

Jurisdicción: Constitucional

Conflicto positivo de competencia núm. 250/1982.

Ponente: D. Angel Latorre Segura

Conflictos de competencia: positivos: Gobierno del Estado contra las resoluciones dictadas por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco de 2-3-1982 y 3-3-1982, por las que se aprueban, respectivamente, con carácter definitivo, el Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada Solución Ugaldebieta y el Plan Especial para su ejecución: plan especial viario que afecta incidentalmente al Puerto Autónomo de Bilbao: el Tribunal Constitucional declara que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ordenación del territorio y urbanismo: objeto: actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial; Competencias concurrentes: es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico, aquéllas tienen distinto objeto jurídico: puertos de interés general; Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: no excluye del planeamiento urbanístico las zonas portuarias, sino que busca articular la acción urbanística con la propiamente portuaria.

Estado: puertos: de interés general: competencia exclusiva: objeto: la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto.

País Vasco: ordenación del territorio y urbanismo: y puertos de interés general: competencias concurrentes: es posible cuando el ejercicio de la competencia por la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe.

Dominio público: concepto: califica una determinada categoría de bienes, pero no aísla el territorio de su entorno para considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan; no es un criterio utilizado en la Constitución para delimitar competencias.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 250/1982, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado frente al Gobierno del País Vasco, representado por don José Joaquín Portuondo Herrerías. El citado conflicto tiene por objeto las resoluciones del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco de fechas 2 y 3 de marzo de 1982 por las que se aprueba, respectivamente con carácter definitivo, el Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta y el Plan especial para la ejecución de esta última. Ha sido ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 5 de julio de 1982, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, planteó conflicto constitucional positivo de competencia contra las resoluciones dictadas por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco el 2 y el 3 de marzo del mismo año, por las que se aprueba, respectivamente, con carácter definitivo, el Proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta y el Plan especial para la ejecución de la solución Ugaldebieta y publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» de 4 de marzo.

El Abogado del Estado solicita de este Tribunal que dicte sentencia declarando que pertenece al Estado la titularidad de la competencia para planificar dentro de la zona portuaria del Puerto Autónomo de Bilbao y dentro de la zona marítimo-terrestre y de servicio de la ría del Galindo, así como, en general, dentro del dominio público marítimo y, en consecuencia, anule las resoluciones de 2 y 3 de marzo de 1982 del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco en cuanto comprometen dicha titularidad estatal, en especial, la letra b) de la primera y la letra c) de la segunda y cuantos actos de ejecución de la solución Ugaldebieta hayan sido dictados desconociendo la misma.

2. Los «Antecedentes» del conflicto, tal como se exponen en su demanda por el representante del Gobierno de la Nación son, en síntesis, los siguientes:

A) El 15 de julio de 1981 el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco remitió al Presidente del Puerto Autónomo de Bilbao la Resolución de la misma fecha por la que se hacían públicos los «criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento correspondiente a la modificación parcial del Plan Comarcal de Bilbao y su zona de influencia».

El Puerto Autónomo de Bilbao hizo llegar, por medio de su Presidente, a la citada autoridad del Gobierno Vasco, unas observaciones en relación con los criterios propuestos, mediante escrito de 30 de octubre.

El 4 de noviembre, el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas se dirigió al puerto adjuntándole Resolución por la que se aprobaba inicialmente la «modificación parcial del Plan General de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia» y un ejemplar de la misma.

B) De forma similar, el 16 de noviembre del mismo año se remitió al puerto la Resolución de la misma fecha aprobando inicialmente el «Plan Especial para la ejecución de la solución Ugaldebieta en desarrollo de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca».

Mediante escrito de 7 de diciembre el Puerto Autónomo de Bilbao hizo una serie de observaciones sobre el referido Plan, remitiendo posteriormente, con fecha 9 de febrero de 1982, al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, planos de planta y perfil longitudinal de dos posibles alternativas a la solución de nudo de enlace de la autovía del puerto y carretera C-639, «en las que se recoge ... el límite actual de la zona de servicio del puerto».

C) Con fecha de 2 y 3 de marzo de 1982 el referido Departamento del Gobierno Vasco notifica al Director del Puerto Autónomo de Bilbao las resoluciones impugnadas en el presente conflicto, de las que el Abogado del Estado destaca, como de mayor interés para el mismo, la letra b) de la primera (que dice que «el enlace de la autovía con la CC-639 y con el acceso al puerto autónomo se resolverá adoptando una solución de enlace con una menor afección a la zona portuaria») y la letra c) de la segunda (a cuyo tenor «se modificará el nudo final de la autovía del puerto, adoptando como resolución el nudo propuesto por el Puerto Autónomo de Bilbao reajustado según se determina en el informe de la Dirección de Carreteras»).

