

- **SENTENCIA 149/1998, de 2 de julio**

*(BOE núm. 181, de 30 de julio de 1998)*

ECLI:ES:TC:1998:149

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.307/90, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra diversos preceptos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento Vasco, representado por el Letrado don José María Osés Abando, y el Gobierno Vasco, representado por los Letrados don Javier Balza Aguilera y don Mikel Legarda Uriarte. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 3 de octubre de 1990, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 21, párrafo primero (en cuanto remite al art. 17.3, párrafo segundo y 17.5), 25 y la Disposición adicional segunda de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. En la demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, a efectos de que se declarase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen unas alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) El art. 21, párrafo primero, de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco se impugna por cuanto dispone la aplicación a la Administración del Estado de su art. 17, en concreto de sus apartados 3º, párrafo segundo, y 5º. La aplicación de las citadas normas del art. 17 supone no sólo que la Administración del Estado ha de tratar de hacer compatibles, en principio, sus planes y proyectos con la ordenación territorial aprobada por la Comunidad Autónoma (y, en su caso, proponer la pertinente rectificación), lo que representa un adecuado procedimiento de coordinación que permite articular satisfactoriamente las competencias estatales con la política autonómica de ordenación territorial. Supone también, extremo al que se contrae exclusivamente la impugnación, que, en virtud de lo establecido en el apartado 3º, párrafo segundo, del art. 17 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, el Gobierno Vasco puede no consentir las rectificaciones solicitadas por el Estado en supuestos en los que exista un excepcional interés público, así como que, por el juego del apartado 5º del mencionado art. 17, sean nulas ex lege aquellas determinaciones de la planificación estatal que contradigan la ordenación territorial vigente en el País Vasco. En definitiva, la Comunidad Autónoma viene a sustituir el criterio del Estado por el suyo propio, con lo que se afecta directamente a la propia validez y eficacia de la decisión estatal y se sitúa de esta forma a la Administración del Estado en una relación de subordinación jerárquica respecto a la Administración de la Comunidad Autónoma.

En opinión del Abogado del Estado, esta regulación es contraria a la doctrina constitucional recogida en las SSTC [77/1984](#) y [56/1986](#). En efecto, la cuestión que se plantea es sustancialmente idéntica a la considerada en la primera de las Sentencias citadas, en la que el Tribunal Constitucional admitió que en el mismo ámbito físico pueden ejercitarse de forma concurrente competencias estatales y autonómicas. En aquella ocasión se pronunció en el sentido de mantener la competencia de la Comunidad Autónoma al no haberse acreditado que su ejercicio interfiriera o perturbara la competencia estatal en materia de puertos de interés general. De la doctrina constitucional plasmada en la mencionada STC [77/1984](#), cuyos fundamentos jurídicos 2º y 6º reproduce, se infiere, a sensu contrario, que de producirse tal perturbación ha de prevalecer, en principio, la competencia del Estado.

Cualquier duda que al respecto pudiera existir, en el sentido de reconocer la prevalencia de la competencia estatal, fue despejada por la STC [56/1986](#), en la que se

recoge claramente la posibilidad de que el Estado ejercite sus competencias exclusivas sectoriales sin estar condicionado por la competencia autonómica urbanística, lo que resulta totalmente incompatible con el precepto legal impugnado.

No obstante, precisa que no se postula que siempre que se trate de un plan sectorial del Estado, dictado en el ejercicio de una competencia exclusiva, prevalezca dicho plan sin límite alguno sobre las competencias urbanísticas autonómicas, ni tampoco que sólo en los casos previstos en el art. 180.2 del Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (T.R.L.S. de 1976) debe darse aquella prevalencia, pues este precepto es fundamentalmente una excepción a las competencias municipales. Lo que resulta, sin duda, de la doctrina constitucional reseñada es que existen o pueden existir supuestos en que debe prevalecer la competencia estatal sectorial si su ejercicio resulta incompatible con la competencia urbanística autonómica. Ciertamente hay límites para el Estado en tales supuestos, pero ni ahora es posible ni necesario construir una doctrina general sobre cuáles deban de ser esos límites o el alcance recíproco de las competencias estatales en caso de conflicto. No es menos cierto, sin embargo, que existen criterios que permiten en cada caso decidir un eventual conflicto. Así, nunca podrá el Estado ejercitar abusivamente sus competencias, incluyendo previsiones territoriales arbitrarias, desproporcionadas o no necesarias razonablemente, pues supondría una violación de la buena fe constitucional exigible entre el Estado y las Comunidades Autónomas. También será preciso examinar en cada supuesto de qué competencia sectorial se trata, su naturaleza, su ámbito de interés concreto, la necesidad de ser efectuada mediante previsiones territoriales, marco territorial obligado de éstas, etc. Esta exigencia de buena fe, a juicio del Abogado del Estado, es suficiente para la adecuada armonización de las competencias estatales y autonómicas, junto con los oportunos mecanismos de coordinación.

Sin necesidad de detenerse ahora en el análisis propuesto, considera que es manifiesto que la redacción del precepto recurrido excluye, en todo caso, los supuestos en que deba prevalecer la competencia estatal, por lo que resulta incompatible con el orden constitucional de competencias y la doctrina constitucional referida.

b) En razones similares basa el Abogado del Estado la impugnación del art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, pues su remisión al art. 180 T.R.L.S. (1976) implica una constricción indebida de las competencias estatales, que podrán prevalecer también en otros casos, siempre que se respeten los límites exigidos por la

buena fe constitucional. Además, la decisión final en tales supuestos deberá corresponder al Gobierno de la Nación y no al Gobierno Vasco, como prevé el apartado 2º del mencionado precepto.

El citado art. 180 T.R.L.S. es, esencialmente, una excepción a las competencias municipales y un procedimiento especial para modificar los Planes de Urbanismo. Por su naturaleza y cronología no es, ni puede ser, el medio o procedimiento exclusivo de coordinar las competencias estatales y autonómicas, ya que sólo se refiere a aquéllas y a las municipales. En este sentido, la Comunidad Autónoma no puede obligar al Estado a seguir un determinado procedimiento o a respetar ciertos presupuestos de hecho para ejercer sus competencias exclusivas, ni establecer una excepción a las competencias municipales, puesto que ello sería siempre una norma básica ex art. 149.1.18º C.E.

c) En idénticos motivos justifica el Abogado del Estado la impugnación de la Disposición adicional segunda, en su primer inciso de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, ya que supone una habilitación competencial en favor de la Administración del Estado para la que el legislador autonómico es totalmente incompetente (STC [82/1986](#), fundamento jurídico 6º).

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad de los arts. 21, párrafo primero (en cuanto remite al art. 17.3, párrafo segundo, y 17.5), 25 y la Disposición adicional segunda, inciso primero, de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. Mediante otrosí, interesó, al amparo del art. 161.2 C.E., la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

3. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 15 de octubre de 1990, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y al Gobierno vascos, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado el art. 161.2 C.E., lo que, a tenor del art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso; y, por último, publicar la incoación del recurso y

de la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Boletín Oficial del País Vasco", para general conocimiento.

4. Por escrito registrado el día 26 de octubre de 1990, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento. El Presidente del Senado, por escrito presentado el día 5 de noviembre siguiente, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado con fecha 6 de noviembre de 1990, el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don José María Osés Abando, se personó en el procedimiento, solicitando se le prorrogase en ocho días el plazo inicialmente concedido para formular alegaciones.

La Sección Segunda, por providencia de 7 de noviembre de 1990, acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Parlamento Vasco, prorrogando en ocho días más el plazo otorgado para formular alegaciones.

6. Los Letrados del Gobierno Vasco presentaron sus alegaciones mediante escrito registrado el 12 de noviembre de 1990, que, en lo sustancial, a continuación se resume:

a) El objeto de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco lo constituye, como su denominación indica, la ordenación del territorio del País Vasco, en la ya tradicional distinción dentro del Derecho Urbanístico entre ordenación del territorio y ordenación urbana. Su contenido, su regulación y la de los instrumentos de ordenación que crea tienen por finalidad la perspectiva integral del territorio, quedando fuera de la misma los instrumentos de ordenación urbana. Esta consideración separada de la ordenación territorial y de la urbana, en cuanto ámbitos espaciales que requieren una regulación e, incluso, elementos de tratamiento diversos, ya era advertida en la legislación de 1956 respecto al denominado Plan Nacional y en el Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (T.R.L.S.). La ordenación territorial persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etc. Por su parte, la ordenación urbana se centra en la acción pública sobre el "hecho ciudad", en el

racional destino y aprovechamiento del espacio físico en el núcleo poblacional. En uno y otro caso, como se señaló en la STC [77/1984](#), sin analizar las diferencias entre ambos conceptos, tal función pública "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial" (fundamento jurídico 2º). No obstante esa identidad en la finalidad, se comprenden las diferencias que surgen en cuanto la ordenación territorial tiene una visión integral del territorio; resulta de indudable complejidad; ofrece un mayor roce o fricción competencial al contemplar otras percepciones del territorio desde puntos de vista sectoriales; y, en fin, se admite como orientadora y directora de la ordenación urbana.

La propia Constitución y los Estatutos de Autonomía han recogido también esa tradicional distinción, consagrando junto a la materia "urbanismo" la de "ordenación del territorio" (art. 148.1.3º C.E.). Ciertamente, cada ordenamiento autonómico, partiendo de la hipótesis de la asunción competencial estatutaria, optará en su respectiva política legislativa por ofrecer cuerpos normativos únicos, reflejo de la tradición reguladora del suelo en el ordenamiento español, o diferenciados para la ordenación territorial y la urbana. Precisamente, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco ha optado por ofrecer el régimen jurídico separado y completo de la ordenación territorial, sin afectar a la ordenación urbana en su definición, ni en sus planes reguladores. En este sentido, la Memoria que se acompañó al Proyecto de Ley manifestaba su identificación con los precedentes de la noción de ordenación territorial y consideraba la negativa experiencia histórica respecto a la misma por la insuficiencia y complejidad de los instrumentos previstos en el T.R.L.S.

Con este objetivo, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco expresa el concepto de política de ordenación del territorio, "con la que se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciables en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales, etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Los objetivos últimos de la política de ordenación del territorio, a los que habrán de dirigirse las actuaciones anteriormente definidas, no son otros que el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones y la mejora de calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población" (Exposición de Motivos, II). En definitiva, en su

articulado se afirma como objeto de la Ley la "definición y regulación de los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco" (art. 1), diferenciándolos de las figuras de planeamiento general y especial previstas en la legislación sobre régimen del suelo, que desarrollan y deben ajustarse a las determinaciones de aquéllos (art. 2.2). Qué es lo que ha de entenderse por ordenación del territorio se encuentra en la definición de los instrumentos que la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco crea (art. 2.1) y, de manera principal, al regular las funciones propias de las Directrices de Ordenación Territorial (art. 5).

