria de justicia del Pleno de la misma fecha, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 15 de abril de 2019, exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten.

5. La presidenta del Congreso de los Diputados comunicó, mediante escrito registrado el día 8 de abril de 2019, el acuerdo de la mesa de la diputación permanente de la cámara en el sentido de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El 17 de abril de 2019, la letrada de la Región de Murcia, en representación del gobierno de esa comunidad autónoma, se personó en el proceso, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Petición a la que accedió el Tribunal mediante diligencia de ordenación de la secretaria de justicia del Pleno del 22 de abril, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

7. El 30 de abril de 2019, la presidenta de la Asamblea Regional de Murcia comunicó el acuerdo de la cámara en el sentido de personarse en el proceso y no formular alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad.

8. El 21 de mayo de 2019, la letrada de la Región de Murcia presentó sus alegaciones, solicitando la íntegra desestimación del recurso interpuesto.

Señala en primer lugar que el objeto del recurso se concreta en los arts. 1 a 5, 7.4, 22 y 23.4 y disposición adicional primera de la Ley 10/2018, que reproduce a continuación. Afirma que el recurso se interpone «con un objeto muy amplio y ambicioso, si bien, y según se desprende del escrito de demanda, la motivación de su impugnación se limita únicamente a concretos apartados de las citadas normas, más allá del genérico reproche de inseguridad jurídica por contravención del artículo 9 de la Constitución que al conjunto de la norma se vierte».

Abordando los motivos de inconstitucionalidad en el orden en el que se plantean en la demanda, la representación procesal del gobierno autonómico analiza la vulneración del principio de seguridad jurídica que se imputa a toda la norma. Indica que no es cuestionable la técnica normativa y conexión de materias de Ley 10/2018, pues, conforme a la doctrina constitucional, no es precisa identidad de materias ni homogeneidad, sino que basta con que exista afinidad entre las mismas. Afinidad que resulta del carácter transversal del fin perseguido por esta norma, que no es otro que el impulso de desarrollo económico regional, a través de medidas que afectaban a un

amplio elenco de regulaciones sectoriales, tal como puso de manifiesto la STC 70/2018, de 21 de junio, respecto a la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 2/2017. Con cita de la STC 132/2013, se pone de manifiesto que la reforma de muchas materias y sectores en un solo texto legal puede ser una mala técnica legislativa, pero de la que no cabe inferir necesariamente la vulneración de la seguridad jurídica. Sobre la alegación de falta de claridad de la norma, indica que no se precisan cuáles son las regulaciones concretas de la Ley 10/2018 de las que se desprenda esta falta de claridad o contradicción. Cabe afirmar, en suma, que la norma impugnada tiene un objeto perfectamente delimitado y definido que no ofrece incertidumbre a sus eventuales destinatarios.

En cuanto a los arts. 1 a 5, señala que el recurso cuestiona la regulación del deber de conservación y mantenimiento de los gastos de urbanización, pero sin concretar cuáles son las razones por las que se considera que pueda contravenir el orden constitucional, y las denominadas comunidades de gestión del área industrial, respecto de las cuales únicamente se pone de manifiesto una cuestión de confusión que pudiera arrojar el texto en cuanto al carácter potestativo de su creación. Con cita de doctrina constitucional sobre la autonomía local, la contestación a la demanda descarta que los arts. 1 a 5 no respeten el necesario margen de intervención de las entidades locales, en especial, en su art. 3, relativo a los convenios a suscribir por los ayuntamientos. Tampoco los preceptos serían confusos, pues regulan dos supuestos en los que, recayendo el deber de conservación total o parcialmente sobre los propietarios de suelo en las áreas industriales, la constitución de dichas entidades urbanísticas de conservación resultará preceptiva. La previsión de un contenido mínimo en cuanto a la constitución y funcionamiento de estas entidades no resulta incompatible con su posterior desarrollo reglamentario, ya que la ley trata de asegurar la existencia de un marco normativo mínimo, sin perjuicio de que el reglamento complemente ese mínimo establecido.

Sobre el art. 7.4, la letrada de la Región de Murcia, se refiere en primer lugar a la vulneración de la normativa básica en materia de costas. Indica que solo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección (cita STC 87/2012). La doctrina constitucional limita las competencias autonómicas cuando se pretende incidir en las limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo, el art. 7.4 de la Ley 10/2018 regula, en ejercicio de las competencias urbanísticas y de fomento del turismo, la articulación de medidas de promoción turística que en modo alguno inciden sobre el dominio público marítimo-terrestre, ni sobre las limitaciones que existen respecto de la zona de servidumbre de protección. No puede afirmarse que la simple previsión de esos incentivos de edificabilidad hotelera presuponga una incidencia sobre el dominio público marítimo-terrestre. Se trata de una medida general para cualquier establecimiento hotelero cualquiera que sea su ubicación en el territorio de la Región de Murcia, y no de forma singularizada para los que se encuentren afectados por la zona de servidumbre de protección. Por consiguiente, la norma autonómica no entra en contradicción directa con la norma básica, dado que ni regula aspectos relativos a la zona marítimo-terrestre y zona de servidumbre, que están dentro de las competencias estatales, ni tan siquiera el precepto que se cuestiona incide directamente sobre el dominio público marítimo-terrestre, de forma que pueda inferirse de ello una colisión con la norma básica.

Tampoco se invadirían competencias locales, dado el carácter potestativo de la regulación en torno al incremento de la edificabilidad, por lo que en modo alguno cabe concluir que la intención del legislador es establecer una imposición para el ente local limitativa de su capacidad decisoria, sino que le habilita potestativamente a dicho incremento, en los términos recogidos en la norma, de forma tal que no se impone un modelo urbanístico. Para poder implantar el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera es preciso formular y aprobar un instrumento de planeamiento urbanístico, plan especial o estudio de detalle, que se encuentra en el ámbito competencial del ayuntamiento, que aplicará el incremento de edificabilidad hotelera dentro de los márgenes definidos por la Ley.

Respecto al art. 22, se indica, en cuanto a los apartados 2 y 9, que la suspensión de instrumentos de ordenación se lleva a cabo con la aprobación inicial, conforme al régimen jurídico de la modificación urbanística, siempre que exista contradicción, quedando pendiente de resolver con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación modificado. No existe vacío normativo, pues queda suspendido en el aspecto objeto de modificación. Por otro lado, las normas transitorias que se configuran legalmente carecerán o no de efectos significativos en el medio ambiente cuando así se determine expresamente por el órgano sustantivo ambiental previsto en la legislación estatal en materia de evaluación ambiental estratégica, de tal forma que si de la evaluación ambiental simplificada se deriva que la actuación, por su contenido, no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, no será precisa la evaluación ambiental ordinaria. En ningún caso, la Ley pretende realizar una exclusión automática de dicho trámite que, en cualquier caso, es competencia del correspondiente órgano ambiental.

En cuanto al art. 23.4, la contestación a la demanda sostiene que no concurre el carácter menos restrictivo de la Ley respecto de la normativa básica, al considerar modificación sustancial en las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera grupos A y B, el incremento superior al 35 por 100 de la emisión, en lugar del 25 por 100 fijado en el artículo 14.1 del Real Decreto 815/2013. La letrada de la Región de Murcia sostiene que «a pesar de que el apartado cuarto no hace la indicación expresa de que es de aplicación a las autorizaciones ambientales sectoriales de atmósfera, lo cierto [es] que de la interrelación entre ambos apartados segundo y cuarto se puede concluir que el apartado cuarto no sería de aplicación a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada sino solo a las actividades sometidas a autorización ambiental sectorial por atmósfera», previstas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. A la vista del art. 22.2, que establece, en el caso de las autorizaciones ambientales integradas, la remisión a la legislación básica, es posible entender que la voluntad del legislador autonómico es la de precisar los términos en los que la modificación de una instalación sujeta a autorización sectorial de atmósfera tendrá el carácter de sustancial, dentro de la habilitación que le otorga a la comunidad autónoma la Ley 34/2007. Por consiguiente, se puede considerar que el art. 22.4, a pesar de una deficiente redacción, pues no precisa el tipo de autorización al que es de aplicación, esto es, autorización sectorial de atmósfera, no es contrario de forma directa a la norma básica en materia de autorizaciones ambientales integradas. En suma, «podemos considerar que a pesar de la redacción del artículo 22.4, si este es puesto en relación con el artículo 22.2, no se advierte colisión con la norma estatal básica en materia de autorizaciones ambientales integradas, y que por el principio de conservación de la norma no procedería la estimación de esta alegación de inconstitucionalidad».

Por último, acerca de la disposición adicional primera, indica que «la seguridad jurídica e igualdad en los procedimientos de regularización de actividades e instalaciones que prevé la Ley está[n] asegurada[s] en la medida en que el texto regula de forma precisa los elementos de juicio, documentos y justificaciones, que serán exigibles para su reconocimiento y, solo en caso de que no sea procedente, de forma siempre motivada sobre la base de dichos elementos, la administración podrá denegar la solicitud, quedando con ello asegurada la objetividad». No se trata de un procedimiento ajeno al procedimiento de legalización de actividades no autorizadas establecido en la Ley 4/2009, sino por el contrario, de una serie de trámites que, incardinados en dicho procedimiento, están destinados a la regularización de actividades. Dicho procedimiento de regularización de actividades queda definido en cuanto a los requisitos a cumplir para poder acogerse al mismo, en los apartados primero y segundo de la disposición adicional, a los que se añade la atribución al propio ayuntamiento de la facultad para apreciar si los puntos señalados por el titular de la actividad podrían ser objeto de análisis en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la Ley 13/2015. Por ello, se respeta la necesaria intervención municipal en este procedimiento, que responde básicamente a la necesidad de permitir que aquellas actividades que no disponen de la oportuna licencia de actividad por razones exclusivamente urbanísticas, puedan disponer de un título habilitante que

legítimo el ejercicio de la misma entre tanto se produce la oportuna adecuación del planeamiento urbanístico.

9. Por providencia de 10 de diciembre de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 12 de dicho mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes del grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.

Los actores alegan diversos motivos de inconstitucionalidad. En primer lugar, el recurso imputa a toda la norma recurrida la vulneración del art. 9 CE. Considera que la Ley 10/2018 crea inseguridad jurídica al adolecer de falta de claridad, lo que afecta especialmente a la regulación que contempla en materia urbanística y ambiental.

