

CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DEL PAIS VASCO EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco

Se expone aquí la normativa aplicable en la materia (Estatuto y Ley de Territorios Históricos) precedida de un análisis del problema de la concurrencia de competencias calificadas de «exclusivas». Respecto a ello se dice que tal problema «implica que el ámbito de tales competencias no puede entenderse como excluyente de aquellas otras que ostenten asimismo un carácter exclusivo... la atribución de competencias exclusivas a la Comunidad en materia de urbanismo, no excluye la posibilidad de la intervención del Estado».

The reach and material reality behind those competencies so far assumed by the basque autonomic regional government

Those norms that govern this field of incumbencies and obligations are laid out in this article (Statute and Law as to Historical Territorial Entities) and to this there is added a detailed study of the scope of such areas of initiative as are defined as being *exclusive*. With reference to these last, the problematic nature of the same is here said to reside in «that the scope of such competencies cannot be said to extend its exclusiveness into the bailiwicks of other incumbencies when these latter are themselves of an excluding nature». Thus, that an autonomic regional government give itself exclusive powers within its area as to urbanistic initiatives cannot mean that the State may then not act in either this field or area of its greater sovereignty.

1. INTRODUCCION

El análisis del contenido y alcance de las competencias asumidas estatutariamente por la Comunidad Autónoma del País Vasco, en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, debe llevarse a cabo desde el examen de las previsiones contenidas al respecto en el texto constitucional y el Estatuto de Autonomía, y a la vista del carácter que dichas disposiciones básicas atribuyen expresamente a la competencia autonómica sobre la materia indicada.

En un sentido aclaratorio debe indicarse previamente con carácter genérico que la asunción de una competencia determinada por una Comunidad Autónoma no precisa de un acto posterior expreso que posibilite su ejercicio y desarrollo, sino que éste se deriva de la mera aprobación de su norma orgánica fundamental —Estatuto de Auto-

nomía—, entendiéndose que la competencia queda asumida a todos los efectos desde la fecha de entrada en vigor de la norma estatutaria.

Tal circunstancia, sin embargo, no impide indicar el hecho de que la ejecución y eficacia plena de las competencias asumidas, quede limitada en numerosas ocasiones a la publicación de las correspondientes normas de traspaso de servicios entre el Estado y la Comunidad Autónoma, a través de las cuales se provee del contenido necesario a la competencia asumida, mediante la transferencia de los medios personales, materiales y recursos financieros necesarios que posibilitan su pleno ejercicio. Sin que sea exacta la referencia a tales disposiciones como normas de traspaso de competencias, es tal su trascendencia que han inducido en muchos casos a un error terminológico de uso común, por el que se atribuye a aquellas la habilitación de otorgar competencias, circuns-

tancia ésta que se realiza únicamente a partir de la Constitución y a través del Estatuto de Autonomía.

La especial configuración institucional de esta Comunidad Autónoma, y la especificidad de las relaciones que derivan de tal esquema orgánico, constituyen un aspecto de indudable importancia en un análisis como el presente, por cuanto una parte de las competencias sometidas a examen, y asumidas estatutariamente por la Comunidad Autónoma, han sido atribuidas, en virtud de la Ley de Territorios Históricos, a dichos Entes Locales, lo que ha alterado sustancialmente la distribución competencial existente en el ámbito de la Comunidad Autónoma hasta la aprobación de dicho texto legal.

El contenido y alcance de las competencias en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, debe efectuarse en consecuencia partiendo de tres textos básicos, como son la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la Ley de Territorios Históricos, así como desde el examen de las normas de trasposos dictadas al efecto, siendo un instrumento de eficaz ayuda en dicho análisis la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en aspectos básicos tales como el carácter de dichas competencias, el alcance del carácter exclusivo, el equilibrio de las relaciones interinstitucionales, etc.

2. COMPETENCIAS AUTONOMICAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA: CONTENIDO MATERIAL

El estudio del contenido material de las competencias indicadas se centrará en el examen de textos básicos como son la Constitución y el Estatuto de Autonomía, en la Ley de Territorios Históricos como norma fundamental de vertebración institucional en la Comunidad Autónoma, en las normas de trasposos de servicios operados en la materia tanto entre el Estado y la Comunidad Autónoma como entre ésta y los Territorios Históricos, y en el estudio de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al respecto.