D) Se ha iniciado ya la expropiación de terrenos de dominio público dentro de la zona del Puerto Autónomo de Bilbao, como se acredita con fotocopia del acta previa a la ocupación que se acompaña, relativa al tramo de autovía «Enlace de la Avanzada-Enlace de acceso a Sestao».

E) Con fecha de 30 de abril de 1982 el Gobierno de la Nación acordó requerir de incompetencia al Gobierno Vasco con el fin de que éste revocara las resoluciones ahora impugnadas «en lo que se refiere a la aprobación de las determinaciones del Proyecto de Modificación y del Plan Especial que afectan al Puerto Autónomo de Bilbao», requerimiento que no ha sido contestado por el Gobierno Vasco.

3. Los argumentos en los que se basa el Abogado del Estado para mantener su pretensión, tal como se recogen en los «Fundamentos jurídicos» de la demanda, podrían sintetizarse así:

A) El dato importante, a los efectos del conflicto, es que el planteamiento a que se refieren las resoluciones impugnadas incluye terrenos que constituyen zona portuaria sobre la que se ejerce la autoridad del Puerto Autónomo de Bilbao.

Lo que se cuestiona en el presente conflicto es, cabalmente, la asunción de competencia por el Gobierno

Vasco -que ha considerado que la competencia genérica atribuida por el Estatuto de Autonomía en materia urbanística (art. 10.31) ([RCL 1979\3028](#)) y en materia de carreteras y caminos (art. 10.35) englobaba la facultad de recalificar todo el territorio vasco modificando usos y destinos, sin excluir ninguna zona-, habida cuenta de la condición de «puerto de interés general» del Puerto Autónomo de Bilbao (así clasificado desde la Ley de Puertos de 1880) (NDL 25389) y de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.20 de la Constitución ([RCL 1978\2836](#)) otorga al Estado sobre esa clase de puertos, atribución ésta de competencia que tiene un alcance total, no dejando fuera ninguna actuación imaginable que tenga por objeto los citados puertos y, por tanto, tampoco el trazado de una carretera en su interior.

B) La interpretación expuesta viene avalada por la legislación vigente desde varios puntos de vista:

a) En primer lugar, debe considerarse el doble carácter que reviste la llamada zona portuaria, que es zona marítimo-terrestre y zona de servicio. En cuanto a lo primero, es un bien de dominio público natural, de manera que, como ha proclamado reiteradamente el Tribunal Supremo, su calificación es innata y consustancial por su propia naturaleza y solamente la Ley, como título creador de la condición demanial, o la pérdida de las características físicas naturales, pueden alterar su situación legal. En cuanto zona de servicio, debe necesariamente existir en los puertos para ejecutar una serie de faenas, con una vinculación permanente y esencial para los servicios portuarios que determinan que los terrenos o edificios particulares situados dentro de la zona en cuestión quedarán sujetos a expropiación y que en las concesiones de obras con las cuales se ganen terrenos al mar la parte necesaria para la zona de servicio quedará en propiedad del Estado.

Del mismo modo debe reconocerse el carácter demanial por naturaleza de las zonas marítimas y de servicio en la ría de Galindo, toda vez que tanto las Leyes de Puertos como la Ley de Costas definen como zona marítimo-terrestre a las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas.

Los terrenos del puerto alcanzados por la solución Ugaldebieta son, de acuerdo con lo anterior, intrínsecas y legalmente insusceptibles de tráfico jurídico por encontrarse fuera del comercio y en ellos no cabe ejecutar obras de ninguna clase ni establecer aprovechamientos especiales sin la concesión o autorización pertinente, cuyo otorgamiento compete a la Administración del Estado, pues no en vano la zona marítimo-terrestre es, en todo caso, bien de dominio público estatal (art. 132.2 de la Constitución), no comprendiéndose cómo las autoridades vascas han recurrido al sistema de expropiación del dominio público, cuando es notorio que no es aplicable esa institución para esa clase de bienes.

b) El segundo punto de mira lo aportan las disposiciones sobre traspasos de competencias y servicios, de los que resulta con bastante nitidez el reconocimiento de que las decisiones que impliquen afección de la zona marítimo-terrestre y, en general, del dominio público marítimo, están reservadas al Estado, por lo que la Comunidad Autónoma del País Vasco no puede afectar a esas zonas en el ejercicio de sus competencias estatutarias.

En efecto, del artículo 29 del Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio ([RCL 1978\1805](#)), sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia, entre otras, de urbanismo, y del Real Decreto 2581/1980, de 21 de noviembre ([RCL 1980\2684](#)) sobre traspaso de competencias y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo (que no aportó ninguna innovación, pues reenvía al anterior), se desprende que el Consejo General del País Vasco, primero y, luego, la Comunidad Autónoma, asumía: 1) la formulación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y su aprobación provisional (la aprobación definitiva corresponde al Consejo de Ministros tras informes de los Departamentos correspondientes, y 2) la aprobación definitiva de los planes, programas de actuación urbanística y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento atinentes a capitales de provincia, poblaciones de más de 50.000 habitantes y los que abarquen varios municipios.

