

Autonomía local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo

Juan Luis de la Vallina Velarde
Catedrático de Derecho Administrativo

Sumario: I. SUBROGACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS COMPETENCIAS ESTATALES SOBRE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. II. SENTIDO Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL: LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. III. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA. IV. LA APROBACIÓN POR DELEGACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: CRÍTICA DE LA FÓRMULA.

I. SUBROGACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS COMPETENCIAS ESTATALES SOBRE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

En el ámbito del urbanismo puede considerarse que las Comunidades Autónomas han venido a ocupar el lugar que correspondía a la Administración estatal, según la configuración tradicional de las relaciones Estado-Administración local, propia de la concepción del Estado unitario fuertemente centralizado, en el que tiene lugar el alumbramiento del ordenamiento urbanístico que llega hasta nuestros días.

Dejando al margen *la gran cuestión* de la competencia legislativa a nivel de ley formal, en los términos en que se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, atribuyéndola en exclusiva a las Comunidades Autónomas ¹ y prescindiendo de las críticas que se han dirigido al fallo constitucional, tanto en relación a su argumentación como al alcance y efectos de él derivados, es en el segundo nivel del ordenamiento urbanístico, es decir, en el planeamiento, donde las Comunidades Autónomas han asumido las competencias que según el ordenamiento preconstitucional (Ley del Suelo de 1956-Reforma de 1975 y Texto refundido de 1976) venían atribuidas a la Administración estatal.

¹ Una tímida reacción a la doctrina constitucional fuertemente restrictiva de la competencia estatal que se contiene en la STC 61/1997, puede apreciarse en la posterior STC 164/2001, de 11 de julio (Ponente Garrido Falla). Un comentario de esta última sentencia en E. SÁNCHEZ GOYANES, «Comentario lineal y crítico a la STC 164/2001», en *CUNAL*, n.º 49, pp. 74 y ss. Sobre la STC 61/1997 y el juicio que ha merecido a la doctrina, *vid.* E. DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico* 2.ª ed. (Pamplona 1999), pp. 284 y ss.

Si en el primer nivel normativo (ley formal) la tensión competencial quedó planteada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, resolviéndose en favor de estas últimas, al entender el TC que así se deduce del hecho de que todas ellas han asumido en sus Estatutos la competencia respecto a la *Ordenación del territorio y Urbanismo*, en base a lo dispuesto en el artículo 148.1.3.^a de la Constitución, en el segundo nivel normativo, constituido por el planeamiento, la tensión competencial queda planteada entre la Comunidad Autónoma y los Municipios a cuyo término afecta el planeamiento.

No es preciso argumentar mayormente acerca de que el urbanismo hace referencia a potestades y competencias netamente locales, teniendo en cuenta los intereses a que afecta. Así lo tiene reconocido el propio TC al señalar que el urbanismo incide en *«lo que podemos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tales objetivos»* (STC 61/1997, FJ 6). Doctrina constitucional que no duda en considerar que entre los diversos ámbitos que afectan a intereses locales se encuentra el urbanismo: *«como una de sus manifestaciones más importantes... entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias está el urbanismo»* (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29).

Por otra parte y como no podía ser de otra forma, la Ley reguladora de las bases de Régimen local de 2 de abril de 1985 (LBRL, en adelante) así lo recoge en su artículo 25.2, con el carácter y significado que este texto legal presenta en nuestro Ordenamiento jurídico y que no debe ser desconocido a la hora de precisar el ámbito competencial municipal. En efecto, como es notorio, la concreción normativa del principio de descentralización en el ámbito local, recogido en el artículo 103 de la Constitución, así como el de autonomía local, en un primer nivel o reflejo constitucional —ante la parvedad con que la cuestión es abordada por la Constitución, que simplemente se limita a proclamarla sin más determinaciones— vendrá establecida por la Ley estatal de Régimen Local, en cuanto que en ella se contienen *«los rasgos definidores de la autonomía local, concreción de los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución española»* (STC de 5 de julio de 2001, FJ 4). En tal sentido es por lo que hay que entender que dicha Ley de Régimen local, en determinados aspectos de la misma, forma parte del llamado *bloque de constitucionalidad* (art. 28 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), tal como viene siendo considerada por el TC (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, 214/1989, de 21 de diciembre,

y 108/1998, de 26 de mayo, FJ 12), dando lugar a la peculiar posición que en el ordenamiento jurídico asumen determinados contenidos de dicha ley, al ser expresión de la función constitucional que ciertas leyes de desarrollo presentan por designio del propio constituyente ². El TC no duda en otorgarle este carácter de *«función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que doten de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local»* (STC 214/1989, FJ 3).

Consecuencia de ello será que la competencia urbanística municipal habrá de ser reconocida de conformidad a los principios que, en cuanto canon de constitucionalidad, o como dice el TC en cuanto expresión de una *legítima opción legislativa delimitadora del ámbito de la autonomía local* (STC 213/1988), se contienen en el artículo 2 de la propia Ley de Régimen local. Este precepto viene a establecer que la normativa reguladora de los distintos sectores de la actividad administrativa en orden a la *«efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente... deberá asegurar a los Municipios, Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles la competencia que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos»*. Precepto que debidamente interpretado puede abrir amplias posibilidades competenciales ³, pues aparte de recoger la *tesis participativa* como criterio básico delimitador de la competencia local ⁴, consagra claramente el principio de subsidiariedad de plena aplicación en el Derecho comunitario (art. 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea después del Tratado de Amsterdam) y que, asimismo, se encuentra incorporado a la

² La formulación dogmática de tal tipo de leyes puede verse en R. GÓMEZ-FERRER, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», en *Revista Administración Pública*, n.º 113, pp. 7 y ss.

³ Comentando el artículo 2.1 de la Ley de Régimen local J. L. MEILÁN GIL, «Autonomías descentralización local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 243, p. 551, no duda en considerar que dicho precepto contiene *«principios suficientemente concretos para ser tenidos en cuenta por el legislador... y que limitan el ámbito de actuación del legislador estatal y autonómico»*.