2.1. Competencia

La competencia residenciada en la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda», se determina a través de lo dispuesto en los preceptos básicos de aplicación contenidos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía en los que se expresa básicamente el ámbito y el carácter de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma.

La delimitación exacta y alcance de tal competencia no se desprende sin embargo de una mera lectura de los indicados textos sino que es a través del instrumento adecuado conformado por la doctrina del Tribunal Constitucional, mediante el

que se ha ido perfilando el marco de relaciones y de actuación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en una materia que atribuida en principio con carácter de exclusiva a ésta, no debe entenderse en modo alguno como un espacio acotado y excluyente de toda competencia ajena a la autonómica, puesto que el espacio físico sobre el que tal competencia opera es susceptible de convertirse en centro sobre el que confluyan en determinados supuestos competencias atribuidas con el carácter de exclusivas a otro ente.

2.1.1. *Textos Básicos*

De conformidad con lo expuesto el análisis de la materia sometida a informe debe iniciarse partiendo del texto de las normas fundamentales, Constitución y Estatuto de Autonomía.

a) *Constitución de 27 de diciembre de 1978.*

El Título VIII, Capítulo III, del texto constitucional, dedicado a la Organización Territorial del Estado y en concreto a las Comunidades Autónomas, dispone en su artículo 148.1.3.º lo siguiente:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
"Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.»

Por otra parte el artículo 149 en cuyo apartado 1 se incluye una extensa relación de materias sobre las que el Estado ostenta competencias exclusivas, omite toda la referencia directa a las materias arriba indicadas, de lo que se desprende, en base a la previsión contenida en su apartado 3, la posibilidad de que tales materias queden atribuidas competencialmente a aquellas Comunidades Autónomas que reflejen en su norma fundamental tal voluntad.

b) *Estatuto de Autonomía*

El Título I, denominado «De las competencias del País Vasco», expresa en el artículo 10.31: «La Comunidad del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda».

Asimismo, el artículo 10 en su apartado 21 atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de Cámaras de la Propiedad, entre las que se incluyen las que afectan a la Propiedad Urbana.

c) *Conclusión*

Del examen de los textos citados se desprende con claridad la atribución con carácter exclusivo de la competencia sobre la materia a esta Comunidad Autónoma.

Sin embargo, y no obstante siendo constatable la aparente rotundidad de los términos en los que se atribuye la competencia sobre la materia a esta Comunidad Autónoma, debe indicarse que la redacción de los mencionados textos básicos y el sistema dual de clasificación de competencias en exclusiva y compartidas que de los mismos se deriva no deben ser examinados desde una perspectiva que se agote en la estricta observancia de su redacción literal, dado el riesgo que comportaría fundamentar un sistema interpretativo, con las consecuencias prácticas del presente, en conceptos objeto en muchos casos de uso divergente en uno y otro texto.

Por otra parte debe indicarse que la atribución competencial con carácter exclusivo a uno u otro ente a través de la norma constitucional o estatutaria, no implican el hecho de que el ámbito de tal competencia esté exento de una posible intervención ajena fundamentada en facultades ejercitadas con el carácter de exclusivas, al amparo del texto constitucional o autonómico en su caso, que concurren y afectan sustancialmente al mismo ámbito.

2.1.2. *Carácter de la competencia*

El texto del Estatuto de Autonomía refleja inequívocamente el carácter exclusivo de la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

El criterio de distribución competencial en la materia indicada no presenta aparentes puntos de conflicto, desde una visión literal del precepto estatutario en relación con el texto constitucional, sin embargo, reiterando lo manifestado anteriormente, debe indicarse el carácter no pacífico de la interpretación del concepto técnico de competencia exclusiva, por lo que se hace necesario delimitar en lo posible su exacto significado y alcance.

Examinados los textos básicos citados se comprueba que los criterios de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma se configuran en base a dos parámetros fundamentales como son, de una parte, las materias sobre las que se extiende la competencia, y de otra, las funciones o posibilidades de actuación sobre las mismas.

De conformidad con lo expuesto y siguiendo a Eliseo Aja (El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas), puede hablarse de competencia exclusiva cuando una materia se entiende íntegra correspondiendo todas las funciones —tanto legislativas como ejecutivas sobre la misma al Estado o a la Comunidad Autónoma, siendo éste el caso de las facultades que ostenta la Comunidad Autónoma en la materia sometida a informe. La doctrina suele hablar en estos casos de competencias exclusivas absolutas o en su integridad, sentido este último al que se refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero. Los problemas que puedan surgir por tanto en la interpretación de la competencia exclusiva que

corresponde a la Comunidad Autónoma, no surgirán desde una vertiente funcional sino al delimitar materialmente la competencia.