Subsidiariamente se plantea la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley 10/2018 por diferentes razones. Los arts. 1 a 5 serían contrarios a los arts. 9, 137 y 140 CE. El art. 7.4, en cuanto introduce una disposición adicional primera en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, que lleva por rúbrica «Incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera», vulneraría la autonomía local y también la legislación estatal, tanto en materia de costas como en relación con el régimen estatutario de la propiedad urbana. El art. 22, al modificar la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, violaría la autonomía local constitucionalmente garantizada en los arts. 137 y 140 CE, así como la seguridad jurídica que protege el art. 9 CE y la normativa básica en materia de evaluación de impacto ambiental. El art. 23.4 también sería contrario a las competencias estatales en materia de medio ambiente del art. 149.1.23 CE. Por último, el recurso sostiene la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera en relación con los arts. 9, 137 y 140 CE, al considerar que el nuevo procedimiento que se establece en dicha disposición es contrario a la autonomía local y, al solaparse con otros ya existentes en la normativa vigente, generaría inseguridad jurídica.

La representación procesal del Gobierno de la Región de Murcia ha negado las vulneraciones constitucionales denunciadas, interesando, en consecuencia, la desestimación del recurso.

2. La Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de la Región de Murcia, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.

Procede hacer referencia ahora al objeto y alcance de la disposición legal impugnada para así situar el recurso en su contexto.

La norma objeto del presente proceso tiene su origen en una proposición de ley registrada por dos grupos parlamentarios de la Asamblea Regional de Murcia, proposición de ley que, tras la tramitación reglamentariamente establecida, se aprobó el 18 de octubre de 2018 y fue publicada el día 10 de noviembre en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» como Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.

La Ley 10/2018 se compone de treinta y siete artículos, ordenados en cinco títulos, a los que siguen cinco disposiciones adicionales, una derogatoria y cinco finales.

El preámbulo de la norma expone entre otras cuestiones que su objetivo es la transformación del modelo económico regional como medio para la generación de

empleo sostenible y de calidad. Al respecto, indica que la modificación y mejora de la legislación «representa un paso importantísimo de aceleración para la transformación del modelo económico». Señala que «debido a la natural inercia del paso del tiempo ese *corpus* legislativo que influye directamente en el desarrollo del modelo económico se ha ido desperdigando en diferentes cambios de estructura administrativa, multiplicando las discrepancias y solapando la natural actividad de entidades y organismos. Esta desestructuración burocrática ha creado notables obstáculos para la necesaria y legítima iniciativa de empresarios y emprendedores que, a la postre, con su empeño y tesón son los genuinos creadores de empleo». Por ello, el preámbulo recalca que «el propósito final de la presente ley es homogeneizar los actuales desfases legislativos, adaptándolos a las actuales necesidades de un tejido empresarial moderno y competitivo como es el murciano, abarcando todos los sectores productivos sobre los que se fundamenta el futuro desarrollo económico y social de la Región de Murcia». También anuncia que incide sobre aspectos tales como «el empleo de calidad, la competitividad, la internacionalización y el crecimiento económico como factores esenciales para la transformación del modelo económico [que] atañen a sectores tan diversos como turismo, suelo industrial, consumo, ordenación del territorio, agroalimentario y medio ambiente», así como que «de manera más específica, como objetivo inmediato en la presente legislación, se simplificará cierta carga administrativa, sin menoscabo de la necesaria protección legal, para que aquella no se convierta en obstáculo para el desarrollo y la transformación del modelo económico».

A los fines indicados, la Ley 10/2018 tiene un amplio contenido normativo. En su título I («Infraestructuras industriales, turísticas, abastecimiento y sostenibilidad energética»), incluye una nueva regulación sobre la conservación de las áreas industriales de la comunidad autónoma; modifica la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia e introduce una serie de medidas en materia energética con el objetivo, bien de agilizar y simplificar determinados procedimientos administrativos, bien de introducir medidas en materia de sostenibilidad energética. El título II, relativo a la «intervención urbanística y medioambiental», reforma la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia y la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia. El título III es el relativo a «cooperativismo, comercio y protección de los consumidores y usuarios», que introduce cambios en la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de sociedades cooperativas de la Región de Murcia y en la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre régimen del comercio minorista de la Región de Murcia. A los espectáculos públicos se dedica el título IV, modificativo de la Ley 9/2016, de 2 de junio, de medidas urgentes en materia de espectáculos públicos en la comunidad autónoma de la Región de Murcia. Finalmente, en el título V se incluyen otras medidas con la finalidad común de facilitar la actividad económica en virtud de las cuales se modifican la Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del juego y apuestas de la Región de Murcia; la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia; la Ley 8/2007, de 23 de abril, de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación de la comunidad autónoma de la Región de Murcia; la Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de función pública, y la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de medidas tributarias, de simplificación administrativa y en materia de función pública. El conjunto de disposiciones adicionales y finales que completan la norma realizan, en su mayor parte, ajustes normativos relacionados con las medidas introducidas por la Ley 10/2018.

Reseñado el objeto normativo de la Ley 10/2018, ya hemos mencionado que el presente recurso imputa al conjunto de esta norma la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica, motivo que se examinará en primer lugar, para, si procede, abordar posteriormente los reproches de inconstitucionalidad que se dirigen a concretos preceptos de la Ley 10/2018. Análisis que, en su caso, se efectuará en el orden en el que tales reproches se plantean en la demanda.



3. Examen de la denunciada infracción del principio de seguridad jurídica por la Ley 10/2018 en su conjunto.

Analizaremos por lo pronto la queja relativa a la lesión del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE y que, a juicio de los recurrentes, queda mermado al incluir la ley impugnada normas que modifican numerosos textos legales, lo que dificultaría la comprensión de su alcance.

Se trata, por tanto, de un reproche referido a la técnica legislativa empleada en la elaboración de la Ley 10/2018, del que se derivaría, como consecuencia, la vulneración de la seguridad jurídica que protege el art. 9.3 CE.

Para responder a este reproche es preciso recordar la doctrina constitucional acerca de las leyes de contenido heterogéneo, como es el caso de la impugnada.

Esa doctrina se asienta sobre la premisa de que «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 a); 120/2012, de 4 de junio, FJ 3, y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 a)]. Así pues, la heterogeneidad intrínseca de las «leyes ómnibus» no está, *per se*, constitucionalmente proscrita, por el hecho de amparar «preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente» (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 3, citando la STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). La STC 136/2011, FJ 3, señala que «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa "[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí" [art. 5.2 c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional —como hacen los diputados recurrentes— supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido».

Más allá de la afirmación anterior, el Tribunal ha profundizado en la cuestión planteada, avanzando en la idea de que las leyes ómnibus o leyes transversales (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1) no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna, lesivas de precepto constitucional alguno. En lo que ahora interesa, la doctrina constitucional ha sostenido que no existe ningún óbice, desde «el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» (STC 199/2015, FJ 3). Heterogeneidad que «no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución» (STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 2).

En la sentencia 136/2011, FJ 9, el Tribunal tuvo ocasión de señalar, respecto de la eventual infracción del principio de seguridad jurídica por este tipo de leyes, en tanto que normas de contenido indefinido y sin objeto determinado, que «la norma impugnada tenía un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el "Diario Oficial de las Cortes Generales", como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el "Boletín Oficial del Estado"».

Esta doctrina sentada respecto a las leyes estatales resulta trasladable a las leyes autonómicas como la que ahora nos ocupa (SSTC 132/2013, FJ 1 y 84/2015, de 30 de abril, FJ 3), por lo que no cabe apreciar que, en el caso que examinamos, se vulnere la seguridad jurídica. Como ya se ha expuesto nos encontramos ante un texto legal resultante de la tramitación parlamentaria de una proposición de ley, publicado en el «Boletín Oficial de la Asamblea de la Región de Murcia», núm. 156, de 10 de septiembre de 2018, para conocimiento de todos sus eventuales destinatarios y de los integrantes de la asamblea autonómica, y que tras su aprobación definitiva por la cámara, se insertó, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 30.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», núm. 260, de 10 de noviembre de 2018, y en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 12, de 14 de enero de 2019. Consecuentemente, no puede hablarse de quiebra de la vertiente objetiva del principio de seguridad jurídica —identificada con la certeza del contenido de la norma en la STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 10, en unos términos luego reiterados, entre otras, en las SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5 y 37/2012, de 19 de marzo, FJ 8—, que es la aquí concernida.

Por tanto, no es posible apreciar la contravención del art. 9.3 CE, por lo que este motivo del recurso ha de ser desestimado.

#### 4. Impugnación de los arts. 1 a 5 de la Ley 10/2018.

Los arts. 1 a 5 regulan las denominadas «comunidades de gestión de área industrial», entidades urbanísticas de conservación de los polígonos industriales de la Región de Murcia, que asumen las funciones que enumera el art. 1. Se regula específicamente en dichos preceptos la conservación y mantenimiento de la urbanización en las áreas industriales de la Región de Murcia y el convenio a suscribir con el ayuntamiento correspondiente (arts. 2 y 3), así como la constitución y régimen de funcionamiento de la comunidad de gestión del área industrial (arts. 4 y 5).

Los recurrentes formulan dos tachas a estos preceptos. La primera es que consideran que su contenido es confuso, provocando incertidumbre sobre algunos aspectos como la naturaleza potestativa u obligatoria de la constitución de las denominadas «comunidades de gestión de área industrial». Señalan que mientras el art. 1 establece con carácter general la constitución de estas entidades con carácter potestativo, la lectura conjunta de estos preceptos y de la disposición final tercera genera dudas al respecto, ya que, si bien esta disposición remite a un posterior desarrollo reglamentario, el art. 3 ya regula el contenido mínimo de los convenios y los arts. 4 y 5 se refieren a la constitución y al funcionamiento de las «comunidades de gestión de área industrial». La segunda queja es la vulneración del principio de autonomía local que se imputa al art. 3 por la regulación detallada del «convenio regulador entre ayuntamiento y comunidad de gestión del área industrial para la efectividad del deber de conservación y mantenimiento de la urbanización». La letrada de la Región de Murcia sostiene, de contrario, que los preceptos no generan inseguridad jurídica ni, en el caso del art. 3, se vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada.

a) En la resolución de la primera queja planteada contra este grupo de preceptos ha de tomarse en consideración que, conforme a la doctrina de este Tribunal, «la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando "la claridad y no la confusión normativa" (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), y como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría

concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5, o 93/2013, de 23 de abril, FJ 10).

Proyectando esta doctrina sobre los preceptos impugnados, cabe concluir que su texto no es contrario al principio de seguridad jurídica.