Así pues, el objeto de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco es la ordenación territorial, entendida en los términos expuestos, separada de la ordenación urbana, cuya definición y figuras de planeamiento quedan sin alterar por referencia a la legislación del suelo, aunque vinculados a aquélla y encargados de su desarrollo.

b) En materia de "ordenación del territorio", la Comunidad Autónoma ha asumido competencia exclusiva (art. 10.31 E.A.P.V.), sin que existan en la C.E. reservas directas sobre la misma en favor del Estado. La discusión competencial se centra en este caso en la forma o el procedimiento que se ha establecido en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco para resolver la relación entre los distintos poderes públicos que deben actuar sobre un mismo espacio físico. Más precisamente, en el método elegido para el ejercicio de una competencia horizontal –la ordenación del territorio–, en cuanto dicho procedimiento incide, como tiene que suceder necesariamente por la materia de que se trata, en el ejercicio de competencias sectoriales reservadas al Estado. El Abogado del Estado niega la constitucionalidad de aquel procedimiento para que, quien tiene la responsabilidad de fijar los usos y destinos del territorio, pueda vincular y en qué grado a quien sobre ese mismo territorio ha de desarrollar políticas sectoriales, o, lo que es lo mismo, usos concretos de ese suelo o espacio. De otra parte, no se alude a la contradicción de los preceptos impugnados con un precepto constitucional o integrante del bloque de constitucionalidad, sino a la constricción y alteración del ejercicio de las competencias del Estado a partir de las conclusiones obtenidas de la jurisprudencia constitucional que se cita en la demanda (SSTC [77/1984](#) y [56/1986](#)).

La concurrencia de competencias de entes diversos es posible, como ha señalado el Tribunal Constitucional (SSTC [117/1983](#), fundamento jurídico 1º; [77/1984](#), fundamento jurídico 2º), cuando recayendo sobre un mismo espacio físico tienen distintos objetos jurídicos. Tal es la hipótesis del supuesto que nos ocupa, en el que

coinciden dos competencias sobre un mismo espacio: la de ordenar ese espacio y una sectorial (futura) de otro ente al actuar sobre ese espacio. También es diferente en uno y otro caso su objeto jurídico: el espacio o suelo y el que corresponda a la competencia sectorial concurrente. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que tal concurrencia no se produce en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco en el momento de su impugnación, ya que ésta no regula criterios de concurrencia, sino que establece, consciente el legislador de que los instrumentos de ordenación que crea destinarán y reservarán usos al suelo o territorio, sus límites respectivos y su eficacia general o relativa según los supuestos. En otras palabras, lo que la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco regula son procedimientos e instrumentos de ordenación territorial, no, como parece deducirse de las alegaciones del Abogado del Estado, reglas de prevalencia entre competencias estatales y autonómicas. Fundamentalmente, pues, son dos los objetivos de esta Ley: determinar el grado de vigencia y eficacia de los instrumentos de ordenación territorial y concretar los órganos de la Administración autonómica a los que corresponde adoptar las decisiones en materia de ordenación territorial.

De la necesaria concurrencia competencial que generaría la Ley que regulara los instrumentos de ordenación territorial se fue consciente a lo largo del proceso de elaboración de la Ley que estamos enjuiciando, tal como revela la Memoria que se acompañó al Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos (apartados II, VI, VIII). Situación de coincidencia de acciones públicas sobre un mismo espacio físico que, por otra parte, ha tenido antecedentes en el ordenamiento español y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, existiendo una consolidada doctrina jurisprudencial respecto a las actuaciones de la Administración del Estado en municipios, especialmente en relación con la zona marítimo-terrestre, terrenos ganados al mar, playas, puertos, etc. (Sentencia del T.S. de 5 de febrero de 1988).

Así pues, las normas autonómicas ordenadoras del territorio tienen, por tanto, la difícil labor de regular la función y eficacia de los instrumentos de ordenación territorial, sin menoscabar el ejercicio de competencias sectoriales, no sólo del Estado, sino, en el caso del País Vasco, de los Territorios Históricos en el ámbito competencial que les corresponde, de importante contenido en materia urbanística. De los posibles supuestos de concurrencia de títulos competenciales, en los términos en que se presenta en la demanda, se trata en este caso de una concurrencia competencial horizontal y otra sectorial, siendo la primera de carácter territorial, pues se impugna,

en definitiva, la eficacia de los instrumentos de ordenación territorial respecto al ejercicio de competencias sectoriales reservadas al Estado.

c) A continuación, la representación procesal del Gobierno Vasco procede a analizar la jurisprudencia constitucional invocada por el Abogado del Estado, manifestando su discrepancia con las afirmaciones que éste hace, pues, en su opinión, no se debe realizar una aplicación general e indiscriminada de las Sentencias que se citan, ya que las mismas se ocupan de supuestos concretos que pueden o no coincidir o tener cierta analogía con algunos de los preceptos impugnados, pero no con otros.

En este sentido, el Tribunal definió en la STC [77/1984](#) el objeto o la función de la competencia de ordenación territorial como delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y afirmó la inexistencia de espacios exentos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, admitiendo la posible concurrencia de la competencia urbanística autonómica y la estatal en materia de puertos de interés general siempre que aquélla no perturbase el ejercicio de la competencia sectorial del Estado. A su juicio, los vocablos "interferencia" o "perturbación", empleados en la Sentencia, tienen una connotación negativa, en el sentido de que no cualquier "indicación", "mandato" o, en términos propios de la ordenación urbana, "destino" o "uso" establecido para el suelo sobre el que tiene que actuar la Administración Central puede calificarse de "perturbación" o "interferencia". La Sentencia considera que el ejercicio de la competencia urbanística no puede impedir ni primar sobre el ejercicio de la competencia sectorial concurrente y, si bien analiza la concurrencia entre la competencia en materia de urbanismo –no de ordenación del territorio– y una sectorial sobre puertos de interés general, deja enunciado, aunque sin entrar en su examen, un supuesto que hubiera sido más cercano al actual, la aprobación de planes especiales que se ocuparan del puerto y su relación con el planeamiento superior.

Por su parte, la STC [56/1986](#) se refiere a la relación competencial urbanística, competencia sectorial, pero únicamente para la realización de un proyecto concreto que es el hecho típico regulado en la vía excepcional del art. 180.2 T.R.L.S. Se trata de la contradicción de un proyecto singular con el planeamiento urbanístico en vigor, lo que puede tener relación con el impugnado art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, pero no con los demás preceptos que regulan las relaciones entre los planes realizados por distintas autoridades. En la Sentencia se sienta el principio material ya reflejado en la anteriormente examinada, esto es, que no puede

impedirse el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado mediante el ejercicio de las competencias también exclusivas de una Comunidad Autónoma (fundamento jurídico 3º), lo que lleva al Tribunal a concluir que, a pesar de haber asumido aquella las competencias urbanísticas, incluidas las del art. 180.2 T.R.L.S., también puede el Estado aplicar la excepción prescrita en este precepto legal decidiendo la realización de un proyecto contra el Plan Urbanístico cuando se den las circunstancias de hecho tipificadas en dicho precepto. Tras resaltar el carácter excepcional del supuesto considerado y la vinculación de todos los poderes públicos al planeamiento como parte del ordenamiento jurídico (fundamento jurídico 4º), se apela en la Sentencia a las vías de cooperación para cohonestar los diversos ámbitos competenciales (fundamento jurídico 5º).

Es la doctrina de la STC [227/1988](#), la que, pese a no ser citada en la demanda, estima más directamente aplicable a la impugnación del art. 21 y de la Disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, ya que contempla un supuesto de relación entre los Planes de ordenación territorial y otros sectoriales, como son los Planes hidrológicos. Tras reproducir el fundamento jurídico 20 e) de la citada Sentencia, afirma que en el mismo se hace especial referencia a la solución cooperadora de estas incidencias competenciales, indicando la fase de elaboración de los planes como momento más oportuno para producirse esa colaboración, y a la coordinación por el Estado si existe título competencial expreso para ello. Aun en estos supuestos de coordinación estatal, el efecto es el de la vinculación de las decisiones autonómicas por las estatales, pero nunca la sustitución de aquéllas para ser ejercidas por los poderes centrales. Es más, cuando la imprescindible operación de colaboración no obtiene un resultado final armónico y se produce un conflicto entre las diversas planificaciones, la solución apuntada por el Tribunal Constitucional pasa por permitir la vinculación mínima necesaria para garantizar las competencias correspondientes. Los términos son de vinculación necesaria de las competencias de ordenación del territorio, nunca de sustitución de las mismas.

d) Tras señalar que la pretensión general respecto a todos los preceptos recurridos es la crítica a la eficacia que la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco confiere a los instrumentos de ordenación territorial y el procedimiento de atribución a los órganos de la Comunidad Autónoma de las decisiones de ordenación territorial en cuanto afecten al ejercicio de competencias estatales sectoriales, la representación

procesal del Gobierno Vasco procede a examinar cada uno de los artículos impugnados, distinguiendo el diverso contenido y alcance de cada uno de ellos.

Al art. 21 se le reprocha que extienda la aplicación del procedimiento establecido en el art. 17 para elaborar los denominados Planes Territoriales Sectoriales a los planes y proyectos sectoriales que corresponda promover a la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias, centrándose la impugnación únicamente en los apartados 3º, párrafo segundo, y 5º del citado art. 17.

Ciertamente el art. 21 extiende la aplicación del precepto regulador de los Planes Territoriales Sectoriales a los planes sectoriales del Estado, pero son necesarias al respecto las siguientes advertencias. En primer lugar, esa extensión no sustituye al procedimiento propio de elaboración de los planes sectoriales atribuidos a otros entes o poderes públicos, sino que se contrae a las específicas previsiones de consulta y resolución de conflictos. De manera que, por ejemplo, si se tratara de un Plan Hidrológico de una cuenca intercomunitaria se realizará materialmente conforme a su propio procedimiento regulado en la Ley de Aguas y en sus Reglamentos (Disposición adicional primera de la Ley). En segundo término, aquella extensión opera sólo respecto a los planes sectoriales de la Administración del Estado, no en aquellos supuestos en que la Administración del Estado opte por realizar un Plan Territorial Sectorial de los regulados en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, bien por la vía convencional de su art. 23, bien por decisión propia en uso de la Disposición adicional segunda de la misma. Y, por último, pese a que el art. 21 menciona "planes y proyectos", no ha de verse en la referencia a estos últimos la posibilidad de remitir la aplicación del art. 17 para "proyectos de obra o edificación" concretos, pues la locución "proyectos" se ha de identificar en aquel precepto con la de "plan", entendido como estudio complejo de realización en una materia que supone entre otras actividades alguna o varias acciones de incidencia territorial. Se trata, en definitiva, de una relación entre Planes, siendo en el art. 25 de la Ley en el que expresamente se contemplan las relaciones de conflicto entre un Plan Territorial o Urbanístico con proyectos de obras, actividades o servicios singulares.

Desde luego la conclusión que se obtiene del examen de los antecedentes legislativos no es la que del precepto afirma el Abogado del Estado en su escrito de demanda, esto es, la exclusión de toda posibilidad de prevalencia de la competencia sectorial estatal. La Memoria del Proyecto de Ley se refería precisamente a esta cuestión, insistiendo en la necesidad de prestar "una singular atención al respeto y salvaguarda de las

competencias de los Entes cuya actividad incide sobre el territorio vasco, regulando con especial detalle los aspectos relativos a la participación de las diversas instancias afectadas en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio". En este mismo sentido, la doctrina científica ha destacado el modelo de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco como uno de relación equilibrada, pues en lugar de refugiarse en las acostumbradas referencias a competencias exclusivas ignorando las actuaciones de los otros entes, iniciaba unas nuevas bases sobre las que sentar la ordenación territorial, organizando un diálogo interinstitucional y atendiendo a prestar la colaboración precisa a los entes e instituciones que participan materialmente en la ordenación del territorio.