Determinado el carácter exclusivo de la competencia autonómica se hace necesario precisar su significado real en base a la interpretación que de tal concepto ha elaborado el Tribunal Constitucional.

2.1.3. *Doctrina del Tribunal Constitucional*

El análisis de la competencia exclusiva al amparo de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, desde la perspectiva de la materia sometida a informe, presenta diversos aspectos básicos de gran interés como son la delimitación y alcance del concepto, la limitación derivada de la concurrencia de competencias exclusivas y la prevalencia de una de ellas, así como la distribución competencial que afecta a los sectores objeto del presente informe.

a) *Delimitación y alcance de la competencia exclusiva*

STC 1/1982, de 28 de enero.

La Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191/81 (acumulados), en su fundamento jurídico primero, determina el sentido de la competencia exclusiva como aquella existente cuando la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad aquellas competencias que atañen a determinados aspectos...

Tal es el sentido que debe reconocerse igualmente a la competencia atribuida a través del artículo 10.31 del Estatuto a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, correspondiendo a esta Comunidad Autónoma la competencia integral sobre la materia que abarca el conjunto amplio de facultades normativas y de ejecución sobre la misma.

b) *La limitación derivada de la concurrencia de competencias exclusivas y la prevalencia de una de ellas*

STC 77/1984, de 3 de julio.

La Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Administración del Estado frente al Gobierno del País Vasco, plantea la concurrencia de competencias exclusivas, estatal por una parte amparada en el artículo 149.1.20 de la Constitución (puertos de interés general), y autonómica basada en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía, y artículo 148.1.3 de la Constitución (Ordenación del Territorio y Urbanismo).

El fundamento jurídico segundo de la citada sentencia contiene una doctrina de indudable va-

lor interpretativo en la cuestión sometida a examen, cuando expresa:

«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). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico.»

La Sentencia posteriormente matiza el límite al ejercicio de la competencia concurrente, del que se deriva que el ámbito de una competencia exclusiva tanto estatal como autonómica no está exenta de la intervención de un ente que se fundamenta en una competencia exclusiva legalmente atribuida:

«No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto, puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el 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.»

Es de interés igualmente la precisión que se realiza en torno a la intrascendencia del carácter demanial del espacio físico afectado:

«Pero aparte de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el Estatuto de Autonomía 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 ostentan.»

Efectúa la sentencia, asimismo, una reflexión sobre las dificultades que tal concurrencia puede presentar:

«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.»

STC 56/1986, de 13 de mayo (supuesto especial artículo 180.2 L.S.).

La Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia núms. 228/1983 y 326/1984, promovidos por el Gobierno Vasco contra acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros con fecha 12 de noviembre de 1982 y 14 de diciembre de 1983, respectivamente, plantea la interpretación del artículo 180.2 de la Ley del Suelo de acuerdo

con la distribución competencial que establece la Constitución con posterioridad a la entrada en vigor de la citada ley.

Partiendo del hecho de que todas las competencias urbanísticas, incluida la excepcional reconocida por el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, han sido asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del artículo 10.31 del Estatuto, el Tribunal Constitucional se plantea si esa asunción es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado pueda ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma, llegándose a la conclusión de que tal posibilidad no puede ser excluida porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también exclusiva, de una Comunidad Autónoma (STC 1/1982, de 28 de enero), pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución.

STC de 20 de julio de 1988 (financiación de actuaciones protegibles en materias de viviendas de protección oficial).

La Sentencia dictada resuelve los conflictos de competencias acumulados promovidos por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de Vivienda, la Orden de 27 de enero de 1984, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de Vivienda, la Orden de 27 de enero de 1984, sobre condiciones financieras de las operaciones incluibles en el programa de construcción de viviendas de protección oficial 1984-1987, la Orden de 7 de marzo de 1984, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por la que se determina el módulo y su ponderación en las viviendas de protección oficial acogidas al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, para 1984 y en el marco del plan cuatrienal de viviendas 1984-1987, y la Orden de 12 de abril de 1987, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre tramitación de subsidiación y subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial, y promovidos por el Gobierno de la nación en relación con la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Política Territorial y Transportes por la que se determinan las áreas geográficas homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación protegida.