⁴ El TC ha acogido claramente la tesis participativa como criterio determinante de las competencias locales en su Sentencia 170/1989, de 19 de octubre (FJ 9), al considerar que *«la garantía institucional supone el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y los superlocales dentro de tales asuntos o materias»*.

Carta Europea de Autonomía Local (art. 4.3), con el valor que presenta en nuestro ordenamiento jurídico en cuanto tratado suscrito por España.

Dentro de la actuación urbanística el primer aspecto y cuestión central, a la que se refiere el artículo 2 de la Ley del Suelo de 1976, lo constituye el planeamiento, destacando entre los diferentes instrumentos de planificación los Planes generales municipales. Y es precisamente en relación a la aprobación de estos planes municipales donde vemos confirmada la afirmación que con anterioridad dejamos establecida, acerca de que las Comunidades Autónomas han pasado a ejercer la competencia que la Administración del Estado venía ostentando, como manifestación de la tutela propia del Estado unitario centralista, en el que se alumbra nuestro ordenamiento urbanístico ⁵. Así, en relación a dichos planes, la aprobación definitiva no corresponde a la propia entidad a cuyo término municipal afecta el plan, sino a la Comunidad Autónoma. L. MORELL ⁶ no duda en calificar de *ejemplo paradigmático* la aprobación del planeamiento urbanístico «*estructurado en dos procedimientos sucesivos: el primero, propiamente municipal, que culmina en la aprobación provisional y el ulterior, del que surge la aprobación definitiva*», considerando dicha intervención de la entidad superior como manifestación de tutela «*en su más clásica formulación... (que) implica la consideración jurídica de los actos tutelados como menores de edad. Es decir, su voluntad no vale o no es eficaz si no se le une otra voluntad plenamente capaz, la del tutor*» ⁷,

⁵ Como señala J. GARCÍA ROCA, «El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 282, p. 27, «el régimen local está todavía muy anclado en la tradición preconstitucional de un Derecho administrativo sin bases constitucionales y en una manifiesta falta de sensibilidad hacia lo que debe ser realmente una autonomía política».

⁶ L. MORELL OCAÑA, *El Régimen local español* (Madrid, 1988), p. 85. Asimismo, lo califica de acto de fiscalización o control N. RODRÍGUEZ MORO, «Los planes de ordenación urbana: su aprobación y posible impugnación», en *Revista de Administración Pública*, n.º 50, pp. 150 ss. El sentido que la aprobación del Plan urbanístico tiene de acto de estricto control sobre la actuación del ente local se pone de manifiesto en la actual regulación de la cuestión en las ciudades de Ceuta y Melilla; la Disposición Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, fue objeto de nueva redacción en virtud de la Ley 53/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, para atribuir expresamente la aprobación del Plan General de Ordenación urbana al Ministerio de Fomento por motivos estrictamente políticos. La situación en que se encontraban las Corporaciones de las dos ciudades aconsejaba ejercer un control estatal sobre las mismas en lo referente a la aprobación de su Plan general de urbanismo, mientras que los instrumentos de planificación derivados quedaban sometidos a informe preceptivo y vinculante de la Administración estatal.

⁷ Es frecuente que tal sistema sea calificado de procedimiento bifásico tomando tal denominación de J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «La autonomía municipal aprobación y procedimientos bifásicos en el ordenamiento español», en *Revista de Derecho privado*, sept. 1966, pp. 747 y ss., aunque en realidad GARCÍA-TREVIJANO FOS no incluye entre los procedimientos bifásicos la aprobación del plan municipal por el órgano estatal. Para este autor, el sistema de aprobaciones de los actos muni-

según la clásica concepción de la Administración local que se recoge en el *arrêt* del Conseil d'État de 15 de julio de 1887 (*Carlier et Veinot-Ville d'Alger*)⁸.

Así, nos encontramos con respecto a los planes generales de urbanismo que su redacción y aprobación inicial, así como la provisional, corresponde al Municipio, mientras que la aprobación definitiva —que tradicionalmente era competencia del Estado—, con la entrada en vigor de la Constitución va a ser transferida a las Comunidades Autónomas, para ser definitivamente asumida por ellas al regularse la cuestión en la legislación urbanística autonómica, aprobada en virtud de la competencia legislativa que les corresponde⁹.

cipales por otra entidad da lugar a dos procedimientos distintos con el resultado de actos diferentes: «el acto aprobado es perfecto como tal acto jurídico desde el momento en que se dicta y el acto posterior aprobante es un simple requisito de eficacia» (*op. cit.*, p. 750). Los procedimientos bifásicos para GARCÍA-TREVIJANO FOS dan lugar a un acto único a través de un solo procedimiento estructurado en dos fases diferentes, poniendo como ejemplos de la legislación local del momento la alteración de términos municipales, la creación de entidades locales menores, el régimen de carta, las ordenanzas y reglamentos locales, etc. (*op. cit.*, pp. 754 ss.).

Por ello, con toda razón, A. CARCELLER, *Instituciones de Derecho urbanístico* (Madrid, 1981), p. 190, niega que se trate de un procedimiento de los denominados bifásicos por GARCÍA-TREVIJANO FOS, sino de un procedimiento que se desarrolla en la esfera local, aunque para ser ejecutivo el acto local precisa de la aprobación de un órgano de la Administración estatal. En la actualidad, correspondiendo el acto de aprobación a la Administración autonómica no faltan quienes siguen calificando al procedimiento de aprobación de los planes de urbanismo de bifásico; tal denominación se encuentra en A. E. DE ASÍS ROIG, *Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Los planes supramunicipales*, p. 203, y M. VAQUER CABALLERÍA, «Las ordenanzas y los planes municipales», p. 255, en AA.VV., *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha* (Dir. L. Parejo Alfonso) (Madrid, 1999).

⁸ Cfr. MASPETIOL y LOROQUE, *La tutelle administrative* (París, 1930), p. 12.