En este sentido, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco cumple las reiteradas llamadas a la colaboración y cooperación en los supuestos de coincidencia de planificaciones sobre un mismo territorio. Así, incorpora a todas las Administraciones que puedan resultar afectadas por la ordenación territorial y, desde luego, a la Administración del Estado, en el proceso de elaboración de los instrumentos desde su mismo inicio, no sólo en el supuesto de los Planes Territoriales Sectoriales (art. 17), en los que hay una especial relevancia de la competencia sectorial, sino también en el resto de las figuras del planeamiento, donde la competencia de ordenación territorial puede resultar más estricta. Incluso esa participación se extiende a los órganos creados en esta Ley, como es la Comisión de Ordenación del Territorio (arts. 28 y ss.).

El núcleo del problema que plantea la ordenación territorial en un modelo de competencias plurales es el de determinar qué sucede cuando, a pesar de la fase de colaboración desde el momento inicial y en los órganos señalados, se produce un conflicto entre un plan sectorial y uno de los instrumentos de ordenación territorial. La ordenación del territorio no puede transformarse en la mera suma de las políticas y planificaciones sectoriales, sino que debe conservar su esencia de establecimiento de grandes directrices de destino de espacios por una necesidad organizativa del ámbito físico. Asimismo, tampoco puede en nuestro sistema desaparecer la ordenación territorial, supeditándose a las decisiones de políticas sectoriales, en cuanto aparece definida como elemento identificador de una materia asumida estatutariamente, sin perjuicio de que las formas de exclusividad deban aplicarse como políticas de colaboración que la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco cubre sobradamente. En todo caso, en un supuesto de conflicto, habiendo resultado

insuficientes las fases previas, pueden ser dos las decisiones a tomar: una en relación con el plan sectorial afectado, que se adapta o se mantiene respecto a la planificación territorial; otra en relación con la propia ordenación territorial y su situación como resulta de la anterior decisión.

Desde luego, atribuir ambas decisiones a la Administración del Estado resultaría incompatible con la competencia autonómica, pues supondría que, al actuar al nivel de planes, la Administración del Estado haría auténtica ordenación territorial, de modo que al ejercer una política de puertos de interés general, de obras de interés general, de infraestructuras, etc., se modifica y crea la ordenación territorial. Otra solución distinta es que en caso de conflicto haya supuestos en los que la decisión sectorial deba mantenerse y el Plan Territorial de que se trata deba de modificarse, esto es, supuestos de vinculación de la competencia territorial por la sectorial.

No es cierto que el art. 17.3º, como de adverso afirma el Abogado del Estado, impida en todo caso esa vinculación de la competencia territorial por la competencia sectorial, pues la Ley no regula planes o políticas sectoriales. El precepto dispone que "el Gobierno Vasco, oído el parecer de la Comisión de Ordenación del Territorio (órgano en el que participa la Administración del Estado) y de las Administraciones afectadas (nueva participación), adoptará en cada caso la resolución que proceda". Así pues, establece aquella decisión no respecto a la política sectorial, sino en cuanto previamente se ha hecho una propuesta de rectificación de los instrumentos de ordenación del territorio. En otras palabras, la decisión del Gobierno Vasco versa sobre la modificación de los instrumentos de ordenación territorial, que pertenece, sin género de dudas, a la materia asumida por la Comunidad Autónoma ex art. 10.31 E.A.P.V., debiendo adoptarse, por consiguiente, por el órgano competente para la ordenación territorial. El art. 17.3 responde, pues, a la pregunta de quien decide sobre la modificación de los instrumentos de ordenación territorial.

En cuanto al contenido de la decisión, expresamente se establece en el precepto que se adoptará la "resolución que proceda". Frase que no es causal, de contenido determinante, sino que con ella se pretende, al ser la Ley general en sus previsiones, dar cabida a toda posible resolución. Es una fórmula que ni prejuzga el contenido de la resolución, ni presupone primacía alguna, adoptándose, según los casos, resoluciones en las que se mantendrá la ordenación territorial y otras en las que se rectificará aquélla, pero no podrá hacerse de manea libérrima o indiscriminada, sino de conformidad con el ordenamiento jurídico. Será pues éste quien establezca, en su

caso, la primacía de una u otra competencia y determine el contenido de la decisión del Gobierno Vasco, la cual será susceptible de control en vía jurisdiccional y por los demás sistemas propios del Estado de Derecho. A la Administración del Estado le corresponderá adoptar la decisión sectorial que corresponda, pero si adoptase también la resolución a la que se refiere el art. 17.3º de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco estaría ejerciendo directamente la competencia de ordenación territorial asumida por la Comunidad Autónoma. Aunque existirán supuestos en los que la decisión del Gobierno Vasco, conforme a la lógica del sistema y a la jurisprudencia constitucional, resulte vinculada, tratándose de una resolución de modificación de Planes Territoriales, es a él a quien le corresponderá adoptarla y practicarla.

Por otra parte, hay que hacer constar que la Administración del Estado tiene suficientes garantías desde el momento en que participa al diseñar la ordenación territorial que luego se aplica como referencia; participa, también, en las soluciones para el plan sectorial concreto en conflicto (art. 17,1, 2 y 3); se procura una especial celeridad en los supuestos que afectan a valores estatales al preverse la aplicación, en todos los casos, de rectificaciones por el procedimiento de urgencia del art. 19 de la Ley (art. 21, párrafo segundo); cuenta con controles jurisdiccionales y constitucionales; y, en último término, si en el conjunto del plan sectorial en conflicto existe un determinado proyecto que no pueda paralizarse en su realización, siempre cuenta con la excepción al planeamiento recogida en el art. 25 de la Ley y en el art. 180.2 T.R.L.S. (1976), sin que en ningún caso se produzca dependencia, obstáculo o paralización de la competencia estatal.

Por lo que se refiere a la sanción de nulidad prevista en el art. 17.5 y a la interpretación que de la misma se hace en la demanda, la representación procesal del Gobierno Vasco sostiene que el citado apartado del mencionado artículo establece una relación de jerarquía entre Planes de ordenación territorial que resulta clásica en el Derecho Urbanístico. Participando estos Planes de naturaleza normativa, la relación entre los de grado superior respecto a los demás se basa, entre otros principios, en el de jerarquía. Esta medida se complementa con otra, también tradicional, recogida en el art. 2.2 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, al disponer la primacía de los instrumentos de ordenación territorial respecto a los de ordenación urbana, que se repite específicamente para los Planes Territoriales Sectoriales y los Sectoriales de la Administración del Estado en el art. 22. En el precepto impugnado se abordan las de relaciones entre Planes de ordenación territorial, no entre éstos y otros sectoriales

competencia de otra Administración, pues es indudable que las relaciones de concurrencia entre una Comunidad Autónoma y la Administración del Estado no se resuelven mediante el principio de jerarquía y con posibilidades de nulidad de unas normas por mandato de otras. La sanción de nulidad del art. 17.5 es comprensible en el propio ámbito de aplicación del precepto, esto es, la contradicción entre un Plan Territorial Sectorial o una Directriz de Ordenación del Territorio o un Plan Territorial Parcial. Sin embargo, los Planes a los que se refiere el art. 21 no son Planes Territoriales Sectoriales, sino los sectoriales ajenos a la ordenación del territorio que corresponda promover al Estado. Supuesto distinto es que, de conformidad con la Disposición adicional segunda de la Ley, la Administración del Estado desarrolle un Plan Territorial Sectorial, en cuyo caso, al realizar un específico instrumento de ordenación territorial, estará vinculado a los de orden superior, como cualquier actividad de un ciudadano u otra Administración en el territorio de la Comunidad Autónoma que deberá regirse por el ordenamiento en vigor.

e) El art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco regula un supuesto distinto al de su art. 21, pues no contempla un conflicto entre Planes (territorial-sectorial), sino la contradicción que se produce entre un instrumento de ordenación territorial o urbana y un proyecto de obra concreto por parte de la Administración del Estado, ofreciendo la Ley, en uno y otro caso, soluciones distintas, pues es evidente que la incidencia territorial de un proyecto de obra singular es siempre menor que la de un plan sectorial. El precepto, por su remisión del art. 180.2 T.R.L.S. (1976), no puede entenderse como una regla de prevalencia de la competencia estatal, sino como auténtica excepción a las competencias de la Comunidad Autónoma respecto a los Planes de ordenación territorial y de los municipios respecto a los del ordenación urbana. Esta excepción se comprende por la colisión entre los intereses públicos en juego, a la que ha de presentarse una salida en beneficio de uno de ellos. Tratándose de un proyecto singular y concurriendo el excepcional interés público y la urgencia, es lógico que pueda primar la realización del mismo. En definitiva, el precepto impugnado únicamente puede entenderse como remisión a un procedimiento previsto en el T.R.L.S. en una materia competencia de la Comunidad Autónoma, de manera que el Parlamento Vasco ha optado en este caso por remitirse a una regulación ya conocida, en vez de innovar el ordenamiento. Ciertamente es que la solución ofrecida puede sugerir diversas opiniones, pero no lo es menos, sin embargo, que las críticas de técnica legislativa o de acierto u oportunidad no pueden convertirse en tacha de

inconstitucionalidad a menos que incidan en una quiebra del bloque de constitucionalidad.

Frente a la afirmación del Abogado del Estado de que no se puede obligar al Estado a seguir un determinado procedimiento, la representación del Gobierno Vasco sostiene que, según se desprende de la STC [56/1986](#), el Estado está sometido a la ordenación territorial como una manifestación más del ordenamiento jurídico y los procedimientos que en éste se establezcan vinculan a todas las personas y poderes públicos (art. 9.1 C.E.). Tratándose de la materia de ordenación territorial y urbanismo, la competencia de la Comunidad Autónoma para regular tal procedimiento es evidente (STC [56/1986](#), fundamento jurídico 2º).

También rechaza las alegaciones de adverso referidas a la competencia en materia de Administración Local. Si en el T.R.L.S., y así se interpretó en la STC [56/1986](#), era constitucional la excepción que se contemplaba en el art. 180.2 por los intereses públicos en juego, no parece que exista dato nuevo que en el momento actual varíe la admisibilidad de dicha excepción. Tampoco se está ante una regla básica establecida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por lo que aun desde la óptica de las competencias locales sería constitucional la regulación debatida (art. 10.4 E.A.P.V.), aunque, en atención a la materia considerada en el art. 25, el título competencial prevalente es el de ordenación del territorio.

Finalmente, en cuanto que en el apartado 2º del art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco se atribuye al Gobierno Vasco la decisión final, ha de observarse que también en el art. 180.2 T.R.L.S. (1976) se encuentran dos decisiones diferenciadas: una, sobre si procede o no ejecutar el proyecto contrario al planeamiento; otra, vinculada a la anterior, a fin de ordenar la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento. La primera se reconoce en el art. 25, por remisión al citado art. 180.2 T.R.L.S. (1976) y de conformidad con la doctrina de la STC [56/1986](#), a favor del Estado, pues éste no puede ver impedido el ejercicio de sus competencias exclusivas por las competencias también exclusivas de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, respecto a la revisión del planeamiento, los órganos que tienen que intervenir en la misma y las posteriores decisiones de trámite de estos nuevos planes son de naturaleza estrictamente urbanística o de ordenación territorial y por ello deberán adoptarse por el órgano autonómico competente en esta materia. De modo que una cosa es la excepcional decisión de mantener un proyecto

sectorial, derivada de esa competencia sectorial, y otra muy distinta actuar directamente sobre el planeamiento territorial y urbanístico.

f) La Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco regula sus planes de ordenación territorial, entre los que se encuentran los Planes Territoriales Sectoriales, y, en su articulado, disciplina los que son promovidos por la Comunidad Autónoma y por los Órganos Forales de los Territorios Históricos, según sus respectivas competencias. Teniendo el Estado competencias sectoriales que inciden sobre el territorio, contempla también al respecto tres opciones desde el punto de vista de la ordenación territorial: a) que la Administración estatal realice un plan sectorial no regulado en esta Ley, a cuyas incidencias territoriales aplica los criterios de conflicto del art. 17 (art. 21); b) que la Administración estatal opte por realizar un Plan Territorial Sectorial, es decir, un instrumento específico de esta Ley, de manera concertada con el Gobierno Vasco (art. 23); y, por último, c) que la Administración estatal opte y decida realizar un Plan Territorial Sectorial como Administración competente en la materia de que se trate (Disposición adicional segunda).