La Sentencia indicada plantea el enfrentamiento que se produce entre el correspondiente título competencial específico de la Comunidad Autónoma sobre el subsector de la vivienda (arts. 10.31 E.A.P.V. y 148.1.3.º Constitución), y el título competencial genérico que determina la competencia estatal sobre la planificación y coordinación de la actividad económica y las bases de ordenación del crédito (arts. 149.1.11.º y 13.º).

La estructura del fallo dictado destina sus seis primeros fundamentos jurídicos al establecimiento de las consideraciones generales en relación con el carácter del conflicto planteado y con los títulos competenciales que concurren en el mismo, y dedica los restantes fundamentos jurídicos al estudio sistemático de los preceptos de las disposiciones afectadas objeto de impugnación, en los que se recoge la doctrina anteriormente expuesta, y de los que cabe destacar por su especial trascendencia el número décimo dedicado a la figura del módulo y su ponderación.

El TC declara en el fundamento jurídico segundo el carácter indiscutible de la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la competencia en materia de Vivienda, que faculta a ésta para desarrollar una política propia en la materia, lo que no obsta para que tal competencia se halle limitada por la competencia estatal derivada del artículo 149.1.11.º y 13.º de la Constitución, en base a la cual tienen cobijo aquellas normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, aplicables al sector de la vivienda y en particular la actividad promocionable, siendo por otra parte evidente que dada la movilización de recursos financieros públicos y privados que tal actividad conlleva, ésta no puede abstraerse de las competencias estatales sobre las bases de ordenación del crédito.

El fundamento jurídico tercero plantea la existencia de una concurrencia de competencias que implica una conjunción de actuaciones estatales y autonómicas, sobre las que es de especial interés desde el punto de vista del reparto competencial el sistema de articulación que se establezca. Dice textualmente el citado fundamento:

«Habida cuenta de la competencia general del País Vasco en materia de Vivienda, la posibilidad del Estado de incidir sobre la misma, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica.»

Por el contrario, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de Vivienda, sino en tanto en cuanto las medidas de fomento se justifican por razón de sus atribuciones en base al citado artículo 149.1.11.º y 13.º.

El fundamento jurídico cuarto delimita el alcance de las competencias básicas del Estado en materia de planificación de actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, así como el alcance de las competencias estatutarias sobre dicha materia.

Respecto a las primeras, corresponde al Estado en base al artículo 149.1.13.º: a) la definición de las actuaciones protegibles; b) la forma de protección —créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones; c) el nivel de protección; y d) la aportación de recursos estatales.

Por lo que afecta a las competencias estatutarias, corresponde a la Comunidad Autónoma: a) la definición y ejecución de una política de vivienda propia, complementando las actuaciones

de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos; b) la libertad de decisión que les permita aplicar y ejecutar la normativa estatal adaptándola a las peculiares circunstancias de su territorio.

El fundamento jurídico quinto hace referencia a la gestión de las medidas de fomento dispuestas por el Estado en relación con las actuaciones protegibles en materia de Vivienda. El TC se cuestiona conforme a lo expresado en la Sentencia 95/1986, el sentido y eficacia de un sistema de subvenciones centralizado en un sector económico descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, estimando tal actuación como constitucionalmente posible, en el caso de que ésta fuera imprescindible para asegurar la plena efectividad entre la ordenación básica del sector, regla ésta aplicable a la gestión de ayudas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de Vivienda.

Por lo que se refiere a las potestades de gestión reservadas a órganos del Estado, debe indicarse que éstas no pueden en ningún caso interferir el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de calificación de viviendas y concesión o denegación del derecho a la subvención.

Asimismo, el citado fundamento reconoce implícitamente la competencia de la Comunidad Autónoma para celebrar convenios distintos a los del Estado para obtener recursos destinados a la construcción o rehabilitación de viviendas, siempre que ello no sea incompatible con las directrices de la ordenación económica general.

El fundamento jurídico sexto hace referencia a las exigencias de información y justificación de las actuaciones realizadas por las Comunidades Autónomas en ejecución de las normas estatales, estableciendo que éstas se derivan de los principios constitucionales de colaboración y solidaridad, sin que tal exigencia pueda suponer obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas en la materia convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad.

