|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 87/1991 |
| Fecha | de 12 de marzo de 1991 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López. |
| Núm. de registro | 2307-1990 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2.307/1990 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda levantar la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, mediante escrito presentado en este Tribunal el 3 de octubre de 1990, planteó recurso de inconstitucionalidad, contra los arts. 21, párrafo primero, 25 y primera parte de la Disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento Vasco 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, con invocación expresa del art. 161.2 C.E., al objeto de que fuese ordenada la suspensión de los preceptos impugnados.

Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal de 15 de octubre de 1990, se tuvo por planteado el recurso y se dio traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, Senado, Parlamento y Gobierno Vascos; se comunicó a estos dos últimos la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la citada Ley 4/1990, de 31 de mayo, del Parlamento Vasco, según dispone el art. 30 LOTC; y se publicó la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco».

2. El Gobierno Vasco, mediante escrito recibido el 12 de noviembre de 1990, se personó y formuló alegaciones en solicitud de que en su día se dicte Sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Asimismo el Parlamento Vasco, por escrito recibido el 19 de noviembre siguiente, compareció y formuló alegaciones en solicitud de que se desestimase el recurso presentado y se declare que los artículos impugnados son plenamente conformes al orden constitucional.

3. Por providencia de 7 de febrero de 1991, la Sección Segunda de este Tribunal acordó oír a las partes personadas para que en el plazo común de cinco días pudieran exponer lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

4. El Abogado del Estado, en su escrito de 14 de febrero evacúa la audiencia conferida, y solicita el mantenimiento de la suspensión, con base en las siguientes alegaciones:

El art. 21, párrafo 1.°, de la Ley impugnada se refiere a planes y proyectos estatales de excepcional interés público, cuya validez y ejecución se sujeta a la decisión que adopte el Gobierno Vasco sobre la rectificación solicitada de los instrumentos de ordenación territorial. Si se alzare la suspensión de este precepto, la validez y ejecución de todos los planes de obras públicas de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 C.E.), de excepcional interés público, quedarían subordinados a las directrices de ordenación territorial y planes territoriales parciales aprobados por el Gobierno Vasco o a la decisión de este último sobre la solicitud de rectificación promovida. Esta circunstancia supondría un grave obstáculo para el estudio, formulación y aplicación de planes y proyectos sectoriales estatales de excepcional interés público. Si se aplicare el sistema diseñado por la Ley Vasca impugnada, las decisiones del Gobierno Vasco podrían impedir la ejecución de planes y proyectos de interés general y excepcional interés público, y se podrían causar así perjuicios irreparables a los intereses generales públicos afectados.

En cuanto al art. 25 de la Ley Vasca que impone el procedimiento establecido en el art. 180 de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana para resolver «los conflictos que pudieran plantearse a causa de la eventual contradicción con las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio regulados por la presente Ley o en los planes urbanísticos previstos en la legislación sobre régimen del suelo de los proyectos de obras, actividades o servicios promovidos por la Administración del Estado o por los Organismos o Entidades de derecho público de ella dependientes», supone una indebida constricción de las competencias estatales, cuya aplicación podría provocar dilaciones y disfunciones en el ejercicio de tales competencias, con grave perjuicio para los intereses generales afectados.

Señala el Abogado del Estado por último que la entrada en vigor de la habilitación que la Disposición adicional segunda, primera parte, de la Ley Vasca impugnada otorga a la Administración del Estado para «formular y preparar planes territoriales sectoriales en ejercicio de sus competencias, de conformidad con la legislación sectorial que sea aplicable», generaría una apariencia de competencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco para habilitar el ejercicio de competencias estatales, que podría provocar perjuicios a los intereses generales y a los de los particulares afectados, con merma de la seguridad jurídica.

5. El Letrado del Parlamento Vasco, en su escrito de alegaciones, recibido el 15 de febrero último, solicita el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente procedimiento, formulando las siguientes alegaciones:

El tenor literal del art. 30 LOTC muestra claramente el carácter de excepcionalidad que se atribuye a la suspensión de la vigencia de las leyes autonómicas, frente al principio general de aplicabilidad directa. El sistema español de verificación de constitucionalidad establece un control a posteriori de las leyes, por lo que mal se compadece con ello la extensión de lo previsto en el art. 161.2 C.E. Otra cosa sería si el constituyente hubiera optado por acoger el control previo similar al existente en Italia.