Este último es el supuesto contemplado en la Disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, en la que, por lo tanto, no hay habilitación competencial alguna, como se afirma de adverso, sino la regulación legal de un determinado instrumento territorial: los Planes Territoriales Sectoriales en los que, junto a otras previsiones, no podía faltar la relativa a quienes pueden promoverlos, desarrollarlos y aprobarlos, con el requisito propio de que con carácter previo a la aprobación definitiva del Plan Territorial Sectorial por el órgano estatal correspondiente deberá intervenir el nivel consultivo previsto en la Ley. De igual forma que en los arts. 16.2 y 20 no hay habilitación a los órganos de los Territorios Históricos, en su Disposición adicional segunda tampoco existe habilitación alguna, sino una regulación de un modelo de Plan Territorial Sectorial.

Concluyen su escrito solicitando del Tribunal Constitucional dicte Sentencia en la que se declare la constitucionalidad de los precepto impugnados.

7. El Letrado del Parlamento Vasco presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 19 de noviembre de 1990, que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) La Comunidad Autónoma ha asumido competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda" (art. 10.31 E.A.P.V.), habiéndole sido transferidos los servicios correspondientes por Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, y por Real Decreto 2581/1980, de 26 de septiembre. Dicha exclusividad no significa, sin embargo, que se trate de una competencia ilimitada, dado que la complejidad de las funciones públicas modernas conlleva irremediabilmente el entrecruzamiento interadministrativo. De ahí que el Estado tenga determinadas competencias que, en mayor o menor medida, modulan o condicionan la competencia autonómica de planeamiento territorial. En este sentido, es indudable la relación que ésta guarda con la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13° C.E.); la regulación de las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1° C.E.); la legislación civil, en cuanto pudiera incidir sobre el derecho de propiedad (art. 149.1.8° C.E.); o, en fin, con otros títulos competenciales reservados al Estado, como los relativos a ferrocarriles y aprovechamientos hidráulicos siempre que excedan del ámbito territorial del País Vasco (art. 149.1.21° y 22° C.E.) o a la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.24° C.E.). De modo que la Comunidad Autónoma deberá tener en cuentas estas competencias reservadas al Estado, evitando su invasión.

La incidencia de los títulos competenciales estatales referidos no empaña, sin embargo, el carácter exclusivo de la competencia autonómica ex art. 10.31 E.A.P.V., en el sentido de que el constituyente y el legislador estatutario no han reservado habilitación alguna específica al Estado en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que la circunstancia de que una competencia sobre una materia pueda condicionar otra no ha de variar la titularidad de esta última, ni puede subsumirla (SSTC [32/1983](#), [42/1983](#), [53/1984](#) y [143/1985](#)).

b) El carácter preferente de la planificación territorial sobre las competencias sectoriales aparece recogido ya en el art. 57 del Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (T.R.L.S.) y ha venido siendo reiterado por una conocida jurisprudencia del Tribunal Supremo. Incluso la legislación de las Comunidades Autónomas ha insistido claramente en el principio de jerarquía de los Planes, en la primacía de los instrumentos generales y en la vinculación de los mismos para las Administraciones (art. 10.1 Ley del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial).

Pues bien, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco adopta este criterio ineludible de coherencia territorial en diversos artículos (arts. 4, 8 y 9), entre los que el art. 17 no es más que una de sus lógicas consecuencias. Este precepto en su primer apartado obliga a las Administraciones, también a la estatal, a consultar con el Departamento competente del Gobierno Vasco a fin de asegurar la coherencia desde el inicio de todas iniciativas sectoriales. En su apartado 3º, dentro de la filosofía colaborativa que informa la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, contempla la posibilidad excepcional de que se puedan modificar los instrumentos superiores de ordenación, no pudiendo ser la autoridad competente otra que la autonómica, quien decidirá en cada caso.

Para dilucidar la impugnación que se efectúa de los apartados 3º y 5º del art. 17 de la Ley es necesario tener en cuenta dos posibilidades: 1ª) que la iniciativa urbanística desarrollada se relacione con el ejercicio de una competencia no exclusiva o que, siendo exclusiva, no interfiera ineludiblemente en el ejercicio de la competencia estatal, en el sentido de que quepan otras opciones acordes con el planeamiento, de acuerdo con los criterios determinados en la STC [56/1986](#); 2ª) que, por el contrario, el plan sectorial no pueda insertarse en la jerarquía de los planes y, además, sea un presupuesto inescindible para el accionamiento de una competencia exclusiva estatal y concurra urgencia y un excepcional interés público.

Pues bien, el art. 17 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco está pensado precisamente para la primera de las posibilidades apuntadas, esto es, cuando la acción pública debe ubicarse en el terreno del planeamiento. La Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco regula lo que podríamos denominar planeamiento ordinario, entendido como la ordenación general de los instrumentos básicos en la materia, en el ejercicio de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma ex art. 10.31 E.A.P.V., afectando, como no podía ser de otra manera, a todos los poderes públicos que actúen en el territorio del País Vasco. En consecuencia, no puede el Estado apartarse del planeamiento, puesto que, en caso de incumplimiento de la normativa autonómica, se vería obligado a una doble contradicción: a actuar por la vía de hecho, infringiendo el principio del sometimiento pleno de la Administración Pública a la Ley y al Derecho (art. 103.1, en relación con el art. 9.1, C.E.), o, a recurrir a la normativa estatal, que sería aplicable únicamente como derecho supletorio.

Si bien es cierto que la práctica imponga probablemente las soluciones concertadas en una deseable tónica de colaboración administrativa dentro del respeto al sistema de

distribución de competencias, deben prevenirse, no obstante, los casos de irreductibilidad en que el plan sectorial no puede compadecerse con los Planes generales, lo que exige el elemental respeto al principio de jerarquía normativa traducido en el predominio de las Directrices y de los Planes Territoriales Parciales sobre los Sectoriales.

En este sentido, la solución de continuidad que impone el art. 17.5 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, determinando la nulidad de los Planes Territoriales Sectoriales o, al menos, de parte de su contenido, en cuanto pugnen con lo dispuesto en los Planes superiores, no es más que la consecuencia natural de la jerarquía normativa, abonada por una línea tradicional en la legislación española (art. 57 T.R.L.S.), reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En suma, el art. 17.3, párrafo segundo, y 5, en relación con el art. 21, ambos de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, son plenamente constitucionales, pues no se contempla en los mismos un problema de prevalencia de competencias, sino de cumplimiento integral de la competencia autonómica exclusiva recogida en el art. 10.31 E.A.P.V.

c) En relación con el alcance de la doctrina constitucional de las SSTC [77/1984](#), de 3 de julio, y [56/1986](#), de 13 de mayo, el Letrado del Parlamento Vasco señala que en los supuestos de posible concurrencia de una pluralidad de competencias de entes diversos sobre un mismo objeto, el orden competencial debe preservarse como parámetro de constitucionalidad, de manera que ha de buscarse la compaginación entre todas las titularidades competenciales. La Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, frente a lo que se afirma de adverso, no mantiene el principio contrario, esto es, la prevalencia in totum del derecho planificador autonómico.

Cuando un plan sectorial estatal resulte de imposible acomodación a los Planes generales y se configure como presupuesto necesario para el ejercicio de competencias exclusivas estatales, concurriendo un extraordinario interés público y urgencia, nos encontramos ante el juego del criterio de la instrumentalidad o conexión de una competencia autonómica respecto al ejercicio de otra estatal. No hay duda de que en estos supuestos la competencia estatal debe subsistir ocasionando la salida de la cuestión del ámbito urbanístico y del aprovechamiento del territorio hacia la puesta en juego del título competencial del Estado. Cesan, en consecuencia, los mecanismos

de autointegración del derecho autonómico material y el debate se reconducirá hacia los criterios extraurbanísticos de interpretación del bloque de constitucionalidad.

Cuando la competencia estatal cobra estos tintes de excepcionalidad, se puede interpretar sin mayor esfuerzo que el pronunciamiento del art. 17.3 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco no es más que un requisito previo dentro del ámbito urbanístico territorial a partir del cual el Estado podrá seguir manteniendo el ejercicio de su competencia si considera que se dan los requisitos necesarios. De igual modo, deja de operar la sanción de nulidad del art. 17.5º si la cuestión trasciende a ámbitos diferentes de los regulados en Ley. Sin embargo, es necesario determinar la instancia competente para interpretar si operan los criterios que expulsan una acción del terreno estrictamente planificador. La dilucidación de estas cuestiones en ocasiones distará de ser sencilla y sólo habrá un punto común a todas las decisiones: lo que se resolverá no será la titularidad de una competencia, pues su indisponibilidad afecta a todos los poderes públicos, sino hasta qué punto y en qué medida el ejercicio de cada competencia concurrente puede ser conjugado y cuál debe prevalecer en el último caso. En este sentido, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, con buen criterio y absoluta pulcritud institucional, no incluye ninguna cláusula general y se limita a legislar el terreno para el que tiene competencia la Comunidad Autónoma sin extralimitarse en áreas sobre las que en absoluto goza de atribuciones.

Lo que parece echarse en falta en el art. 21 es que no incluya una cláusula de salvaguarda de las competencias estatales, lo que sería inútil o puramente inconstitucional. Inútil, pues este tipo de cláusulas, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, son jurídicamente irrelevantes (STC [95/1984](#), de 18 de octubre). Por el contrario, si lo que se postula son verdaderos criterios de delimitación competencial, se incurriría en vicio de inconstitucionalidad, pues al tratarse de competencias exclusivas estatales se estaría atentando por el legislador autonómico a esa misma noción central de exclusividad. Si los criterios aspirasen a una consideración general, se daría una interpretación unilateral para la que no está capacitado el legislador autonómico, ni tampoco el estatal (SSTC [76/1983](#) y [214/1989](#)).

Finalmente, la exigencia de la buena fe, a la que alude el Abogado del Estado, no es suficiente para la adecuada armonización de las competencias estatales y autonómicas. En el plano previo a la toma de decisiones, la afirmación del Abogado del Estado es irreprochable, pero en cuanto al ejercicio concreto y los conflictos que se

pueden originar, aquella afirmación contradice la objetividad que debe presidir la interpretación del bloque de constitucionalidad y banaliza el papel de los criterios de articulación competencial explícitos en la C.E. (tales como el de jerarquía, prevalencia y supletoriedad) y las reglas interpretativas también deducibles del texto constitucional que va delimitando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

d) En relación con el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco se mantiene en la demanda que el ejercicio de una competencia exclusiva estatal habilita per se a la Administración del Estado a asumir competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, para lo cual no cuenta evidentemente con ninguna habilitación directa en el articulado de la Constitución, de manera que, siempre que entre en juego la competencia estatal y su ejercicio implique conexión con el urbanismo, el ordenamiento autonómico cede y el poder central puede desvincularse de él. Pues bien, en opinión del Letrado del Parlamento es necesario distinguir entre la titularidad de una competencia y su ejercicio, remarcando una vez más la exclusividad de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de modo que, incluso cuando se dé un nexo secuencial entre el urbanismo y el ejercicio de una competencia estatal, el derecho urbanístico aplicable será el autonómico y tan sólo cuando la normativa territorial interfiera de tal forma que impida o perturbe esencialmente la actuación estatal podrá el Estado desconocer aquélla. Por lo tanto, lo que ha de discutirse no es si la Comunidad Autónoma es competente para establecer un procedimiento urbanístico obligatorio para todas las Administraciones actuantes en el País Vasco, para lo que está facultada ex art. 10.31 E.A.P.V., sino su ejercicio preciso tal como ha quedado plasmado en el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. En otras palabras, el Estado puede lógicamente exigir que se le permita el ejercicio integral de sus propias competencias, pero tiene vedada la imposición de un procedimiento urbanístico, ya que carece de habilitación en tal sentido. Así pues, la controversia respecto al mencionado precepto legal debe girar en torno a si garantiza la plena efectividad de las actuaciones del Estado.

