



Revista de Estudios de la Administración  
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración

Pública

España

Díaz Lema, José Manuel

El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en  
el ámbito urbanístico

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 300-301, enero-  
agosto, 2006, pp. 199-226

Instituto Nacional de Administración Pública

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461190014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico**

**José Manuel Díaz Lema**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

Sumario: I. EL CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD LOCAL. MARCO CONSTITUCIONAL. II. EL INTERÉS SUPRALOCAL EN LA APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. A) *Origen jurisprudencial*. B) *En la legislación urbanística autonómica*. C) *Posterior desarrollo en la jurisprudencia contencioso-administrativa*. 1) El interés supralocal contenido en una norma o plan autonómicos. 2) La distinción judicial del interés local y el supralocal. 3) Obras públicas autonómicas y competencias medioambientales: el núcleo del interés supralocal. 4) Recapitulación. III. PLASMACIÓN DEL INTERÉS SUPRALOCAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: STC 51/2004.

## **I. EL CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD LOCAL. MARCO CONSTITUCIONAL**

La autonomía que los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución reconocen a las entidades locales implica que actúan bajo su propia responsabilidad, sin que las Administraciones superiores («supraordenadas», dice el TC en la Sentencia 51/2004) puedan interferir o condicionar su actividad<sup>1</sup>. Pero, siguiendo la pauta metodológica de los derechos fundamentales —las limitaciones a los mismos están justificadas si proceden del ejercicio de otros derechos fundamentales—, también la capacidad de decisión local puede estar sometida al control de las Administraciones superiores: no se opone a la autonomía local la existencia de ciertos controles administrativos, que se justifican precisamente en la necesidad de hacer prevalecer los intereses que defienden las Administraciones superiores.

Así lo tiene declarado el TC desde la STC 4/1981 cuando atribuye al poder administrativo que ejercen las entidades locales un carácter limitado que alcanza su pleno sentido dentro de la unidad del Estado; esto es, en la medida en que los niveles administrativos superiores estatal y autonómico defienden intereses situados por encima de los locales pueden ejercer ciertos controles sobre aquéllas (FJ 3º). En abierta contraposición con el Derecho preconstitucional, sin embargo, el TC en la citada Sentencia sólo admitió

---

<sup>1</sup> La actuación bajo su propia responsabilidad tiene varias consecuencias, no sólo en el plano decisorio, sino también en el de la organización. Bajo este prisma la analiza PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, pp. 158 y sig.

controles de legalidad, de carácter puntual, excluyendo por tanto la existencia de controles genéricos e indeterminados que situaran a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia respecto de las Administraciones superiores; añadía además el TC que estos controles puntuales debieran referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias locales incidan en intereses generales concurrentes defendidos por las Administraciones superiores; por el contrario, el TC descartó desde esta misma STC 4/1981 la existencia de controles de oportunidad, salvo excepciones que pudieran fundamentarse en la propia CE.

Como es bien conocido, siguiendo la tendencia marcada por esta STC 4/1981, la Ley de Bases de régimen local de 2 de abril de 1985 (LBRL) estableció un sistema muy tenue de controles sobre los actos y acuerdos de las entidades locales, a caballo entre la impugnación judicial de los actos locales y las relaciones de cooperación y coordinación entre los distintos niveles administrativos. En efecto, dentro del capítulo de las relaciones interadministrativas (artículos 55 y siguientes), el artículo 59 establece la posibilidad de que el Estado o la Comunidad Autónoma puedan coordinar la actividad de las Administraciones locales a través de planes sectoriales, en cuyo marco ejercerán las entidades locales sus competencias. El artículo 62, para aquellos casos en que la naturaleza de una determinada actividad haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada de facultades decisorias, prevé que las leyes correspondientes aseguren a las entidades locales su participación o integración en los procedimientos correspondientes juntamente con las Administraciones superiores. En este mismo Capítulo prevé la LBRL las medidas más intensas de control, a saber, la sustitución por una Administración superior cuando la entidad local incumpla obligaciones impuestas directamente por la ley que afecten a competencias estatales o autonómicas (artículo 60); y en el artículo 61 la disolución de órganos de las Corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Fuera de este esquema, la LBRL establece en los artículos 63 y siguientes normas procesales específicas para resolver en la vía judicial los conflictos que se puedan plantear con el Estado y con las Comunidades Autónomas; el artículo 65 regula el procedimiento a seguir cuando la Administración del Estado o la autonómica consideren que un acto o acuerdo local infringe el ordenamiento jurídico, y el artículo 66 establece normas similares para el caso de que los actos o acuerdos locales menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de las mismas. En este mismo contexto de normas procesales especiales, el artículo 67 permite al Estado suspender aquellos actos o acuerdos locales que atenten gravemente al interés general de España, alterando el régimen previsto en los artículos precedentes 65 y 66 que no admiten la suspensión en vía administrativa, sino únicamente la judicial.

En este cuadro, prácticamente la misma existencia de controles administrativos sobre la actividad local se desvanece, y en realidad todo queda reducido a la resolución en vía judicial de los conflictos que existan entre los diferentes niveles administrativos <sup>2</sup>.

La jurisprudencia constitucional posterior a la LBRL confirmará los dos rasgos más característicos del control sobre las entidades locales: en primer lugar, el sometimiento en todo caso de las decisiones administrativas o gubernativas al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es consecuencia no sólo del respeto a la autonomía local, sino del derecho a la tutela judicial que también asiste a las entidades locales. Por ello, el TC consideró inconstitucional la suspensión administrativa de acuerdos locales por las Administraciones superiores, reservando en exclusiva a los Tribunales dicha decisión (desde la STC 27/1987). Sólo llegó a admitir la suspensión administrativa de acuerdos locales cuando dicha suspensión se configura como una medida cautelar destinada a preservar la eficacia futura de una resolución autonómica (o estatal), como reconoce la STC 148/1991 <sup>3</sup>.

En segundo lugar, de la jurisprudencia constitucional se desprende que los controles previstos en la LBRL constituyen un sistema uniforme y cerrado, aplicable por igual a todas las entidades locales, de modo que las posteriores leyes estatales o autonómicas forzosamente deben mantenerse dentro del esquema previsto en la LBRL (STC 27/1987) <sup>4</sup>. Esta interpretación deriva de la consideración de la LBRL como concreción inmediata de los artículos 137, 140 y 141 de la CE, de suerte que el legislador estaría ejerciendo lo que se ha dado en llamar una «función constitucional». En jurisprudencia posterior, sin embargo, el TC admite que no todo el contenido de la LBRL es expresión de dicha «función constitucional», sino solamente algunos de sus preceptos, y especialmente los señalados artículos 65 y 66 que regulan las especialidades del procedimiento para la impugnación judicial por el Estado o las Comunidades Autónomas de los actos o acuerdos de las entidades locales (STC 159/2001) <sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Básico...*, cit., p. 168.

<sup>3</sup> Cfr. SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho local*, 6ª edic., Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 162 y sigs.

<sup>4</sup> Sobre esto, véase FANLO LORAS, Antonio, «El control de los entes locales, ¿modelo cerrado?. Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada», RAP 130 (1993), pp. 171 y sigs., línea jurisprudencial que el autor critica abiertamente: «es imposible desde una norma general de régimen local, prever todas las peculiaridades de las técnicas de control que la atribución y el ejercicio de las competencias locales requiere en tantos y tan diversos sectores materiales...De ahí que la legislación sectorial esté en mejor posición para establecer técnicas peculiares de control, siempre, eso sí, respetuosas con la autonomía constitucionalmente garantizada» (p. 203).

<sup>5</sup> Para una síntesis de la jurisprudencia constitucional acerca de los controles sobre las entidades locales, puede consultarse GONZÁLEZ DEL TESO, T., y CALONGE VELÁZQUEZ, A., «Autonomía local y control», REAL 291 (2003), pp. 439 y sigs.

<sup>6</sup> Véase en este sentido PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho básico...*, cit., pp. 152 y siguiente. Este autor advierte, sin embargo, con razón que la incompatibilidad entre autonomía local y controles gubernativos ni tiene apoyo en la Constitución ni se admite en otros países europeos.

Ambos rasgos del control sobre las entidades locales (judicialización prácticamente absoluta, y uniformidad) constituyen la respuesta de nuestro Derecho a dos cuestiones de distinta naturaleza: por un lado, el énfasis en el control judicial frente al control administrativo obedece a que el primero se considera más adecuado a nuestro sistema democrático y constitucional, identificando los controles administrativos sobre los entes locales con los rasgos autoritarios del régimen anterior<sup>6</sup>. Por otro lado, el carácter cerrado y uniforme de dichos controles, en la práctica, quiere servir de freno no tanto a la legislación estatal como a la autonómica, en la que el TC presume un riesgo de dispersión de los mecanismos de control y por tanto de erosión de la autonomía local.

Sin embargo, al margen de los preceptos comentados de la LBRL, es evidente que, sea en otros preceptos de esta Ley, o en el resto de la legislación local del Estado, o incluso en la legislación sectorial, están previstos otros controles sobre la actividad de las entidades locales, fundamentalmente bajo la fórmula de autorizaciones o aprobaciones: sirvan de ejemplo la autorización para la concertación de créditos prevista en el artículo 53 de la Ley de Haciendas locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo); la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, norma común a las leyes urbanísticas autonómicas; la alteración de términos municipales, etc.<sup>7</sup>.