El art. 1 regula las funciones de la denominada «comunidad de gestión del área industrial», una de las cuales es «asumir las obligaciones de mantenimiento y conservación de las obras de urbanización que vengan establecidas por el planeamiento o que voluntariamente se asuman», cuestión que concreta el art. 2 con una regulación que es, en realidad, trasunto de la prevista, con carácter general, en la legislación urbanística autonómica, en concreto, en el art. 188 de la Ley 13/2015. Precepto que, tras disponer que «[l]a conservación de la urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y servicios correspondientes, es competencia de la administración actuante» (apartado 6, segundo párrafo), se refiere a los supuestos en los que es posible que dicho deber corresponda, total o parcialmente, a los propietarios. Eso ocurre cuando así lo prevea expresamente el planeamiento urbanístico, en función de los resultados del informe de sostenibilidad económica [apartado 7 a)] o cuando los propietarios lo asuman voluntariamente [apartado 7 b)]. En estos dos casos, los propietarios «se organizarán en entidades dedicadas, de forma exclusiva o no, a la conservación de dichas obras, con el régimen que se establezca por vía reglamentaria o mediante convenio» (apartado 8). A partir de dicha regulación, los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 10/2018 son consecuencia de aplicarla a un ámbito material determinado, el de los polígonos industriales ubicados en la comunidad autónoma. Existe así un criterio general en la legislación autonómica murciana al que es posible reconducir los preceptos legales cuya validez controvierten los actores en este proceso constitucional.

Por tanto, los preceptos impugnados no generan inseguridad jurídica alguna, en cuanto que suponen concretar, específicamente para el caso de los polígonos industriales de la Región de Murcia, una regulación que, en sus rasgos generales, ya se encuentra prevista en la legislación urbanística de la comunidad autónoma. Tampoco vulnera la seguridad jurídica el hecho de que la norma prevea el desarrollo reglamentario de estos preceptos, pues, además, la disposición final tercera, tercer párrafo, relativa precisamente a la constitución de estas comunidades de gestión, contribuye a precisar aquellos aspectos que han de ser objeto de regulación en el plazo de un año previsto en esa misma disposición final tercera.

b) La segunda queja relativa a la vulneración de la autonomía local se formula frente al art. 3, que se considera excesivamente detallado, al extremo de vaciar las competencias municipales.

Esta queja no se presenta mínimamente argumentada, por lo que procede su desestimación, sin perjuicio de advertir, de un lado, que la regulación del art. 3 y del posible contenido del convenio se inserta en la definición de las competencias locales que corresponde llevar a cabo al legislador sectorial competente (por todas, STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 9), en este caso, el autonómico en materia de urbanismo (art. 10.1 b) del Estatuto de Autonomía); y de otro lado, que el art. 3 no diseña el contenido del convenio con carácter imperativo, sino que, cuando afirma que «en el convenio regulador se procurará precisar», está implícitamente otorgando un margen a la administración actuante respecto a las cuestiones a tratar en el mismo.

En conclusión, debe ser desestimada la impugnación de los arts. 1 a 5 de la Ley 10/2018.

5. Impugnación del art. 7.4, en cuanto añade una disposición adicional primera a la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, en relación con el denominado incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera.

La mejor comprensión de las quejas que se formulan frente a esta disposición adicional primera hace conveniente reproducir su contenido.

«Disposición adicional primera. *Incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera.*

1. En la renovación edificatoria de un hotel existente se podrá admitir un incremento de la edificabilidad asignada a la parcela por el planeamiento vigente, siempre y cuando la categoría resultante del establecimiento tras la renovación sea como mínimo tres estrellas.

2. También se podrá admitir ese incremento de edificabilidad para la transformación en hotel, de al menos tres estrellas, de otros establecimientos de alojamiento turístico reglado existentes.

3. La renovación podrá consistir en obras de reforma, ampliación, e incluso de reconstrucción parcial o reedificación total tras la demolición del edificio preexistente.

4. El incremento de edificabilidad dependerá de la categoría resultante de la actuación de renovación y como máximo podrá ser del:

- a) 20 por 100 para hoteles de tres estrellas.
- b) 30 por 100 para hoteles de cuatro estrellas.
- c) 40 por 100 para hoteles de cinco estrellas.

5. El volumen resultante se podrá destinar a cualquier dependencia del hotel, tanto para habitaciones como para espacios generales, debiendo constituir la totalidad del establecimiento una unidad de explotación.

6. En la ordenación del volumen edificable resultante en la parcela se tendrá en consideración las circunstancias de ordenación del entorno y se reducirá en lo posible la incidencia sobre los predios colindantes, realizándose mediante alguno de los instrumentos de planeamiento previstos en la legislación urbanística:

- a) Si la parcela estuviera ya calificada de uso hotelero, la ordenación de volumen se podrá realizar mediante un estudio de detalle.
- b) En caso contrario, se realizará mediante un plan especial que, además de ordenar el volumen con los mismos criterios anteriores, asignará a la parcela el uso hotelero exclusivo.

7. Con anterioridad a la aprobación del instrumento urbanístico indicado en el punto anterior, será necesario el informe previo, preceptivo y vinculante del departamento autonómico competente en turismo sobre la adecuación de la actuación de renovación hotelera a la normativa turística y categoría solicitada, debiéndose aportar a tal fin el anteproyecto del establecimiento con detalle suficiente sobre las nuevas características, instalaciones y servicios.

8. Estas actuaciones de renovación hotelera tienen la consideración de proyectos de interés turístico a los efectos previstos en esta ley, reduciéndose en consecuencia los plazos de tramitación aplicables a los planes y proyectos necesarios para su realización.

9. Cuando la actuación de renovación hotelera se desarrolle sobre una parcela situada en un ámbito urbano o urbanizable en proceso de gestión y ejecución, la aplicación de la prima de aprovechamiento se sumará a los derechos que inicialmente correspondan su beneficiario, sin afectar a la equidistribución y cesión, pero sí deberá ser tomada en cuenta en la liquidación provisional o definitiva de los gastos de urbanización, contribuyendo a los mismos.

10. Las edificaciones resultantes se destinarán obligatoriamente a uso turístico hotelero.»

Los recurrentes formulan tres reproches a esta norma. En primer lugar, consideran que, al no establecer excepción alguna, podría aplicar el incremento de edificabilidad a edificaciones que se sitúen en la zona de servidumbre de protección regulada en la Ley 22/1998, de 28 de julio, de costas, vulnerando con ello el art. 149.1.23 CE. En segundo lugar, entienden que los apartados 1 y 6 b) suponen una invasión de las competencias locales y, por último, el apartado 9 sería contrario a los arts. 7.1 y 18 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto

Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU). La representación procesal del gobierno autonómico ha negado, en cuanto a lo primero, que la disposición impugnada entre en colisión con la Ley 22/1998, a la vez que señala que los apartados 1 y 6 b) respetan la autonomía municipal en materia urbanística.

Examinaremos en primer lugar el reproche de vulneración de la autonomía local; en segundo término, la denunciada infracción de la legislación estatal de costas; y, finalmente, la tacha que se formula frente al apartado 9.

a) La infracción de las competencias locales que se predica de los apartados 1 y 6 b) de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, redactada por el art. 7.4 de la Ley impugnada.

Para valorarla, debemos partir de que la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina [por todas, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4 a)], como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas, como recuerda la STC 41/2016, FJ 11 b), cuando afirma que «al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de ‘libertad de configuración’, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]».

Es innegable que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente [art. 25.2 a) de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local]. De ello se ha hecho eco este Tribunal en múltiples ocasiones: «no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» [SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13; 104/2013, de 25 de abril, FJ 6, y 154/2015, de 9 de julio, FJ 5 a)]. Por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), el legislador autonómico, al realizar esta tarea en la que se configuran las competencias locales, debe graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales. Respetando lo anterior, está legitimado «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)» (STC 159/2001, FJ 4).

Pues bien, trasladando la doctrina expuesta al supuesto enjuiciado, es posible apreciar que el legislador pondera los intereses afectados de un modo que no puede considerarse contrario al principio constitucional de autonomía local.

Por un lado, la norma persigue un objetivo sectorial en materia de turismo que se inserta en las competencias autonómicas [art. 10.1 n) del Estatuto de Autonomía], ya que tiene como objetivo potenciar la calidad de los establecimientos turísticos, facilitando la renovación, modernización, ampliación o sustitución de los alojamientos existentes, procurando que ostenten una determinada clasificación turística, la de tres estrellas o superior. Dicho objetivo se intenta conseguir de un modo respetuoso con las competencias locales. El apartado primero no impone el incremento de la edificabilidad sino que la posibilita («se podrá admitir un incremento de la edificabilidad asignada a la parcela por el planeamiento vigente»). De esta manera, únicamente permite que puedan contemplarse incrementos de edificabilidad si lo tiene por conveniente el responsable del

planeamiento, esto es, el ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre el hotel, el cual, además, respetando los máximos que fija el apartado cuarto, ha de concretar el incremento de edificabilidad que otorgue.

Por otra parte, la interpretación conjunta de los apartados primero y sexto de esta disposición adicional excluye el riesgo de que el incremento de edificabilidad se lleve a cabo al margen del planeamiento. Ambas reglas han de leerse de forma integrada con la legislación autonómica en materia de urbanismo. De esta manera, conforme a su tenor, llevan a la necesaria conclusión de que, para poder implantar el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera, ha de acomodarse el planeamiento urbanístico preexistente, puesto que es preciso formular y aprobar un instrumento urbanístico, plan especial o estudio de detalle, en los términos previstos en la Ley 13/2015 (arts. 125 y ss. para los planes especiales, y 139 para los estudios de detalle), cuya aprobación corresponde en todo caso a los ayuntamientos competentes [arts. 146.3, 154.2, 164 c) y 166.3 de la Ley 13/2015].

Por tanto, no se produce aquí actuación alguna al margen del planeamiento, extremo en el que los recurrentes centraban su queja. Tampoco la referencia a que el plan especial asignará a la parcela el uso hotelero exclusivo vulnera las competencias locales, en cuanto persigue asegurar que el incremento de edificabilidad otorgado se destine precisamente a la finalidad prevista por la norma.

En conclusión, en el ámbito regulado por los apartados 1 y 6 b) de la norma cuestionada, conservan los entes locales un margen de decisión propia, tal y como reclama la doctrina constitucional sobre autonomía local, lo que ha de llevarnos a desestimar la impugnación formulada por este motivo.

b) La denunciada vulneración de la legislación estatal de costas se basa en que los recurrentes entienden que el silencio de la norma hace posible la infracción del régimen de edificación en la zona de servidumbre de protección prevista en los arts. 23 y siguientes de la Ley de costas.

El art. 25.1 de la Ley de costas, desarrollado por el art. 46 a) del Reglamento general de costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, prohíbe las edificaciones destinadas a residencia o habitación en dichas zonas, incluyendo las hoteleras. Por su parte, la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas, relativa a las edificaciones existentes antes de su entrada en vigor, tampoco permite tales incrementos de edificabilidad en las zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de protección. Las prohibiciones referidas a la zona de servidumbre de protección, que tienen la finalidad de proteger los valores naturales y paisajísticos del demanio, son normas de legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el transitorio. Conforme a la doctrina constitucional [entre otras, SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8 a); 198/1991, de 17 de octubre, FJ 3 f); 233/2015, de 5 de noviembre, FFJJ 8 y 16, y 6/2016, de 21 de enero, FJ 4 a)], en ambos casos se trata de regulaciones que el Estado puede legítimamente adoptar en cuanto con ellas fija, en atención a la tutela de los intereses ambientales y de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, un marco que ha de ser respetado por la legislación autonómica.