En este extremo, precisamente, no se apunta objeción alguna en la demanda, pues no se llega a entrar en el análisis material del artículo impugnado, salvo en lo referente a su apartado 2. Tampoco presentan mayor consistencia las observaciones de que ese precepto sea "el medio o procedimiento exclusivo de coordinar las competencias estatales y autonómicas", ya que en ningún momento se considera en la Ley que el mecanismo del art. 180 T.R.L.S. sea el único medio de conjunción urbanística, dado

que el resto de su articulado está cuajado de referencias y mecanismos coordinadores (Preámbulo, arts. 1, 23, 32 y Título IV). Mediante el art. 25 se trata de diseñar una vía de superación de conflictos cuando deba premiarse, bajo ciertas condiciones, la puesta en marcha de proyectos de obra necesitados en principio de licencia. A diferencia de los arts. 17 y 21, que contemplan planes sectoriales enteros que podrían contradecir a las Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Parciales, su art. 25 se refiere a proyectos de obras concretas y, así como que en relación con aquellos preceptos no se consideró necesaria ni posible una cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas, puesto que la articulación de posibles choques competenciales debían reconducirse a criterios extraurbanísticos, en el art. 25 el legislador autonómico ha estimado oportuno introducir una norma urbanística de conflicto. Desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma, el sistema del art. 180 T.R.L.S. (1976) es constitucional (STC [56/1986](#)), no porque se recoja en esta disposición estatal, sino porque lo ha adoptado el legislador autonómico, quien podía haberse decidido por otro mecanismo igualmente constitucional siempre que se hubiese respetado y posibilitado el ejercicio de las competencias estatales.

También se reprocha al art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco que atribuya la decisión final al Gobierno Vasco y no a la Administración Central, circunstancia a la que anuda el Abogado del Estado la afirmación de que se residencia en el ejecutivo autonómico la potestad de decidir la realización del proyecto impulsado por la Administración del Estado, lo que podría conllevar una posición de supremacía jerárquica. Pues bien, sólo una lectura apresurada del precepto permite llegar a tal conclusión, dado que el trazamiento entre el art. 180 T.R.L.S. (1976) y el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco es, en primer término, perfectamente respetuoso con las atribuciones estatales y, en segundo lugar, no responde sino a una correcta adecuación con el diseño descentralizado que el bloque de constitucionalidad opera sobre la ordenación del territorio y el urbanismo.

El mecanismo que pone en marcha el art. 180.2 T.R.L.S. (1976) cuando el Ayuntamiento implicado emite una posición disconforme con la acomodación del proyecto de obra al planeamiento se prolonga en una doble dirección: de un lado, la decisión final sobre el ejercicio del proyecto por la instancia concernida por el interés superior; y, de otro, la readaptación del planeamiento urbanístico a la nueva situación creada por la irresistibilidad de la obra definitivamente puesta en marcha. Ambos ámbitos deben ser cuidadosamente distinguidos, pues es diferente su virtualidad. Es el

primer momento el decisivo, al suponer la imposición de un proyecto contra la reglamentación en vigor, mientras que el segundo afecta no ya al proyecto, sino al planeamiento, siendo el objetivo perseguido la acomodación excepcional del plan a la realidad. Consideraciones éstas que son perfectamente conjugables con la doctrina de la STC [56/1986](#), de modo que cuando el ejercicio de una competencia exclusiva estatal dependa del uso de facultades conexas con el urbanismo, el Estado debe disponer de los mecanismos necesarios para que, en caso de interferencia insuperable, sea posible el desempeño de la competencia exclusiva. Le basta, pues, al Estado hacer uso de la facultad que tiene el Consejo de Ministros para asegurar – naturalmente si concurren los requisitos del art. 180.2 T.R.L.S. (1976)– el ejercicio de sus competencias. A partir de aquí debe finalizar el uso instrumental del urbanismo por la Administración del Estado, cesando el supuesto excepcional que lo motivó, y reasumir en su integridad el sistema ordinario basado en la exclusividad de la competencia urbanística autonómica.

Esta conclusión resulta, además, abonada, a la luz de la jurisprudencia constitucional, por el principio de no vaciamiento de las competencias autonómicas (STC [72/1983](#), de 29 de julio, fundamento jurídico 3º), que se daría si el Estado retuviese potestades urbanísticas adicionales a las estrictamente perentorias, y por el principio de integridad de las competencias, en virtud del cual, la conexión instrumental no faculta para invadir ámbitos competenciales ajenos (SSTC [72/1983](#), [39/1982](#) y [53/1984](#)). De ello se deduce que la facultad de iniciar la reforma del planeamiento no guarda relación directa con el ejercicio de la competencia estatal afectada y corresponde la misma al Gobierno Vasco.

Idéntico planteamiento se recoge también en la legislación de otras Comunidades Autónomas (art. 31 Ley del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo). Por otra parte, el iter procedimental del art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco pone de relieve datos reveladores al respecto. En efecto, la supresión en el texto del Proyecto de Ley de las referencias al Consejo de Ministros como órgano competente para decidir la ejecución del proyecto no deben entenderse en el sentido de que la decisión se residencia en el Gobierno Vasco, ni que, por el contrario, desde el punto de vista material, la aceptación por la Ponencia de la enmienda núm. 119 signifique que se retire al Consejo de Ministros aquella facultad decisoria, sino que el legislador autonómico ha optado por acoger el dispositivo del art. 180 T.R.L.S. de manera más literal y porque, en relación con las instituciones autonómicas, preexistía el Decreto 54/1985 de traspaso de servicios de las Instituciones Comunes al Territorio

Histórico de Vizcaya en materia de urbanismo, cuyo apartado A.6º del Anexo dispone que "corresponde al Gobierno Vasco, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, las competencias referidas al Consejo de Ministros en el artículo 180.2". Desde una perspectiva sistemática y gramatical, la modificación del apartado 2º del citado art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco es una simple adecuación a la enmienda antes referida y aprobada respecto a su apartado 1º. De manera que queda claro que ni explícita ni contextualmente se confiere en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco al Gobierno autónomo la facultad de decidir la ejecución de proyectos impulsados por el Estado. Lo que sí resulta de la competencia del Gobierno Vasco es la ordenación de la reforma del planeamiento, facultad plenamente coherente con la competencia autonómica y con el diseño de la política urbanística que de ella resulta. Asimismo, del art. 26 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco se deduce, a sensu contrario, que cuando el proyecto no ha sido promovido por órganos autonómicos o provinciales, esto es, cuando interviene el Estado, la decisión recae en el Consejo de Ministros.

Finalmente, la última objeción que el Abogado del Estado formula en relación con el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco reside en la posible conculcación de la garantía institucional de los entes locales, por medio de una excepción a las competencias municipales, lo que implicaría la vulneración de la reserva estatal del art. 149.1.18º C.E.

En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (L.R.B.R.L.) dispone el ámbito competencial mínimo de las provincias y de los municipios. De una parte, su art. 2.1, como se declaró en la STC [214/1989](#), consagra la autonomía local mediante unos parámetros mínimos que se vinculan a la gestión de los propios intereses a que hace referencia el art. 137.1 C.E. Además de estos criterios generales, el art. 25 L.R.B.R.L. establece la atribución competencial mínima de los municipios, que en materia urbanística se plasma en su apartado 2º, letra d), así como en el art. 89 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Este cuadro normativo compone, a los efectos que aquí interesa, los parámetros que configuran el régimen institucional mínimo de los entes locales por el que ha optado el legislador estatal ex art. 149.1.18º C.E. La concreción de tales atribuciones se realizará por el legislador en cada caso competente para regular cada sector de la acción pública.

Pues bien, el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco se inserta en la normación establecida por el único legislador competente en materia de urbanismo

dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de conformidad con el art. 10.31 E.A.P.V. De entre las diversas posibilidades, en el citado precepto se escoge el procedimiento excepcional del art. 180 T.R.L.S. (1976) no como vaciamiento alguno de las competencias municipales sobre licencias, sino como forma de solventar la contradicción que pueda darse entre los intereses generales y los locales. Se trata de una técnica que posibilita la prevalencia de intereses supralocales y permite mantener el sentido de ordenación íntegra del territorio que corresponde al planeamiento urbanístico, habiendo señalado este Tribunal Constitucional en la STC [56/1986](#) la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudiesen "en su caso" utilizar las disposiciones del art. 180 T.R.L.S.(1976).

Únicamente una lectura apresurada y lineal del art. 25 puede inducir a pensar que se ha producido una ampliación de los supuestos fácticos recogidos en el art. 180 T.R.L.S. (1976). La remisión se efectúa a todo el citado art. 180, no existiendo elementos interpretativos suficientes para sostener que el art. 25.1 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco excepciona, trasmuta o elimina alguno de los supuestos indicados en la STC [56/1986](#) para que el Estado pueda acudir a la vía del mencionado artículo. La única modificación que se observa es la adición de las referencias a los instrumentos autonómicos de ordenación, la cual parece en todo punto lógica, ya que, de un lado, la redacción preconstitucional del art. 180 T.R.L.S. no pudo contemplar la existencia de Comunidades Autónomas, por lo que el esquema basado en el binomio Administración Central–Municipios se ha trastocado en el de Comunidades Autónomas– Municipios como consecuencia del aludido reparto competencial; y, de otro, la mención a la normativa en materia de ordenación del territorio es consecuencia lógica de la íntima relación entre ésta y el urbanismo y del contenido en gran parte urbanístico de las Directrices y Planes que en el futuro se elaborarán al amparo de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. En definitiva, no puede hablarse de una extensión de los supuestos del art. 180 T.R.L.S., siendo varias las leyes autonómicas que recogen una previsión similar a la del art. 25 de esta Ley.

Además, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de manifestarse sobre la posible invasión de la autonomía local por las leyes autonómicas precisamente en materia urbanística. Así, en la STC [213/1988](#), de 11 de noviembre, se declararon nulos los preceptos legales que facultaban al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para la suspensión de la vigencia de acuerdos municipales de programación urbanística por vulneración del régimen básico de los arts. 65 y 66 de la L.R.B.R.L.