Ahora bien, a pesar de no estar expresamente previstos en los Capítulos II y III del Título V de la LBRL, el carácter cerrado de los controles locales, antes aludido, exige, metodológicamente, enmarcar cualquier medida de control como las citadas autorizaciones y aprobaciones dentro de la sistemática de la LBRL. Así, las aprobaciones autonómicas (como la de la planificación urbanística) se inscribirían en el contexto del artículo 62 de la LBRL que regula, como hemos señalado, la participación o integración de las entidades locales en procedimientos conjuntos con las Administraciones superiores atribuyendo a éstas la decisión final. Con razón se ha dicho que ésta es una cuestión retórica: la participación en procedimientos bifásicos enmascara en rea-

---

<sup>7</sup> La existencia de estos controles y las dificultades que representa su encaje en el esquema de la LBRL, ha sido puesta de manifiesto en repetidas ocasiones: véase, por ejemplo, TORNOS MAS, Joaquín, «La actividad de control sobre los entes locales», en: *Informe sobre el gobierno local. 1992*, MAP-Fundación Pi i Suñer, Madrid, 1992, pp. 108 y sig., en que el autor hace un elenco de los principales controles (autorizaciones, aprobaciones, informes) previstos en la legislación local y sectorial, estatal y autonómica (catalana).

Más recientemente, SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2005, pp. 395, alude en primer término al control ordinario de legalidad o impugnación de los actos y acuerdos locales ante los Tribunales, y a continuación señala que la legislación estatal ha mantenido ciertos controles extraordinarios y, en materias concretas, algunos controles autorizatorios de decisiones locales que en unos casos corresponden a las Comunidades Autónomas, y en otros al Estado.

Por su parte, JIMÉNEZ I CORRONS, Eva, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Pons, Madrid, 2001, distingue dentro de las citadas autorizaciones y aprobaciones aquéllas que, por basarse en la existencia de intereses supralocales, tienen fundamento en la LBRL, y las que no lo tienen (pp. 182 y sigs.). Sobre esto se volverá más adelante.

lidad un auténtico control o tutela administrativa<sup>8</sup>. En otros casos —piénsese, por ejemplo, en la autorización para concertar operaciones de crédito—, se diría incluso que la participación en procedimientos conjuntos no refleja la realidad de una actuación local y otra de la autoridad de control bien diferenciadas.

Lo mismo vale decir para el procedimiento judicial. En realidad, una parte considerable de los conflictos judiciales entre las entidades locales y las Administraciones superiores no se desenvuelven por los cauces de los artículos 65 y 66 de la LBRL, esto es, no se producen como consecuencia de demanda estatal o autonómica que considere infringido el ordenamiento jurídico (art. 65) o menoscabadas sus competencias (art. 66), sino como consecuencia de la denegación o condicionamiento de autorizaciones o aprobaciones de las Administraciones superiores contra las que reaccionan las autoridades locales, siguiendo el procedimiento general de la Ley de lo Contencioso-administrativo<sup>9</sup>. Obviamente, por una vía o por otra (ya recurran las Administraciones superiores o las locales) los asuntos siempre se sustanciarán en la vía contencioso-administrativa, pero no deja de ser llamativo que en un sistema pretendidamente completo las únicas singularidades procesales previstas se refieran a los recursos interpuestos por las Administraciones superiores contra los actos y acuerdos locales, y ni siquiera se contempla la situación inversa, cuya regulación está íntegramente contenida en la ley jurisdiccional.

En definitiva, la afirmación de que han sido suprimidos los controles administrativos sobre las entidades locales debe ser entendida en su justa medida; esto es, no es que hayan desaparecido por completo, sino que en todo caso estarán sometidos al correspondiente control judicial. La jurisdicción contencioso-administrativa deviene así instancia decisiva para la protección de la autonomía local; por ello, conviene prestar atención a la evolución jurisprudencial en este terreno.

Una de las líneas jurisprudenciales más sobresalientes en los últimos años ha consistido precisamente en detectar, a propósito de la planificación urba-

<sup>8</sup> JIMÉNEZ I CORRONS, Eva, *Los controles administrativos*, cit., pp. 182 y sigs.

La necesidad de justificar las aprobaciones en la LBRL conduce a consecuencias forzadas, como la alusión al art. 52.2. a) de dicha Ley, que establece una excepción a la regla de que los actos locales ponen fin a la vía administrativa: cuando una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de una Administración superior (*ibidem*, p. 183).

Igualmente, PARDO ÁLVAREZ, M<sup>a</sup>, a propósito de la planificación urbanística, trata de encajar toda medida de control o relación interadministrativa en la LBRL, a pesar de las críticas que le merece (*La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Pons, Madrid, 2005, pp. 582 y sigs.)

<sup>9</sup> La interpretación de dichos preceptos no ha sido pacífica. Véase al respecto RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho local*, 5ª edic., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 526 y sigs. Y anteriormente, SANZ RUBIALES, «El requerimiento administrativo en el control de la legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales», *REALA* 253 (1992).

nística, en qué casos están involucrados únicamente intereses locales, y por lo tanto sólo corresponde a la Administración autonómica ejercer un control estricto de legalidad, frente a aquellos casos en que están en juego intereses supralocales, que permiten a la Administración superior ejercer un control de oportunidad sobre la decisión local, que resulta por lo tanto desplazada a favor de la decisión o punto de vista autonómico.

Pues bien, en las páginas siguientes haremos un repaso de la jurisprudencia contenciosa producida en este ámbito de la aprobación de la planificación urbanística, donde ha surgido precisamente la configuración del interés supralocal como justificación de un control de oportunidad sobre las decisiones locales. El resultado —adelantando alguna conclusión— es que la idea generalizada de que el control sobre las entidades locales ha de ser reglado y de estricta legalidad —que era la idea central de la STC 4/1981, aunque deja la puerta abierta a otros controles— no se corresponde del todo con la realidad: nuestra jurisprudencia admite en ciertos supuestos que la autorización o aprobación de la Administración superior no se guía sólo por estos criterios, sino también por otros de oportunidad o discrecionalidad. Esto no elimina de por sí el control judicial desde luego, pero qué duda cabe que de este modo los Tribunales de justicia están reconociendo a las Administraciones tutelantes un margen más amplio en el control de las entidades locales.

## II. EL INTERÉS SUPRALOCAL EN LA APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

### A) Origen jurisprudencial

La autonomía local, evidentemente, sólo se puede aplicar a las entidades locales cuando gestionan sus «respectivos intereses», en los términos del artículo 137 de la Constitución. Va de suyo por lo tanto que el ejercicio de la autonomía local debe ir acompañado del efectivo deslinde de los intereses locales. Sucede, sin embargo, como puso de manifiesto la doctrina tempranamente, que en muchos casos separar los intereses locales de los intereses que gestiona las Administraciones superiores no es una tarea fácil<sup>10</sup>. Este deslinde de lo local y lo supralocal, que subyace a la autonomía local, se presenta de una manera especialmente conflictiva en el campo del urbanismo, y en concreto de la planificación urbanística, puesto que por su con-

<sup>10</sup> En este sentido señalaba PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho básico...*, cit., p. 159: «el ámbito competencial ad extra de las Administraciones públicas no es ni único y homogéneo, ni definido de una vez para siempre; antes al contrario, es diverso en cada materia y potencialmente variable a lo largo del tiempo (en el marco de la Constitución). Y en este ámbito, más alejado ya de la sustancia constitutiva del autogobierno (que consiste en el cómo se gestiona: bajo la propia responsabilidad), hacen su aparición intereses generales y autonómicos, pues en el resultado de la ejecución, de la gestión (que lo es de legislación general o territorial constitutiva del marco de la autonomía local) existe, como nos consta, un interés de las comunidades territoriales más amplias».

tenido complejo y global los planes urbanísticos son proclives, más que ninguna otra norma, a servir de recipiente de las más variadas preocupaciones, perspectivas, y en definitiva intereses, cuya gestión no necesariamente corresponde a las entidades locales.

Que la separación entre intereses locales y supralocales era una cuestión delicada, y que afectaba además a los controles que podían ejercitar las Administraciones superiores sobre las entidades locales, estaba claro ya en la STC 4/1981, que en el FJ 3º, después de recordar que el principio de autonomía local es compatible con la existencia de controles de legalidad, siempre que tales controles no tengan un carácter genérico e indeterminado, señala lo siguiente: *«en todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado»*. Tenía bien presente, por tanto, el TC dónde estaba el foco del problema, pero aparentemente entiende que los referidos controles de legalidad deben ser suficientes para producir los deslindes efectivos entre las competencias locales y las competencias de las otras Administraciones. Dicho de otra forma, en esta jurisprudencia primera del TC todo parece indicar que el control de legalidad es adecuado y suficiente para resolver los posibles entrecruzamientos y conflictos de los intereses locales y los intereses supralocales que gestionan las otras Administraciones.

Unos años más tarde, en la Sentencia 170/1989, el TC vuelve a abordar la distinción entre los intereses locales y los supralocales, poniendo el acento en la prevalencia de los segundos sobre los primeros. El objeto del recurso era la Ley madrileña 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, alegando los demandantes vulneración de la autonomía local. El Tribunal, después de recordar que la autonomía local tiene un contenido mínimo que el legislador debe respetar (garantía institucional), advierte que corresponde al mismo legislador establecer la concreta intervención o participación de las entidades locales en la materia de que se trate; y en el presente caso, el TC estima adecuado a la Constitución que dicha ley sólo otorgue a los Ayuntamientos afectados la participación en el Patronato de la gestión del parque, por entender que tanto por su ámbito geográfico como por su dimensión regional excede con mucho del interés puramente local. Y en este punto el TC no tiene empacho en reconocer que el interés supralocal gestionado por la Comunidad Autónoma debe prevalecer sobre los intereses locales de los Ayuntamientos afectados (*«ya que en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último, sin que pudieran realizarse los intereses públicos que la creación del Parque tutela a través de la gestión municipal»*, FJ 9º). Es evidente que para el TC la tutela y gestión del mencionado Parque escapa a las posibilidades de actuación de los Ayuntamientos afectados, y en consecuencia a éstos sólo se les reconoce la referida participación en el Patronato. Aunque no estaba

en cuestión en este asunto el control de las entidades locales por las Administraciones superiores, sino únicamente la definición de lo local y lo supralocal, es manifiesto el énfasis del TC en otorgar al interés superior o supralocal una prevalencia que no tiene el interés local o municipal.