Dentro del estudio sistemático de los preceptos impugnados, el fundamento jurídico décimo dedica una especial atención a la determinación del módulo aplicable al sistema de financiación de viviendas de protección oficial. Dice textualmente el citado fundamento jurídico:

«Sin duda la determinación del módulo y su ponderación es un elemento absolutamente trascendente del sistema de financiación establecido para las actuaciones protegidas, pues de dicho módulo depende la fijación del precio de venta máximo, la cuantificación de los préstamos cualificados de la correspondiente subsidiación y el otorgamiento de las subvenciones personales. Un aspecto tan esencial es evidente que no puede dejarse a la libre formulación que del mismo puedan hacer las Comunidades Autónomas. En concreto la fijación del módulo debe responder a unos criterios unitarios, que garanticen resultados homogéneos en la aplicación del plan en el territorio de unas u otras Comunidades Autónomas.»

Sin embargo, se establece una delimitación a la competencia estatal sobre la materia cuando se expresa:

«La articulación del sistema de ayudas estatales establecido, a través del elemento esencial de los módulos, no puede impedir a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Vivienda cuantificar en su ámbito territorial el coste de los diversos factores que intervienen en la formación del precio de la vivienda y apreciar la homogeneidad de ciertas áreas en razón de ese coste, siempre que se ajusten a los módulos que establezca el Estado así como a los principios o criterios generales que éste haya fijado.

En una interpretación conforme a la distribución de competencias establecida en la Constitución y en el E.A.P.V., la remisión a las competencias autonómicas al entenderse como reconocimiento de una capacidad de aplicación de los módulos determinados por el Estado.»

c) Conclusiones

Del examen de la doctrina transcrita se desprenden las siguientes consecuencias de interés:

1. Las competencias exclusivas atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, tienen un carácter de integridad, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia general en la materia, que abarca tanto las facultades legislativas como las ejecutivas y reglamentarias.

2. La concurrencia de competencias exclusivas en un mismo espacio físico, implica no obstante que el ámbito de tales competencias no puede entenderse como excluyente de aquellas otras que ostenten asimismo un carácter exclusivo, lo que supone una cierta limitación en el ejercicio de la competencia que exige un proceso de cooperación entre los entes afectados.

3. La atribución de competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma, en materia de Urbanismo y las facultades excepcionales conferidas a la misma en base al artículo 180.2 de la Ley del Suelo, no excluye la posibilidad de la intervención del Estado, con las facultades excepcionales contenidas en el citado artículo, en base al ejercicio de sus propias competencias exclusivas (Seguridad Pública, Defensa).

4. La competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Vivienda faculta a ésta para desarrollar una política propia en la materia, lo que no excluye que la misma se halle limitada por la competencia exclusiva del Estado sobre la planificación y coordinación de la actividad económica y las bases de ordenación del crédito según se deriva del artículo 149.1.11.º y 13.º de la Constitución. Las medidas tendentes a la financiación de actuaciones en materia de viviendas de protección oficial pueden ser desarrolladas por la Comunidad Autónoma en base a su competencia exclusiva pero respetando los criterios y bases generales adoptados por el Es-

tado en la materia en virtud de las facultades que le confiere el precepto constitucional. Acciones tales como la determinación del módulo y su ponderación competen en exclusiva al Estado, lo que no impide a la Comunidad Autónoma la aplicación y adaptación de tal módulo a las especificidades existentes en su ámbito territorial.

Las facultades de gestión que corresponden a órganos de la Administración del Estado en el ejercicio de la competencia exclusiva sobre la materia, la necesaria información entre ambas administraciones a efectos de controlar el destino de recursos estatales no pueden implicar en caso alguno detrimento de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía.

2.2. Decretos de traspasos de servicios Estado-Comunidad Autónoma

2.2.1. Valor jurídico

Si bien la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma se produce únicamente en base a las previsiones constitucionales y estatutarias, la articulación de la nueva distribución competencial exige la implantación de los necesarios mecanismos jurídicos para posibilitar el ejercicio de la competencia correspondiente por parte de la Comunidad Autónoma. La adopción de tales mecanismos ha planteado sin embargo interrogantes sobre el carácter exacto de dichas normas como meros instrumentos de articulación competencial o en su caso de distribución competencial.