Teniendo en cuenta que esta Ley no diseña respecto a las licencias un régimen tan detallado, pues sólo se refiere a ellas en términos generales (arts. 21 y 84), el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco funciona como una posibilidad de obras contra el planeamiento con base en los intereses superiores que comportan, es decir, como un procedimiento excepcional de construcción, lo que es algo muy diferente de la suspensión del correspondiente acuerdo municipal. En este caso, el acuerdo del Ayuntamiento que contempla el art. 180.2 T.R.L.S. (1976) es en sí mismo pleno e incondicionado, no siendo desplazado como tal competencia a ninguna otra instancia. Lo que sucede es que si es disconforme, sus efectos difieren de los supuestos ordinarios: el procedimiento continúa y la Administración implicada decide en cuanto titular del interés superior en juego. Asimismo, en la STC [27/1987](#), de 27 de febrero, el Tribunal Constitucional admitió determinados controles sobre los entes locales siempre que concurren dos condiciones: que se trate de controles concretos sobre actos concretos, evitando cualquier nota de generalidad, y que afecten a intereses superiores, notas ambas que se dan en el precepto legal impugnado.

En definitiva, el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, como legislación sectorial aplicable, matiza o modula las competencias con respecto a las que la L.R.B.R.L. efectúa una atribución mínima. Además, cumple las condiciones participativas que exige el art. 62 L.R.B.R.L. en los casos en que la naturaleza de la actividad obstaculice "la asignación diferenciada y distinta" de las potestades decisorias de determinada materia, así como la coordinación de las competencias locales "cuando trasciendan el interés propio" de los arts. 10.2, 58.2 y 59 de la L.R.B.R.L.

e) El Letrado del Parlamento Vasco no alcanza a comprender exactamente el fundamento de la impugnación de la Disposición adicional segunda de la Ley, pareciéndole extemporánea la cita de la jurisprudencia constitucional que a tal efecto se trae a colación. Aquella Disposición en modo alguno cuestiona la capacidad de autoorganización de los órganos del Estado, antes bien se remite a la correspondiente legislación sectorial para la formulación y preparación de los Planes en los que sea competente la Administración Central. De la simple lectura de la misma se advierte que no se trata, como se afirma de adverso, de ninguna norma atributiva, sino de una mera remisión a las leyes sectoriales. En este sentido, puede decirse que puede ser un precepto no necesario, pero obedece al deseo del legislador autonómico de remarcar

la complejidad de la ordenación del territorio y de la existencia de competencias e intereses entrelazados.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad y declare la conformidad al orden constitucional de los preceptos legales impugnados.

8. la Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 7 de febrero de 1991, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimaren procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal por ATC [87/1991](#), acordó levantar la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

9. Por providencia de 30 de junio de 1998, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de julio del mismo año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, contra el párrafo primero del art. 21 (en cuanto remite al art. 17.3, párrafo segundo, y 17. 5), el art. 25 y la Disposición adicional segunda de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Se funda la demanda de inconstitucionalidad, en síntesis y sin perjuicio de las matizaciones que deban hacerse al analizar por separado cada uno de los preceptos impugnados, en que éstos vulneran el orden constitucional de distribución de competencias al constituir o permitir una invasión o constricción indebida de las competencias con incidencia territorial que al Estado reserva el art. 149.1 C.E. Por su parte, los Letrados del Gobierno y del Parlamento vascos sostienen que los preceptos recurridos encuentran adecuada cobertura en el ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio ha asumido la Comunidad Autónoma (art. 10.31 E.A.P.V.), no produciéndose la extralimitación competencial que se denuncia.

2. Centrados así los términos del debate, las partes personadas en el proceso se muestran de acuerdo en que la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, como

por lo demás revela su denominación y se indica expresamente en la Exposición de Motivos, ha sido aprobada en el ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio tiene atribuida la Comunidad Autónoma ex art. 10.31 E.A.P.V., presentándose el texto legal como "la base habilitante para la formulación escalonada de una serie de instrumentos ordenadores que habrán de desarrollar, a partir del modelo elegido, la concreta configuración del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco" (Exposición de Motivos IV). Su objeto, descrito en el art. 1, es la definición y regulación de los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco, así como el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones Públicas en ejercicio de sus respectivas competencias. Tres son los instrumentos de ordenación territorial que crea la Ley – Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales (art. 2)–, cuyas funciones, determinaciones, procedimiento de elaboración y aprobación, vigencia y eficacia regula en su articulado (Título II, arts. 4 a 23). Asimismo, prevé una serie de medidas de intervención y control en materia de ordenación del territorio, que tienen por finalidad garantizar la virtualidad y eficacia de los instrumentos en ella perfilados (Título III, arts. 24 a 27), contemplando en su último Título los órganos de la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma: Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco (Título IV, arts. 28 a 31).

No cabe duda de que una norma que tiene un objeto y contenido como los descritos afronta, desde una perspectiva global e integradora, la planificación del espacio físico de la Comunidad Autónoma y pertenece a la competencia sobre ordenación del territorio (STC [36/1994](#), fundamento jurídico 5º). Encuadrada, pues, desde la perspectiva competencial la norma de la que forman parte los preceptos impugnados, antes de analizar si éstos en sus previsiones concretas, como sostiene el Abogado del Estado, han invadido o menoscabado competencias ajenas, es necesario determinar el alcance de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio en relación con las competencias que al Estado reserva el art. 149.1 C.E.

3. Este Tribunal ha elaborado al respecto una consolidada doctrina jurisprudencial, cuyo recordatorio resulta, por tanto, oportuno y conveniente. En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la

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

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

autonómica (STC [61/1997](#), fundamento jurídico 5º). Como hemos afirmado en esta última Sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, "el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.)... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo" (fundamento jurídico 22, recogiendo la doctrina de las SSTC [149/1991](#) y [36/1994](#); también, STC [40/1998](#), fundamento jurídico 30).

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

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

A la luz de la doctrina constitucional expuesta, hemos de analizar los reproches dirigidos a cada uno de los preceptos impugnados.

4. El art. 21 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco dispone en su párrafo primero la aplicación de las previsiones contenidas en el art. 17 para los Planes

Territoriales Sectoriales a los planes y proyectos que corresponda promover a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes en el ejercicio de sus propias competencias.

A) La impugnación del Abogado del Estado, sin embargo, únicamente se contrae, en virtud de la remisión que en el citado art. 21 se efectúa, a la aplicación de los apartados 3º, párrafo segundo, y 5º del art. 17 a los referidos planes y proyectos promovidos por la Administración del Estado. Al objeto de determinar el significado de aquella remisión a los efectos que a este proceso interesa, es preciso señalar que los Planes Territoriales Sectoriales constituyen uno de los instrumentos de ordenación territorial creados y regulados en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, revistiendo tal condición y carácter los planes con incidencia territorial que elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco y apruebe éste, así como los que elaboren y aprueben los Órganos Forales de los Territorios Históricos (art. 16), sin perjuicio de los supuestos contemplados en el art. 23 y en la Disposición adicional segunda de la misma Ley, a los que nos referiremos al abordar la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra esta última. A fin de garantizar la correcta inserción de los Planes Territoriales Sectoriales en los otros instrumentos de ordenación territorial establecidos en la Ley y jerárquicamente superiores, esto es, en el marco territorial definido por las Directrices de Ordenación Territorial y, en su caso, por los Planes Territoriales Parciales que las desarrollen, el art. 17 contiene una serie de previsiones que, en virtud de la remisión del art. 21, resultan también aplicables a los planes y proyectos que elabore la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias, aunque tales planes y proyectos no son instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, el art. 17 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco dispone que los órganos de la Administración autonómica o foral competentes para la elaboración por razón de la materia de los Planes Territoriales Sectoriales deberán consultar previamente con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco las distintas alternativas, soluciones y posibilidades que la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras, actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación sectorial, debiendo justificar la compatibilidad de la alternativa elegida con la ordenación territorial vigente (apartados 1º y 2º). En su apartado 3º contempla el supuesto excepcional de que no sea posible enmarcar en la ordenación territorial vigente ninguna de las alternativas y soluciones

analizadas por el órgano competente para la elaboración del Plan Territorial Sectorial y el contenido de éste sea de excepcional interés público, previendo al respecto, en su párrafo primero, que el órgano competente para la elaboración del Plan Territorial Sectorial pueda proponer al Gobierno Vasco la introducción de las rectificaciones que resulten imprescindibles en los instrumentos de ordenación territorial, para añadir, a continuación, en su párrafo segundo que "el Gobierno Vasco, oído el parecer de la Comisión de Ordenación del Territorio y de las Administraciones afectadas, adoptará en cada caso la resolución que proceda". Finalmente, en su apartado 5º establece que "las contradicciones de los Planes Territoriales Sectoriales con las Directrices de Ordenación Territorial y, en su caso, con los Planes Territoriales Parciales, serán causa de nulidad de la parte o partes del Plan Sectorial que las contengan".

B) El Abogado del Estado, quien no cuestiona que la Administración del Estado ha de tratar de hacer compatibles en principio sus planes y proyectos con la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma y, en su caso, proponer la rectificación de ésta, lo que representa, a su juicio, un adecuado procedimiento de coordinación que permite articular satisfactoriamente las competencias estatales con la política autonómica de ordenación territorial, considera, sin embargo, contrayéndose la impugnación a tal extremo, que la aplicación a los planes y proyectos de la Administración del Estado a los que se refiere el art. 21 del párrafo segundo del art. 17.3º supone que el Gobierno Vasco pueda no consentir las rectificaciones solicitadas por el Estado en supuestos en los que exista un excepcional interés público, lo que anudado, además, a lo dispuesto en su apartado 5º, implica que la Comunidad Autónoma viene a sustituir el criterio del Estado por el suyo propio, afectando directamente a la propia validez y eficacia de la decisión estatal, de modo que se coloca a la Administración del Estado en una situación de subordinación respecto a la autonómica, que resulta en todo caso titular de la competencia prevalente. Aquellas previsiones, en su opinión, resultan contrarias a la doctrina constitucional recogida en las SSTC [77/1984](#) y [56/1986](#), de las que claramente se infiere que existen o pueden existir supuestos en los que el Estado ejercite sus competencias exclusivas sectoriales sin estar condicionado por la competencia autonómica de ordenación del territorio o urbanismo, debiendo prevalecer aquéllas en el caso de que su ejercicio resulte incompatible con la competencia autonómica. Aunque admite que en tales situaciones de concurrencia competencial existen límites para el Estado, si bien no cree necesario construir una doctrina general al efecto, entiende, en definitiva, que el art. 17.3, párrafo segundo, y 5 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco es

incompatible con el orden constitucional de competencias y la referida doctrina constitucional en cuanto resulta excluyente en todo caso de los supuestos en que ciertamente deba prevalecer la competencia estatal.