La doctrina establecida por el TC dio pie inmediatamente al Tribunal Supremo para resolver los conflictos tan frecuentes que se producen en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, cuando la autoridad de tutela (Comunidad Autónoma) estima desacertadas, por las razones que enseguida veremos, las previsiones de las autoridades municipales. La legislación del suelo preconstitucional, concretamente el art. 41 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, y el art. 132 del Reglamento de Planeamiento de 1978, con arreglo a los criterios vigentes en materia de régimen local previos a la Constitución, establecían que dicho control o aprobación definitiva debía revisar el plan municipal «en todos sus aspectos», lo que significaba atribuir a la autoridad de tutela tanto un control de legalidad como un control de oportunidad sin restricciones. Evidentemente, esta regla entraba en abierta contradicción con la autonomía local tal como había sido definida por el TC a partir de la Sentencia 4/1981. Pero, al mismo tiempo, probablemente existía el convencimiento de que un estricto control de legalidad era insuficiente para resolver aquellos conflictos en que la versión provisional o municipal del planeamiento urbanístico entraba en conflicto con la apreciación de la Comunidad Autónoma sobre asuntos que tenían una relevancia supralocal. En estas circunstancias, se produce la STS de 13 de julio de 1990 (Ar. 6034), llamada a tener una gran repercusión: reiterada hasta la actualidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa, sigue hoy sirviendo de base para resolver estos conflictos entre el ámbito o interés local y el supralocal en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico; ha sido incorporada a la legislación urbanística autonómica con más o menos precisión, y con los matices que más adelante se verán se refleja en la STC 51/2004 en que el TC aborda el examen de la competencia municipal y autonómica en la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico.

En esencia, la Sentencia citada del TS reconoce que corresponde a la autoridad urbanística de tutela, en primer lugar, un control de legalidad sobre el documento que en su fase provisional presenta el Ayuntamiento; y en segundo lugar, corresponde a la misma autoridad, cuando estén en juego intereses supralocales, un auténtico control de oportunidad, que se traduce, en expresión de la citada Sentencia, en que prevalece la «apreciación comunitaria»; dicho con otras palabras, la decisión autonómica sustituye a la municipal cuando se trate de asuntos o materias que desbordan el interés estrictamente local <sup>11, 12</sup>.

<sup>11</sup> Esta doctrina repetida en la jurisprudencia posterior reza así:

«Los artículos 41 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, vigente a la sazón, y 132 del Reglamento de Planeamiento configuran la aprobación definitiva que corresponde a la Comu-

## B) En la legislación urbanística autonómica

La legislación autonómica ha incorporado esta distinción de la jurisprudencia contencioso-administrativa a partir de los años 1990. Aunque sobre el fondo común de la distinción entre los intereses locales y supralocales, se advierten no obstante ciertas divergencias: en general, las Leyes autonómicas aluden, con más o menos énfasis, a la distinción entre ambos tipos de intereses, cuya concreción corresponderá en último extremo a los Tribunales de Justicia; pero en algún caso la propia Ley define los supuestos de interés supralocal, y por tanto la competencia autonómica; in-

---

nidad Autónoma como el resultado del estudio del plan municipal “en todos sus aspectos”, tanto los reglados como los discrecionales o de oportunidad, pero es claro que este criterio preconstitucional ha de ser entendido a la luz de las exigencias de la autonomía municipal proclamada en los artículos 137 y 140 de la Constitución, tal como deriva del principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico —art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial—, principio éste que opera con una especial intensidad respecto de las normas anteriores a la Constitución.

Una acomodación del artículo 41 del Texto Refundido al principio constitucional de la autonomía municipal ha de concretar la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento en los siguientes términos:

A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados —es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados—:

a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

B) Aspectos discrecionales

También aquí es necesaria aquella subdistinción:

a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés autonómico. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto:

a') Serán, sí, viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia .

b') No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad: en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado a'), aquí y dado que «en la relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último» -STC 170/1989-, resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria».

<sup>12</sup> Por su evidente repercusión, la doctrina se hizo eco inmediatamente de esta jurisprudencia: véase por ejemplo TORNOS MAS, J., «La actividad de control...», cit., p. 118 y sigs. El tema es ampliamente tratado en varias monografías: DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993; TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996; PONCE SOLÉ, J., *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas, Madrid, 1996. DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, Pamplona, 1997. Más recientemente, está presente en PARDO ALVAREZ, M<sup>a</sup>, *La potestad de planeamiento urbanístico*, cit., pp. 576 y sigs.

cluso no falta un caso en que la Ley autonómica, en el afán de respetar la autonomía local, sólo prevé un control reglado de la planificación urbanística municipal.

En efecto, el reflejo de esta jurisprudencia se aprecia en la legislación catalana del suelo —Texto refundido aprobado por Decreto 1/2005, de 26 de julio (DOGC, de 28 de julio)—, cuyo art. 85 separa por un lado los motivos de legalidad que pueden justificar la suspensión, la denegación o la devolución del expediente —y que están contemplados en el apartado cuarto de dicho precepto—<sup>13</sup>, de los motivos de interés supramunicipal, en que corresponde a la autoridad autonómica asegurar la coherencia del plan urbanístico con la planificación territorial, la compatibilidad, la articulación y la conexión entre las infraestructuras supramunicipales y las locales, etc.<sup>14</sup>. De forma similar, el art. 48 de la Ley de Madrid 9/1995 de 28 de marzo, separaba de un lado las cuestiones de legalidad de lo que llamaba la definición sustantiva de la ordenación adoptada por instrumentos de planeamiento desde la perspectiva de los intereses supralocales que es propia a la Comunidad, y añadía, «*aceptando, corrigiendo, modificando o sustituyendo, en lo estrictamente necesario, la establecida en la fase municipal del procedimiento*». La Ley de urbanismo de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, en el art. 54.2 atribuye a la Comunidad Autónoma el examen tanto de la legalidad como de los aspectos relacionados con su ámbito competencial, precepto desarrollado por el art. 161 del Reglamento aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, que prácticamente constituye una síntesis de la jurisprudencia contenciosa en esta materia<sup>15</sup>. De manera concisa, la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, prevé en el art. 71.2 que corresponde a la Comunidad Autónoma la aprobación del planeamiento urbanístico, bien por razones de legalidad o para tutelar intereses supramunicipales en relación con los cuales el Gobierno de Cantabria haya asumido competencias. En el mismo sentido debe entenderse la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre, cuyo artículo 33. 1 atribuye

<sup>13</sup> Dice lo siguiente: «4. Son motivos de legalidad, a efectos de lo establecido en el apartado 2, los relativos a: a) la tramitación del planeamiento urbanístico. b) el sometimiento a las determinaciones propias del planeamiento urbanístico de rango superior. c) la adecuación a la legislación sectorial. d) la interdicción de la arbitrariedad».

El citado precepto reproduce el previsto con el mismo ordinal en la Ley 2/2002, de 14 de marzo.

<sup>14</sup> Dice así el citado precepto (art. 85.3): «son motivos de interés supramunicipal, a efectos de lo establecido en el apartado 2: a) la coherencia con la planificación territorial, en lo referente al equilibrio territorial y a la organización correcta del desarrollo urbano. b) la compatibilidad, la articulación y la conexión entre los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal y las infraestructuras de carácter local. c) la compatibilidad con el riesgo preexistente, de acuerdo con el mapa de protección civil de Cataluña. d) la adecuación a la planificación medioambiental y a la política de desarrollo sostenible. e) la adecuación a las políticas supramunicipales de suelo, de vivienda y de protección del patrimonio arquitectónico y cultural.

<sup>15</sup> Control de legalidad, alusión dentro de éste a los conceptos jurídicos indeterminados cuya apreciación corresponde al Ayuntamiento; y control de oportunidad en las cuestiones de importancia supramunicipal que trasciendan el interés puramente local, entre las cuales debe otorgarse especial relevancia al modelo territorial definido en los instrumentos de ordenación del territorio.

al órgano que resuelva sobre la aprobación definitiva del planeamiento el examen del proyecto «*en todos sus aspectos*», expresión que parece aludir tanto a la legalidad como a la oportunidad.

En otros casos, sin embargo, la legislación autonómica utiliza expresiones más vagas, como el respeto de los principios de equilibrio territorial, etc., pero el trasfondo sigue siendo el mismo: la distinción entre lo local y lo supralocal. Así sucede en el art. 42 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, de Aragón; o el art. 43.2 de la Ley de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, que exige analizar la adecuación del plan a la normativa legal aplicable, y su coordinación con las políticas de ámbito supralocal. Algo muy similar dice el art. 116.2 de la Ley Foral navarra 10/1994 de 4 de julio (coordinación de las soluciones ofrecidas desde el punto de vista municipal con las competencias autonómicas o de otras Administraciones). El art. 137.d) de la Ley 1/2001 de 24 de abril, de Murcia, alude a la legalidad y a razones de oportunidad territorial; el art. 88.3 de la Ley de Asturias aprobada por Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, utiliza la fórmula «*tutelar intereses supramunicipales en relación con los cuales haya asumido competencias el Principado de Asturias*». La Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre, en el art. 78.4 contiene una formulación negativa, que se explica también en el contexto de la distinción entre los intereses locales y los supralocales aquí aludidos («*las decisiones de la Administración autonómica sobre la aprobación definitiva nunca cuestionarán la interpretación del interés público municipal efectuada por el municipio*»).