En lo que se refiere a la materia de «ordenación del litoral», la primera de las disposiciones citadas nada dice y la segunda, si bien incluye su mención en el título, no cita expresa y concretamente más competencias, entre las transferidas, que las que corresponden a la Administración del Estado en virtud de la Ley del Suelo y de las disposiciones que la desarrollan o complementan, disposiciones todas ellas en las que nada se previene sobre la ordenación del litoral, bien entendido que el Real Decreto de 18 de diciembre de 1981 ([RCL 1982\68](#)) (que, aunque relativo a la Generalidad de Cataluña, es un adecuado punto de

referencia porque los Estatutos de Autonomía de esa Comunidad Autónoma y del País Vasco les atribuyen en términos idénticos a ambas la competencia exclusiva sobre ordenación del litoral), sobre transferencias en la materia en cuestión, dispone que corresponde a la Generalidad formular y aprobar planes de ordenación de las zonas del litoral, los cuales podrán incluir las playas pero, en ningún caso, la zona marítimo-terrestre y recabando, en todo caso, previamente, informe a los organismos de la Administración Civil del Estado competentes en materia de dominio público marítimo, informe que se emitirá, además, con carácter vinculante, pues si no fuera favorable no podrá aprobarse definitivamente el plan por la Generalidad.

c) El último punto de mira se encuentra en la misma Ley del Suelo que es la directamente aplicada, con las disposiciones reglamentarias que la desarrollan, en el proceso de planeamiento que ha desembocado en las resoluciones aquí impugnadas, y que permite plantear la relación entre planeamiento general y planeamiento sectorial, relación regulada por el artículo 57.2 de la citada Ley del Suelo.

Este precepto permite afirmar -según el Abogado del Estado- la existencia de planes sectoriales regulados por su legislación específica, cuyo engarce con el planeamiento general se opera exclusivamente a través del Plan Director Territorial de Coordinación, cuya aprobación definitiva compete al Consejo de Ministros. Ciñéndose al caso presente, puede decirse que los puertos, en general, son objeto de planes sectoriales regulados por la legislación de puertos y que cuando, además, se trata de un puerto de interés general, la administración de ese capítulo pertenece al Estado y de aquí que no puedan interferirse en el ámbito especial y funcional del de Bilbao la modificación del Plan General de Ordenación urbana de esta ciudad y su comarca ni el Plan Especial para la ejecución de la solución Ugaldebieta.

Todo lo cual permite concluir al representante del Gobierno que: 1) el puerto de Bilbao es un puerto de interés general; 2) la zona portuaria tiene el carácter de zona marítimo-terrestre y de zona de servicio; 3) la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público estatal, y 4) el territorio del puerto es ordenado por un plan sectorial; de lo que se deduce que no pueda el País Vasco decidir, a través de sus planes urbanísticos, sobre el trazado de una carretera en el interior de la zona perteneciente al Puerto Autónomo de Bilbao.

4. Por providencia de 8 de julio de 1982 la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acordó: a) tener por planteado conflicto positivo de competencia por el Gobierno de la Nación y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra las resoluciones antes citadas; b) dar traslado al Gobierno Vasco de la demanda y demás documentos aportados para que en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal correspondiente aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; c) dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de Bilbao, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del planteamiento del conflicto a los efectos de lo dispuesto en el artículo 61.2 de la LOTC ([RCL 1979\2383](#)), y d) publicar edictos en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco» anunciando el planteamiento del referido conflicto.

5. Por escrito presentado el 7 de septiembre de 1982 don José Joaquín Portuondo Herrerías, Abogado adscrito a la Secretaría de Justicia y Desarrollo Legislativo, en nombre del Gobierno Vasco, se persona en el conflicto promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación y formula las oportunas alegaciones solicitando de este Tribunal que dicte sentencia por la que se declare que las resoluciones impugnadas son constitucionales en todos sus términos por estar dictadas en el legítimo ejercicio de las competencias que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco el artículo 10.31 de su Estatuto de Autonomía en relación con el artículo 148.1.3 de la Constitución.

Tras aludir brevemente el sentido de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca y del Plan Especial para su ejecución -que reconoce que repercuten sobre los terrenos afectados, pues necesariamente implican cambio de calificaciones urbanísticas-, el Abogado del Gobierno Vasco hace un relato de hechos, de los que destacaremos, en síntesis, los puntos de mayor relevancia que no hayan sido ya recogidos al extractar la demanda del Abogado del Estado.

A) La alegación formulada por el Puerto Autónomo de Bilbao el 7 de diciembre de 1981 en relación con la aprobación inicial de la modificación del Plan General citado fue desestimada por el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco con motivos puramente urbanísticos, debiendo notarse que en ningún otro momento se plantearon por dicho puerto problemas de inconstitucionalidad o

antiestatutariadad ni de conflicto de competencia entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado.