⁹ Sobre la configuración jurídica del sistema de aprobación de los planes de urbanismo la doctrina se encuentra dividida entre su concepción como acto de fiscalización del acuerdo municipal o acto final de un procedimiento en que todos los anteriores son meros trámites; *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA-L. PAREJO, *Lecciones de Derecho urbanístico I* (Madrid, 1979), pp. 334 y ss.; A. CARCELLER, *Instituciones de Derecho urbanístico*, *op. cit.*, p. 196, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto refundido de 1992)*, 6.^a ed. (Madrid, 1993), pp. 878 y ss. y J. BERMEJO VERA, *Derecho administrativo. Parte especial* (Madrid, 1990), pp. 608 y ss.

La concepción jurídica del acto de aprobación del plan como acto de fiscalización, que constituye *conditio iuris* para la eficacia de la decisión municipal, puede entenderse que responde más adecuadamente a los principios y caracteres propios de una configuración descentralizada del régimen local y a la consiguiente autonomía, tal como queda reflejado en la STS de 12 de febrero de 1991; y ello sin perjuicio del alcance que se quiera dar al acto de aprobación sobre los contenidos del plan. Aun cuando, ciertamente, en el contenido del plan deben tenerse en cuenta aspectos e intereses que exceden de los estrictamente municipales, hay base suficiente para la consideración del acto de aprobación definitiva como acto de fiscalización o control, tal como se desprende del régimen de su impugnación (art. 306.2 del Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, sobre Régimen el Suelo y Ordenación urbana, que se remite a los actos de fiscalización en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, para la determinación de la Administración demandada; precepto de aplica-

Únicamente se reconoce la competencia municipal plena sobre ciertos instrumentos de planeamiento derivado o menor en cuanto que vienen a desarrollar Planes generales, a partir del Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre. Criterio éste que en general puede entenderse que ha sido asumido por la legislación urbanística autonómica, aunque no en todos los casos; así, la normativa urbanística de la Generalidad de Cataluña, contenida en el Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, que aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes, se separa del criterio del Decreto-ley estatal de 1981, atribuyendo también a la Comunidad Autónoma la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento derivado (planes parciales y especiales que elaboren los Ayuntamientos), siendo considerada tal competencia autonómica conforme a la Constitución, según ha entendido el TC en su sentencia de 5 de julio de 2001 (FJ Undécimo), que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ¹⁰.

Las Comunidades Autónomas que han sabido reivindicar su competencia legislativa frente al Estado, puede estimarse que al ejercerla no siempre han sido debidamente respetuosas con la autonomía municipal y los principios propios de un Estado ampliamente descentralizado, como es el Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución vigente. En efecto, nos encontramos con que la competencia autonómica para la aprobación definitiva de los planes generales de urbanismo sigue siendo criterio legal, mantenido y recogido en la legislación sobre régimen del suelo emanada de las Comunidades Autónomas, a raíz de la STC 61/1997; así se establece en los artículos 42 de la Ley 5/1999 de Aragón, 32 de la Ley 9/1999 de Canarias, 37 de la Ley 2/1998 de Castilla-La Mancha, 54 de la Ley 5/1999 de Castilla y León, 50 del Texto refundido aprobado por Decreto-legislativo 1/1990, de Cataluña, y en la actualidad en los artículos 77 y ss. de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, 45 de la Ley 1/1997 de Galicia, 90 de la Ley 10/1998 de La Rioja, 47 de la Ley 9/1995 de Madrid, 39 y ss. de la Ley 6/1994 de la Comunidad de Valencia; igualmente así se recoge en la que puede considerarse como la última de las leyes autonómi-

ción plena que no se encuentra incluido entre los declarados inconstitucionales por la STC 61/1997), así como teniendo presente que la Administración autonómica no puede por sí modificar el contenido del plan, sino suspender su aprobación para que el Municipio proceda a subsanar deficiencias o denegar simplemente su aprobación en los términos en que viene pronunciándose la jurisprudencia y tal como se regula en el artículo 132 del Reglamento de Planeamiento urbanístico.

¹⁰ La reciente Ley catalana de urbanismo de 14 de marzo de 2002 rectifica en este punto la situación anterior, atribuyendo a los Ayuntamientos la aprobación definitiva de determinados planes derivados, previo informe de la Comisión Territorial de Urbanismo (art. 79).

cas de urbanismo que es la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación urbanística del Principado de Asturias (arts. 72 y ss.). Y éste es el criterio que, asimismo, se contiene en la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que dio nueva redacción a la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, estableciendo que la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana de Ceuta y Melilla es de la competencia del Ministerio de Fomento, por considerar que en estos casos la competencia legislativa sigue correspondiendo al Estado.

Ante esta situación legal no dejará de tener interés reflexionar sobre la configuración competencial acerca del planeamiento urbanístico, en función del sentido y alcance que debe darse a la autonomía municipal, en la actual situación de nuestro ordenamiento jurídico.

Inicialmente puede constatarse que en general, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, no se cuestiona esta falta de competencia municipal para la aprobación definitiva de su propio plan general urbanístico, dando por sentado, como algo normal y lógico, el control de la Comunidad Autónoma sobre el planeamiento municipal; así, la jurisprudencia no duda en considerar «*la potestad de planeamiento como una competencia de titularidad compartida*» (STS 12 de febrero de 1991, ponente Delgado Barrio). Es ello, si se quiere, herencia o consecuencia del sistema centralizado que ha configurado históricamente nuestra Administración pública, que aparece dominado por la desconfianza hacia las instituciones locales y que en buena medida sigue siendo criterio vigente de nuestro régimen local, que no siempre ha sabido librarse de las tradicionales formas de entender la relaciones interadministrativas. Mentalidad que no es desconocida para el pensamiento político de la hora actual, lo que ha llevado, respecto de la cuestión que se examina, a que se haya asumido la situación tradicional con plena normalidad por la clase política regional al frente de las instituciones autonómicas.

II. SENTIDO Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL: LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Toda cuestión relativa a la actividad urbanística del municipio en su territorio debe ser enmarcada y entendida dentro de los límites que presenta la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico. En tal sentido y en línea de principio, no puede dejarse de reconocer que la formulación

legal que queda indicada, acerca de la aprobación del plan general de urbanismo, atribuyendo la competencia a la Comunidad Autónoma, no resulta contraria a la autonomía local, tal como se encuentra reconocida en el texto constitucional (arts. 137 y 140), según la interpretación que viene dando el TC.