Mención aparte merecen la legislación gallega y la valenciana. La Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre, en el art. 85, distingue por una parte el control de legalidad (esto es, la «conformidad» del plan con la legislación urbanística vigente; mientras que en relación con la ordenación territorial utiliza otra expresión «la coherencia del plan»), y por otra añade que corresponderá al órgano autonómico de tutela «la incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica». Se refleja aquí una vez más la distinción entre control de legalidad y control de oportunidad; el segundo procede cuando la decisión municipal afecte a materias de competencia autonómica, o sea preciso articular las infraestructuras locales con los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal, en unos términos muy similares al precepto antes citado de la legislación catalana <sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Art. 85.7 de la citada Ley gallega: «Para resolver sobre la aprobación definitiva, la Consellería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio analizará: a) la integridad y suficiencia de los documentos que integran el plan. b) la conformidad del plan con la legislación urbanística vigente y la adecuación de sus determinaciones a la protección del medio rural. c) la coherencia del plan con las Directrices de ordenación del territorio y los demás instrumentos previstos en la ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia, así como con las normas técnicas de planeamiento. d) la incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica y sobre las políticas autonómicas de desarrollo sostenible y la articulación de las infraestructuras de carácter local con los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal».

Pero esta ley gallega va más lejos de lo previsto en las anteriormente citadas leyes autonómicas al establecer que la ordenación urbanística de todo el litoral en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos<sup>17</sup>. En el contexto legislativo y jurisprudencial que aquí se comenta, esto significa que corresponde a la Comunidad autónoma ejercer el control de oportunidad en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico en la franja citada de los 500 metros, sin limitaciones, atribuyendo a la Comunidad autónoma una supremacía en la planificación urbanística que no está exenta de problemas<sup>18, 19</sup>.

En la legislación valenciana se aprecia el mismo afán de tipificar en Ley los supuestos de interés supralocal. La ley 6/1994, de 15 de noviembre, en el art. 40, aunque formula explícitamente la necesidad de respetar el interés público local (apartado 2), permite a la Comunidad autónoma en la aprobación definitiva objetar un conjunto de determinaciones de la planificación urbanística que aparentemente afectan al ámbito local o municipal (garantizar la clasificación del suelo no urbanizable, la adecuación del modelo de crecimiento escogido, etc.)<sup>20</sup>; no en vano el apartado 2 antes citado deja claro

<sup>17</sup> Se trata de un inciso añadido al apartado d) citado en la nota anterior, que dice lo siguiente: «en todo caso, dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable, se entenderá que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos».

<sup>18</sup> Veremos más adelante la STC 51/2004, que, asumiendo nuestro Derecho tradicional, considera que la planificación urbanística es esencialmente municipal, sin perjuicio de los controles o aprobaciones autonómicos; y por ello declara inconstitucional una Ley catalana que atribuye a la Comunidad Autónoma la tramitación y aprobación en su casi totalidad de determinados planes urbanísticos.

No es descartable alcanzar una conclusión similar en el supuesto estudiado de la ley gallega, que sustrae en lo sustancial a los Ayuntamientos la capacidad de decisión en la planificación urbanística de la franja litoral reseñada.

<sup>19</sup> Téngase en cuenta además la trascendencia práctica o cuantitativa de la norma comentada, en la medida en que el asentamiento de la población se produce sobre todo en el litoral.

<sup>20</sup> Art. 40 citado: «1. La aprobación autonómica definitiva de planes municipales podrá formular objeciones a ella en cumplimiento de alguno de estos cometidos:

A) Garantizar la clasificación como suelo no urbanizable de los terrenos que estime merecedores de ella, conforme a la Ley del Suelo no Urbanizable, de la Generalidad.

B) Asegurar que el modelo de crecimiento escogido por el municipio respeta el equilibrio urbanístico del territorio, sin agotar sus recursos, ni saturar las infraestructuras supramunicipales o desvirtuar la función que les es propia.

Si hubiera Plan de Acción Territorial con previsiones aplicables al caso, la resolución autonómica se fundará en ellas.

C) Requerir en la ordenación estructural del plan unas determinaciones con precisión suficiente para garantizar la correcta organización del desarrollo urbano y, con tal fin, recabar la creación, ampliación o mejora de reservas para espacios públicos y demás dotaciones, así como velar por la idoneidad de las previstas para servicios supramunicipales.

D) Garantizar que la urbanización se desarrolle de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.4, dando preferencia a su ejecución por actuaciones integradas de características adecuadas.

E) Coordinar la política urbanística municipal con las políticas autonómicas de conservación del patrimonio cultural, de vivienda y de protección del medio ambiente.

que la aprobación definitiva autonómica ha de fundarse en exigencias de la política urbanística y territorial de la Comunidad Autónoma, expresión en la que es manifiesto el carácter compartido de la planificación urbanística a que alude con frecuencia la jurisprudencia contenciosa-administrativa.

La más reciente Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, mantiene la misma tónica intervencionista de la Comunidad Autónoma en la planificación urbanística, y hasta es posible que la refuerce. El art. 54 prevé que los planes de acción territorial, en cumplimiento de su función de coordinación supramunicipal, pueden prefigurar la ordenación estructural de los planes generales (municipales), y reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal<sup>21</sup>; el principio de «sostenibilidad» condiciona fuertemente la planificación urbanística, a tenor de lo dispuesto en el artículo 82.1<sup>22</sup>; el art. 91.3 deja clara la prevalencia de la decisión de la Generalitat en caso de discrepancia con los municipios; todo ello, en fin, concluye en el art. 96 que concibe como *«propuestas de trascendencia supramunicipal el establecimiento de reservas de suelo para infraestructuras, zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos susceptibles de vertebrar el territorio o para el emplazamiento de actuaciones estratégicas de interés público»*. Abiertamente, esta ley atribuye a estas decisiones el carácter de *«determinaciones de ordenación territorial en el planeamiento municipal»*, que equivale a decir que se plasman en el planeamiento urbanístico municipal pero que son de competencia autonómica, por lo que la prevalencia de la decisión autonómica está justificada.

La tipificación legal del interés supralocal aporta, desde luego, una seguridad jurídica que no conviene despreciar; pero tiene ciertas dificultades de encaje en el sistema definido por la LBRL. Por su propio origen y configuración, la distinción entre el interés local y el supralocal en la planificación urbanística es un asunto eminentemente judicial. La definición legal del «interés autonómico» (la citada franja litoral de la Ley gallega o las determinaciones de ordenación territorial contenidas en el planeamiento urbanístico municipal de la ley valenciana), en la medida en que sustrae al conocimiento de los Tribunales de lo contencioso el posible recurso municipal contra la aprobación definitiva de estos planes urbanísticos, no encaja bien en elementos clave de la LBRL; en particular, debilita las posibilidades de defensa judi-

F) Evaluar la viabilidad económica del plan en aquellas actuaciones que aumenten el gasto público en obras de competencia supramunicipal.

La Generalidad no podrá aprobar definitivamente los planes que incurran en infracción de una disposición legal estatal o autonómica».

<sup>21</sup> Art. 54.3: «Los planes de acción territorial integrados podrán reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, clasificar directamente terrenos y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal».

<sup>22</sup> Art. 82.1: «Los municipios ejercerán su competencia de planificación urbanística, con los límites que impongan los valores territoriales, naturales, paisajísticos, culturales dignos de protección y la disponibilidad de recursos en su término municipal».

cial de las competencias de las entidades locales <sup>23</sup>, y en cierto sentido choca con la idea de la función constitucional de la Ley de Bases y la uniformización de los controles locales. Pero, por otra parte, es preciso considerar que no parece contrario a la Constitución la definición en Ley del margen del control autonómico, del mismo modo que el legislador define las competencias locales; en ambos casos, sin exceder el mínimo garantizado de la autonomía local. Es aquí, en este mínimo garantizado, donde supuestamente debe contrastarse si tanto la ley gallega como la valenciana citadas contradicen la Constitución. En el fondo, las dos normas aquí comentadas demuestran la rigidez de los controles establecidos en la LBRL, y por tanto ponen en cuestión la misma idea de que la LBRL ejerce una supuesta función constitucional.

Sorprendentemente, sin embargo, la Ley vigente de Madrid 9/2001, de 17 de julio, en el art. 62, no hace la menor alusión a los intereses supralocales o al control de oportunidad, en contra de lo que había establecido la Ley 9/1995 de la misma Comunidad en el art. 48 antes citado; el precepto vigente sólo contiene un estricto control de legalidad en la aprobación del planeamiento urbanístico municipal, que contrasta con el resto de la legislación autonómica, con la jurisprudencia contenciosa (incluidas varias Sentencias de los Tribunales de lo contencioso que resolvieron conflictos producidos precisamente en esta Comunidad autónoma), y ahora la constitucional, como se verá posteriormente.

Cabe pensar que esta restricción de la ley autonómica está relacionada con la existencia de instrumentos de ordenación territorial, que harían innecesario el recurso a la regla de los intereses supralocales, por estar ya éstos tipificados en la norma o plan correspondiente. Ciertamente, no se plantea problema alguno cuando la Comunidad autónoma ha definido los intereses supralocales en un plan o norma, a los que debe atenerse la planificación urbanística municipal. Pero no es fácil que discurra en todo caso por estos cauces la relación entre la planificación urbanística y la territorial o de otra especie de competencia autonómica; más bien, la legislación urbanística que comentamos en torno a la aprobación definitiva autonómica sugiere una relación entre los planes municipales urbanísticos y los autonómicos territoriales o de otro carácter que escapa a lo que comúnmente entendemos por aplicación reglada. En las normas que han sido transcritas anteriormente se deja bien clara, por un lado, la «conformidad» de la planificación urbanística con la legislación correspondiente (control de legalidad); y por otro, en relación con la ordenación territorial, se habla de «coherencia», «incidencia», «compatibilidad», «adecuación»...; en definitiva, términos que sugieren una relación laxa entre los planes urbanísticos municipales y los territoriales o de otro

<sup>23</sup> Aunque siempre cabría que el Tribunal correspondiente, si considerase que en un supuesto dado una de las determinaciones citadas de los planes de la Ley valenciana o de la gallega tienen solo alcance local, plantease la cuestión de inconstitucionalidad por posible vulneración de la autonomía local. Al margen, claro es, del recurso directo ante el TC en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis y sigs. de la Ley orgánica del TC).

carácter autonómicos, de la que no pueden estar ausentes elementos de oportunidad o conveniencia.<sup>24</sup>

Es más, cabe incluso plantearse si, a pesar de que la Ley de Madrid comentada restringe la aprobación definitiva a un control de legalidad, no puede darse el caso de que la Comunidad Autónoma deniegue dicha aprobación basándose en la existencia de intereses supralocales. Los términos de la ley juegan en contra de esta hipótesis, pero, puesto que la comentada doctrina de los Tribunales de lo contencioso sobre los intereses supralocales (refrenada por el TC) concreta la autonomía local garantizada constitucionalmente, también podría la Comunidad autónoma imponer la prevalencia de los intereses supralocales a través de un auténtico control de oportunidad<sup>25</sup>.