Con fecha de 11 de diciembre el mismo puerto presentó fuera de plazo una alegación impugnando la referida modificación, que contenía observaciones de carácter estrictamente técnico sin cuestionar en absoluto la competencia de la Comunidad Autónoma para modificar el referido plan y, en consecuencia, diseñar el enlace de la autovía de acceso al puerto, alegación en la que se pone de manifiesto, por lo demás, que dicho puerto autónomo aceptaba de manera implícita que el planeamiento afectara su ámbito físico y que la planificación definitiva se acomodó a una de las alternativas propuestas por aquel Organismo.

B) Se aceptó la alegación formulada por el puerto autónomo de Bilbao al plan especial para la ejecución de la solución Ugaldebieta, una vez aprobado inicialmente, incorporándose al plan una de las soluciones propuestas por dicho Organismo, tal como expresamente reconoce el Abogado del Estado en su demanda, lo que supone que el puerto autónomo no sólo reconoció la competencia de la Comunidad Autónoma para planificar en materia urbanística, sino que admitió que dicha competencia se extiende también a los ámbitos físicos donde el mismo se asienta.

C) Del escrito de alegaciones formulado por el puerto autónomo de Bilbao el 7 de diciembre de 1981, en el que ofrece su colaboración financiera para la ejecución del plan, se desprende el grado de colaboración que ha existido durante toda la tramitación del expediente entre el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno vasco y el puerto autónomo de Bilbao.

D) El propio Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo con ocasión de la solicitud de informe a la Comisión Central de Urbanismo por parte del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno vasco señaló que correspondía, en principio, a éste la tramitación y aprobación de los expedientes urbanísticos en cuestión, sin que procediera, en consecuencia, informe de la citada Comisión Central.

E) Aunque es cierto que se levantó acta previa a la ocupación de terrenos de dominio público, no es menos cierto que en dicha acta se hizo constar que su objeto era «meramente descriptivo y para concretar la afectación que sobre dicho dominio público se produce como consecuencia» del expediente expropiatorio, aparte de que ello constituye un supuesto de ejecución del plan de ordenación que no puede conocerse en el presente conflicto positivo de competencia, puesto que no es objeto del mismo.

En el apartado correspondiente a los «Fundamentos Jurídicos» de su escrito, el Abogado del Gobierno vasco expone una serie de argumentos que sintetizamos así:

A) La Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta en materia de «Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda» -art. 10.31 del Estatuto-, competencia exclusiva, de conformidad con el contenido del artículo 148.1.3 de la Constitución, competencia materializada por el Real Decreto 2581/1980, de 21 de noviembre, de traspaso de servicios, aunque anteriormente, en la etapa preautonómica, existiera el Decreto 1981/1978, de 15 de julio.

En el apartado A) del anexo del Real Decreto 2581/1980, se dice literalmente:

«A) Competencias que corresponden al País Vasco. Las competencias que el Estado ejerce en el País Vasco en relación con la ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo.

Dentro de dichas competencias se hallan comprendidas todas aquellas de las que corresponden a la Administración del Estado en virtud de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril ([RCL 1976\1192](#) y NDL 30298), y en las disposiciones posteriores de cualquier rango que lo desarrollan o complementan, así como en aquellas anteriores a su entrada en vigor reguladoras de las materias enunciadas que no hayan sido derogadas por dicho texto legal.

Tales competencias comprenden todas las atribuidas en los órdenes, normativo, organizativo, resolutivo, consultivo y de cualquier otro género atribuidos a la Administración del Estado por las disposiciones vigentes en las citadas materias.»

Por consiguiente, dentro del global respeto a los principios constitucionales, la Comunidad Autónoma

ostenta competencia exclusiva en la materia.

B) El Abogado del Estado confunde dos órdenes de cosas sobre los que se aplican regímenes jurídicos diferentes, en cuanto a su origen, por proceder de poderes públicos diferentes, al identificar, por un lado, la competencia para ordenar el territorio -competencia comunitaria- con las potestades que para el Estado derivan del demanio público estatal y la protección del mismo, y por otra, la facultad de planificación y ordenación del territorio con la facultad de ejecución del plan.

No es admisible tampoco la tesis del Abogado del Estado de que el Real Decreto 2581/1980 no aporta ninguna innovación respecto al Decreto 1981/1978, porque tal innovación se da por imperativo del propio Estatuto de Autonomía, en el que se asumen las competencias de modo que el Real Decreto 2581/1980 opera una simple transferencia de servicios.

C) El Abogado del Estado olvida que tanto la competencia del Estado en materia de puertos de interés general como la que se deriva de la relación de propiedad sobre el dominio público son absoluta y totalmente independientes de las competencias que la Administración comunitaria ostenta en cuanto a la ordenación del territorio y del litoral y urbanismo, competencias que se desarrollan en dos planos distintos y diferenciados, aun cuando incidan concurrentemente, como sucede en este caso, sobre idéntica realidad material.