Prescindiendo en estos momentos de los complejos fundamentos ideológicos que históricamente han ido decantando la formulación dogmática de la autonomía local y que pueden encontrarse en concepciones tales como la jacobina-napoleónica del *pouvoir municipal*, más tarde perfilada por la noción de descentralización iniciada por M. HARIOU, así como en la idea democrática de participación ciudadana en el ámbito vital inmediato al ciudadano, propia de VON STEIN o en la teoría del *local government* del mundo anglosajón¹¹, es lo cierto que la determinación de la institución, el precisar su sentido y alcance, debe efectuarse partiendo de los principios y criterios al efecto establecidos en la norma constitucional. Por consiguiente, en lo que se refiere a nuestro ordenamiento jurídico habrá de estarse a lo dispuesto por el Título VIII de la Constitución española de 1978, donde se establecen los principios referentes a la organización territorial del poder.

En tal sentido, el concepto y contenidos de la autonomía local y los ámbitos competenciales que en relación a ella han de ser respetados por el legislador estatal o autonómico, al ejercer sus respectivas competencias normativas, han venido siendo perfilados por el TC al interpretar la normativa contenida en dicho Título VIII, desde la temprana Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, que se enfrentó al recurso de inconstitucionalidad contra la legislación de régimen local preconstitucional. Doctrina constitucional que se encuentra directamente influenciada por la concepción propia del Derecho alemán (art. 28 de la Ley Fundamental de Bonn) y la aplicación efectuada por los órganos encargados de la jurisdicción constitucional en Alemania.

Al conocer de diversos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad en relación a diferentes ámbitos o sectores de la actividad administrativa, así como en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por los Parlamentos y Gobiernos autonómicos de Galicia y Cataluña contra la Ley 7/1985, de

¹¹ Una exposición de las distintas teorías acerca del fundamento de la autonomía local en F. SOSA WAGNER, «La autonomía local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 239-240 y 241, y J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *La Carta Europea de la Autonomía Local* (Barcelona, 1996), pp. 38 y ss.

2 de abril, reguladora de las bases de Régimen local, el intérprete constitucional ha tenido ocasión de precisar el sentido y alcance de la autonomía local, partiendo del reconocimiento que de la misma efectúa la Constitución en sus artículos 137 y 140-141. Son ya diversas las sentencias del TC que intentan perfilar y enmarcar esta imprecisa y nebulosa institución, que van desde la primera de ellas, ya citada de 2 de febrero de 1981, hasta las de 5 y 11 de julio del año 2001, pasando, entre otras, por la Sentencia 11/1999, de 11 de febrero, que conoció de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación a determinados contenidos de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, reguladora de la Disciplina urbanística.

En ocasión reciente y precisamente respecto al urbanismo como competencia propia del municipio, el TC en su Sentencia de 5 de julio de 2001 expuso de forma acabada, recogiendo y remitiéndose a pronunciamientos anteriores, su doctrina acerca de la autonomía local y su aplicación en relación al ámbito competencial urbanístico que ha de ser respetado por la legislación autonómica. Dicha sentencia conoce y resuelve una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto de determinados artículos del Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, que aprobó el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en la Comunidad Autónoma catalana en materia urbanística, así como contra determinados preceptos del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 con los que se encontraba en relación el contenido de la normativa propia de la Generalidad de Cataluña.

De conformidad a la doctrina constitucional la autonomía local *«hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en sentido amplio del término y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad nacional»* (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Se trata, por consiguiente, de un poder derivado y limitado, en cuanto que presentará el alcance que se deduzca de las leyes que en desarrollo de la Constitución aprueben el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, ya que según la doctrina constitucional *«la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por tanto, configuraciones legales diversas»* (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

Noción de autonomía local que aparentemente resulta similar a la que aparece recogida en la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, cuyo artículo 3 establece que «*por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*».

Esta forma de entender la autonomía local, desde el punto de vista constitucional, supone evidentemente una configuración altamente débil, por imprecisa y limitada, ya que su alcance y contenido quedan diferidos a lo que el legislador ordinario competente —estatal o autonómico— decida en cada caso ¹² y cuya garantía y protección queda reducida a la denominada *garantía institucional*, concepto tomado del Derecho alemán y que nuestro TC viene aplicando desde su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, respecto de las Diputaciones catalanas ¹³.

En efecto, teniendo presente que la autonomía local y la del municipio en concreto, se plantea frente a otros centros de poder y que son éstos precisamente —el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias— de los que depende en última instancia su efectivo reconocimiento, no puede cuestionarse la realidad de tan debilitada posición de los entes locales. Si en otro tiempo fue el centralismo del Estado el que limitó y cercenó la autonomía local en función de lograr un poder político fuerte encarnado en el Estado unitario, como garantía de los derechos y libertades individuales, tal como aparece expuesto por nuestros primeros administrativistas ¹⁴, en la actualidad las cortapisas y restricciones a la autonomía local vendrán, en gran medida, del nuevo personaje que aparece en la escena político-administrativa a partir de la Constitución de 1978, que son las Comunidades Autónomas ¹⁵. Y ello,

¹² Una reacción frente a esta interpretación del TC excesivamente *legista*, puede verse en J. GARCÍA ROCA, «El concepto actual de autonomía local»..., *op. cit.*, pp. 23 y ss., posición que adopta partiendo de que el artículo 137 de la Constitución «*prefigura o esboza un Estado compuesto de tres términos*».

¹³ La formulación doctrinal de la garantía institucional se encuentra en C. SCHIMITT, *Teoría de la Constitución*, trad. de F. Ayala (Madrid, 1982), pp. 175 y ss., y fue recibida entre nosotros por L. PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales* (Madrid, 1981).

¹⁴ Así, J. POSADA HERRERA en sus *Lecciones de Administración I* (ed. del INAP) (Madrid, 1978), p. 21, subraya cómo «*la unidad es el hecho más importante de las sociedades modernas*».