Por tanto, si el silencio de la norma acerca del respeto a las limitaciones a la edificación que deriva de la legislación estatal de costas se interpretase en el sentido de que el incremento de edificabilidad que regula puede acordarse al margen de dichas limitaciones, la norma sería inconstitucional, tal como los actores denuncian.

Sin embargo, como recuerda la STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9, en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, han de tenerse en cuenta dos precisiones. La primera, que «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5 y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada

a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal» (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). La segunda precisión se refiere a que la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

Ambas circunstancias concurren en el presente caso.

El silencio de la norma impugnada no puede interpretarse en un sentido excluyente de los mecanismos que el Estado ha previsto para acomodar el ejercicio de las competencias autonómicas con las medidas adoptadas para la protección del dominio público marítimo-terrestre. En tal sentido, nada hay en el precepto recurrido que impida que, en la elaboración de los necesarios planes especiales o estudios de detalle a los que se refiere el apartado seis del precepto, resulte de aplicación la legislación estatal en materia de costas [art. 112 a) de la Ley 22/1988], en lo relativo al informe preceptivo y vinculante que ha de emitir la administración del Estado sobre planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22/1988 y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación [al respecto, STC 149/1991, FJ 7 A) c) y D) a)]. De este modo, es posible evitar la colisión de las competencias estatales y autonómicas cuando ambas actúan, simultáneamente, sobre la zona de la servidumbre de protección, preservando así las prohibiciones que, por razones medioambientales ha establecido el Estado.

Así entendido, el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducido por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, no incurre en la vulneración constitucional que los recurrentes denunciaban. Esta interpretación se llevará al fallo.

c) El apartado noveno, pese a su ubicación sistemática, se refiere a un supuesto diferente de los anteriores que integran esta disposición adicional, relativos a proyectos de renovación de instalaciones hoteleras ya construidas en los que se admite un incremento de la edificabilidad inicialmente prevista.

El caso que ahora se plantea no es el de una renovación de un edificio existente sino el desarrollo de una actuación sobre una parcela situada en un ámbito urbano o urbanizable en proceso de gestión y ejecución en la que se pretende edificar un hotel. En ese caso, la norma otorga una prima de aprovechamiento sobre el otorgado por el planeamiento, en función de la categoría del hotel. Así se deduce del preámbulo de la Ley 10/2018, cuando afirma que «[c]omplementario a la medida anterior y con el objetivo de incrementar la planta hotelera, se flexibiliza y aumenta la cuantía de la prima de aprovechamiento urbanístico para la implantación de hoteles en parcelas residenciales prevista en nuestra Ley de ordenación territorial y urbanística, que no quedará acotada al 20 por 100 sino que dependerá de la categoría resultante del establecimiento». Se relaciona, por tanto, tal regulación con lo dispuesto en determinados preceptos de la legislación urbanística murciana que también han sido modificados por la Ley 10/2018. En concreto, el art. 116.4 de la Ley 13/2015 permite que el plan general municipal de ordenación pueda «determinar las condiciones y ámbitos de aplicación de primas de aprovechamiento de hasta el 20 por 100 para usos que se propongan opcionalmente como alternativos al residencial no protegido, tales como el destinado a vivienda de protección pública, el hotelero u otros de menor valor lucrativo, siempre que sean compatibles con el residencial, debiendo prever el aumento correspondiente de dotaciones aplicando los estándares fijados por el planeamiento. Para el uso hotelero la prima dependerá de la categoría del establecimiento, siendo del 20, 30 y 40 por 100 para

hoteles de tres, cuatro y cinco estrellas respectivamente». Una regulación similar aparece en el art. 132.4 para el caso de los planes especiales de ordenación urbana.

El apartado noveno se refiere a actuaciones en dos tipos de suelo de los previstos en la legislación urbanística murciana. En primer lugar, el suelo urbano (art. 80 de la Ley 13/2015), tanto consolidado (los terrenos que, conforme a lo dispuesto en la legislación estatal, están en situación de suelo urbanizado) como sin consolidar (los terrenos que el planeamiento delimite como unidad de actuación para su urbanización, mediante la ejecución de un proyecto de urbanización y la redistribución equitativa de beneficios y cargas) y, en segundo lugar, el suelo urbanizable, del que hay que entender que, con la mención al proceso de gestión y ejecución, se está refiriendo específicamente al suelo urbanizable sectorizado del art. 84.3 (el que así se delimite para su urbanización, según el modelo y estrategia de desarrollo del planeamiento urbanístico, determinando su ejecución).

Ya se ha expuesto que la queja de los recurrentes se ciñe a que la prima de aprovechamiento que el precepto regula quede excluida de los deberes de equidistribución y cesión que pesan sobre los propietarios de estos tipos de suelo, lo que, a su juicio, sería contrario a los arts. 7.1 y 18 TRLSRU, en cuanto en estos preceptos se plasma el principio general de equidistribución de cargas y beneficios en la ejecución del planeamiento urbanístico. Se trata de una controversia competencial que, dados los términos en los que se plantea, se inserta en la materia de urbanismo. Para evitar reiteraciones innecesarias, damos ahora por reproducido el fundamento jurídico 2 de la STC 143/2017, de 14 de diciembre, en el que se expone la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales estatales y autonómicos en relación con esta materia.

Concretamente, se plantea un supuesto en el que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución, sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias (así, en las SSTC 155/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 y 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3, con cita de otras). En casos como este, para que concurra la infracción constitucional denunciada se precisan dos condiciones (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3 y 94/2014, de 12 de junio, FJ 2): (i) en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; (ii) en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial, pues si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal, debe concluirse que aquella ha respetado las competencias del Estado.

Resulta, por tanto, preciso examinar las normas estatales que los actores entienden vulneradas. El art. 7.1 TRLSRU regula, a los efectos que nos ocupan, las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones edificatorias. Entre las primeras, se encuentran las actuaciones de urbanización, referidas al suelo urbanizable [apartado 1 a)], y las denominadas actuaciones de dotación [apartado 1 b)] relativas al suelo ya urbanizado. El art. 18 de la misma norma se refiere a los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, entre los que se encuentra la cesión de suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas, así como aquel, con destino a patrimonio público de suelo que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Ambos preceptos han de considerarse dictados legítimamente al amparo del art. 149.1.1 CE, en cuanto que, al contribuir a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes. Así lo reconoció la STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 15 y 17,



al afirmar que la regulación de los derechos y deberes de los propietarios del suelo forma parte de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.1 CE. La razón es que, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 164/2001, de 11 de julio, FJ 21; 54/2002, de 27 de febrero, FJ 5, y 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7) los deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico contribuyen a definir el régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana y, en cuanto tales, limitan el ejercicio de la competencia autonómica en materia de urbanismo, pues esa competencia «ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)» [STC 61/1997, FJ 6 b)].

En particular, el referido art. 7.1 no establece por sí regulación urbanística alguna ni, por tanto, impone modelo alguno a las comunidades autónomas. Se limita a definir determinados conceptos que se utilizan posteriormente en otros preceptos de la Ley y tienen un carácter puramente instrumental respecto a estas regulaciones [en un sentido similar, STC 141/2014, FJ 8 c)]. Por su parte, el art. 18 integra el deber básico de entrega de suelo que se anuda a las actuaciones de transformación urbanística con la finalidad de garantizar la igualdad en el cumplimiento del deber y, por tanto, tiene clara cobertura en el art. 149.1.1 CE. No obsta a su naturaleza de condición básica la constatación de que la norma opte por garantizar un porcentaje mínimo o máximo o que prevea modulaciones y excepciones a la obligación de reserva. El precepto establece una regla básica y de alcance general y, junto a ella, reglas especiales que también tienen ese mismo carácter básico y que, por tanto, son aplicables por igual en todo el territorio nacional y a todos los propietarios y empresarios que procedan a la transformación urbanística de terrenos (STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 6).

Así pues, conforme a las normas estatales, la equidistribución es un deber que pesa sobre los propietarios de suelo sujeto a transformación urbanística, así como sobre los propietarios de suelo urbano, en la medida que supone un principio que tiene por finalidad garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad [STC 143/2017, FJ 20 b)]. Es cierto que, como señaló el ATC 184/2015, de 3 de noviembre, FJ 3 b), «no está de más recordar que la equidistribución, esto es, el reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento, no aspira a lograr una igualdad suprema, sino que es un intento de igualar en la medida establecida por la Ley. No hay equidistribución de beneficios y cargas entre distintas clases de suelo; tampoco tiene que haberla necesariamente entre sectores distintos de la misma clase de suelo, ni siquiera entre los propietarios afectados por el mismo plan, pero incluidos en diferentes ámbitos o unidades de ejecución».

En el caso que examinamos, sin embargo, esa desigualdad entre los propietarios no deriva de lo anteriormente expuesto, sino exclusivamente de que se trata de una actuación concreta, la construcción de una instalación hotelera, a la que se concede una prima de aprovechamiento que queda excluida de los deberes de equidistribución y cesión únicamente por tratarse de un hotel, alterando incluso la regla general establecida en los arts. 116.4 y 132.4 de la Ley 13/2015, que obliga a que tales primas lleven consigo «el aumento correspondiente de dotaciones aplicando los estándares fijados por el planeamiento».

Se frustra así, por tanto, el fin buscado por el art. 149.1.1 CE y por las normas estatales dictadas a su amparo, la igualdad mínima de los propietarios de suelo respecto a la equidistribución de beneficios y cargas. Consecuentemente el inciso «sin afectar a la equidistribución y cesión» del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, es inconstitucional y nulo.

6. Impugnación del art. 22, en cuanto modifica la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

El art. 22 introduce numerosas modificaciones en la Ley 13/2015. De estas modificaciones, los diputados que han interpuesto el recurso controvierten las de los apartados primero, segundo y noveno.

a) El apartado primero modifica el art. 26.2 b) de la Ley 13/2015, que pasa a tener la siguiente redacción:

«Normativa: disposiciones de carácter general y específico, suelos protegidos y de restricción cautelar de usos, y actuaciones propuestas. Caso de regular los usos, obras e instalaciones de carácter provisional, deberá hacerlo de manera específica.»

Los recurrentes argumentan que con ello se posibilita que los planes de ordenación territorial regulen los usos, obras e instalaciones de carácter provisional, lo que condiciona y limita la competencia urbanística municipal, vulnerando así la autonomía local de los arts. 137 y 140 CE. La letrada del Gobierno de la Región de Murcia sostiene que la norma no afecta a la autonomía local.