La doctrina del Tribunal Constitucional es prácticamente unánime al afirmar que las normas de traspasos de servicios carecen del valor necesario para constituirse en instrumentos de reparto competencial, el cual corresponde exclusivamente a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

Una extensa relación de Sentencias confirman esta teoría, entre las que se citan las STC 25/1983, de 7 de abril; STC 67/1983, de 22 de julio; STC 76/1983, de 5 de agosto; STC 84/1983, de 24 de octubre; STC 87 y 88/1983, de 27 de octubre; STC 113/1983, de 6 de diciembre; STC 77/1984, de 20 de diciembre.

La Sentencia número 25/1983, de 7 de abril, es terminante cuando expresa en su fundamento jurídico tercero:

«Si no hay genuina transferencia de competencias cuando la titularidad de éstas ha sido atribuida por los Estatutos, es obvio que tampoco es posible hablar de una transferencia del ejercicio de las competencias y que hay que hablar simplemente de transferencias de los medios personales y materiales necesarios para tal ejercicio.»

Ahora bien la Sentencia otorga un valor superior a las normas de traspasos en determinados casos cuando expresa:

«El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferi-

das cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos.»

Por lo tanto cabe cuestionarse en consecuencia cuál es el valor jurídico exacto de las mencionadas normas de traspasos. Siguiendo a Eliseo Aja (El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas) si bien tales normas no establecen distribución de competencias, sí determinan una interpretación de lo previsto en la Constitución y el Estatuto, que debe valorarse desde su propio origen, al suponer una decisión de ambas partes adoptada de mutuo acuerdo mediante la que se decide la interpretación a dar a las normas que delimitan sus esferas de actuación, tesis ésta conforme a la doctrina sustentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 5 de agosto de 1983.

2.2.2. *Reseña enumerativa*

A título meramente indicativo conviene señalar la extensa relación de normas de traspaso dictadas en la materia, de las que se indica únicamente la referencia a las disposiciones estatales:

— Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio sobre Transferencias de Competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo.

— Real Decreto 2581/1980, de 21 de noviembre sobre Transferencia de Servicios en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral y Urbanismo.

— Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre sobre Transferencia de Servicios en materia de Patrimonio Arquitectónico, Edificación y Vivienda.

— Real Decreto 791/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de servicios en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

— Real Decreto 793/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de servicios en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana.

— Real Decreto 874/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios en materia de Vivienda Rural.

— Real Decreto 2628/1985, de 18 de diciembre, de ampliación de los traspasos efectuados por Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, en materia de Control de Calidad de la Edificación.

— Real Decreto 2629/1985, de 18 de diciembre, en materia de Colegios Profesionales adscritos al MOPU.

Si bien como se ha indicado anteriormente las citadas normas de traspaso no han significado en sí mismas traspasos de competencias, es indudable que en cierta medida han supuesto en muchos casos el requisito necesario que ha posibilitado el ejercicio de la competencia. Este es el caso del Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, en materia de Vivienda, que ha supuesto el traspaso de numerosos medios materiales y personales que

han permitido a esta Comunidad Autónoma ejercitar la competencia exclusiva que ostenta en dicha materia.

2.3. Limitaciones derivadas de la configuración institucional de la Comunidad Autónoma

2.3.1. *Introducción*

La especial configuración institucional de la Comunidad Autónoma presenta un elemento adicional de indudable transcendencia en el presente estudio ya que el ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma en las materias analizadas, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, queda limitado por las facultades que les son conferidas a los Territorios Históricos en virtud de las previsiones contenidas en los artículos 25.1 y 37.3 del Estatuto y que se concretan en la norma aprobada al efecto por el Parlamento Vasco.

2.3.2. *Ley de Territorios Históricos*

La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos», constituye el elemento fundamental de articulación y vertebración de las relaciones entre los citados entes a través del cual se delimitan las competencias y facultades de uno y otro en el conjunto de materias reguladas por la ley.

a) *Territorios Históricos*

El texto legal establece diversos grados de intensidad en el ámbito competencial de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos. Así delimita aquellas materias en las que ostentan competencias exclusivas, aquellas en las que les corresponde el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes, y aquellas otras sobre las que se les atribuye la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes.

Por lo que respecta directamente a la materia sometida a informe del artículo 7 b).5, les atribuye las facultades para el desarrollo de la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes. El apartado mencionado expresa:

«En materia de Urbanismo, corresponde a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos.»