¹⁵ A ello ha contribuido el hecho de que la Administración local ha quedado a la sombra de las Comunidades Autónomas, ocupando un segundo término, en el momento de debatirse el texto constitucional, tal como denuncia R. ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Constitución* (Dir. F. Garrido Falla) (Madrid, 1985), «Artículo 137», pp. 2085 y ss. Sobre los debates parlamentarios acerca de estas cuestiones, cfr. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*. Cortes Generales II (Madrid, 1980), pp. 1510 y ss.

por cuanto que, como se viene diciendo, este derecho de las entidades locales no aparece a nivel constitucional revestido de una «*configuración institucional concreta*», ya que —como tiene declarado el TC— queda diferido «*al legislador ordinario al que no se le fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*» (STC 32/1981, FJ 3) y que operativamente se concreta en la denominada *garantía institucional*.

Como es comprensible, la garantía institucional que el TC viene aplicando en defensa de la autonomía local resulta insuficiente en relación a ámbitos concretos competenciales. Si pudo tener efecto y aplicación práctica en el supuesto de las Diputaciones catalanas —en que la ley impugnada trataba de vaciar *in totum* el contenido competencial de las entidades provinciales—, es dudosa su operatividad ante planteamientos concretos de defensa competencial ¹⁶. Así lo debió de reconocer el propio TC, en la Sentencia citada de 5 de julio de 2001, al entender que «*la Constitución no precisa cuáles sean esos intereses respectivos del artículo 137 de la CE, ni tampoco cuál el haz mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador debe atribuir a los entes locales. De modo que... la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto, ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar, de suerte que sólo podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre*» (FJ 4) ¹⁷. Ello, sin embargo, no debe llevar a considerar que la determinación y concreción del *interés local* ha de quedar absolutamente a la libre decisión del legislador estatal o autonómico, siendo reducido a una mera participación en la decisión de otras Administraciones públicas, en el mejor de los casos. Esta visión puramente legal de la autonomía local y de los intereses propios de las entidades que integran la Administración local, supone desconocer el fundamento constitucional en el que descansan. Cabe afirmar que el intérprete de la Constitución en aras de la autonomía y del principio democrático

¹⁶ Cfr. J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local* (Madrid, 1981), pp. 32 y ss., donde no duda en poner de manifiesto las limitaciones e insuficiencias que presenta la *garantía institucional* utilizada por el TC, a la vista de los caracteres del proceso constitucional español.

¹⁷ Es de indicar que esta remisión de la norma constitucional al legislador estatal o autonómico, según sus respectivas competencias sectoriales, a la hora de determinar y concretar los intereses locales que deben ser propios de la autonomía de los correspondientes entes, es lo que fundamenta y da sentido al carácter bifronte que presenta el régimen local, tal como ha sido entendido por el TC en sus Sentencias de 23 de diciembre de 1982 (FJ 4) y 21 de diciembre de 1989 (FJ 12 a).

que presiden la configuración constitucional de la entidad municipal, puede avanzar en la fijación de lo que debe entenderse por intereses locales que no puedan dejar de ser reconocidos por la legislación ordinaria, adoptando una posición más decidida a la hora de garantizar ámbitos competenciales concretos. Tanto en la LBRL con la función constitucional que se le atribuye, como en la Carta Europea de Autonomía Local, existe base suficiente para ello.

Esta concepción de la autonomía local, al margen de posturas románticas de corte iusnaturalista acerca del municipio, es un claro exponente de la posición sumamente débil en que se encuentran las entidades locales en nuestro ordenamiento constitucional. El contraste con la posición que es propia de las Comunidades Autónomas resulta evidente; mientras que estas últimas tienen constitucionalmente garantizado un determinado ámbito competencial, que ellas mismas pueden delimitar en el marco constitucional, en virtud del llamado principio dispositivo y disponen de la correspondiente legitimación ante el TC para su defensa, la competencia de las entidades locales queda reducida, prácticamente, a lo que en cada caso determinen las leyes estatales o autonómicas, careciendo, asimismo, de legitimación para accionar directamente ante el TC contra normas con fuerza de ley que puedan atentar a su autonomía. La reforma que en este punto supuso la Ley 7/1999, de 21 de abril, en aplicación del llamado *Pacto local*, introduciendo el conflicto de competencia en defensa de la autonomía local, es un mero resquicio con muy escaso alcance en cuanto efectiva garantía de la autonomía local, dados los condicionamientos que su regulación establece, al negar la legitimación individual a las Corporaciones locales, salvo en el supuesto de leyes singulares, para reconocer simplemente una legitimación selectiva sumamente restrictiva. Las entidades municipales individualmente tendrán que seguir contentándose con acudir a la vía indirecta de plantear una cuestión de inconstitucionalidad (art. 52 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y arts. 35 ss. de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC), al recurrir ante la Jurisdicción contencioso-administrativa los actos concretos en aplicación de la ley que consideran atenta a su autonomía (art. 63.2 de la LBRL), sino es que se limitan a solicitar de la Comisión Nacional de Administración local que se dirija a los órganos constitucionalmente legitimados para que interpongan recurso directo de inconstitucionalidad contra la ley estatal o autonómica que estimen lesiva a su autonomía, tal como es la posición que adopta la legislación local en el artículo 119 de la Ley básica ¹⁸.

¹⁸ Sobre la cuestión, *vid.* J. GARCÍA ROCA, «El concepto actual de autonomía local...», *op. cit.*, pp. 93-54, y la bibliografía allí citada.