Por lo que se refiere a la Ley impugnada se dice en el escrito de alegaciones que ya desde la misma exposición de motivos proclama el legislador vasco el carácter de norma general o «básica» de la Ley, en el sentido de que más que regular directamente la ordenación territorial de Euskadi se intenta, más pragmáticamente, establecer un mecanismo jurídico de articulación competencial y la puesta en práctica de unos instrumentos de planificación. De esto se deduce que por lo general no contiene preceptos de aplicación concreta, sino un esquema planificador general. Este hecho permite la cabal clarificación en orden a mantener la integra e inmediata aplicación de la norma impugnada. Porque, en efecto, el recurso no interesa al corazón mismo de la Ley, es decir, al concepto urbanístico y planificador en que se apoya, ni tampoco explícita claramente los motivos jurídicos de desacuerdo, sino más bien se limita a la exposición de una serie de temores o recelos de matiz más interpretativo que positivo.

Tomando como referencia el art. 21.1, no se alcanza a comprender cuáles podrían ser los intereses públicos cuestionados por su aplicación, pues, en última instancia, si el Estado viese amenazado el ejercicio de competencias propias no urbanísticas tiene a su disposición el mecanismo del art. 180.2 de la Ley del Suelo (si confluyesen los elementos de hecho que estimó el Tribunal en la STC 56/1986).

Otro tanto debe decirse del art. 25.1, en tanto que únicamente adopta una vía conflictual, la del citado art. 180 L.S., que ha venido siendo aplicada en diversas ocasiones sin mayores problemas. Por tanto en este caso las innovaciones de la Ley respecto a la situación preexistente son mínimas.

Finalmente, la cuestión es aún más clara respecto al último precepto impugnado, la primera parte de la Disposición adicional segunda, ya que se trata de una norma de mera remisión a «la legislación sectorial que sea aplicable». Que este inciso no figurase en la Ley no le añadiría ni suprimiría nada sustancial -a diferencia del resto de la Disposición adicional-, y, obviamente, es difícilmente colegible atentado alguno contra el interés público.

Añade finalmente el Letrado del Parlamento Vasco, que la plena aplicación de la Ley conllevaría que sus previsiones globalizadoras pudiesen ser puestas en práctica de manera coherente e integral, lo cual significaría que el autogobierno pudiese desarrollarse normalmente en esta materia, hecho que antes que perjudicar la recomposición territorial y urbanística del País Vasco lo impulsaría benéficamente, teniendo en cuenta que entre las actuaciones previstas por las autoridades autonómicas ocupa este renglón importancia primordial (así, por ejemplo, el plan plurianual Europa'93 acordada entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales).

6. El Gobierno Vasco, en escrito recibido el 16 de febrero último, solicita el levantamiento de la suspensión, a cuyo efecto formula las siguientes alegaciones:

Comienza haciendo referencia a la doctrina del Tribunal, según la cual el mantenimiento de la suspensión automática requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa determinante de esa medida excepcional, aporte argumentos o razones que la justifiquen, razones que deben ser desarrolladas convincentemente por quien las alega y que han de llevar a la conclusión de que si no se mantuviera la suspensión se producirían previsiblemente graves perjuicios al interés general y, en su caso, a los de los sujetos afectados por la misma.

En cuanto al presente recurso señalan que la primera impugnación se dirigió al art. 21 en relación al art. 17 en sus núms. 3.°, párrafos 2.° y 5.°, por cuestionarse la constitucionalidad de la solución dada a una supuesta colisión, en el sentido de inadecuación urbanística, entre un plan sectorial y un plan general de ordenación territorial (llámese directriz o plan territorial parcial). No se trata por lo tanto de que la voluntad de un órgano determinado de la Administración Central quede supeditada a las decisiones adoptadas por otro de la Comunidad Autónoma. Hay dos intereses públicos en juego a valorar en el momento de decidir sobre cuál de ellos ha de primar cautelarmente. Pero insisten en que les parece un error cifrar esos intereses de colisión de voluntades, ni tampoco de choque entre un plan general y otro sectorial. Lo efectivamente impugnado es la norma de procedimiento, la solución a una colisión legítima entre planes.