El hecho de que el Estado ostente en materia de puertos de interés general competencia exclusiva excluye, ciertamente, toda situación «imaginable» de la Comunidad Autónoma que tenga por objeto materia propiamente portuaria, pero ello no cuestiona ni puede cuestionar las facultades que en el ámbito de la ordenación del territorio ostenta la Comunidad Autónoma sobre todo el territorio que la integra.

Ambas órdenes de competencias se desarrollan en niveles distintos, cuyas regulaciones responden a necesidades y objetivos diferenciados, sin perjuicio de la coordinación correspondiente, ya que, evidentemente, pueden concurrir sobre idéntico espacio físico.

La tesis de los distintos ámbitos de potestades cuando se entrecruza el dominio público y la facultad de ordenación del territorio y urbanística se encuentra reflejada en una reiterada doctrina jurisprudencial, que se cita, establecida, precisamente, a propósito de la competencia de los Ayuntamientos sobre sus respectivos términos municipales, en la que se afirma que las zonas portuarias forman parte de éstos y, en consecuencia, están sujetas, en determinados aspectos, a tal competencia.

Por todo ello es natural concluir que la competencia declarada como exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general en el artículo 149.1.20 de la Constitución es aquella contenida en la Ley de Puertos, la Ley de Costas y demás legislación concordantes, legislación en la que se declara de dominio público o de dominio nacional y uso público los puertos de interés general, para los que se establece un régimen especial, régimen que la modificación del plan para nada altera o condiciona, pues tal modificación se ha aprobado en virtud de las competencias que corresponden al Gobierno vasco de conformidad con la legislación urbanística en los órdenes normativo, organizativo, resolutorio, consultivo y de cualquier otro género, competencias cuyo ejercicio en nada interfiere la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general.

Las resoluciones impugnadas, por lo demás, remiten a una solución general de viales que afecta a los accesos al puerto autónomo, pero no a las reales competencias portuarias que no pueden ser otras que las contenidas en la normativa mencionada anteriormente. El puerto autónomo de Bilbao no es una isla, sino que se encuentra situado en un determinado espacio físico que requiere de una solución a los múltiples problemas de comunicaciones que presenta, en muchos casos, precisamente, por razón del propio puerto.

D) De acuerdo con la vigente Ley del Suelo, aquellos aspectos urbanísticos que afectan al dominio marítimo quedan expresamente incluidos dentro del ámbito de la misma y ello en base a los diversos planes de ordenación, en los que deberán incluirse las determinaciones señaladas en el artículo 8, entre las que se hallan las del plan objeto del presente conflicto y en los artículos 17 a 19, en relación con los diversos planes especiales.

Por otro lado, de los artículos 178 y 180 de la Ley del Suelo se deduce con toda claridad -y ello puede

servir de precedente legislativo para la solución del presente conflicto- la necesidad de obtener licencia municipal para realizar actos de edificación y uso del suelo con independencia de la naturaleza privada o pública de los correspondientes terrenos y de que los promotores sean particulares u órganos del Estado o Entidades de Derecho público que administren bienes estatales, todo ello sin perjuicio de la necesidad de obtener también las oportunas autorizaciones o concesiones del ente titular del dominio público.

E) La doctrina del Tribunal Supremo antes citada puede trasladarse al supuesto que ha dado origen a este conflicto, ya que si el Ayuntamiento ejerce, como entre territorial y en el ámbito de sus competencias, su jurisdicción sobre el término municipal en el que se incluyen, sin solución de continuidad, los terrenos de dominio público, la Comunidad Autónoma de Euzkadi también ejercita su jurisdicción, como ente territorial, en el ámbito competencial que tiene estatutariamente atribuido sobre un territorio que, sin solución de continuidad, incluye dentro del mismo los terrenos de dominio público en él ubicados, de acuerdo con la delimitación territorial del artículo 2.1 del Estatuto de Autonomía y que, asimismo, deviene necesaria por el mandato del artículo 147.2.d) de la Constitución.

F) La argumentación del Abogado del Estado sobre el específico aspecto de la ejecución de los planes de urbanismo es cualitativamente distinta a aquella en la que niega la competencia de la Comunidad Autónoma, para planificar en esta materia, cuando tal planificación afecta a terrenos de dominio público, con lo que se realiza un salto dialéctico sosteniendo la inexistencia de competencia de ordenación del territorio porque existen, en este caso concreto, peculiaridades de ejecución.

La diferenciación entre planificación del territorio y urbanística y ejecución de los planes remite a dos momentos jurídicos diversos, en relación con los cuales la competencia del primero reside en la Comunidad Autónoma y la del segundo ha de someterse a ciertas especialidades, precisamente por la naturaleza demanial de los terrenos afectados, que vendrán determinadas por la legislación específica.