El precepto impugnado se refiere a los denominados planes de ordenación territorial, definidos en el art. 25.1 de la Ley 13/2015 como los «instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las directrices de ordenación territorial, o de forma autónoma». Sus funciones, según el art. 25.2 se refieren a «la ordenación integrada de ámbitos subregionales, comarcales o supramunicipales, mediante la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas de interés regional, para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y la ejecución de infraestructuras generales» o a «la planificación de sectores de actividad específica que por tener incidencia territorial requieren un instrumento técnico de apoyo para la expresión y formulación de sus políticas sectoriales». El art. 26 regula el contenido y la documentación que han de reunir estos planes, entre la que, además de otras relativas a la memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad de su formulación, planos de ordenación, memoria económica, estudio de impacto territorial y documento ambiental, se encuentra la relativa a la normativa, en la que se puede incluir la regulación de los usos, obras e instalaciones de carácter provisional.

El mero hecho de que el artículo cuestionado se refiera, como un posible contenido de las normas que han de incluirse en un proyecto de plan de ordenación territorial, a aquellas que regulen usos, obras e instalaciones de carácter provisional, no vulnera la autonomía municipal. Las decisiones sobre estos usos, obras e instalaciones de carácter provisional «quedan para la regulación urbanística autonómica (bien directamente, bien a través de la regulación de los planes urbanísticos locales)» (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 29). A la comunidad autónoma corresponde diseñar el sistema jurídico de ordenación del territorio y utilización del suelo, el cual enmarca el ámbito en el que habrá de moverse el planificador local, lo que no representa vaciamiento alguno de las competencias urbanísticas locales sino prevalencia del interés supramunicipal que expresan los planes a los que se ordena jerárquicamente la planificación municipal. En ejercicio de dicha competencia, la previsión impugnada se sitúa, atendiendo a su contenido y ubicación sistemática, en el plano normativo, en concreto, el relativo al establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal. Tampoco obvia la actividad municipal sobre la asignación de dichos usos, con lo que no se merman las potestades de intervención y de vigilancia y control municipal. Finalmente, ha de advertirse que existe intervención municipal en la elaboración de estos instrumentos de

ordenación, puesto que el art. 70.2 de la Ley 13/2015 prevé expresamente la audiencia a los ayuntamientos afectados por el plan.

En suma, por todo lo expuesto, esta impugnación debe ser desestimada.

b) El apartado segundo del art. 22 modifica el art. 71.1 de la Ley 13/2015 añadiendo un segundo párrafo con la siguiente redacción:

«La aprobación inicial de la modificación de un instrumento de ordenación territorial podrá implicar, caso de que así se acuerde, la suspensión en la vigencia del instrumento modificado en aquellos aspectos que entren en contradicción con el mismo. Dicha suspensión podrá llevarse a cabo una vez realizada la citada aprobación inicial mediante orden del consejero competente en ordenación territorial. La duración de dicha suspensión deberá acordarse de manera expresa teniendo una duración máxima de un año, prorrogable por otro año adicional.»

Los actores entienden que la suspensión que regula el precepto impugnado da lugar a un vacío normativo contrario al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. Esta previsión podría resultar asimismo contraria al art. 25.3 TRLSRU. La letrada de la Región de Murcia ha negado que exista vacío normativo, sino que únicamente quedan suspendidos aquellos aspectos que van a ser objeto de modificación.

En la queja de vulneración del art. 25.3 TRLSRU debemos atender a «la consolidada doctrina constitucional según la cual la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa, así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Por ello, resulta carga de los recurrentes, no solo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal, mediante un análisis clarificador de las cuestiones que se suscitan. Si no se atiende esta exigencia, no podrá desvirtuarse la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley» (STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 6).

En este caso, los recurrentes no despliegan esfuerzo argumentativo alguno para justificar en qué medida las previsiones que impugnan son contrarias al art. 25.3 TRLSRU, lo que lleva a la desestimación de la impugnación planteada por este motivo.

Idéntica suerte ha de correr la denunciada infracción de la seguridad jurídica, vinculada, sin más argumentación, al supuesto vacío que se derivaría de la suspensión.

La norma se refiere a los instrumentos de ordenación del territorio, planes de ordenación de playas y estrategias territoriales previstas en los títulos II, III y IV de la Ley 13/2015. Caso de que dichos instrumentos se encuentren en trámite de modificación, el precepto posibilita que, mediante orden del consejero competente en materia de ordenación del territorio, la aprobación inicial de la modificación implique la suspensión en la vigencia del instrumento en aquellos aspectos que entren en contradicción con la misma, suspensión expresa que tiene una duración máxima de un año prorrogable por otro adicional. La aprobación inicial a la que se refiere el precepto, que corresponde en todo caso al consejero competente en materia de ordenación del territorio, es la fase final del proceso de elaboración de la modificación proyectada o, si se prefiere, el momento inicial de su procedimiento de aprobación que requiere, entre otros trámites, la posterior información pública (art. 70.2), la aprobación provisional por el consejero competente (art. 70.3), la formulación de la declaración ambiental estratégica (art. 70.4) y, finalmente, la resolución definitiva del Consejo de Gobierno, mediante decreto y a propuesta del consejero competente en materia de ordenación del territorio (art. 70.7).

En ese contexto de modificación de un instrumento de planeamiento, la previsión impugnada no carece de explicación, pues con ella se trata de evitar la realización de actuaciones que, a la postre, resulten incompatibles con la planificación territorial resultante de la modificación, asegurando la efectividad de un planeamiento futuro (en un sentido similar, art. 145.4 de la Ley 13/2015, respecto a la suspensión total o parcial de los instrumentos de planeamiento urbanístico). Tampoco es una suspensión indefinida, ya que tiene límite temporal, ni absoluta, pues se refiere solamente a aquellos aspectos de la

modificación que entren en contradicción con lo previsto inicialmente en el instrumento de ordenación territorial, en el modo en que se determine por orden del consejero competente en la materia, el cual debe, en todo caso, pronunciarse respecto al alcance de la suspensión y los efectos que produce en relación con la ordenación a aplicar.

Por tanto, esta impugnación no puede ser estimada.

c) El apartado noveno del art. 22 modifica el art. 145.4 de la Ley 13/2015, que pasa a tener la redacción siguiente:

«En casos excepcionales, el Consejo de Gobierno, mediante acuerdo y a propuesta del consejero competente en materia de urbanismo, podrá suspender de forma total o parcial la vigencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico para garantizar su adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio, para defender otros intereses supramunicipales o para instar la revisión de su planeamiento.

El acuerdo de suspensión de vigencia, previa audiencia a los ayuntamientos afectados, deberá indicar los instrumentos cuya vigencia se suspenden, el alcance de la suspensión, los plazos en los que deban revisarse o modificarse los instrumentos suspendidos y la normativa que haya de aplicarse transitoriamente.

El acuerdo se notificará al ayuntamiento y se publicará en el "Boletín Oficial de la Región de Murcia".

Este régimen jurídico, que se concretará en unas normas transitorias, no tendrá la consideración de instrumento de planeamiento a efectos urbanísticos ni ambientales cuando no realicen modificación alguna en la clasificación prevista en el planeamiento y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a:

- Al suelo urbano.
- Suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizadorio.
- A los núcleos rurales.

Su alcance y objeto estará limitado a establecer el mínimo contenido normativo necesario que permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores, sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente.»

Los diputados que han interpuesto el recurso entienden que privar a las normas transitorias de la consideración de instrumentos de planeamiento tiene incidencia en la normativa básica medioambiental, concretamente en los arts. 5, 6 y 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, pues tales normas transitorias, con independencia de la calificación que les otorgue el legislador murciano, encajan en el concepto material de plan que deriva de los preceptos estatales, a efectos de su sometimiento a la preceptiva evaluación ambiental. Se vulnera con ello el art. 149.1.23 CE. La representación procesal del Gobierno de la Región de Murcia ha sostenido que la cuestión de si las normas transitorias tienen o no efectos significativos sobre el medio ambiente deberá determinarlo el correspondiente órgano ambiental, por lo que no existiría la vulneración denunciada.

Estas normas transitorias, a las que ya aludía el art. 145.4 en su redacción inicial, vienen a sustituir temporalmente y en supuestos excepcionales, al plan general municipal de ordenación. En lo concretamente cuestionado, el precepto prescribe que, en los casos en los que no introduzca cambios en la clasificación del suelo prevista en el planeamiento y no establezca el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a suelo urbano, suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizadorio o núcleos rurales, no se produce una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente.

Lo que se plantea aquí es que esa regulación, contenida en los dos últimos párrafos del art. 145.4 de la Ley 13/2015, introducidos por la Ley 10/2018, vulnera el art. 149.1.23 CE, que habilita al Estado para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que puedan establecer las comunidades autónomas, competencia en la que se fundamenta la Ley 21/2013. La controversia competencial así trabada se encuadra, por tanto, en la materia de medio ambiente y, más concretamente, en el ámbito de la protección medioambiental de carácter preventivo. A la delimitación de competencias al respecto se refiere la STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 4, a la que es procedente remitirse ahora.

Se trata de un supuesto similar al ya examinado en el fundamento jurídico anterior y que nuestra doctrina califica como inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales (en el mismo sentido en relación con el medio ambiente, STC 7/2012, de 18 de enero, FJ 3). Según nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 82/2017, de 22 de junio, FJ 5), para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Junto a ello, también debemos, necesariamente, tener en cuenta que la normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que han de ser respetados por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por tanto, el examen de los párrafos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si efectivamente se produce la reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente (en el mismo sentido, STC 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 2).

Señalado lo anterior debe ahora indicarse que la STC 109/2017, FJ 3, ya consideró formal y materialmente básicos el art. 6 de la Ley 21/2013, que regula el ámbito de la preceptiva evaluación ambiental estratégica, y el art. 8 de la misma ley, que, en el marco del anterior, limita a supuestos concretos las excepciones a dicha evaluación.

El art. 6 determina, en su apartado primero, que serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria, prevista en los arts. 17 y siguientes de la Ley 21/2013, los planes y programas que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. El apartado segundo de este mismo art. 6 somete a evaluación estratégica simplificada, prevista en los arts. 29 y ss. de la Ley 21/2013, las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior; los planes y programas mencionados en el apartado primero que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión y los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los requisitos del supuesto anterior. Por su parte, en relación con dicha

exigencia, el art. 8.1 de la Ley 21/2013 solo permite excluir de evaluación ambiental estratégica los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia; y los de tipo financiero o presupuestario.

De este modo, como ya resaltó la STC 109/2017, FJ 3, los preceptos estatales fijan una regla general que ha de ser considerada básica: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa.