La representación procesal del Gobierno Vasco comienza por realizar tres advertencias en orden al alcance y significado de la aplicación de lo dispuesto en el art. 17 a los planes y proyectos que corresponda promover a la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias. En primer término, que la remisión del art. 21 al art. 17, ambos de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, no sustituye al procedimiento propio de elaboración de los planes o proyectos sectoriales del Estado, sino que sólo se extiende a las específicas previsiones de consulta y resolución de conflictos; en segundo lugar, que únicamente opera respecto de los planes o proyectos sectoriales de la Administración del Estado, no cuando ésta opte por realizar un Plan Territorial Sectorial de acuerdo con el art. 23 y la Disposición adicional segunda de la Ley; y, finalmente, que el art. 21 regula un supuesto de relación entre los instrumentos de ordenación territorial de la Ley y los planes sectoriales del Estado, no entre aquéllos y los proyectos de obras, actividades o servicios singulares, supuesto este último que se contempla en el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco

C) Entrando ya en los concretos apartados impugnados, la representación procesal del Gobierno Vasco admite con el Abogado del Estado la existencia de casos en los que las competencias sectoriales del Estado condicionan o vinculan la competencia autonómica de ordenación del territorio, pero niega, sin embargo, que el párrafo segundo del apartado 3º del art. 17 y su apartado 5º produzcan el efecto excluyente que se afirma en la demanda. El art. 17.3, en su párrafo segundo, se limita a determinar el órgano competente para adoptar la decisión, una vez recibida la propuesta de la Administración del Estado, de rectificar los instrumentos de ordenación territorial, que ineludiblemente ha de tomarse por el órgano competente en materia de ordenación del territorio, sin prejuzgar el contenido de la resolución que dependerá de los títulos competenciales concurrentes. Además, la facultad conferida al Gobierno Vasco no puede ser interpretada como habilitante de una decisión libre y discrecional, sino sometida al ordenamiento jurídico, siendo susceptible de control en vía jurisdiccional. Por su parte, el art. 17.5 recoge una regla clásica referida a la relación de jerarquía entre los instrumentos de ordenación territorial que perfila la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. Interpretado en el sentido lógico derivado de su contexto, la sanción de nulidad que en él se prevé únicamente se anuda a las

contradicciones de los Planes Territoriales Sectoriales con las Directrices de Ordenación Territorial y, en su caso, los Planes Territoriales Parciales, no siendo extensible a los planes y proyectos sectoriales estatales a los que se refiere el art. 21, que no son instrumentos de ordenación territorial, pues es indudable que las relaciones de concurrencia competencial entre una Comunidad Autónoma y la Administración del Estado no se resuelven mediante el principio de jerarquía y con posibilidades de nulidad de unas normas por otras.

Por su parte, el Letrado del Parlamento Vasco, tras señalar que el art. 149.1 C.E. reserva al Estado determinados títulos competenciales que condicionan, en mayor o menor medida, la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y que habrá que respetar y tener en cuenta dichos condicionamientos, considera que el art. 17.3, párrafo segundo, y 5 de la Ley no aborda un problema de prevalencia de competencias concurrentes, sino que es una plasmación del ejercicio integral de la competencia exclusiva que a la Comunidad Autónoma le atribuye el art. 10.31 E.A.P.V., de modo que el apartado 3º, ubicado en el terreno puro y simple del planeamiento, contempla la posibilidad de que se puedan modificar los instrumentos de ordenación territorial, no pudiendo ser otra la autoridad competente para adoptar tal decisión que la autonómica, quien habrá de resolver en cada caso. La sanción de nulidad que prescribe el apartado 5º del art. 17 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco no es más que la consecuencia natural de la jerarquía normativa cuando los planes sectoriales pugnen con lo dispuesto en los planes superiores. Ahora bien, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco y, en concreto, los apartados impugnados del art. 17 no consagran la prevalencia in totum del derecho planificador autonómico, sino que cuando la competencia sectorial del Estado condiciona la política de ordenación territorial el pronunciamiento del art. 17.3, párrafo segundo, no es más que un requisito previo dentro del ámbito planificador a partir del cual el Estado podrá seguir manteniendo el ejercicio de su competencia y, asimismo, la sanción de nulidad del art. 17.5 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco deja de operar al trascender a ámbitos diferentes del planificador.

D) Todas las partes coinciden en afirmar que el Estado tiene constitucionalmente reservadas ex art. 149.1 C.E. una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente, como hemos indicado en el fundamento jurídico 3º, la competencia de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio, debiendo el ente competente en esta materia respetar

los condicionamientos que constitucionalmente se deriven de esas competencias estatales. Sentada esta premisa, esto es, admitida la existencia de supuestos en los que el Estado en el ejercicio de sus competencias puede condicionar legítimamente la competencia autonómica de ordenación territorial, el debate que se suscita en torno al art. 17.3, párrafo segundo, y 5 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco se circunscribe a determinar si, como sostiene el Abogado del Estado, los apartados impugnados del citado precepto legal resultan excluyentes en todo caso de los supuestos de prevalencia o condicionamiento de las competencias sectoriales del Estado sobre la competencia autonómica de ordenación territorial o, por el contrario, como entienden la representación procesal del Gobierno y del Parlamento vascos, no se produce ese efecto excluyente alegado en la demanda.

En este sentido, es necesario insistir, una vez más, en orden a una adecuada articulación de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y de las competencias estatales sectoriales que afecten al uso del territorio, en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan “especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC [32/1983](#), [77/1984](#), [227/1988](#) y [36/1994](#)) pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.” (STC [40/1998](#), fundamento jurídico 30). Sin embargo, es posible que esos cauces o fórmulas de cooperación resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, habiendo declarado este Tribunal Constitucional que en tales supuestos el “Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma” (STC [56/1986](#), fundamento jurídico 3º).

En esta línea de razonamiento hemos añadido en la STC [40/1998](#), en relación con la competencia estatal sobre puertos de interés general, que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio. En efecto, aunque la Constitución no atribuye al Estado la competencia para llevar a cabo la planificación de los usos del suelo y el equilibrio interterritorial, sin embargo, como queda dicho, el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, puede condicionar el ejercicio

de la competencia autonómica de ordenación del territorio, con la consecuencia de que, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de coordinación y de cooperación legalmente establecidos, la Comunidad autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles al efecto de aceptar las referidas decisiones estatales.

En suma, el párrafo primero del art. 21, en cuanto se remite al art. 17.3, párrafo segundo, vulnera el orden constitucional de competencias, ya que atribuye a la discrecional decisión del Gobierno Vasco la introducción o no de rectificaciones en los instrumentos de ordenación territorial derivadas de las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

Distinto sentido y otro alcance hay que dar al art. 17.5 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, interpretado en la forma indicada por la representación procesal del Gobierno Vasco y que resulta lógicamente de su contexto. El mencionado apartado regula las relaciones entre los instrumentos de ordenación territorial que esta Ley crea y perfila, de modo que la sanción de nulidad que contempla no es sino consecuencia de la jerarquía que existe entre aquéllos, no siendo aplicable ni extensible a los planes y proyectos promovidos por la Administración del Estado a los que se refiere el art. 21, ya que no forman parte del conjunto instrumental jerarquizado que establece y regula la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. La remisión genérica del art. 21 a lo dispuesto en el art. 17 debe entenderse efectuada a los procedimientos y mecanismos de coordinación y cooperación interadministrativas contemplados en este último precepto, tendentes a lograr la integración de las perspectivas territorial y sectorial de las Administraciones implicadas.

5. En el Título III de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, bajo la rúbrica "De otras actuaciones públicas de control de la ordenación del territorio", se establecen una serie de medidas de intervención y control en materia de ordenación del territorio, cuya finalidad –como se señala en la Exposición de Motivos– "es la de garantizar la virtualidad y eficacia de los instrumentos territoriales previstos en la Ley, en orden a la consecución de los objetivos perseguidos por la misma". Entre estas medidas, el art. 25 dispone que los conflictos que pudieran plantearse a causa de la eventual contradicción entre las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio regulados por la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco o en los

planes urbanísticos previstos en la legislación sobre régimen del suelo y los proyectos de obras, actividades o servicios promovidos por la Administración del Estado, u organismos o entidades de Derecho público de ella dependientes, "se resolverán con arreglo a lo establecido en el artículo 180 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana" (Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril). A lo que se añade en el apartado 2º del citado precepto que "una vez autorizado el proyecto, el Gobierno Vasco, previa valoración de sus repercusiones en el territorio, ordenará la formulación de las modificaciones precisas en los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos afectados".

A) El precepto transcrito es impugnado por el Abogado del Estado por cuanto la remisión que en el mismo se efectúa al art. 180.2 del Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (T.R.L.S. 1976) supone una restricción indebida de las competencias estatales que pueden prevalecer también en otros casos, debiendo corresponder la decisión final sobre la modificación o revisión del planeamiento al Gobierno de la Nación y no al Gobierno Vasco. Además, la Comunidad Autónoma no puede obligar al Estado a seguir un determinado procedimiento o a respetar ciertos presupuestos de hecho para ejercer sus competencias exclusivas, ni puede establecer una excepción a las competencias municipales, pues ello sería siempre una norma básica ex art. 149.1.18º C.E.

La representación procesal del Gobierno y del Parlamento vascos por su parte sostienen, en síntesis, que el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco no puede entenderse como una regla de prevalencia, sino como una auténtica excepción a las competencias de la Comunidad Autónoma respecto a los planes de ordenación territorial y de los municipios respecto a los de ordenación urbana debida a la colisión de los intereses públicos en juego, siendo lógico que, tratándose de un proyecto singular y concurriendo razones de urgencia y excepcional interés público, pueda primar la realización del mismo. Se regula, pues, un supuesto de conflicto entre un proyecto de obra y las determinaciones de los planes de ordenación territorial o urbana, materia que pertenece al ámbito de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma ex art. 10.31 E.A.P.V., habiendo optado el legislador vasco, en vez de innovar el ordenamiento, por remitirse al procedimiento previsto en el art. 180 T.R.L.S., sobre cuya acomodación a la Constitución ya se pronunció este Tribunal en la STC 56/1986. De otro lado, a tenor del citado precepto, al que se remite el art. 25 de

la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, son dos las decisiones diferenciadas a tomar: una, sobre si procede o no ejecutar el proyecto contrario al planeamiento y otra, vinculada a la anterior, sobre la iniciación del procedimiento de revisión o modificación del planeamiento. En tanto que la primera corresponde al Estado, y así se reconoce en el art. 25.2, los órganos que tienen que intervenir en la revisión del planeamiento y en las posteriores decisiones de trámite de los nuevos planes de naturaleza estrictamente urbanística o de ordenación territorial son los competentes en estas materias.

B) Delimitado en los términos expuestos el debate suscitado en torno al art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, es menester, ante todo, precisar el alcance y sentido de la remisión que en su apartado 1º se efectúa al art. 180 T.R.L.S. (1976) para resolver los eventuales conflictos entre las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial o en los planes urbanísticos y los proyectos de obras, actividades o servicios promovidos por la Administración del Estado.

El art. 180 T.R.L.S. (1976), sustituido por el vigente art. 244 T.R.L.S. (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), en su apartado 2º, extremo al que se viene a contraer el motivo impugnatorio ahora examinado, autorizaba, cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exigiesen, al Ministro competente por razón de la materia a acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de actos de edificación o de uso de suelo de que se tratase para que en el plazo de un mes le notificase la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor. En caso de disconformidad, facultaba al Consejo de Ministros, tras los preceptivos informes establecidos en el precepto, a decidir si procedía ejecutar el referido proyecto, ordenando, en este caso, la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento. Así pues, en virtud de la remisión del art. 25.1 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco al art. 180 T.R.L.S. (1976), la Administración del Estado, ante una eventual contradicción entre los proyectos de obras, actividades o servicios por ella promovidos en el territorio de la Comunidad Autónoma y las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o los planes urbanísticos, podrá remitir, cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el proyecto en cuestión al órgano correspondiente para que le notifique la conformidad o disconformidad del proyecto con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, pudiendo en caso de disconformidad decidir el Consejo de Ministros, previos los informes preceptivos, la ejecución del proyecto.

En definitiva, el art. 25.1 de la Ley que estamos enjuiciando no viene sino a recoger en favor del Estado, extendiéndola a los instrumentos de ordenación territorial, la excepción que al régimen urbanístico general establecía el art. 180.2 T.R.L.S. (1976), plasmada en el vigente art. 244.2 T.R.L.S. (1992), como consecuencia de la cual, cuando se den los presupuestos que se señalan en el citado art. 180.2 –razones de urgencia o excepcional interés público–, la Administración del Estado podrá requerir del órgano correspondiente de ordenación territorial o urbana que le notifique la conformidad o disconformidad del proyecto de que se trate con el planeamiento territorial o urbanístico vigente y, en caso de disconformidad, decidir la ejecución del proyecto en cuestión aunque no se ajuste a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de los planes urbanísticos.