G) De la zona que en la planificación impugnada se califica como «canal de comunicaciones» una parte pasa a ser dominio público y otra se recalifica con la zonificación del suelo colindante, para lo que regirán las limitaciones de la legislación sobre carreteras. Mientras tanto la normativa aplicable para la zona calificada como canal de comunicaciones de uso viario viene determinada en las normas urbanísticas del correspondiente proyecto.

Esa normativa, que es la propia para la ejecución de una infraestructura viaria, que beneficia de forma fundamental al puerto autónomo de Bilbao, prácticamente no incide sobre éste por afectar a unos terrenos exteriores a su zona de servicios portuarios y en lo que le afecta no altera para nada ni el servicio ni la competencia del puerto, bien entendido que desde el punto de vista puramente urbanístico lo que se intenta con la modificación del planeamiento es la reforma del sistema general de comunicaciones en la comarca del Gran Bilbao.

Por otro lado, la solución de vialidad que se adoptó fue precisamente una de las alternativas que el propio puerto autónomo presentó, por lo que extraña ahora una forma de actuar de la Administración del Estado que va contra sus propios actos anteriores.

En cualquier caso, aceptando que los puertos de interés general son de competencia exclusiva del Estado, esta competencia debe ejercerse, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley del Suelo, dentro del marco de un plan de ordenación urbana municipal o supramunicipal que es el que impone en todo caso la estructura general y orgánica del territorio.

H) Por medio de la orden de 29 de marzo de 1979 ([RCL 1979\977](#)) la Administración del Estado reguló de forma específica el sector «dominio marítimo urbanístico». En dicha orden, en cuyo preámbulo se justifica la necesidad de una acción coordinada entre los Organismos (estatales) que tutelan los intereses portuarios y aquellos otros (municipales) que gestionan los intereses urbanísticos dentro de ellos, se hace una referencia expresa a los artículos 17 y 20 de la Ley del Suelo, y, en concreto, a la protección de las vías de comunicación, con lo que la ordenación de la zona que comprende los servicios portuarios y terrenos marginales afectados es un ejemplo de planificación especial que incide en su totalidad en el ámbito urbanístico.

Por otra parte, en el propio texto de la orden se hace expresamente la salvedad, en cuanto a la aprobación

definitiva de dichos planes, a «los territorios de la Comunidad Autónoma, en que se hayan transferido las competencias urbanísticas, en las que se estará a lo dispuesto en los correspondientes Reales Decretos de transferencia de competencias».

I) Aunque es cierto que del artículo 57.2 de la Ley del Suelo cabe deducir la posible existencia de planes sectoriales, no lo es menos que las conclusiones que pueden derivarse de ello son de todo punto distintas a las de la parte actora.

Así, y aparte de que la interpretación sistemática fuerza a encuadrar el apartado 2 de dicho precepto en el conjunto del mismo, es preciso, en primer lugar, diferenciar dos aspectos en aquél. Uno, la cláusula de salvaguarda de las potestades de ejecución que corresponden a cada Departamento ministerial de acuerdo con la Ley, distinguiéndose, una vez más, entre órgano competente para aprobar el plan y órgano competente para su ejecución; dos, las necesidades de adecuar los planes sectoriales al plan director territorial de coordinación, cuya aprobación -contra lo que sostiene el representante del Gobierno de la nación con olvido de la existencia del Estatuto de Autonomía y del Real Decreto 2581/1980- corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma y no al Consejo de Ministros del Gobierno del Estado; con lo que debe concluirse que un plan sectorial del puerto autónomo de Bilbao, inexistente como tal hasta la fecha, deberá acomodarse al régimen urbanístico que emane del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma vasca, que es al que corresponde la aprobación del referido plan director.

J) Aceptar el planteamiento del Abogado del Estado, aparte de privar de contenido la competencia comunitaria de ordenación del territorio y del litoral, puede llevar a consecuencias altamente perjudiciales para el interés general, pues tal planteamiento equivale a considerar el dominio público como un comportamiento estanco en relación al resto del territorio, lo que podría conducir al absurdo de que las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo, tuvieran que adoptar soluciones urbanísticas que no fueran las que el interés general requiera, a fin de evitar conflictos con la Administración del Estado, lo que también iría contra la razón misma de ser de las cosas, que, junto a las razones jurídicas aportadas, debe también considerar este Tribunal.