El alcance de las facultades atribuidas a los Territorios Históricos en la materia señalada que-

da reseñado en lo dispuesto en el artículo 8.2 del texto legal, y se orienta básicamente en cuatro direcciones, desarrollo normativo de las normas emanadas de las Instituciones Comunes, facultades reglamentarias, facultades administrativas incluyendo la de inspección, y facultades revisoras en vía administrativa.

b) *Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma*

La Ley examinada establece una cláusula genérica de competencias a favor de la Comunidad Autónoma. Así, en su artículo 6 se establece lo siguiente:

«1. Es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Organos Forales de los Territorios Históricos. 2. En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento.»

c) *Conclusión*

A la vista de lo expuesto el alcance de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma, queda limitado en materia de Urbanismo en base a lo dispuesto en el citado artículo 7 b).5 de la Ley de Territorios Históricos, no afectando tal limitación a la competencia legislativa en la materia, que de conformidad con el artículo 6.2 del texto legal queda residenciada en los órganos legislativos de la Comunidad Autónoma.

2.3.3. *Doctrina del Tribunal Constitucional*

A efectos de deslindar el marco de relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, es de interés examinar la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 76/1988, de 26 de abril dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por Luis Fernández Fernández-Madrid como Comisionado de 54 senadores contra determinados preceptos de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre (L.T.H.).

El marco competencial genérico atribuido a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma a través del artículo 6.1 de la Ley, constituye uno de los motivos de impugnación en el citado recurso. En este sentido el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia dice:

«No hay pues una mera labor interpretativa por parte del Parlamento Vasco, al sentar la disposición del artículo 6.1 L.T.H. hay, ciertamente, una interpretación del Estatuto, en la medida que el desarrollo de una norma, o el ejercicio de una competencia en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada o de la que confiere una competencia. Pero, si se considera el artículo

6.1 L.T.H. en relación con el artículo 7 y siguientes de la misma Ley, se hace patente que el Parlamento Vasco no está realizando una mera interpretación sustitutiva de la voluntad estatutaria, sino que está llevando a cabo una normación para la que se encuentra habilitado por el Estatuto. En efecto, en el artículo 7 y siguientes, la L.T.H. procede a enumerar una lista de competencias de los Territorios Históricos, en la que se incluyen, no solamente aquellas reconocidas expresamente en el Estatuto de Autonomía sino también otras competencias allí no mencionadas, tanto exclusivas como de desarrollo y ejecución; competencias que pueden atribuirse a los Territorios Históricos en virtud del artículo 37.3 f) del Estatuto. Y, una vez establecida esta lista, el artículo 6.1 de la L.T.H. sirve de norma de cierre del sistema competencial: El resto de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma que no estén contenidas en la Ley, o se reconozcan en otras posteriores como atribuidas a los Territorios Históricos, se consideran pertenecientes a las Instituciones Comunes.»

La conclusión que se extrae de la mencionada Sentencia, implica que el alcance de las competencias que corresponden a los Territorios Históricos en materia urbanística, queda determinado expresa y detalladamente al margen de posibles y ulteriores transferencias, en el contenido concreto del artículo 7-c).5 de la L.T.H., correspondiendo la totalidad de competencias en la materia no contenidas en dicho precepto a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en virtud de la cláusula residual contenida en el artículo 6.1 de la Ley.

2.3.4. *Decretos de traspasos de servicios entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de los Territorios Históricos en materia de Urbanismo*

Si bien y de conformidad con lo expresado anteriormente con respecto a las normas de traspaso de servicios Estado-Comunidad Autónoma, éstas no implican traspaso de competencias, constituyen en el presente caso un instrumento aclaratorio de indudable importancia con el fin de deslindar con exactitud los ámbitos competenciales de los entes afectados.

Mediante Decretos 35/1985, 34/1985 y 54/1985, todos ellos de 5 de marzo, y los correlativos Decretos Forales, se procedió al traspaso de servicios en materia de Urbanismo entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Bizkaia, respectivamente.

Los Anexos de dichos Decretos, recogen en sus apartados A, las competencias de los Territorios Históricos en materia de Urbanismo en base a lo dispuesto en el artículo 7-b).5 de la L.T.H., y las competencias que corresponden en tal materia a la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que constituye un instrumento de indudable valor aclaratorio e interpretativo respecto a los conflictos que pudieran surgir al respecto.