El art. 25.1 supone, a juicio del Abogado del Estado, una constricción indebida de las competencias estatales, puesto que éstas pueden prevalecer también en otros supuestos. Aunque no menciona ninguno de estos supuestos, ni ofrece criterio alguno que permita la identificación de los mismos, de su alegato parece inferirse que, además de cuando concurren razones de urgencia o de excepcional interés público, existen otros supuestos en los que el Estado podrá acordar la ejecución de proyectos de obras, actividades o servicios que no se ajusten a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o a las de los planes urbanísticos, que es en definitiva la facultad excepcional que a la Administración del Estado viene a conferir el impugnado art. 25.1 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. No cabe duda, como hemos puesto de manifiesto en el fundamento jurídico 3º, que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la competencia exclusiva que han asumido en materia de ordenación del territorio y urbanismo, al elaborar los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las competencias estatales con incidencia territorial o espacial y teniendo en cuenta los actos realizados en el ejercicio de las mismas, lo que justifica la necesidad de que se establezcan mecanismos de coordinación y cooperación concretos que garanticen ese respeto (STC [36/1994](#), fundamentos jurídicos 3º y 5º).

No es menos cierto, sin embargo, debiendo insistirse una vez más, particularmente en supuestos como los contemplados en el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, en la necesidad de la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas (STC [56/1986](#), fundamento jurídico 5º), que, aunque el

Estado pueda en el ejercicio de sus competencias condicionar en algún extremo los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial, la aprobación de los mismos "corresponde en exclusiva a quienes poseen la competencia en materia de ordenación territorial y el Estado no está dispensado de (su) cumplimiento" (STC [36/1994](#), fundamento jurídico 3º). Como ha señalado este Tribunal Constitucional en la STC [56/1986](#), en relación con el ejercicio por el Estado de las facultades que podía asumir conforme al art. 180.2 T.R.L.S. (1976), en términos perfectamente aplicables a la ordenación del territorio, el planeamiento territorial y urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos (art. 9.1 C.E.), de modo que el Estado tendrá que conformar en principio los actos que pretenda realizar al planeamiento existente. Sólo cuando no resulte posible esa adecuación y el excepcional interés público exija no sólo proceder por vía de urgencia, sino no respetar el planeamiento establecido, cabrá apartarse de éste, si bien, como se ha precisado también en la mencionada Sentencia, la concurrencia de tales requisitos no puede ser apreciada discrecionalmente por la Administración del Estado y los acuerdos que al respecto adopte serán recurribles ante la jurisdicción competente, correspondiendo a los Tribunales decidir si se han dado determinados presupuestos de urgencia o excepcional interés público y si era necesario, en su caso, apartarse del planeamiento establecido (fundamento jurídico 4º).

En otras palabras, el Estado podrá ejercer la facultad de acordar la ejecución de proyectos de obras, actividades o servicios que puedan resultar eventualmente contrarios con las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o las de los planes urbanísticos cuando lo haga en uso de una competencia reservada ex art. 149.1 C.E. y siempre que se den los presupuestos que se señalaban en el art. 180 T.R.L.S. (1976) y que hoy recoge el vigente art. 244 T.R.L.S. (1992), es decir, razones de urgencia o excepcional interés público, de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea posible el ejercicio de las referidas competencias (STC [56/1986](#), fundamento jurídico 3º).

Aunque desde el punto de vista de la técnica legislativa no pueda considerarse demasiado afortunada la redacción del precepto impugnado, no cabe apreciar, de conformidad con la doctrina constitucional expuesta, que el art. 25.1 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, en la interpretación que del mismo se ha efectuado, implique una constricción indebida de las competencias estatales, pues en virtud de la remisión que en él se efectúa, se limita a reconocer a favor del Estado,

extendiéndolas a los instrumentos de ordenación territorial, las facultades excepcionales que el mismo podría asumir conforme al art. 180.2 T.R.L.S., en concreto, la facultad de acordar la ejecución de proyectos contrarios a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando concurran los presupuestos que se señalaban en el citado art. 180 T.R.L.S. (1976), cuyo contenido reproduce el vigente art. 244 T.R.L.S. (1992).

C) El art. 25.2 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco viene a completar y precisar la remisión que en su apartado 1º se hace al art. 180 T.R.L.S. (1976). Dispone al efecto que una vez autorizado el proyecto, el Gobierno Vasco, "previa valoración de sus repercusiones en el territorio, ordenará la formulación de las modificaciones precisas en los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos afectados". En este extremo, el precepto impugnado, que sigue las previsiones recogidas en la legislación de otras Comunidades Autónomas, parece separarse de la redacción del derogado art. 180.2 T.R.L.S. (1976) y del vigente art. 244.2 T.R.S.L.(1992), que confería y confiere, respectivamente, a la Administración del Estado la facultad de ordenar la iniciación del procedimiento de revisión o modificación del planeamiento en el supuesto de que se hubiera decidido la ejecución del proyecto. Mas de tal circunstancia, de la que tampoco cabe derivar necesariamente la incompatibilidad entre aquellos preceptos y el art. 25.2 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, no puede concluirse que éste resulte contrario al orden constitucional de distribución de competencias, si se interpreta en el sentido que a continuación se indica.

El precepto no atribuye una decisión final al Gobierno Vasco, sino que distingue las dos decisiones a adoptar en los supuestos a los que se refería el art. 180 T.R.L.S. (1976) y ahora el art. 244 T.R.L.S. (1992), perteneciendo una y otra a ámbitos materiales diferentes y que corresponde, también, como consecuencia del régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias, a Administraciones distintas. La primera versa, recibida la notificación de disconformidad, sobre la procedencia o no de ejecutar el proyecto contrario a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de los planes urbanísticos. Tal decisión compete a la Administración del Estado en tanto que aquel proyecto se desarrolla en el ejercicio de las competencias que le reserva el art. 149.1 C.E., como así lo viene a reconocer el art. 25.2 en su inciso inicial y se infiere también, a sensu contrario, del art. 26.1 e) de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. La segunda decisión,

vinculada a la anterior, versa sobre la acomodación del planeamiento vigente o preexistente para hacerlo compatible con la decisión estatal, la cual, en virtud de la competencia asumida en materia de ordenación de territorio y urbanismo ex art. 10.31 E.A.P.V., corresponde a la Comunidad Autónoma y se atribuye en el precepto impugnado al Gobierno Vasco.

Por lo demás, no puede entenderse que la dicción del precepto confiera una facultad discrecional al Gobierno Vasco a la hora de ordenar las modificaciones precisas en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sino que como expresamente dispone, autorizado el proyecto, aquél "ordenará" tales modificaciones, lo que implica que, cuando se den los presupuestos que señalaba el art. 180.2 T.R.L.S. (1976) y que recoge el vigente art. 244.2 T.R.L.S. (1992), necesariamente habrá de proceder a la correspondiente modificación del planeamiento territorial y urbanístico vigente, de modo que, como señala el Letrado del Parlamento Vasco, cuando concurriendo aquellos presupuestos la Administración del Estado acuerde la ejecución del proyecto, tal decisión supone la remoción de todos los obstáculos que pudieran inhibir la iniciativa estatal.

Por último, no cabe duda de que el art. 25 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, interpretado con el alcance que se ha dejado expuesto, encuentra adecuada cobertura, atendiendo tanto a su finalidad como a su contenido, en el título competencial sobre ordenación del territorio y urbanismo, sin que desde sus previsiones se coarte, obstaculice o impida el ejercicio de las competencias estatales, así como que la excepción que a las competencias municipales supone deriva no directamente del precepto impugnado, sino del art. 180.2 del derogado T.R.L.S. (1976), al que aquél se remite, y cuyo contenido sustancialmente reproduce el art. 244.2 del vigente T.R.L.S. (1992), sin que resulte, pues, necesario entrar a analizar el carácter básico o no de este precepto. Procede, por consiguiente, rechazar la impugnación del Abogado del Estado referida al citado art. 25.

6. La Disposición adicional segunda establece en su primer inciso que "la Administración del Estado podrá formular y preparar Planes Territoriales Sectoriales en ejercicio de sus competencias, de conformidad con la legislación sectorial que sea aplicable". Es impugnada por el Abogado del Estado por cuanto supone, a su juicio, una habilitación competencial a favor de la Administración del Estado para la que el legislador autonómico resulta totalmente incompetente. Para la representación procesal del Gobierno Vasco, no existe habilitación competencial alguna, sino que el

inciso recurrido regula un determinado instrumento de ordenación territorial que corresponde promover, desarrollar y aprobar a la Administración del Estado. Por su parte, el Letrado del Parlamento Vasco sostiene que la mencionada Disposición es escrupulosamente respetuosa con las competencias estatales y obedece al deseo del legislador autonómico de reconocer la complejidad de la ordenación del territorio y la existencia en este ámbito material de competencias e intereses entrelazados.

Como ya se ha indicado, tres son los instrumentos de ordenación territorial que crea y regula esta Ley: las Directrices de Ordenación Territorial, que han de constituir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación contemplados en la misma, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo, cuya aprobación definitiva corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (arts. 4 y 10 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco); los Planes Territoriales Parciales, que, en su caso, desarrollarán las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas y zonas supramunicipales que éstas determinen y que concretan los criterios específicos de ordenación que establezcan, estando atribuida también su aprobación definitiva al Gobierno Vasco (arts. 11 y 13 de la Ley); y, finalmente, los Planes Territoriales Sectoriales, carácter que revisten, en principio, los planes con incidencia territorial que en el ejercicio de sus respectivas competencias elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco y apruebe éste y elaboren y aprueben los Órganos Forales de los Territorios Históricos (art. 16).

Además de las previsiones genéricas reseñadas en relación con los instrumentos de ordenación territorial que la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco crea y regula, contempla ésta, en orden a lograr la integración de las perspectivas territorial y sectorial de las distintas Administraciones afectadas en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, la posibilidad, de un lado, de que los Planes Territoriales Parciales o Sectoriales sean elaborados conjuntamente por la Comunidad Autónoma y las distintas Administraciones Públicas, facultando a tal efecto al Gobierno Vasco para suscribir los respectivos conciertos de colaboración (art. 23); y, de otro, que la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias, formule y prepare Planes Territoriales Sectoriales (Disposición adicional segunda).

La Disposición impugnada, frente a la interpretación que de la misma postulan las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento vascos, viene a facultar al Estado para que en el ejercicio de sus competencias sectoriales con incidencia

territorial formule y prepare Planes Territoriales Sectoriales, a que se refiere la ley, lo que supone, como se señala de adverso, una pretendida habilitación competencial genérica en favor de la Administración del Estado para lo que es obvio que el legislador autonómico resulta manifiestamente incompetente, habiendo transgredido los límites de su competencia en materia de ordenación del territorio, pues en el ejercicio de su competencia nada puede disponer acerca del ámbito competencial propio del Estado (STC 46/1990, fundamento jurídico 4º). Por lo que también en este extremo debe ser estimado el recurso de inconstitucionalidad.

### **Fallo**

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar:

1º. Que son inconstitucionales y nulos el art. 21, en cuanto se remite al párrafo segundo del art. 17.3, de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, así como la Disposición adicional segunda de la misma.

2º. Que el art. 25 de esta Ley 4/1990 no vulnera el orden constitucional de competencias interpretado en el sentido señalado en el fundamento jurídico 5º.

3º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a dos de julio de mil novecientos noventa y ocho.