### C) **Posterior desarrollo en la jurisprudencia contencioso-administrativa**

Hemos visto al comienzo de este apartado el relevante papel de la jurisprudencia contenciosa en la fijación del concepto del interés supralocal para determinar el alcance del control que la Comunidad Autónoma puede ejercer en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico. En buena medida, los Tribunales de lo contencioso asumen un papel protector de la autonomía local, y por ende delimitador de las competencias locales y supralocales al resolver estos conflictos. El análisis de la jurisprudencia demuestra cuán extendida está en la práctica de nuestros Tribunales la apreciación de los intereses supralocales (casi siempre autonómicos), con ocasión de recursos interpuestos por los Ayuntamientos disconformes con la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas.

#### 1) *El interés supralocal contenido en una norma o plan autonómicos*

Cuando el interés supralocal está vertido en una norma o plan aprobado por la Comunidad Autónoma, el control autonómico ha de ser de legalidad, que constituye la medida más favorable para la preservación de la autonomía local. Mejor dicho, para la separación entre el interés local y el supralocal, pues, como se advertirá en seguida, las normas o planes autonómicos

<sup>24</sup> Sobre esto, véase PARDO ÁLVAREZ, M<sup>a</sup>, ob. cit., pp. 589 y sigs.: la existencia de planes territoriales convierte la aprobación definitiva en un control de legalidad, aunque más adelante relativiza esta afirmación (p. 591).

<sup>25</sup> En el mismo sentido, MENÉNDEZ REXACH, A.; IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Montecorvo, Madrid, 2004, p. 146.

lo que hacen es precisamente declarar el carácter supralocal de ciertas determinaciones, sustrayéndolas al municipio.

También hemos señalado anteriormente, a propósito de la legislación autonómica, que la relación entre la planificación urbanística y la ordenación territorial o la planificación medioambiental no se resuelve con la aplicación de los criterios reglados tradicionalmente aplicados a la actividad administrativa; la misma legislación utiliza expresiones como «coherencia», «adaptación», que aluden a una relación más laxa. De ahí la invocación frecuente de los principios generales del Derecho en esta materia, como se pone de manifiesto en la jurisprudencia <sup>26</sup>.

Al margen de esto, la inserción del planeamiento urbanístico en el planeamiento territorial o autonómico, y el subsiguiente control de legalidad, no está exenta de particularidades. Así, la STS de 15 de febrero de 1999 (Ar. 1473) condena al Ayuntamiento de Alcalá de Henares a respetar el Plan Especial de Ordenación del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano de la Provincia de Madrid —aprobado definitivamente por COPLACO el 25 de junio de 1975—, que preveía una zona comercial con una superficie máxima edificable de 15.000 m<sup>2</sup>, mientras que el plan urbanístico pretendía ampliarla hasta los 22.700 m<sup>2</sup>. En la duda acerca de si una tal determinación tiene solo trascendencia local o no, el Tribunal Supremo estima que el número y ubicación de centros comerciales y las superficies máximas se fijaron en el citado Plan especial atendiendo al entorno provincial de la población y comunicaciones, y por lo tanto es una decisión que excede los intereses puramente locales <sup>27</sup>.

<sup>26</sup> El control de legalidad se interpreta de forma generosa. Por ejemplo, en la STS de 4 de abril de 2003 (Ar. 3459), afirma que los elementos reglados no se circunscriben a la aplicación de la norma al supuesto de hecho, sino también a aquellos que sirven para «para dotar de lógica y coherencia interna al plan pues respecto de ellos no cabe hablar de que el Ayuntamiento disponga de potestades discrecionales»; entre estos últimos incluye las decisiones de la Comunidad Autónoma de ajustar la vía perimetral para no superar el 12% de pendiente, y la incorporación de dos vías peatonales para garantizar el acceso y disfrute de la zona verde central. Justifica esta última en la «pura racionalidad de garantizar el acceso general a una zona de uso público» (FJ 2°).

Bien es verdad que en este caso el recurrente no era el Ayuntamiento, que había asumido las modificaciones introducidas por la CA, sino un particular.

En la misma línea, los Tribunales de lo Contencioso hacen un amplio uso de los principios generales del Derecho, la interdicción de la arbitrariedad, etc., dentro por supuesto del control de legalidad. Cfr. una síntesis de esta jurisprudencia en la STSJ de Cataluña de 17 de febrero de 1999 (Ar. 187), FJ 2°.

Sobre esto, véase PARDO ALVAREZ, M<sup>a</sup>, ob. cit., p. 600: el uso de los principios generales del Derecho puede terminar por convertirse en un auténtico control de oportunidad.

<sup>27</sup> Es claro, que tanto en el número de este tipo de Centros Comerciales de la provincia, como en su ubicación se han tenido en cuenta y valorado los intereses y necesidades de la provincia, y precisamente en este contexto, se fijaron las respectivas superficies máximas edificables para cada uno de dichos Centros en directa relación con el entorno Provincial de población, y comunicaciones, fundamentalmente, por lo que la determinación de esa superficie máxima es una materia que desde luego excede de los intereses puramente locales, para afectar a los provinciales, que en definitiva son los que han de prevalecer, razones que abonan la estimación del primero de los motivos de casación, al ser preferente la Autonomía de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 137 de la Constitución (FJ 4° de la citada STS).

Lo relevante, a nuestros efectos, no es tanto la conclusión como el razonamiento del Tribunal, que no se limita a constatar la contradicción entre el Plan especial autonómico, y el planeamiento municipal en su versión provisional; estima que, en principio, tal determinación urbanística parece de competencia municipal (la superficie de una zona comercial), pero a la vista de que se planificó la ubicación de los Centros comerciales de la región en atención a los criterios reseñados, la decisión tiene alcance supralocal. Es decir, la Sala no asume sin más el plan especial autonómico, sino que lleva a cabo subrepticamente un indirecto control acerca de si los criterios vertidos en el mismo tienen relevancia supralocal, y en definitiva se respeta la autonomía municipal. Es posible que el carácter preconstitucional del plan especial haya inducido al Tribunal a examinar la conformidad del mismo con la Constitución, pero más bien parece que el Tribunal sitúa el análisis de lo local-supralocal como un elemento previo y superior cuyo discernimiento concreto le corresponde.

En la STS de 20 de octubre de 2004 (Ar. 6574), el Tribunal resuelve el conflicto entre el Ayuntamiento de Alcalá de Xivert y la Comunidad Autónoma valenciana a propósito de la clasificación como suelo urbanizable de unos terrenos en la revisión del Plan General. El criterio del Ayuntamiento que pretendía clasificarlos como urbanizables debe ceder ante el autonómico plasmado en un Plan de ordenación de los recursos naturales de Sierra Irta, que los considera no urbanizables protegidos. Ahora bien, dicho Plan de protección no estaba aprobado —sino solamente iniciada su tramitación— al tiempo de aprobar provisionalmente el Ayuntamiento la controvertida clasificación de los terrenos; y sin embargo, el TS considera que estamos ante un problema de legalidad, porque, según la legislación valenciana (Ley 4/1992), dichos terrenos merecen ser protegidos. El Plan especial aprobado posteriormente no vendría más que a ratificar tal criterio<sup>28</sup>. En el fondo, una vez que el Tribunal se ha cerciorado de que los terrenos merecen ser protegidos (y en eso consiste aquí el interés supramunicipal), cosa que corrobora el posterior Plan especial de protección, no tiene inconveniente en decantarse a favor de la competencia autonómica, llamando control de legalidad a lo que en el momento en que se ha producido no lo es, porque el plan autonómico no estaba aprobado.

<sup>28</sup> De la conflictividad generada por el citado Plan especial son muestra las SS TSJ de Valencia de 8 de febrero de 2002 (Ar. 160501) —la recurrida en casación, señalada en el texto—, 21 de febrero de 2003 (Ar. 245046), y 7 de junio de 2003 (Ar. 23827/2004).

Ya hemos dicho anteriormente que la legislación valenciana atribuye a la CA el control pleno de la clasificación del suelo no urbanizable (Artículo 40 de la vigente Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística). Pero este paso previo —legal— requiere un Plan posterior, en el que realmente se viertan los criterios legales, que en este caso debe ser el plan autonómico en el que se explicita la protección medioambiental. Por lo tanto, el simple recurso al art. de la Ley valenciana citado no convierte sin más al control autonómico o aprobación definitiva en un control de legalidad. Lo que sucede, como se indica en el texto, es que el Tribunal llega al convencimiento de que efectivamente hay valores dignos de protección ambiental (cosa que corrobora el plan posterior), y por tanto asume la existencia de un interés supralocal (competencia autonómica en la protección del suelo no urbanizable).

En similares términos se manifiesta la STSJ de Valencia de 20 de mayo de 2003 (Ar. 23531/04), que avala la modificación introducida por la Comunidad Autónoma en la clasificación de unos terrenos como no urbanizables protegidos en la Sierra de Callosa (Cox), en aplicación de una declaración de impacto ambiental: el control autonómico es de legalidad por traer causa de dicha declaración, añadiendo el Tribunal que correspondería al demandante demostrar mediante prueba en contrario que ésta es inexacta o equívoca. Cosa que no consigue porque el informe pericial le parece ineficaz para contradecir la declaración de impacto <sup>29</sup>. Como en el caso anterior, el Tribunal se decanta en favor de la competencia autonómica después de valorar ambas pruebas (local-supralocal).