En este sentido, no puede prescindirse del texto concreto de la norma, en el que Gobierno Vasco adopta en cada caso «la resolución que proceda», texto que en modo alguno prejuzga la solución que vaya a adoptarse. No se acierta a adivinar qué grave riesgo pueda correr el interés general por la vigencia de una norma que, en materia no discutida competencialmente, la ordenación territorial, atribuye a su responsable tomar «la resolución que proceda» y que evidentemente será la que, en cada caso -como dice la norma-, obligue y exija el ordenamiento jurídico aplicable, general y sectorial. Además, el Gobierno Central cuenta con garantías fundamentales. En primer lugar, impugnar y suspender «la resolución que proceda» y que considere ilegítima (lo que de alguna forma recuerda el carácter sólo previsor de la pretensión de suspensión actual). En segundo lugar, ante un riesgo (que no merecería comentarse y sólo se hace a efectos de dialéctica procesal) de utilización torticera de la L.O.T. por parte del Gobierno Vasco, que pudiera paralizar un determinado plan sectorial de la Administración Central, ésta siempre tendría la solución singular de acudir a la vía remotriz del art. 180.2 L.S., por no decir al art. 25 de la propia L.O.T., también impugnado, garantizándose la continuidad del proyecto interesado por dicha Administración Central. La suspensión de la regla de decisión conforme a lo que en cada caso proceda supondría, evidentemente, la primacía en todo caso del plan sectorial, quebrando de modo absoluto la finalidad de la ordenación territorial, con consecuencias irreparables para el territorio y el interés del medio ambiente, en cuanto los diseños generales de usos y destinos de los espacios se verían desplazados por la planificación sectorial.

Por lo que se refiere a la segunda impugnación, hecha al art. 25 de la Ley, recoge otro supuesto de inadecuación urbanística, no ya entre planes, sino entre un instrumento de ordenación y un proyecto de obra aislado promovido por la Administración del Estado. El art. 25 establece un procedimiento para resolver esta inadecuación mediante una remisión al art. 180.2 L.S.

Podrá discutirse, como lo hizo la demanda, la constitucionalidad de la medida; la competencia del legislador vasco para establecerla, pero ésta es una cuestión que no ha de atenderse en la actual fase suspensiva. Y lo que no parece posible es encontrar perjuicios graves al interés general que justifiquen el mantenimiento de la suspensión de una norma autonómica que remite a un precepto de una Ley de Cortes Generales. Se suspenda o no el art. 25 L.O.T., seguirá vigente el art. 180.2 L.S. Por ello, en su día se decidirá sobre si había competencia en el art. 10.31 E.A.P.V. para, en lugar de optar por otra regulación, remitirse a la Ley del Suelo, pero en el trámite actual, no cabe perjuicio alguno de la aplicación de dicha Ley.

Parece todavía más claro la imposibilidad de encontrar perjuicio alguno al interés general en la Disposición adicional segunda de la L.O.T., cuando su contenido se limita a dejar a la opción de la propia Administración Central utilizar o no la vía del instrumento de ordenación definido en la L.O.T. como plan territorial sectorial. De una opción no puede derivarse un quebranto al interés general cuando depende de quien así lo crea utilizar o no esa vía.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 161.2 C.E. establece que las impugnaciones que el Gobierno promueve ante el Tribunal Constitucional, en relación a disposiciones y resoluciones adoptadas por las Comunidades Autónomas, producirán la suspensión de la resolución o Disposición recurrida, pero el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses. Ante la proximidad del vencimiento del citado plazo, es preciso pronunciarse sobre el mantenimiento o levantamiento de la medida suspensiva respecto de los artículos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, cuya constitucionalidad se cuestiona. En concreto, respecto al art. 21, párrafo primero, por la remisión operada a los apartados 3, párrafo segundo, y 5 del art. 17; art. 25 y la primera parte de la Disposición adicional segunda de la citada Ley.

2. Es doctrina reiterada de este Tribunal la que determina que el mantenimiento de la suspensión automática, prevista en los arts. 161.2 C.E. y 77.2 LOTC, requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa determinante de esa medida excepcional, aporte argumentos o razones que la justifiquen suficientemente. En la ponderación de los intereses públicos comprometidos y sin prejuzgar las ulteriores decisiones de fondo del proceso constitucional, debe partirse de la presunción de la constitucionalidad de las normas cuestionadas, de modo que para el mantenimiento de una medida tan excepcional no basta la simple alegación de la existencia de perjuicios para el interés público, se precisa la necesaria demostración o al menos su convincente razonamiento de la existencia de tales perjuicios y la imposible o difícil reparación de los mismos. Tales perjuicios han de valorarse, por otra parte, de modo individualizado sobre cada uno de los preceptos cuya suspensión pretende mantenerse.