La aplicación de la doctrina anterior al presente caso permite apreciar que, con independencia de la calificación formal que le otorgue el legislador murciano, las normas transitorias a las que se refiere el precepto pretenden regular el uso del suelo (se busca con este tipo de norma que «permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores»), por lo que, aunque formalmente no sean un plan urbanístico o su modificación, produce sus efectos, y, por tanto, se subsumen en el concepto material de plan que la norma básica emplea para determinar si procede exigir la evaluación ambiental. Siendo eso así, nos encontramos con un supuesto ya enjuiciado por la mencionada STC 109/2017, FJ 3, pues, de modo similar a lo que allí sucedía, «La norma autonómica excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente».

La anterior conclusión no puede quedar enervada por la interpretación que propone el gobierno autonómico, para el que será el órgano ambiental, mediante la evaluación estratégica simplificada, el que determine si las normas transitorias tienen o no efectos significativos sobre el medio ambiente.

Esta interpretación no se ajusta a los criterios que, con cita de la STC 20/2017, se han expuesto en el fundamento jurídico 5 b). En concreto, no se compeadece con el tenor literal del precepto que excluye que, en los supuestos que menciona, se trate de un instrumento de planeamiento a efectos ambientales, lo que es lo mismo que afirmar que no está sujeto a evaluación ambiental, a lo que se añade la afirmación de que este tipo de normas transitorias no tienen efectos significativos para el medio ambiente. La legislación básica en la materia parte del presupuesto contrario, pues, en el esquema diseñado por la norma estatal, se trata de un aspecto, el de los efectos significativos sobre el medio ambiente, que corresponde valorar al órgano ambiental en cada caso concreto a través, precisamente, de la evaluación ambiental estratégica simplificada (art. 31 de la Ley 21/2013). Tampoco la mención a la normativa ambiental básica salva la contradicción apreciada, en la medida en que, al partir de la misma concepción relativa a la falta de incidencia medioambiental de las normas provisionales, rebaja de facto el nivel mínimo de protección que ha diseñado el legislador básico, ya que lo relevante no es si dichas normas provisionales fijan o no el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, sino que las mismas operan como una modificación transitoria de un instrumento de planeamiento urbanístico que estaba sometido a evaluación ambiental estratégica (art. 6.2 de la Ley 21/2013).

Así pues, los dos últimos párrafos del art. 145.4 de la Ley 13/2015, en la redacción dada por el apartado nueve del art. 22 de la Ley 10/2018, incurren en contradicción con la normativa básica y son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias. Por tanto, deben ser declarados inconstitucionales y nulos los incisos «ni ambientales», «y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental» y «sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente», pues es en ellos donde se residencia la contradicción que los recurrentes denunciaban y ha sido apreciada por este Tribunal.

7. Impugnación del art. 23.4, en cuanto modifica el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia.

El art. 22 de la Ley 4/2009 dispone, tras la modificación efectuada por la Ley 10/2018, lo siguiente:

«Artículo 22. *Modificación de la instalación o actividad.*

1. El titular de la instalación deberá comunicar al órgano competente para otorgar la autorización ambiental autonómica las modificaciones que pretenda llevar a cabo, cuando tengan carácter sustancial, y las no sustanciales que puedan afectar al medio ambiente.

2. A fin de calificar la modificación de una instalación como sustancial en el caso de actividades sometidas a autorización ambiental integrada, resultará de aplicación lo establecido en la legislación básica estatal.

3. Para las instalaciones de tratamiento de residuos, no se consideran modificaciones sustanciales:

a) Aquellas que supongan una modificación de maquinaria o equipos pero no impliquen un proceso de gestión distinto del autorizado.

b) Las que supongan el tratamiento de residuos de características similares a los autorizados, siempre que no impliquen un incremento de capacidad superior al 25 por 100 en la capacidad de gestión de residuos peligrosos, del 50 por 100 en la capacidad de gestión de residuos no peligrosos o procesos de gestión distintos de los autorizados.

4. En las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (grupos A y B) no se consideran modificaciones sustanciales aquellas que supongan una modificación o reemplazo de maquinaria, equipos o instalaciones por otras de características similares, siempre que no suponga la inclusión de un nuevo foco A o B que suponga un incremento superior al 35 por 100 de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que siguen en la autorización o del total de las emisiones atmosféricas producidas.

Cuando la modificación establecida no modifique o reduzca las emisiones se considerará modificación no sustancial.

5. Si se solicita autorización para una modificación sustancial con posterioridad a otra u otras no sustanciales, deberán examinarse conjuntamente todas las modificaciones no sustanciales previas junto con la sustancial que se pretenda.

6. Cuando el titular de la instalación considere que la modificación que se comunica no es sustancial, podrá llevarla a cabo siempre que el órgano competente para otorgar la autorización ambiental autonómica no manifieste lo contrario en el plazo de un mes.

7. Cuando la modificación proyectada sea considerada por el propio titular o por el órgano competente de la comunidad autónoma como sustancial, esta no podrá llevarse a cabo en tanto no sea otorgada una nueva autorización ambiental autonómica.

La nueva autorización ambiental autonómica que se conceda sustituirá a la anterior, refundiendo las condiciones impuestas originariamente para el ejercicio de la actividad y aquellas que se impongan como consecuencia de la modificación sustancial de la instalación.»

Los diputados recurrentes entienden que el nuevo apartado cuarto de este art. 22 es contrario a lo dispuesto en el art. 14.1 d) del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, vulnerando así el art. 149.1.23 CE. El Gobierno de la Región de Murcia considera que el

precepto no incurre en la vulneración competencial que se denuncia, ya que, poniendo en relación los apartados segundo y cuarto de este art. 22, es posible interpretar que el apartado impugnado no se refiere a la autorización ambiental integrada, sino a aquellas previstas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Al igual que en el caso del fundamento jurídico 6 c), lo que se plantea es un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta por entender que la norma autonómica impugnada rebaja el nivel de protección ambiental que deriva de una norma legítimamente dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente, vulnerando, por tanto, el art. 149.1.23 CE.

El precepto autonómico fija un criterio respecto a qué modificaciones no tienen carácter de sustanciales en las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Tales actividades se definen en la legislación estatal como «aquellas que por su propia naturaleza, ubicación o por los procesos tecnológicos utilizados constituyan una fuente de contaminación cuyas características pueden requerir que sean sometidas a un régimen de control y seguimiento más estricto» [art. 3 a) de la Ley 34/2007], en el caso de que dichas actividades sean llevadas a cabo por las instalaciones recogidas en los grupos A y B del anexo IV de esta misma Ley 34/2007.

A la vista de la tacha planteada en el recurso y a fin de poder determinar si la regulación impugnada incurre en la vulneración denunciada, resulta necesario aludir, siquiera brevemente, al régimen de intervención administrativa en materia de control de emisiones contaminantes que deriva de las normas estatales y autonómicas. Así, con respecto a las normas estatales, es preciso mencionar, además de la ya citada Ley 34/2007, el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

La STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 5 c), recuerda que «esta actividad administrativa de intervención o policía está regulada en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y en la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera». Ambas normas tienen carácter básico al amparo del art. 149.1.1.23 CE y someten a autorización administrativa de las comunidades autónomas la construcción, montaje, traslado, modificación sustancial y explotación de las instalaciones contaminantes incluidas en sus respectivos ámbitos de aplicación. La técnica de ambas leyes es la misma por lo que a este recurso interesa: la instalación o actividad queda sujeta a una autorización administrativa que debe establecer las condiciones ambientales de ejercicio de la actividad [arts. 3 d) y 13 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y arts. 3.2, 5 a), 9, 11 y 22 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación]. En particular, esta autorización debe incluir los «valores límite de emisión» de sustancias contaminantes que pueden producir cada instalación basados en las «mejores técnicas disponibles». Dichos valores límite pueden ser establecidos por el Gobierno (art. 12.1 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y art. 7.2 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, previsión esta última que hay que entender que ampara el reglamento que los recurrentes entienden vulnerado).

Especialmente relevante para el caso que ahora se plantea es que, como corrobora la STC 87/2019, FJ 5, los ámbitos de aplicación de las dos leyes estatales no siempre coinciden, de modo que, cuando lo hacen, la instalación queda sujeta solamente a la «autorización ambiental integrada» del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, según la disposición adicional segunda de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, y no a esta última ley. En efecto, conforme a dicha disposición adicional segunda, «[q]uedan exceptuadas de lo dispuesto en los artículos 13 y 14 aquellas instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que estarán sometidas a la autorización ambiental integrada regulada en la misma, así como aquellas que, por desarrollo legislativo de



las comunidades autónomas, queden afectadas por procedimientos de intervención integrada de similar naturaleza».

Esta distinción entre autorización ambiental integrada, regulada en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, y autorización derivada de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera es posible encontrarla también en la legislación murciana. El modificado art. 22 se ubica sistemáticamente en el capítulo de la Ley 4/2009 relativo a las disposiciones comunes a las autorizaciones ambientales cuyo otorgamiento corresponde a la comunidad autónoma. Tales autorizaciones son, según el art. 17, la autorización ambiental integrada que también se aplica a «la modificación sustancial de las instalaciones, en los supuestos establecidos por la legislación básica estatal» (art. 25.1) y las autorizaciones ambientales sectoriales que son (art. 45.1) las exigidas «por la normativa estatal» y comprenden, entre otras, «las de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, reguladas por la legislación de calidad del aire y protección de la atmósfera».

El problema de constitucionalidad que los recurrentes plantean se centra en que consideran que la definición del nuevo art. 22.4 de la Ley 4/2009 al calificar como no sustancial la modificación «que no suponga la inclusión de un nuevo foco A o B que suponga un incremento superior al 35 por 100 de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que siguen en la autorización o del total de las emisiones atmosféricas producidas», rebaja el nivel de protección ambiental fijado por el Estado en el ámbito de la autorización ambiental integrada para el caso de modificaciones de las instalaciones que sean calificadas como sustanciales. El concepto de modificación sustancial de una instalación está definido por las normas estatales como «[c]ualquier modificación realizada en una instalación que, en opinión del órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 10.4 y 5, pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en las personas y el medio ambiente» (art. 3.14 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación) o bien como «[c]ualquier modificación realizada en una instalación que, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 14, pueda tener repercusiones negativas significativas sobre la contaminación atmosférica» [art. 3 m) de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera]. En aplicación de la primera de las definiciones citadas, el art. 14.1 del reglamento de desarrollo de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto 815/2013, entiende que se trata de una modificación sustancial, de acuerdo con el art. 10.4 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, cuando la modificación de la instalación represente una mayor incidencia sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente y concurra alguno de los criterios que menciona. Entre esos criterios se encuentra el que los recurrentes entienden vulnerado, relativo a que la instalación produzca «[u]n incremento superior al 25 por 100 de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que figuren en la autorización ambiental integrada o del total de las emisiones atmosféricas producidas en cada uno de los focos emisores así como la introducción de nuevos contaminantes en cantidades significativas».