## 2) *La distinción judicial del interés local y el supralocal*

Más frecuente, y conflictivo, es, sin embargo, que la definición de lo local-supralocal no esté contenida en norma o plan alguno, lo que exige a los Tribunales pronunciarse sobre una decisión autonómica de simple oportunidad. El método judicial en este caso consiste en presumir que ciertas determinaciones urbanísticas tienen carácter local (por ejemplo, calificación del suelo, alturas, volúmenes, anchura de las calles, etc), pero incluso aquí puede existir algún motivo por el que la decisión autonómica tenga prevalencia sobre la local. Como veremos, los Tribunales aprecian esta prevalencia de forma generalizada cuando están en cuestión obras públicas autonómicas, o el ejercicio de competencias medioambientales por las Comunidades Autónomas.

En efecto, los Tribunales de lo contencioso han apreciado exclusivamente la existencia de un interés local cuando lo único que estaba en juego eran cuestiones atinentes a la política urbanística municipal, sin que la Comunidad Autónoma lograra demostrar la incidencia de intereses supralocales que justificaran su decisión. Así sucede en la STS de 14 de noviembre de 2002 (Ar. 1190/2003): la Comunidad Autónoma de Murcia pretende introducir en el Plan urbanístico de Águilas «*multitud de modificaciones, algunas de ellas de un casuismo notable y de un gran particularismo -por ejemplo, forma residual de los espacios libres, edificabilidad bruta, trazado viario, tipología de baja densidad familiar, bajo grado de consolidación, etc.*», que el Tribunal considera de carácter estrictamente local. Esto, en principio, no significa automáticamente negar a la Comunidad Autónoma el ejercicio de un control de oportunidad, sino que para que esto suceda será preciso que demuestre el título competencial en virtud del cual las referidas cuestiones afectan o inciden en intereses supralocales; en caso contrario —como sucede aquí— lo procedente es mantener la decisión municipal para salvaguardar la autonomía municipal <sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Esta Sentencia aplica los mismos preceptos de la legislación valenciana vistos en la nota anterior.

<sup>30</sup> «No cita en absoluto el título en virtud del cual realiza tales alteraciones en su aprobación definitiva. Todo lo cual ha de correr en perjuicio de la Comunidad Autónoma de Murcia, estando en juego, como lo está, la autonomía del Municipio de Águilas» (FJ 8º de la citada Sentencia).

De forma similar, la STS de 16 de octubre de 2001 (Ar. 8942) concluye que la calificación del suelo y la determinación de alturas y volúmenes es una cuestión estrictamente local, por lo que la Comunidad Autónoma ha de respetar la modificación puntual del Planeamiento propuesta por el Ayuntamiento de Benacazón<sup>31</sup>, sin que tampoco pueda considerarse que el Ayuntamiento haya incurrido en arbitrariedad por afectar la modificación puntual a una zona alejada del casco urbano. Asimismo, la STSJ de Cataluña de 6 de julio de 2002 (Ar. 278675) considera que, en principio, el ensanchamiento de un vial es un asunto estrictamente local, pero añade que la decisión autonómica de modificar el ancho previsto por el Ayuntamiento estaría justificada si ésta pudiera acreditar la trascendencia o incidencia supralocal del referido vial, cosa que no sucede en ese caso<sup>32</sup>.

Igualmente, la STSJ de Cataluña de 30 de diciembre de 2002 (Ar.165810/2003) admite que, en principio, la construcción de un eje territorial Norte-Sur comunicando dos poblaciones catalanas constituye un sistema general de carácter supralocal cuya implantación la autoridad autonómica puede imponer a través de la aprobación definitiva del planeamiento; sin embargo, el Tribunal no aprecia que esté justificada la construcción de dicho eje, obviamente por entender que las vías existentes son suficientes para atender al tráfico rodado y a la comunicación entre las poblaciones. Como consecuencia de ello, el Tribunal hace prevalecer la decisión municipal, y anula el acuerdo de aprobación definitiva de la autoridad autonómica<sup>33</sup>.

Como prueba de lo escurridizo que puede ser separar los intereses locales de los supralocales puede servir la STSJ de Madrid de 17 de junio de 2002 (Ar. 5194/03). El Tribunal da por buena la decisión de la Comunidad Autónoma de reducir la edificabilidad en una zona de la ciudad por razones que aisladamente consideradas no parecen revestir una trascendencia supralocal:

---

«El resto de determinaciones (v. gr. edificabilidad bruta, ausencia de aparcamientos, ordenación mediante Plan Especial, etc.), son apreciaciones de oportunidad sobre aspectos meramente locales que deben ser decididos por el Ayuntamiento y no por la Comunidad Autónoma», señala el Tribunal en el mismo FJ.

<sup>31</sup> «Precisamente la calificación del suelo y su modificación en cuanto alturas y volúmenes, entre otros aspectos, constituye, el contenido, quizá más típico, del ejercicio del “ius variandi”, como aspectos discrecionales o de oportunidad del planeamiento, de índole y competencia municipal, al afectar ello, a los intereses locales de modo, en general, exclusivo» (FJ 8º).

<sup>32</sup> «Círculo local de interés en el cual se inscribe, sin duda alguna, el trazado de aquellos viales del núcleo de Alentora. Habría correspondido a la Administración autonómica acreditar en el proceso que, contra la lógica de aquella realidad fáctica que de la prueba documental y del expediente administrativo resulta, el trazado y, más aún, la anchura concreta de aquel vial que, desde una calle de aquel núcleo, conduce hasta un próximo barranco, sin conectar con ningún otro sistema viario, afectaría a intereses supralocales, únicos por los que corresponde en este ámbito velar a la Administración autonómica» (FJ 4º).

<sup>33</sup> «Pues bien, siendo esta toda la fundamentación del eje norte-sur y de su concreto trazado atravesando la red urbana de Begues, no cabe sino considerarla insuficiente por carente de los más mínimos estudios estadísticos, sociológicos y técnicos sobre la real necesidad para el tráfico rodado y para la comunicación entre los términos municipales indicados de la creación del eje discutido» (FJ2º).

la previsión municipal supondría un incremento del tráfico, que, unido a la falta de suelo para dotaciones y equipamientos públicos, aconsejaría un aplazamiento de la transformación del suelo y una disminución de la edificabilidad<sup>34</sup>. Según esto, no se podría decir, por ejemplo, que las decisiones sobre los volúmenes o la edificabilidad tienen por naturaleza carácter local; en principio, así cabría considerarlo, como vimos en la Sentencia anterior del Tribunal Supremo (Ar. 8942/2001), en torno a la altura de un hotel. Pero en el caso de la zona controvertida que enjuicia la Sentencia comentada del TSJ de Madrid, la simple edificabilidad se convierte en un asunto supralocal, por razones que la Comunidad Autónoma había hecho valer en sendos informes.

Lo mismo vale decir de la STSJ Cataluña de 17 de febrero de 1999 (Ar. 187), a la que nos referiremos más adelante: el Tribunal estima que, aunque las alineaciones, rasantes y la anchura de los viales constituyen las medidas más simples y básicas de la ordenación del suelo y por tanto de lo local, no obstante en el caso controvertido afectan a los accesos a una futura estación ferroviaria (obra autonómica), por lo que debe prevalecer la decisión autonómica.

En suma, es determinante en la fijación jurisprudencial del interés local o supralocal la apreciación de la prueba que los Tribunales practican de forma minuciosa, lo que produce la impresión de un marcado casuismo. El mismo tipo de determinaciones urbanísticas según las circunstancias en las que se producen pueden inclinar hacia un lado o hacia otro la competencia controvertida.

### 3) *Obras públicas autonómicas y competencias medioambientales: el núcleo del interés supralocal*

Sin embargo, en líneas generales, todas estas cautelas de la jurisprudencia contenciosa se desvanecen en favor de la competencia autonómica (o del carácter supralocal del interés), cuando el plan urbanístico es susceptible de afectar a obras públicas o infraestructuras supramunicipales, o a competencias medioambientales.

A este respecto, es interesante resaltar la STSJ de Madrid de 16 de abril de 2002 (Ar. 3809/03), que en un análisis detenido de la revisión del Plan

<sup>34</sup> «En definitiva, según se desprende de los expresados informes, no contradichos eficazmente por los recurrentes, las determinaciones urbanísticas contenidas en la aprobación provisional del PGOU en relación con el ámbito aquí cuestionado suponían, de una parte y en primer lugar, un desequilibrio tipológico, así como un incremento del tráfico, todo ello no justificado por la aparición de circunstancias demográficas y socioeconómicas, lo que unido a una ausencia de reserva de suelo para dotaciones y equipamientos públicos, aconsejaba un aplazamiento del ámbito en cuestión al objeto de disminuir la edificabilidad inicialmente prevista. De otra parte y en segundo lugar, aquellas determinaciones provisionalmente acordadas resultaban excesivas en términos ambientales con respecto a la protección ecológica que merece el Monte de El Pardo» (FJ 4º).

general de ordenación urbana de Madrid llega a la conclusión de que las previsiones municipales discutidas afectan al sistema aeroportuario (Barajas), a la ordenación integral del transporte en el sureste de la región, al distribuidor metropolitano M-40, e incluso a la defensa nacional, declarando en consecuencia la prevalencia de las decisiones autonómicas correspondientes <sup>35</sup>.