Por otra parte, hay que señalar que el reconocimiento de la autonomía exige que la actividad de los correspondientes entes, en la gestión de aquellos intereses que le están atribuidos como propios por la ley, se realice de forma libre, bajo su propia responsabilidad e inmune a instrucciones y directrices superiores, así como a controles indebidos. Por lo que se refiere a los entes locales es ello consecuencia ineludible derivada del principio democrático, que junto al de autonomía, configura el poder local en nuestro ordenamiento constitucional. Este principio, propio de la posición constitucional de los entes locales, ha sido precisado por el TC, desde su temprana Sentencia de 2 de febrero de 1981, sin perjuicio de que puedan admitirse controles puntuales de estricta legalidad, establecidos para supuestos predeterminados por el legislador competente, cuando se trata del ejercicio de competencias que aunque afecten a intereses locales son coincidentes con otros intereses de carácter general, tal como ha señalado el TC en su Sentencia de 27 de febrero de 1987, desarrollando y matizando la inicial doctrina contenida en la citada Sentencia de 2 de febrero de 1981 ¹⁹.

La supresión de forma radical de los controles conduciría a que las relaciones interadministrativas se encauzasen a través del conflicto jurisdiccional, fórmula a la que conducía la posición que reflejaba la Ley 40/1981, de 28 de octubre (arts. 8 y 9) ²⁰. No se desconoce que la defensa de una tesis en tal sentido pudiera producir, en última instancia, un efecto contrario a la propia autonomía local, ya que ello puede dar lugar a que las leyes delimitadoras de las competencias locales fueran poco «generosas», sumamente restrictivas, en su reconocimiento, dada la posi-

¹⁹ La posición adoptada por el Tribunal Constitucional en este punto se encuentra claramente inspirada en la doctrina italiana, que no duda en considerar compatible autonomía y control; cfr. G. BERTI, «Controllo regionali: ella ricerca di punti di orientamento», en *La Regione* (Milán, 1973), pp. 303 y ss., y «Problemi dei controllo sugli Enti locali», en *Scritti in onore di S. Pugliati III* (Milán, 1978), pp. 130 y ss.; Fabio A. ROVERSI-MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa* (Padua, 1970). En general, sobre la naturaleza y alcance del control en la doctrina italiana sigue siendo de interés la obra clásica de FORTI, «Il controllo dell'amministrazione comunale», en *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano* (Dir. Orlando) (Milán, 1915), vol. IX-II, pp. 608 y ss. En nuestra doctrina hay que referirse al completo estudio de J. SALAS, «El tema de las competencias: instrumentalización de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en *Descentralización administrativa y organización política II* (Dir. S. MARTÍN-RETORTILLO) (Madrid, 1975), pp. 297 y ss., aun cuando se trata de un estudio anterior a la Constitución.

²⁰ Así lo pone de relieve C. PAREJO I LOZANO, «Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones locales», en *Revista de Administración Pública*, n.º 138, p. 114, refiriéndose a la paradoja que supone que las leyes sectoriales postconstitucionales (Carreteras, Puertos) sean más restrictivas de las competencias propias locales que las anteriores leyes promulgadas en un marco de inexistencia de cualquier garantía de autonomía local.

ción adoptada por el TC acerca del alcance de la legislación ordinaria en este punto ²¹.

La concreción de este último aspecto de la autonomía local se encuentra efectuada, con carácter general, por la regulación que se contiene en la LBRL, con el carácter que es propio de este texto legal, en los capítulos II y III del Título V, que llevan por rúbrica *Relaciones interadministrativas e Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones*, respectivamente.

III. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Reflexionando sobre la posición del municipio sobre su propio planeamiento urbanístico, hay que partir de la idea de que la formulación de previsiones de conductas futuras, en que se concreta todo planeamiento, viene siendo entendida como función propia e inexcusable de toda organización social, presentando una especial significación en el supuesto de las Administraciones públicas, hasta adquirir los correspondientes instrumentos, por medio de los que se lleva a efecto, un marcado carácter jurídico propio. Es asimismo cierto que en el mundo local, como ha advertido MORELL OCAÑA, «*se constata la inexistencia de una tradición planificadora*» ²², ya sea por tratarse del escenario propio de la lucha política poco propicio a elaborar previsiones de futuro, ya sea por carecer las entidades locales de la indispensable infraestructura técnica y burocrática para llevar a efecto dicha tarea. Fuera del presupuesto de la entidad en cuanto previsión de ingresos y gastos, la planificación en el ámbito local puede considerarse que se introduce precisamente en relación a la actividad urbanística.

En la actualidad la LBRL no deja de reconocer como potestad de las entidades locales la de *programación o planificación*, tal como se recoge en el apartado c) del artículo 4, que enumera una serie de prerrogativas y potestades propias de este tipo de Administraciones públicas.

Como queda indicado, es en el ámbito urbanístico donde la planificación se va a hacer presente en el mundo local con una destacada importancia socioeconómica, así como con una marcada significación jurídica.

²¹ Cfr. A. FANLO LORAS, «¿Es funcional el sistema de control de legalidad de los actos administrativos?», en *Revista española de Derecho administrativo*, n.º 443, pp.

²² L. MORELL OCAÑA, *El Régimen local español*, op. cit., p. 72.

La Ley del Suelo de 1956 al configurar el urbanismo como una función pública va a atribuir a los planes un especial relieve y consideración jurídica, partiendo de la idea de que *el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*, tal como se indica en la Exposición de Motivos de la ley. A los planes corresponde diseñar el modelo territorial, clasificar el suelo a efectos de determinar su régimen jurídico y establecer el modo o programa de su desarrollo y ejecución. Por otra parte, se atribuye al plan naturaleza normativa y bajo el respaldo de la ley va a configurar el derecho de propiedad, tal como ha sido destacado por la doctrina y la jurisprudencia, en cuanto que el contenido de la propiedad inmobiliaria será en cada caso el que determine la ordenación urbanística (SSTS, Sala 3.ª, de 15 de febrero de 1987, 24 de septiembre de 1966 y 9 de diciembre de 1999, entre otras muchas).