Atendiendo a todo lo expuesto, debemos tener presente ahora que, como se ha recordado en el fundamento jurídico anterior, la inconstitucionalidad mediata exige que la contradicción entre las dos normas, la autonómica y la estatal propuesta como parámetro, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa. En dicho juicio de contraste se debe tener presente la doctrina según la cual «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (STC 87/2019, FJ 17, y doctrina allí citada).

Pues bien, en este caso, dicha interpretación, sugerida por la letrada autonómica, y que encuentra su anclaje en el principio de conservación de la norma atendiendo a la presunción de constitucionalidad de la que goza por resultar emanada de un legislador democrático, resulta posible, pues cabe realizar, sin forzamiento textual que lo impida, una interpretación del mismo que no viene impedida por la literalidad de la norma y es acorde con el contenido del mandato que incorpora, lo que permite descartar la vulneración competencial que se denuncia.

Es cierto que si, como alegan los recurrentes, el precepto autonómico impugnado se refiriera a instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada concurriría la contradicción insalvable por vía interpretativa con el precepto estatal que se ha propuesto como parámetro de enjuiciamiento del autonómico. Este considera modificación sustancial aquella que supere el umbral del 25 por 100 de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que siguen en la autorización o del total de las emisiones atmosféricas producidas, frente a la norma autonómica que, utilizando los mismos conceptos, fija dicho umbral en el 35 por 100.

Sin embargo, de la regulación estatal y autonómica que antes se ha expuesto es posible concluir que, como ya señaló la STC 87/2019 a partir de lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, existe un régimen sectorial de intervención administrativa derivado de esta última norma y no incluido en el que se fija en la regulación de la autorización ambiental integrada, ámbito este último en el que los recurrentes han centrado su queja.

A este respecto, ya se ha mencionado que, conforme al art. 13.1 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, «quedan sometidas a procedimiento de autorización administrativa de las comunidades autónomas y en los términos que estas determinen, la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial, de aquellas instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el catálogo recogido en el anexo IV de esta Ley y que figuran en dicho anexo como pertenecientes a los grupos A y B». Para determinar lo que sea una modificación sustancial, tal como la define la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera en su art. 3 m) antes mencionado, el art. 14 precisa que «corresponderá a las comunidades autónomas concretar en qué términos la modificación de una instalación es calificada como sustancial» y que «a fin de calificar la modificación de una instalación como sustancial las comunidades autónomas considerarán la incidencia de la modificación proyectada sobre la contaminación atmosférica, de acuerdo con los siguientes criterios: a) el tamaño y producción de la instalación; b) su consumo de energía; c) la cuantía y tipología de contaminación producida y d) el nivel de contaminación existente en la zona respecto de los objetivos de calidad del aire establecidos».

Por tanto, en el ámbito de control propio de la autorización ambiental sectorial regulada en la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, corresponde a las comunidades autónomas, aplicando los criterios de la norma estatal, determinar cuándo la modificación de una instalación sujeta a autorización administrativa ha de ser calificada como sustancial, a partir de la propia definición de modificación sustancial que emplea la ley estatal, definición que no es la misma que la del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Esta distinción entre ambas autorizaciones se corrobora en el propio art. 22 de la ley murciana, ya que su apartado segundo dispone que para «calificar la modificación de una instalación como sustancial en el caso de actividades sometidas a autorización ambiental integrada, resultará de aplicación lo establecido en la legislación básica estatal», con lo que no hay obstáculo alguno en entender que la cuestión ahora regulada en el impugnado apartado cuarto, se refiere a autorizaciones diferentes de la ambiental integrada, a las que, por lo tanto, no es de aplicación la regla que los recurrentes entienden vulnerada.

Así pues, de todo lo anteriormente expuesto se deduce que es posible una interpretación del precepto que resulta conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. Dicha interpretación consiste en entender que el art. 22.4 de la Ley 4/2009, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018, no es aplicable

a las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, sino solamente a las autorizaciones a las que hace referencia la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

8. Impugnación de la disposición adicional primera de la Ley 10/2018.

La disposición adicional primera de la Ley 10/2018, intitulada «Regularización de actividades en el marco del procedimiento establecido en la Ley 4/2009, de protección ambiental integrada para la legalización de actividades no autorizadas», establece lo siguiente:

«1. Los titulares de actividades existentes que, a la entrada en vigor de la presente ley, las estén ejerciendo sin contar con el adecuado título habilitante de actividad por razones urbanísticas, y que pretendan regularizar la situación, podrán llevarla a cabo, dentro de los procedimientos legalmente establecidos para obtener un título habilitante de actividad vinculado a un uso provisional con las precisiones señaladas en la presente disposición.

2. Para obtener la compatibilidad urbanística preceptiva para el título de habilitante de actividad, deberán remitir al ayuntamiento en el cual se encuentren ubicadas, en el marco del procedimiento que corresponda, la documentación establecida legalmente con las siguientes especificidades:

– La justificación de la temporalidad del uso contemplada en el artículo 111.1, viene determinada por el plazo establecido en la disposición transitoria segunda de la citada Ley 13/2015.

– A estos efectos, deberán determinarse aquellos aspectos del planeamiento urbanístico en vigor que dificultan la obtención de la citada compatibilidad urbanística.

3. El ayuntamiento, adicionalmente a los requisitos contemplados en la legislación en vigor, deberá determinar para conceder dicha compatibilidad, si los puntos señalados por el titular de la actividad podrían ser objeto de análisis en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la citada Ley 13/2015, de 24 junio, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

4. Una vez alcanzado el hito, y si la actividad en regularización no es incompatible el planeamiento aprobado inicialmente, el uso provisional podrá prorrogarse durante el tiempo necesario para aprobar y desarrollar el planeamiento general hasta el estado que permita que el título habilitante obtenido, vinculado al uso provisional concedido, pueda ser compatible con las determinaciones del nuevo planeamiento.

5. El ayuntamiento no está vinculado en la revisión de su planeamiento al uso provisional otorgado.

6. El título habilitante de actividad para uso provisional podrá devenir en indefinido, una vez el planeamiento urbanístico habilite, en su caso, el ejercicio de dicho uso, todo de acuerdo y con las limitaciones establecidas en la Ley 4/2009.

7. La consejería competente en materia de industria, a través del equipo de gestión regulado en el artículo 12 de la normativa de las directrices y Plan de ordenación territorial del suelo industrial de la Región de Murcia, aprobadas por el Decreto 102/2006, de 8 de junio, deberá en el plazo de un año iniciar los trabajos conducentes a la revisión del citado instrumento de ordenación territorial, con el fin de adecuar el modelo de suelo industrial de la Región de Murcia.»

Los actores en el presente proceso constitucional denuncian que esta disposición adicional primera infringe los arts. 137 y 140 CE, al obligar a ajustar el planeamiento municipal al título habilitante de la actividad que aquí se regula. Asimismo, lo consideran contrario al art. 9 CE, pues el nuevo procedimiento se solapa con otros ya existentes en la normativa vigente para efectuar regularizaciones urbanísticas y ambientales. En concreto, el previsto en los arts. 138 y siguientes de la Ley 4/2009, relativo al restablecimiento de la legalidad ambiental, así como los previstos en la Ley 13/2015 a través de las autorizaciones excepcionales por interés público, los usos y obras

provisionales y el régimen de fuera de ordenación o de norma. La representación procesal del Gobierno de la Región de Murcia niega las anteriores vulneraciones, argumentando que no se trata de un procedimiento ajeno a los previstos en la Ley 4/2009 y su finalidad es permitir que aquellas actividades que no tienen licencia de actividad por razones urbanísticas dispongan de un título habilitante en tanto en cuanto se produce la modificación del planeamiento que exige la Ley 13/2015.

El preámbulo de la Ley 10/2018 da cuenta de las razones de la introducción de esta disposición adicional única señalando que «en la Región de Murcia existen actividades que carecen de título habilitante para su ejercicio, por una falta de adecuación en todas sus determinaciones al planeamiento urbanístico», actividades que «generan, directa e indirectamente, numerosos puestos de trabajo en el municipio donde se encuentran y la suma de todas ellas afecta de manera significativa a la economía y el empleo en la Región de Murcia». Añade posteriormente, tras referirse al procedimiento de legalización de actividades previsto en la Ley 4/2009, que «los impedimentos no provienen ni de la legislación sectorial, ni de la incompatibilidad de la actividad con los usos de su entorno sino de un modelo urbanístico devenido obsoleto por diversas circunstancias. Estos casos extraordinarios precisan de un itinerario, dentro del marco jurídico actual para poder proseguir con su actividad en tanto el planeamiento urbanístico se adecua a la realidad y los criterios generales que llevaron a su problemática actual pueden ser objeto de un nuevo análisis por parte de los ayuntamientos». En tal sentido el preámbulo indica que «[u]no de los aspectos que han de ser objeto de análisis por parte de la administración competente a la hora de tramitar dicho título en el marco del procedimiento de legalización, es la compatibilidad urbanística de la actividad, la cual ha de obtenerse siguiendo los preceptos de la legislación aplicable en materia de urbanismo. Aunque la citada Ley 4/2009 no lo señale de manera expresa, tanto para solicitar licencia de actividad como para formular declaración responsable, resulta necesario acreditar que la actividad resulta compatible con el planeamiento urbanístico, lo cual, en el caso de los usos provisionales implica la necesidad de contar con un pronunciamiento expreso en relación a dicha compatibilidad. En consecuencia, la habilitación para el ejercicio de la actividad debe ser posterior o en todo caso simultánea a la habilitación urbanística».

La adecuada comprensión de la regulación aquí cuestionada exige insertarla previamente en su contexto. Dado el tenor del precepto, que alude al adecuado título habilitante de actividad, hay que entender que se está refiriendo a lo que la Ley 4/2009 denomina licencia de actividad.

La significación medioambiental de la licencia de actividad queda establecida en el art. 59 de la Ley 4/2009, que, bajo la rúbrica «control preventivo de las actividades», y tras disponer en su apartado primero que «con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia de actividad», señala en su apartado segundo que «[n]o obstante, quedan sometidas a licencia de actividad las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de las actividades que aparecen relacionadas en el anexo I, por ser susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico». De este modo, la licencia de actividad solo se exige para el elenco de actividades recogidas en el anexo I de la ley, a las que el propio texto legal asocia un posible efecto nocivo sobre determinados intereses sectoriales sujetos a especial protección, entre ellos el medio ambiente. Según el art. 4.2 b) de la Ley 4/2009 «[p]ara el control de la incidencia ambiental de las actividades, corresponde a las entidades locales: [...] b) el otorgamiento de la licencia de actividad y el control de las actividades sujetas a declaración responsable». Más concretamente, el art. 10 (relativo a las autorizaciones con fines ambientales) dispone, en su apartado 1 c) que «[l]as instalaciones o actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley pueden estar sujetas a alguna o algunas de las siguientes autorizaciones con fines ambientales: c) licencia de actividad», especificando el apartado 3 que «[l]a licencia de actividad se otorga por los ayuntamientos y persigue fines ambientales, urbanísticos, sanitarios y de seguridad». El

fin ambiental de la licencia de actividad es, según el art. 11 de la Ley 4/2009 «evitar que las actividades e instalaciones causen efectos significativos sobre el medio ambiente». En suma, como ya señaló la STC 70/2018, de 21 de junio, FJ 8, «la licencia de actividad aparece como un instrumento de control preventivo medioambiental que se proyecta sobre una serie de actividades, expresamente contempladas en su anexo I de la propia Ley de protección ambiental integrada, a las que el legislador asocia un efecto potencialmente lesivo del medio ambiente».