La trascendencia que conceden los Tribunales de lo contencioso a las infraestructuras como manifestación típica del interés supralocal se pone de manifiesto también en la STSJ de Cataluña de 17 de febrero de 1999 (Ar. 187), que enjuicia ciertos condicionamientos introducidos por la autoridad autonómica en el Plan general metropolitano de Barcelona. Con la finalidad de facilitar el acceso a la estación ferroviaria de La Sagrera, la Comunidad Autónoma modifica las previsiones municipales relativas a las alineaciones de determinadas calles y a la anchura de un vial. En vano alega el Ayuntamiento que tales determinaciones constituyen las medidas más simples y básicas de la ordenación de la ciudad, o que no existe una diferencia apreciable entre la solución municipal y la autonómica: el Tribunal considera que están afectados los intereses supralocales representados por los accesos a la futura estación ferroviaria mencionada (que irá conectada a una estación de autobuses y de auto-taxis), y por lo tanto debe prevalecer la decisión autonómica <sup>36</sup>.

Los Tribunales de lo contencioso son también proclives a admitir la existencia de intereses supralocales cuando la decisión municipal afecta al paisaje o al medio ambiente. Por su carácter global, es inevitable que la planificación urbanística incorpore previsiones que de un modo u otro pueden afectar a esta materia, sobre la que las Comunidades Autónomas ostentan las correspondientes competencias.

<sup>35</sup> «Con la descripción que se acaba de efectuar de algunos de los objetivos que se pretenden en los ámbitos reseñados, fácilmente se comprende que los intereses comprometidos exceden, en mucho, a los puramente locales, abarcando intereses claramente comunitarios al comprender y comprometer el desarrollo equilibrado de un ámbito territorial regional, e incluso aparecen comprometidos intereses nacionales en lo referente a la defensa nacional» (FJ 3º).

<sup>36</sup> «Las dos primeras prescripciones impuestas en la resolución impugnada modifican la alineación sur, lado ensanche, del primer cinturón, tramo de la calle Garcilaso, entre Avenida Meridiana y Rec Comtal, permitiendo un paso libre de 22 metros desde el frente norte de Garcilaso, manteniendo la afección y calificación viaria del Plan general vigente en lo tocante a la afección entre las calles de Garcilaso y Oliva, de manera que la vía alcance la anchura de 55 metros, permitiendo el emplazamiento de la futura variante de la línea V del Metro en su correspondencia con la futura estación de La Sagrera. Sostiene al respecto el Ayuntamiento que el establecimiento de alineaciones y rasantes constituyen las medidas más simples y básicas de ordenación del suelo de la ciudad, ligadas a la solución que pretenda darse al sistema viario local, formando parte de los aspectos discrecionales del Plan, donde también entra lo relativo a la anchura de una calle, existiendo por lo demás escasas diferencias entre ambas soluciones y garantizando la municipal los accesos a la futura estación ferroviaria de La Sagrera, en que se fundamenta la posición de la Generalitat».

«(...) cabe señalar que las cinco primeras prescripciones introducidas por la Conselleria de Política Territorial i Obres Públiques, que en algunos casos contienen, como admiten las partes, escasas variaciones en relación a la solución municipal, afectan en todo caso a aspectos del planeamiento que inciden, desde luego, en materias de interés comunitario, con predominio de los intereses supralocales, representados en sus respectivos casos por las previsiones necesarias derivadas de la futura estación ferroviaria con terminal de autobuses y autotaxis de La Sagrera, sin duda de importante tráfico» (FJ 3º).

En la STS antes citada de 16 de octubre de 2001 (Ar. 8942), el Tribunal asume que la altura del edificio —que era el punto controvertido— puede afectar a la contemplación del paisaje serrano, y por lo tanto se trataría de una cuestión de indiscutible repercusión en los intereses supramunicipales, por estar en juego la protección del medio ambiente (art. 45 de la Constitución). No obstante, en el caso entiende que la altura del edificio aprobada por el Ayuntamiento no implica un deterioro apreciable del medio ambiente en su incidencia paisajística por estar ubicado el inmueble en un lugar alejado del centro urbano y en un enclave de carreteras.

Lo usual es, sin embargo, que los Tribunales presten especial atención a la protección ambiental plasmada en la decisión autonómica. Así se desprende, por ejemplo, de la STSJ de Madrid antes citada de 17 de junio de 2002 (Ar. 5194/2003): la edificabilidad prevista por el Ayuntamiento de Madrid no sólo afecta al incremento del tráfico rodado que es la causa principal que justifica la sustitución autonómica de la decisión municipal, sino que también puede dañar la protección ecológica que merece el monte de El Pardo. El mismo o muy parecido criterio sostiene la Sentencia del mismo Tribunal de 28 de mayo de 2004 (Ar. 744), que resuelve el recurso interpuesto por unos particulares que defienden el carácter urbano de unas parcelas (y así se refleja en el planeamiento provisional municipal), mientras que la Comunidad Autónoma pretende imponer en la aprobación definitiva el carácter no urbanizable y protegido de los mismos, en el municipio de Guadalix de la Sierra. El Tribunal asume el informe autonómico que sustenta las «consideraciones ambientales» de carácter supralocal: fundamentalmente se trata de salvaguardar valores medioambientales y estéticos, que resultarían dañados en caso de ejecutarse el planeamiento municipal en su versión provisional<sup>37</sup>.

#### 4) *Recapitulación*

En síntesis, el análisis de la jurisprudencia contenciosa confirma las dificultades del deslinde de competencias locales y supralocales que se produ-

<sup>37</sup> «En sus consideraciones ambientales el informe de la Consejería de Medio Ambiente destaca la inclusión de una parte más que notable del término municipal de Guadalix de la Sierra en un ámbito considerado sensible desde el punto de vista de la captación de aguas para el abastecimiento humano, lo que de por sí, concluye, aconseja la moderación en el planteamiento de posibles crecimientos poblacionales o en la incorporación de nuevos suelos a la dinámica urbanizadora del Municipio».

«(...) (las previsiones municipales) suponen unos planteamientos claramente contradictorios con los criterios que desde un punto de vista medioambiental serían deseables para esta zona, dado que con la acción edificatoria prevista no sólo se destruirían irreversiblemente los importantes valores medioambientales y estéticos que encierra, sino que, en su caso, se malograría sin solución la oportunidad de constituir en la misma un sistema de espacios libres adecuados para el servicio de la población, atendiendo a su especial aptitud para ello» (FJ 3º).

Debe hacerse notar que dichas «consideraciones» están simplemente contenidas en un informe autonómico; no existe un plan o norma de la Comunidad Autónoma que prevea la protección de los terrenos.

ce en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico por la Comunidad Autónoma. La doctrina más autorizada ya nos había advertido que nuestra legislación, al sustentar todo el edificio del régimen local sobre la base de los «intereses locales» (art. 2. 1 de la Ley de Bases de 1985), genera inevitablemente choques continuos con los intereses de las Administraciones territoriales superiores<sup>38</sup>. Esto afecta tanto a la fijación de las competencias, como a los controles interadministrativos, como se está poniendo de manifiesto en estas páginas. En el ámbito del urbanismo esto es especialmente cierto, puesto que en los planes por su carácter complejo y global se plasman multitud de determinaciones cuya atribución competencial a los distintos niveles administrativos nunca estáapurada del todo.

Por eso, es tan frecuente que la jurisprudencia contencioso aluda a que el urbanismo es una competencia compartida, arrancando precisamente de esta afirmación la necesidad de que en los asuntos supralocales el control autonómico tenga el carácter de un control de oportunidad. En este plano, es decir, en el del difícil deslinde de competencias que se produce manifiestamente en la planificación urbanística es donde hay que situar la necesidad de atribuir a la Comunidad Autónoma un control de oportunidad, que equivale a decir de defensa y gestión de las competencias que tiene atribuidas. Aunque también puede suceder que el interés supralocal o competencia autonómica esté traducido ya en una norma, en cuyo caso el control es de legalidad; es la situación más deseable desde el punto de vista de la seguridad jurídica<sup>39</sup>. En todo caso, la jurisprudencia tiende a relativizar la distinción entre el control de legalidad y el de oportunidad, ya sea tratando de ensanchar el primero hacia supuestos en que no hay una norma que contenga el interés supralocal (con la finalidad de mantenerse en los términos estrictos del control de legalidad), ya sea analizando si la decisión contenida en la norma o plan autonómico responde a un efectivo interés supralocal (en lugar de limitarse a una mera operación de subsunción). Con norma previa o sin ella, los Tribunales de lo contencioso tienden a confrontar la existencia del interés local o supralocal, situándolo en un nivel previo y decisivo, en lo que constituye una aplicación inmediata del art. 137 de la Constitución.

Pero no es realista creer que exista una determinación tan exhaustiva de las competencias de los distintos niveles administrativos; por ello, a través del control de oportunidad en la aprobación del planeamiento urbanístico lo que se produce es el ejercicio de las propias competencias autonómicas, o, como dice la jurisprudencia contenciosa, la apreciación comunitaria de un determinado asunto sustituye a la municipal. Cuando la competencia autonó-

<sup>38</sup> Véase a este respecto PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico...*, cit. (nota 10), p. 159, que alude al interés de las Comunidades territoriales más amplias, del que se deriva el establecimiento de distintas técnicas de control.

<sup>39</sup> Aunque esto no signifique que, materialmente hablando, sea la situación más favorable a la autonomía local, por la tendencia de la legislación autonómica a atribuirse las decisiones más importantes, basándose precisamente en la trascendencia supralocal de las mismas.

mica está relativamente clara, como es el caso sobre todo de las obras públicas autonómicas o, en menor medida, del respeto a las reglas medioambientales, la jurisprudencia contenciosa revela una atribución clara a la Comunidad Autónoma. Pero hay otros casos en que la competencia autonómica no está tan clara, sino que en principio se trata de asuntos de mera trascendencia local, en cuyo caso la Comunidad Autónoma debe demostrar la incidencia en los intereses supralocales de la medida local controvertida.

Todo ello produce la impresión de que en este asunto la jurisprudencia contenciosa actúa con un permanente juego de presunciones y carga de la prueba: cuando el Tribunal percibe que la materia es eminentemente local (típicas decisiones urbanísticas, política urbanística municipal), exigirá a la Comunidad Autónoma probar la incidencia en los intereses supramunicipales; mientras que, por el contrario, cuando percibe que están en juego competencias autonómicas, y fundamentalmente las obras públicas, los Tribunales se decantan abiertamente por la competencia autonómica, incluso pasando por encima de decisiones tan típicamente urbanísticas o locales como puedan ser las alineaciones o la edificabilidad. La prevalencia de los intereses supralocales sobre los locales es el criterio que alimenta estas decisiones.