Dado el significado que jurídicamente alcanza la planificación urbanística respecto de la propiedad inmobiliaria, la ley formal ha de condicionar y respaldar el plan en cuanto norma reglamentaria. Y ello tanto la ley estatal como la autonómica en la esfera de sus respectivas competencias. A la primera le corresponde, según la STC 61/1997, establecer los principios y condiciones básicas del estatuto legal de la propiedad inmobiliaria que garanticen la debida igualdad, así como los criterios de valoración que permitan definir el contenido económico del derecho; ámbitos competenciales propios del Estado que se encuentran regulados por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. La ley autonómica, dada la competencia que se desprende de la doctrina constitucional, habrá de precisar el contenido y objeto del plan general, las determinaciones de carácter general y especial de cada clase de suelo, la documentación que deberá acompañarse y que servirá de motivación a las decisiones que se adopten, así como el procedimiento para su aprobación. De esta forma lo vienen entendiendo las diferentes Comunidades Autónomas al elaborar y aprobar sus propias leyes de ordenación urbana ²³.

Dentro del marco legal estatal y autonómico el municipio asume la competencia urbanística como un ámbito propio y, si se quiere, de los más relevantes e importantes, tal como ya quedó indicado y así ha sido re-

²³ Esta doble vinculación de la planificación urbana municipal a la ley estatal y a la autonómica es expresamente recogida en la normativa urbanística autonómica; así, en la Ley del Principado de Asturias, como texto autonómico más reciente, entre otros preceptos, su artículo 45.1 establece: «los Planes Generales de Ordenación establecerán las determinaciones pertinentes para asegurar la aplicación de las normas contenidas en esta ley y en la normativa estatal en lo que se refiere al régimen urbanístico de la propiedad del suelo y valoraciones».

conocido por la doctrina del TC. En tal sentido se pronuncia la LBRL al determinar en su artículo 25.2 que *«el municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias... d) ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística»*.

Sobre el alcance de tal competencia ya quedó indicado que no es cuestionable, en términos de estricta legalidad constitucional, el que la aprobación definitiva de los instrumentos de planificación urbana corresponda a la Administración autonómica. La jurisprudencia entiende compatible dicha aprobación con la autonomía municipal (STS de 13 de julio de 1990, Ponente Delgado Barrio), en cuanto que los principios constitucionales permiten el control del plan de urbanismo por parte de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a los aspectos de legalidad o elementos reglados, e incluso sobre aspectos discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados en la medida en que tengan una clara incidencia supramunicipal, tal como se pronuncia la Sentencia del TS de 18 de mayo de 1992, al entender que el acto de aprobación efectuado por la Comunidad Autónoma puede examinar el plan en su totalidad, tanto en lo que se refiere a los aspectos reglados como discrecionales, aunque respetando siempre los criterios de oportunidad que no afecten a intereses territoriales de orden superior²⁴. Es ello, si se quiere, un supuesto concreto en que tiene aplicación el principio que se contiene en el artículo 62 de la LBRL al determinar que *«en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada de facultades decisorias en la materia, las leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyendo a una de éstas la decisión final»*.

No obstante lo indicado, no deja de ser oportuno plantearse la conveniencia de que así sea en todos los casos, al mismo tiempo que ponderar si otra fórmula sería más conforme al pleno reconocimiento de la capacidad efectiva del municipio para ordenar bajo su propia responsabilidad este ámbito tan relevante de sus intereses propios, en línea con el pronunciamiento que se contiene en la Carta Europea de Autonomía Local y con

²⁴ Cfr. J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico* (Madrid, 1993), y J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico* (Madrid, 1996). El primero de estos autores distingue entre el objeto sobre el que recae el control que alcanza al contenido del plan en todos sus aspectos, de los *criterios* del control que conforme a la Constitución sólo puede alcanzar a la oportunidad cuando afecte a intereses supralocales (pp. 73 y ss.).

una más avanzada interpretación de los principios constitucionales en este punto. Y todo ello, aun contando con que, ciertamente, en este campo del urbanismo, como en general sucede con el ejercicio de las competencias de todas las Administraciones públicas, no caben planteamientos radicales de ejercicio aislado, por cuanto que las correspondientes decisiones van más allá del estricto ámbito de la propia entidad.

Dados los fuertes condicionamientos que la ordenación urbanística municipal encuentra en la ley, tanto estatal como autonómica, tal como quedó apuntado, y teniendo en cuenta que ha de respetar los instrumentos de ordenación del territorio y, en general, las políticas territoriales que tienen incidencia en el término municipal, puede legítimamente plantearse la cuestión de que siga manteniéndose el tradicional sistema de aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, en cuanto manifestación de la vieja tutela administrativa propia de un Estado de cuño centralista ²⁵. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que la Comunidad Autónoma puede aprobar directrices para la ordenación del territorio, así como instrumentos de coordinación y ordenación territorial que han de ser respetados por la planificación municipal y, en su caso, adaptada ésta a aquéllos ²⁶.

En efecto, durante la vigencia de las leyes estatales del Suelo prácticamente todas las Comunidades Autónomas fueron aprobando leyes de Ordenación Territorial que circunscribían y limitaban el contenido de los

²⁵ Esto es lo que ha sucedido en otros ámbitos de la actuación de las entidades locales, en los que la autonomía que la Constitución les reconoce ha supuesto la desaparición de los actos estatales de aprobación previstos en la legislación preconstitucional. Claro ejemplo de ello lo encontramos en la aprobación de los presupuestos: el artículo 685 del Texto refundido de 1955 sometía los presupuestos de las Corporaciones locales a la aprobación del Delegado de Hacienda; en la actualidad el artículo 150 de la Ley 39/1988, de Haciendas locales, atribuye al Pleno de la Corporación la aprobación definitiva «remitiendo copia del mismo a la Administración del Estado y a la correspondiente Comunidad Autónoma» (art. 150.4), quienes podrán hacer uso de las acciones para su impugnación que la legislación de régimen local establece con carácter general.

²⁶ Así, en el ámbito del Principado de Asturias la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, exige la adaptación de los planes municipales a las directrices de ordenación del territorio y la Disposición Adicional Primera de la actual Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística contempla un nuevo instrumento de coordinación y ordenación territorial denominado *Planes territoriales especiales de carácter supramunicipal*, formulados y aprobados por la Administración del Principado, con simple informe de los Ayuntamientos que puedan verse afectados por ellos y una vez que entren en vigor son «directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre los preceptos contrarios del planeamiento urbanístico municipal, que deberá ser objeto de adaptación».