6. Por providencia del Pleno de 14 de junio corriente se señaló el 19 del mismo mes de junio, a sus doce horas, para la deliberación y votación de esta sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La cuestión planteada en el presente conflicto de competencia consiste en determinar si las Resoluciones de 2 y 3 de marzo de 1982 del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco, por la primera de las cuales se aprueba definitivamente el proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta, y por la segunda se aprueba el plan especial para dicha solución, con algunas precisiones y modificaciones, invaden la competencia exclusiva que ostenta el Estado sobre el puerto autónomo de Bilbao en cuanto que en dichas resoluciones se prevé que un ramal de la red viaria planeada penetrará en el ámbito de dicho puerto afectando a una porción de su zona de servicios y de la zona marítima terrestre. El Gobierno de la nación alega al efecto la competencia exclusiva que está atribuida al Estado por el artículo 149.1.20 sobre puertos de interés general, entre los que se encuentra el puerto autónomo de Bilbao.

El Gobierno vasco no pone en duda esa competencia, pero entiende que no es obstáculo para que en el recinto del puerto pueda ejercitar la suya sobre ordenación del territorio y del litoral y sobre urbanismo que le reconoce el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) en relación con el 148.1.3 de la Constitución. Por el contrario, el Gobierno de la nación sostiene que la competencia exclusiva del Estado sobre el puerto de Bilbao impide el ejercicio de aquella competencia en su ámbito y solicita que este Tribunal Constitucional declare que la titularidad de la competencia para planificar dentro de la zona portuaria del puerto autónomo de Bilbao y dentro de la zona marítimo-terrestre de la ría del Galindo (que son los terrenos del puerto afectados por la red viaria prevista) corresponde al Estado y que se anulen las resoluciones referidas y, en particular los apartados de ellas que hacen referencia a la incidencia en el puerto del plan viario aprobado. En forma incidental se invoca también el artículo 10.34 del EAPV relativo a competencias en materia de carreteras y caminos. El Gobierno vasco pide que se declaren constitucionales en todos sus términos aquellas resoluciones. El Gobierno vasco señala también que la competencia

controvertida es la de planeamiento urbanístico en la zona del puerto y no niega que la ejecución de los planes aprobados deba someterse a ciertas peculiaridades debido a la naturaleza demanial de los terrenos afectados, que vendrán determinadas por legislación específica, pero insiste que planeamiento y ejecución son dos momentos jurídicos distintos y que sólo sobre el primero recae el presente conflicto.

2. Delimitado así el objeto del conflicto, procede examinar los argumentos que a favor de su tesis alega el representante del Gobierno. Como ya se ha dicho, el argumento básico es el carácter exclusivo de la competencia estatal sobre el puerto de Bilbao, que nadie discute, y que tendría un alcance total, no dejando fuera ninguna actuación imaginable que tenga por objeto aquel puerto y, por tanto, el trazado de una carretera interior.

Pero esta consecuencia que la representación del Gobierno extrae de una premisa cierta e indubitada, como es la competencia exclusiva del Estado en la materia citada, no es ineludible. **La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (STC número 113/1983 FJ. 1.º) ([RTC 1983\113](#)). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico.** Así, en el presente caso, **la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. la competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial.**

No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto, puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero **esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe.**

3. A la posible concurrencia de competencias en el recinto portuario de Bilbao no obsta el hecho sobre el que hace particular hincapié la representación del Gobierno de la nación de que el puerto de Bilbao tanto en la zona de servicios como en la marítima-terrestre sea un bien de dominio público estatal, extremo que nadie pone en duda (art. 132.3 de la Constitución y artículo primero de la Ley de Costas de 1969). Pero aparte de que **la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el EAPV (por citar el único que aquí interesa) para delimitar competencias es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten.** Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a **los puertos y a la zona marítima-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos en ellos** [STS 2 de octubre de 1967 ([RJ 1968\5211](#)), 24 de enero de 1974 ([RJ 1974\566](#)), 16 de diciembre de 1977 ([RJ 1978\361](#)), 17 de marzo de 1980 ([RJ 1980\2201](#)), dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957]. Parece claro que **la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas** (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total.

La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone según aquella doctrina que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.

4. Tampoco cabe oponer a la competencia de la Comunidad Autónoma los contenidos de los Reales

Decretos 1981/1978, de 15 de julio, y 2581/1980, de 21 de noviembre, relativos a traspasos de servicios y competencias del Estado. En realidad, y a los efectos que aquí interesan, es este último el invocable, pues contra lo que dice la representación del Gobierno de la nación, no sólo innova respecto al primero, sino que tiene un alcance distinto.

El Real Decreto de 1978 es anterior a la Constitución y al EAPV y además de transferir servicios atribuía competencias al País Vasco. Pero **una vez entrada en vigor la Constitución y el EAPV las competencias son atribuidas por aquella y éste, y no por los Decretos de transferencias, que**, a pesar de algunas inexactitudes terminológicas, **sólo pueden transferir servicios adecuados para ejercer las competencias**, como ya ha declarado este Tribunal (STC números 87 y 88/1983, de 27 de octubre) ([RTC 1983/87](#) y [RTC 1983/88](#)).