El partido político «Euskadiko Ezkerra» proce-

dió a la impugnación de todos y cada uno de los Decretos de Traspasos. Basa su pretensión en que las referidas disposiciones, vulneran las previsiones contenidas en el precepto legitimador, al otorgar a los órganos forales plenas facultades para la aprobación del planeamiento general y de desarrollo, sin atender a ningún criterio de dependencia de planeamiento de rango superior. Por su parte el Gobierno Vasco, al contestar a cada una de las demandas interpuestas, cuestiona y se opone a la legitimación activa de la parte demandante. Aunque la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Pamplona, entra en la cuestión de fondo y estima el recurso, el Tribunal Supremo, en el recurso de apelación interpuesto, y la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Bilbao, se pronuncian declarando la falta de legitimación activa por parte autora, sin entrar en las cuestiones de fondo planteadas. Por lo tanto en la actualidad permanece sin resolverse la cuestión principal, de adecuación o no de las facultades reglamentarias contenidas en el Decreto de Transferencias de servicios, a las previsiones legales referidas en el precepto antes citado.

3. SITUACION ACTUAL

A la vista de lo expuesto se puede afirmar que el proceso de delimitación del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda, en el marco del dictado de los preceptos estatutarios y constitucionales, se halla prácticamente consumado, una vez hechos efectivos los traspasos de servicios necesarios para el eficaz ejercicio de la competencia.

El desarrollo de las facultades inherentes a la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma, se encuentra limitado no obstante tanto por los títulos competenciales que corresponden en exclusiva al Estado y que afectan al ámbito de la Comunidad Autónoma, como por las facultades de ejecución en materia de Urbanismo que corresponden a los Territorios Históricos en base al reparto competencial derivado de la L.T.H.

En todo caso, el ejercicio pleno de las facultades legislativas en la materia por parte de la Comunidad Autónoma, se encuentra pendiente de un futuro desarrollo, que permita elaborar una normativa adecuada a las especiales características y peculiaridades de la propia Comunidad.

En tanto en cuanto tales facultades no sean ejercitadas, será de aplicación la legislación estatal vigente en la materia, de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Transitoria séptima del Estatuto de Autonomía.

4. CONCLUSIONES GENERALES

A la vista de todo lo expuesto se efectúan las siguientes conclusiones generales:

1. La Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la competencia exclusiva en materia de Or-

denación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.31 del Estatuto de Autonomía y 148.1.3 de la Constitución.

2. El pleno ejercicio de tal competencia por la Comunidad Autónoma del País Vasco debe entenderse viable desde la fecha de aprobación de su norma orgánica fundamental, con independencia del proceso, hoy día consumado, del traspaso de servicios en dicha materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

3. La delimitación del alcance de la competencia exclusiva en la materia, de conformidad con la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional implica la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia integral sobre la misma, lo que no impide indicar el hecho de que el ejercicio de tal competencia se encuentre afectado por la concurrencia de competencias exclusivas que ostenta el Estado en determinados sectores, entre las que son de interés señalar entre otras las derivadas del texto constitucional artículos 149.1.4.º (defensa), 20.º (puertos de interés general), 24.º (obras públicas de interés general), 29.º (seguridad pública) por lo que afecta al área de la Ordenación del Territorio y del Litoral y el Urbanismo, y 149.1.11.º (bases de la ordenación del crédito), 13.º (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) por lo que afecta al área de Vivienda, analizadas todas ellas en cuanto a su alcance y efectos en las sentencias reseñadas en el apartado II del presente informe.

4. La existencia cierta de competencias exclusivas concurrentes entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado, plantea, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, la necesidad de arbitrar los necesarios instrumentos de cooperación que permitan y hagan posible el ejercicio eficaz de los títulos competenciales respectivos, sin detrimento de la competencia atribuida a uno u otro ente por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

5. La especial configuración institucional de la Comunidad Autónoma, implica el hecho de que la competencia autonómica de ejecución en materia de Urbanismo, quede limitada por la distribución competencial operada a través de la Ley de Territorios Históricos, cuyo artículo 7-b).5 atribuye a éstos facultades determinadas cuyo alcance se encuentra debidamente delimitado a través de la propia Ley, los Decretos de traspasos de servicios y la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional.

6. El desarrollo de las facultades legislativas que corresponden a la Comunidad Autónoma en la materia sometida a informe, se encuentra en la actualidad en fase de ejecución mediante la elaboración de las correspondientes disposiciones normativas adecuadas a las especiales características que inciden en el ámbito comunitario. En tanto en cuanto no sean aprobadas las citadas disposiciones será de plena aplicación la legislación estatal vigente en la materia de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria séptima del Estatuto de Autonomía.