Conforme al art. 138.1 de la Ley 4/2009, se entiende por actividades no autorizadas aquellas que se ejerzan sin contar con la preceptiva licencia de actividad, previa la obtención de la autorización ambiental autonómica si resulta exigible. El apartado segundo de ese mismo art. 138 excluye que se pueda entender obtenida la licencia de actividad ni las autorizaciones ambientales autonómicas «por el mero ejercicio a lo largo del tiempo, la tolerancia de los órganos públicos competentes, el pago de tasas u otros tributos, o la obtención de la licencia urbanística o de autorizaciones sustantivas o sectoriales exigibles al amparo de otras normas». Dichas actividades no autorizadas pueden ser legalizadas mediante los procedimientos previstos para el otorgamiento de las autorizaciones ambientales autonómicas y para la licencia de actividad, según corresponda (art. 139).

La disposición recurrida alude, no solo a la carencia del adecuado título habilitante de actividad por razones urbanísticas, sino también a la necesaria constancia de lo que denomina compatibilidad urbanística para la obtención de un título habilitante vinculado al uso provisional concedido. Resulta, entonces, preciso hacer también referencia tanto al régimen de intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación que deriva de la Ley 13/2015 y que se articula a través de la licencia urbanística, la declaración responsable y la comunicación previa, como al régimen de los usos y obras provisionales.

En cuanto a estos últimos, según el art. 111.1 de la Ley 13/2015, tales usos provisionales se admiten siempre que no estén expresamente prohibidos por la legislación sectorial, la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico con tal carácter, y se consideren compatibles con la ordenación por no dificultar su ejecución y siempre que se justifique su necesidad y su carácter no permanente, atendidas las características técnicas de las mismas o la temporalidad de su régimen de titularidad o explotación.

En el régimen de intervención administrativa que diseña la Ley 13/2015 se prevén tres tipos de intervenciones: licencia, declaración responsable o comunicación previa, en función del tipo de actuación de que se trate. A los efectos de este proceso, es relevante el régimen de la licencia urbanística. El art. 263.1 de la Ley 13/2015 la define como «el acto administrativo reglado por el que se autoriza la realización de actuaciones de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo, expresando el objeto de la misma y los plazos de ejercicio de conformidad con la normativa aplicable». Dicha licencia municipal es exigible en los supuestos que determina el art. 263.2. La legislación ambiental murciana (art. 66 de la Ley 4/2009) vincula ambas licencias al disponer que «en los supuestos en que sea preceptiva la licencia de actividad y, además licencia urbanística, serán objeto de una sola resolución». Además, la denegación de la licencia de actividad hace que se entienda denegada la segunda, sin que sea posible conceder licencia urbanística sin el otorgamiento de la licencia de actividad que en su caso proceda, «cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación se destine al ejercicio de una actividad de características determinadas». Corresponde en todo caso al ayuntamiento inspeccionar los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo, a fin de comprobar que se realizan de conformidad con la licencia o el contenido de la declaración responsable o comunicación previa y en todo caso con arreglo a la normativa urbanística aplicable (art. 266.4 de la Ley 13/2015).

La norma, referida a ese régimen de legalización de actividades no autorizadas previsto en la Ley 4/2009, regula un procedimiento para la concesión de lo que denomina «título habilitante de actividad vinculado a un uso provisional», al que pueden optar

titulares de actividades existentes que, a la entrada en vigor de la Ley 10/2018, las estén ejerciendo sin contar con el mencionado título habilitante de actividad por razones urbanísticas, y que pretendan regularizar la situación. A tal efecto, se vincula dicha solicitud y la obtención de la necesaria compatibilidad urbanística con los procedimientos de reforma del planeamiento municipal que derivan de la Ley 13/2015. La disposición transitoria segunda de la Ley 13/2015 obliga a los ayuntamientos a promover la adaptación de sus planes generales a lo dispuesto en ella, adaptación para la que se dispone de un plazo máximo de seis años, contados desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 13/2015, en el que debe acordarse la aprobación inicial del plan, salvo que mediante orden del consejero de obras públicas se prorrogue el citado plazo. En ese contexto, se permite que la actividad, carente de la preceptiva licencia medioambiental, pueda ser regularizada en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la citada Ley 13/2015, prorrogando también el uso provisional a partir de la aprobación inicial del plan durante el tiempo necesario para aprobar y desarrollar el planeamiento general.

Atendiendo a todo lo anterior, es posible inferir que, si bien con no demasiada claridad, el supuesto de hecho que regula el precepto ahora impugnado es aquel en el que la actividad carece no solo de la preceptiva licencia, exigible conforme a la Ley 4/2009, sino también de la igualmente preceptiva licencia urbanística en los términos previstos por el art. 263 de la Ley 13/2015.

De esta forma, la norma permite que un ayuntamiento, en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la citada Ley 13/2015, conceda títulos habilitantes provisionales para el ejercicio de una actividad sometida a la legislación ambiental regional, en particular la Ley 4/2009, «durante el tiempo necesario para aprobar y desarrollar el planeamiento general hasta el estado que permita que el título habilitante obtenido, vinculado al uso provisional concedido, pueda ser compatible con las determinaciones del nuevo planeamiento». Para otorgar dicho título habilitante para el ejercicio de actividades potencialmente lesivas del medio ambiente es preciso, además del cumplimiento de los procedimientos previstos para el otorgamiento de la licencia de actividad, que, conforme a la legislación urbanística (art. 111 de la Ley 13/2015), el uso provisional permitido en el que el título habilitante se funda sea compatible con el planeamiento. Razón por la cual la norma exige que sea el ayuntamiento quien determine la existencia de dicha compatibilidad. Compatibilidad que ha de ser apreciada, no con el planeamiento en vigor, sino en el marco de la necesaria adaptación del planeamiento a lo dispuesto en la legislación urbanística murciana, lo que, a su vez, exige la previa decisión del ayuntamiento acerca de la posible conformidad del uso provisional a otorgar, que se ha justificado precisamente en la existencia de dicho proceso de adaptación, con la modificación prevista del planeamiento. A tal efecto, el ayuntamiento debe valorar si la actividad en regularización no es incompatible con esa modificación ya aprobada inicialmente (art. 160.2 de la Ley 13/2015). Puede también prorrogar dicho uso provisional y su correspondiente título habilitante hasta el momento en que el planeamiento urbanístico ya revisado, en su caso, pudiera habilitar el ejercicio de dicho uso con carácter indefinido, sin que el ayuntamiento haya quedado vinculado en la revisión de su planeamiento al uso provisional otorgado, pues es este el que ha de resultar compatible «con la ordenación por no dificultar su ejecución» y no al contrario.

De manera que, de conformidad con lo razonado hasta aquí, debe entenderse que la regularización de actividades prevista en esta disposición adicional primera se refiere solamente a aquellas que sean compatibles con la modificación del planeamiento exigida por la disposición transitoria segunda de la Ley 13/2015, una vez que esa modificación haya sido aprobada inicialmente. Además, tal como aclara el preámbulo de la Ley 10/2018, ha de tratarse de actividades ajustadas a la legislación medioambiental y sectorial, a cuyo efecto habrán de recabarse la autorización ambiental autonómica y las demás sustantivas o sectoriales que sean

exigibles, las cuales no son desplazadas ni excluidas por la autorización provisional de esta disposición adicional primera interpretada sistemáticamente en relación con el art. 138 de la Ley 4/2009. Todo ello sin que el ayuntamiento o la comunidad autónoma estén vinculados, en la aprobación definitiva de la modificación del planeamiento, al uso provisional eventualmente concedido, tal y como expresamente dispone el apartado 5 de la norma impugnada, decayendo, en consecuencia, el «título habilitante de actividad vinculado a un uso provisional» en caso de que la actividad o edificación provisionalmente autorizada no resulten finalmente plasmadas en el plan definitivamente aprobado. Así entendida, la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 no es inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

Dicha interpretación permite descartar la queja que han planteado los diputados recurrentes, relativa a la vulneración de la seguridad jurídica, entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, pues «las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra» (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5). Que la regulación controvertida pueda ser imprecisa o, incluso, manifiestamente mejorable desde el punto de vista de la claridad en la definición del supuesto de hecho regulado, no altera esta conclusión. Como se ha señalado en el fundamento jurídico 3, el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, sin que nos corresponda efectuar valoración alguna sobre la eficacia, conveniencia o calidad de la norma impugnada pues no es este Tribunal «juez de la calidad técnica de las leyes», en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, de 18 de diciembre, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), sino «vigilante de su adecuación a la Constitución» (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8).

Igual suerte ha de correr la denuncia de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues, en el procedimiento que diseña la disposición impugnada, el ayuntamiento conserva un margen de decisión propio. Concretamente, además del control preventivo ambiental que viene determinada por la Ley 4/2009, le corresponde apreciar la compatibilidad urbanística que es preceptiva para el título habilitante de actividad que puede conceder, sin que dicha compatibilidad del uso provisional con el planeamiento, presupuesto, a su vez, de la concesión del título habilitante de la actividad, venga ya impuesta directamente por la norma. En definitiva, ha de valorar si la actividad cuya aprobación con carácter provisional se le solicita entra o no en contradicción con el planeamiento en proceso de adaptación a la legislación urbanística murciana y, en última instancia, decidir si, a partir de la admisión de un uso provisional, es posible otorgar un título habilitante, siempre que el planeamiento en proceso de modificación lo permita. Consecuentemente, la norma no anula la capacidad de decisión municipal ni acerca de la decisión sobre la compatibilidad del uso provisional con el planeamiento ni respecto al otorgamiento, en su caso, del título habilitante de la actividad.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes del grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo

económico regional para la generación de empleo estable de calidad, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos el inciso «sin afectar a la equidistribución y cesión» del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, así como los incisos «ni ambientales», «y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental» y «sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente», del art. 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en la redacción dada a ese precepto por el art. 22.9 de la Ley 10/2018.

2.º Declarar que el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018; el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018 y la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 no son inconstitucionales si se interpretan en los términos de los fundamentos jurídicos 5 b), 7 y 8, respectivamente.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a doce de diciembre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.