Pues bien, en el anexo A del Real Decreto de 1980 se dice:

«Competencias que corresponden al País Vasco. Las competencias que el Estado ejerce en relación con la ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo. Dentro de dichas competencias se hallan comprendidas todas aquellas de las que corresponden a la Administración del Estado en virtud de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y en las disposiciones posteriores de cualquier rango que lo desarrollan o lo complementan, así como en aquellas anteriores a su entrada en vigor reguladoras de las materias enunciadas que no hayan sido derogadas por dicho texto legal. Tales competencias comprenden todas las atribuidas en los órdenes normativo, organizativo, resolutivo, consultivo y de cualquier otro género atribuidos a la Administración del Estado por las disposiciones vigentes en las citadas materias.»

Se trata, pues, del reconocimiento en este Decreto de las competencias asumidas por la Comunidad del País Vasco por el artículo 10.31 de su Estatuto, competencias para las que se remite a la Ley del Suelo. **Esta no excluye del planeamiento urbanístico las zonas portuarias, sino que busca articular la acción urbanística con la propiamente portuaria.** En el caso presente no se trata, y conviene destacarlo, de un plan especial que ordene exclusiva o principalmente el puerto, sino de un plan especial viario que afecta incidentalmente al puerto. No se trata, por tanto, de un plan específico para la zona del puerto, por lo que no le es de aplicación la Orden de 29 de marzo de 1979, que se refiere a planes especiales de las zonas de servicios de los puertos en el ámbito de las competencias de la autoridad portuaria que define esta Orden, aparte de que ésta deja a salvo las competencias de las Comunidades Autónomas.

5. Tampoco es relevante para el presente caso el artículo 57.2 de la Ley del Suelo, que alega a su favor la representación del Gobierno de la nación. Para esta representación, tal precepto supondría que los planes sectoriales regulados por su legislación específica, en este caso la de puertos, deben engarzar de forma inmediata con el plan director territorial, cuya aprobación corresponde, siempre según la representación del Gobierno, al Consejo de Ministros.

Por otra parte, tratándose de un puerto de interés general, la regulación correspondiente incumbiría al Estado y no podría interferirse en su ámbito espacial y funcional la modificación del plan general de ordenación urbana de Bilbao y su comarca ni el plan especial aquí debatido. Pero este razonamiento no resulta convincente. El artículo 5.2 dice:

«La aprobación de los planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos departamentos ministeriales para el ejercicio, de acuerdo con las previsiones del plan, de sus competencias, según la legislación aplicable por razón de la materia.

Los planes sectoriales que estén en desacuerdo con un plan director territorial de coordinación deberán adaptarse a las directrices contenidas en este último en el plazo señalado en el número 2 del artículo 9.»

Dejando a salvo no ser de interés para la solución del presente conflicto la cuestión a quien correspondería en la actualidad la aprobación del plan director territorial, basta con señalar que el plan cuestionado no es un plan sectorial referente a la ordenación del puerto de Bilbao, sino, como se ha dicho, un plan general de Bilbao y su comarca y un plan especial viario que incidentalmente afecta al recinto portuario. Este tipo de planes especiales está previsto en la Ley del Suelo (art. 17.2) y no es necesario considerar las posibles consecuencias de la eventual redacción de un plan sectorial referente al puerto de Bilbao, cuya existencia

por ahora ni se alega ni consta.

6. La conclusión de todo lo expuesto es que, como se dijo en un principio, no puede excluirse que en un caso concreto concurren en el espacio físico de un puerto de interés general como es el de Bilbao el ejercicio de las competencias del Estado en materia portuaria y la del País Vasco en materia urbanística, siempre que, y conviene insistir en ello, no se produzca una perturbación por ésta en aquélla. Ahora bien, en el presente caso el representante del Gobierno no alega en ningún momento la posibilidad de tal perturbación, y el representante del Gobierno vasco la niega reiteradamente, por lo que hay que concluir que en este caso particular no existe, y no hay obstáculo en esas circunstancias en considerar que el Gobierno vasco al realizar los planeamientos urbanísticos a que se refiere el presente conflicto no se ha excedido en el ejercicio de sus competencias. Todo ello teniendo en cuenta que, como se advirtió desde un principio y recuerda con cierta frecuencia el escrito de alegaciones del Gobierno vasco, la competencia controvertida es la que se refiere exclusivamente al planeamiento urbanístico. La ejecución de los planes previstos puede plantear problemas específicos debido al carácter demanial de los terrenos afectados, pero este tipo de problemas es ajeno al presente recurso.

FALLO

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

Ha decidido:

Que la titularidad de la competencia controvertida en el presente conflicto corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 3 de julio de 1984.-Firmado.-«Don Manuel García-Pelayo y Alonso, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura. El Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo votó en pleno y no pudo firmar.-Firmado: don Manuel García-Pelayo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra, don Francisco Pera Verdaguer. Rubricado».