3. Desde esta perspectiva procede abordar el primero de los preceptos cuestionados, el art. 21 de la Ley. Sostiene el Abogado del Estado que la remisión normativa operada por el citado precepto a los apartados tercero y quinto del art. 17 de la Ley supone que ante la eventual contradicción entre los planes sectoriales, que corresponda promover a la Administración del Estado, con las directrices de ordenación o con los planes territoriales elaborados por el Gobierno Vasco, sería este último el que decidiría la introducción de las rectificaciones imprescindibles en los citados instrumentos de ordenación territorial, de modo que si decidiese no rectificarlos, el plan sectorial elaborado por la Administración del Estado -por aplicación del apartado quinto del art. 17- devendría nulo en su totalidad o en la parte en que incurriese en contradicción.

El precepto cuestionado se limita a regular el procedimiento necesario para la inserción de los planes sectoriales en las directrices de ordenación del territorio, confiriendo al Gobierno Vasco la decisión de modificar o no estas últimas cuando no sea posible dicha integración, pero su aplicación no genera per se perjuicios ciertos y efectivos a los intereses generales, capaces de mantener la suspensión del precepto frente a la presunción de validez y constitucionalidad de la Ley impugnada. En efecto, la hipotética causación de perjuicios que pudiesen derivarse de la aplicación de tales preceptos aparece condicionada en primer término a la elaboración de un plan sectorial, promovido por la Administración del Estado, que entre en contradicción con los instrumentos de ordenación territorial del Gobierno Vasco; en segundo lugar se precisa que fallen los mecanismos legalmente previstos para coordinar las previsiones contenidas en sendos planes; y por último, que el Gobierno Vasco decida no modificar los instrumentos de ordenación territorial. Aun cuando en el supuesto en que se cumpliesen todas la premisas apuntadas la causación de perjuicios no derivarían directamente del precepto cuestionado sino de la hipotética decisión que así lo acordase, la cual sería susceptible de impugnación en la que se podría plantear la suspensión sobre la base de la efectiva causación de daños y perjuicios para el interés público (en similares términos ya se pronunció el ATC 79/1990, al abordar el mantenimiento de la suspensión de determinados preceptos de la Ley 2/1989, de 30 de mayo. Reguladora del Plan General de (Carreteras del Gobierno Vasco).

4. El segundo de los preceptos cuya suspensión se examina, art. 25 de la Ley, prevé la posibilidad de acudir al cauce previsto en el art. 180.2 L.S., ante la eventual contradicción de los proyectos de obras, actividades o servicios promovidos por la Administración del Estado, con las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la Ley Vasca. La específica remisión del art. 180.2 L.S., en la medida en que residencia en el Consejo de Ministros la decisión de ejecutar los proyectos concretos u obras que por razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, garantiza y salvaguarda la continuación y efectiva realización del proyecto en cuestión sin que por tanto, y desde la perspectiva que ahora nos ocupa, puedan apreciarse perjuicios para el interés público que aconsejen el mantenimiento de la suspensión de dicho precepto. A tal fin no pueden entenderse suficientes las invocadas «dilaciones y disfunciones en el ejercicio de las competencias estatales», máxime cuando la mayor o menor celeridad en la tramitación del expediente dependerá de la propia diligencia utilizada por la Administración del Estado interesada en la realización del proyecto.

5. Por último, la Disposición adicional segunda de la Ley contempla la posibilidad de que la Administración del Estado formule y prepare planes territoriales sectoriales en el ejercicio de sus competencias y de conformidad con la legislación sectorial que sea aplicable. La habilitación contenida en dicho precepto no es susceptible de generar perjuicios reales y efectivos para el interés público que hagan preciso el mantenimiento de la suspensión. Como tales no puede considerarse la seguridad jurídica y la necesidad de eliminar confusiones, por tratarse de razones encaminadas más a depurar genéricamente el ordenamiento jurídico que a tratar de evitar daños al interés general de difícil o imposible reparación, única cuestión a la que ha de circunscribirse la presente resolución.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda levantar la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Madrid, a doce de marzo de mil novecientos noventa y uno