En definitiva, el control de oportunidad construido por el Tribunal Supremo a partir de 1990 para explicar la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico cuando están en cuestión intereses supralocales no es ni más ni menos que un expediente para resolver conflictos competenciales entre los niveles administrativos afectados (Ayuntamientos y Comunidades Autónomas), decantando hacia uno u otro la competencia controvertida, dada la dificultad de atribuir exhaustivamente las competencias a los distintos niveles administrativos. Esta «imperfección» de la norma competencial es la que trata de sanar la jurisprudencia contenciosa atribuyendo a uno u otro nivel administrativo la decisión correspondiente. No debe extrañar por ello que se haya llamado la atención sobre los «peligros del decisionismo judicial» a propósito de la fijación del interés local o supralocal, la necesidad de practicar unas pruebas periciales especialmente complejas, y en último término el riesgo de que la decisión judicial que sustituye a la de la autoridad de tutela no sea la más acertada<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Véase lo que dice al respecto un magistrado de lo contencioso: «más me preocupa que los tribunales resuelvan sobre unos datos de hecho con frecuencia insuficientes, porque, ¿es posible resolver con acierto, por ejemplo, sobre lo que es «intereses supralocales» desde una sala de justicia sin tan siquiera conocer con exactitud la ubicación geográfica de la población, como inevitablemente ocurre en la práctica?; ¿es bueno que estas técnicas de construcción dogmática tan depurada se apliquen sin conocer a fondo la realidad sobre la que se juzga pasando por encima de quienes, con mayor o menor fortuna, pero a buen seguro que con mejor conocimiento de la realidad, elaboraron el planeamiento o introdujeron en él las modificaciones discutidas?» (SAURA LLUVIÁ, Luis, «La interpretación judicial de la autonomía local en materia urbanística», en: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Pons, Madrid, 1998, pp. 94 y sig).

Parecidos temores suscita en la doctrina la aplicación del art. 66 de la LBRL (véase RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho local*, cit., p. 539).

### III. PLASMACIÓN DEL INTERÉS SUPRALOCAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: STC 51/2004

Esta reiterada jurisprudencia contencioso-administrativa es asumida en la STC 51/2004, que enjuicia las facultades de las autoridades municipales y autonómicas en la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico en función de los criterios que venimos mencionando en estas páginas: la existencia de intereses locales o supralocales determina el grado de intervención de ambos niveles administrativos, partiendo desde luego de que la ordenación urbanística es una tarea fundamentalmente municipal <sup>41</sup>.

Pero la trascendencia de esta Sentencia radica no tanto en la distinción entre intereses locales y supralocales (continuación de jurisprudencia constitucional anterior como la citada STC 170/1989, o la STC 159/2001, que alude al urbanismo como un asunto de evidente interés local, FJ 4), sino en que en el FJ 12 acoge y justifica la existencia de controles autonómicos en la aprobación del planeamiento urbanístico en los términos diseñados en la jurisprudencia contenciosa que hemos sintetizado anteriormente <sup>42</sup>.

Después de afirmar que el planeamiento urbanístico es una tarea prioritariamente municipal, como se ha dicho, justifica a continuación la intervención de las Administraciones superiores (supraordenadas) en la elaboración y aprobación del planeamiento en tres tipos de razones: en primer lugar, las exigencias del principio de colaboración entre Administraciones públicas (a través de los medios previstos en el art. 4 de la Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como la audiencia o el intercambio de información, etc.); en segundo lugar, los

<sup>41</sup> «Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio» (FJ 12).

Por ello mismo, anula la norma autonómica que limita la intervención municipal a una mera audiencia al Ayuntamiento, y otorga a la Comunidad Autónoma la aprobación inicial, provisional y definitiva del planeamiento: tal norma contradice el umbral mínimo de la autonomía local, porque los únicos intereses afectados son los municipales. («En supuestos en los que la modificación del Plan carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales, un procedimiento que se incoa por iniciativa de la Comunidad Autónoma y se aprueba también por ella inicial, provisional y definitivamente, y en el que sólo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados, no supera el «umbral mínimo» de participación municipal (en relación con los intereses afectados) que haría que, en estos casos, el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria relevante (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12)»).

<sup>42</sup> La STC 159/2001 debe contribuir a zanjar la polémica suscitada por algunos autores sobre que la aprobación definitiva autonómica contradice la autonomía local, y que la defensa de los intereses supralocales puede acometerse de otras formas (por vía judicial, sobre todo). Sobre esto, véase MEILÁN GIL, «Autonomía y planeamiento urbanístico», *REAL*, 288 (2002); posteriormente, NAVARRO CABALLERO, T.M., «La autonomía local en el trámite de aprobación del planeamiento urbanístico general (a propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, nº 712/2000, de 29 de septiembre, y de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de octubre de 2003)», *REAL*, 292-93 (2003) pp. 231 y sigs.

controles de legalidad que pueden ejercer en el ámbito del urbanismo las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales; en tercer lugar, afirma el TC que el planeamiento urbanístico *«puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio»*. Nuevamente, aparece la distinción entre intereses locales y supralocales, en este caso para articular los controles sobre las entidades locales. Es la gestión y defensa de sus propias competencias lo que justifica la intervención de las Administraciones superiores.

Hay que entender que el control autonómico puede ser de legalidad u oportunidad, según el interés supralocal esté vertido o no en una norma, en los términos que señalamos anteriormente. Es lo que cabe deducir de la afirmación del TC, pues separa nítidamente («también») el primer motivo que justifica la intervención de las Administraciones superiores (la gestión de sus propias competencias), de los controles de legalidad o las exigencias del principio de colaboración<sup>43</sup>. El punto de partida de que en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico la Comunidad Autónoma, además del control de legalidad, está gestionando sus propias competencias conduce necesariamente a concebir el acto autonómico como un control de oportunidad, en que, como dice el Tribunal Supremo, la apreciación comunitaria sustituye a la municipal.

En este contexto, cabe incluso sostener que, de una manera indirecta, la STC 51/2004 reduce la trascendencia de la denominada «función constitucional» de la LBRL, en una línea iniciada en jurisprudencia anterior (véase apartado I). En efecto, como hemos señalado en dicho apartado, dicha «función constitucional» significaba, en principio, que los controles y procedimientos previstos en la legislación sectorial forzosamente debían encajar en la Ley de Bases. Por supuesto, este criterio se ha aplicado igualmente a los procedimientos específicos de la planificación urbanística (nota 8).

Pues bien, en la STC 51/2004 el Tribunal no atribuye una función superior a la Ley de Bases. Ciertamente, alude a que la «imbricación de intereses diversos» que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en dicha Ley con fórmulas como la prevista en el art. 62 que regula

<sup>43</sup> «Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención —de alcance diverso— de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración [que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos (art. 4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)] y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución, pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales». «(...) La intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores» (FJ 12).

la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad autónoma, o en el art. 58.2 que regula la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento formulados y aprobados por otras Administraciones<sup>44</sup>.

Pero el TC no utiliza los preceptos citados de la LBRL como un marco rígido en el que forzosamente deban encajar los procedimientos de aprobación de la planificación urbanística, sino que -en cierto modo, contrastándolos con la legislación urbanística- aprecia que «la regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio»<sup>45</sup>. Esto no constituye sólo un reconocimiento prevalente de la competencia municipal en materia de planificación urbanística, sino que, en el contexto del tema planteado (la función de la Ley de Bases con respecto a la legislación sectorial), el TC no parece atribuirle más que un valor genérico, y sugerir una relación muy flexible entre la LBRL y la legislación urbanística en este terreno.

Porque, en efecto, no es fácil encajar los planes urbanísticos en el contexto del art. 62 de la Ley de Bases, que parece prever justamente la situación inversa: la necesidad de asegurar a las entidades locales una participación o integración en los procedimientos que de manera prevalente corresponden a las Administraciones superiores. La aplicación de este precepto tendría sentido, por ejemplo, en el supuesto que resuelve la STC 170/1989 (participación de los Ayuntamientos en el Patronato para la protección del Parque del Manzanares); o en la situación que resuelve la STS 7609/2004 (parque eólico de Cantabria), en que la autorización es autonómica, y se le da una cierta participación orgánica a los Ayuntamientos. Este es el molde del art. 62 de la LBRL.

<sup>44</sup> «Esta imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la Ley básica de régimen local con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando «la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias» (art. 62 LBRL), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de «armonizar los intereses públicos afectados» (art. 58.2 LBRL).» (FJ 12).

<sup>45</sup> «Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores.

Pues bien, el inciso segundo del precepto cuestionado atribuye a la Comunidad Autónoma (aunque sea de forma concurrente con el municipio) la competencia para iniciar un procedimiento de modificación del Plan, en casos en los que, por la estricta definición del supuesto de hecho normativo, no se afecta a ningún interés supralocal, por lo que, conforme a lo expuesto, dicha competencia autonómica carece por completo de justificación y no es compatible con la autonomía municipal garantizada constitucionalmente» (FJ 12).

En suma, a mi modo de ver, en esta STC 51/2004 el TC relativiza la interpretación anterior sobre la «función constitucional» de la LBRL, entre otras cosas porque es evidente que el procedimiento de planificación urbanística no encaja en el art. 62 de dicha Ley. En realidad, cabría añadir que malamente puede la LBRL ejercer un papel para el que no fue concebida en su momento; por lo demás, existen ahora otros mecanismos para asegurar la constitucionalidad de la legislación sectorial y el respeto a la autonomía local como el recurso en defensa de la autonomía local, a que anteriormente nos hemos referido.