La introducción en el ordenamiento urbanístico de la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, persiguiendo la debida conexión entre el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio derivada de la política de planificación socioeconómica, fue obra de la Ley de 2 de mayo de 1975, de reforma de la Ley del Suelo, tal como destaca su Exposición de motivos.

planes municipales de urbanismo. Inició el proceso Cataluña con la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, que siguiendo modelos comparados regula un sistema jerarquizado de planes territoriales, a partir del Plan Territorial General; regulación que se mantiene en la reciente Ley 2/2002, de 14 de marzo. Plan Territorial General que fue aprobado por Ley 1/1995, de 16 de marzo, cuyo artículo 5 establece que el planeamiento urbanístico ha de ajustarse a los planes territoriales y aplicar en todo caso las directrices del Plan Territorial General. Fórmula que análogamente aplican otras Comunidades Autónomas (País Vasco: Ley 4/1990, de 31 de mayo; Galicia: Ley 10/1995, de 23 de noviembre; Andalucía: Ley 1/1994, de 11 de enero; Navarra: Ley Foral 12/1966, de 11 de noviembre; Valencia: Ley 6/1989, de 7 de julio; Canarias: Ley 9/1999, de 13 de marzo; Asturias: Ley 1/1987, de 30 de marzo; Cantabria: Ley 7/1990, de 30 de marzo; La Rioja: Ley 10/1995, de 2 de julio; Murcia: Ley 4/1992, de 30 de julio; Aragón: Ley 11/1992, de 24 de noviembre; Castilla-La Mancha: Ley 2/1998, de 4 de julio; Castilla y León: Ley 10/1998, de 5 de noviembre; Madrid: Ley 10/1984, de 30 de mayo, y 8/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo).

Lo que queda expuesto puede conducir a entender que los intereses de carácter supramunicipal propios de la Comunidad Autónoma se encuentran suficientemente garantizados, sin que se haga preciso el mantenimiento de la fórmula tradicional de aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana. Bastaría con que la intervención de la Administración autonómica quedara circunscrita a informe preceptivo y si se quiere vinculante, acerca de la legalidad del plan y de los intereses de carácter supramunicipal.

El reconocimiento de una competencia plena municipal para la aprobación de su plan general de urbanismo sería mucho más acorde con el sistema de relaciones interadministrativas que la LBRL diseña en su Capítulo II del Título V (arts. 55 ss.), donde en ningún momento se habla de someter al control de aprobación la actuación de las Corporaciones locales por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma. Así, el artículo 59.1, en su párrafo tercero, establece que *«las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación y ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior»*, que hace referencia a la formulación de los planes sectoriales del Estado o de las Comunidades Autónomas, pero nunca estableciendo el control mediante la atribución de la facultad de aprobación definitiva. Criterio legal que no puede olvidarse presenta un especial valor, en cuanto canon de constitucionalidad, deriva-

do del carácter que es preciso reconocer a la LBRL, en cuanto integrante del bloque de constitucionalidad.

E igualmente resulta significativo que el artículo 51 determine que *«Los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la ley»*, con lo que conscientemente se ha suprimido la tradicional expresión *«cuando no requieran aprobación o autorización gubernativa»* (cfr. art. 361 de la Ley de Régimen local, Texto refundido de 1955).

Éste es, por otro lado, el sistema que la leyes estatales vienen recogiendo para garantizar la competencia que corresponde a la Administración estatal frente a otras Administraciones públicas, llegando a establecer como técnica más intensa el informe de carácter vinculante. Así, la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, dispone que *«los instrumentos de planificación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la defensa nacional deberán ser sometidos, respecto de esa incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación»*. Criterio semejante puede encontrarse en las Leyes 22/1988, de 28 de julio, de Costas (arts. 112 y 116, especialmente), 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (art. 18, especialmente) y 26/1988, de 29 de julio, de Carreteras (art. 10).

La aprobación del plan general de urbanismo por el propio municipio sería, por consiguiente, una fórmula plenamente conforme al sistema de relaciones interadministrativas propio de un Estado compuesto, tal como es el diseñado por la LBRL en desarrollo de los principios constitucionales, así como más respetuoso con la autonomía municipal. Los intereses de carácter supramunicipal quedarían plenamente garantizados, dados los condicionamientos que la elaboración del plan presenta, en cuanto que ha de respetar los contenidos de la legislación tanto estatal como autonómica y las directrices y planes sectoriales territoriales aprobados por otras Administraciones públicas.

Todo ello, conviene insistir, al margen de la estricta legalidad constitucional ya que, dado el alcance y sentido que la autonomía municipal presenta en nuestro ordenamiento constitucional, según la posición mantenida por el TC, ciertamente la ley emanada del Estado o de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, puede condicio-

nar la competencia municipal sin incurrir en tacha de inconstitucionalidad, ya que «*la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial*» (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Concretamente, en relación a la planificación urbanística el TC dejó establecido en su Sentencia 61/1997 (FJ 25) y se reitera en la de 5 de julio de 2001 (FJ 12) que la «*regulación de los planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, y que es plenamente constitucional que sean las Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinen el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento*».

No deja de ser sorprendente advertir que la situación actual respecto de la aprobación de los planes de urbanismo es prácticamente idéntica a la de 1956, cuando nuestro ordenamiento jurídico incorporaba esta técnica de planificación. Nada ha cambiado en este punto, simplemente se ha cambiando de centralizador, parafraseando a BOURJOL²⁷. Y ello a pesar de que hemos pasado de un Estado unitario, fuertemente centralizado, a un Estado compuesto, ampliamente descentralizado y con reconocimiento constitucional de la autonomía de los diferentes entes territoriales. En este punto no se ha notado que se ha pasado de un sistema caracterizado por la tutela estatal más estricta a la autonomía de los entes locales. Por otra parte, en 1956 el urbanismo va a ser configurado como función pública y los planes como el eje central de toda la actuación urbanizadora («*la base necesaria y fundamental de toda la ordenación urbana*» en expresión de la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo) y determinantes del contenido de derecho de propiedad; en aquel momento se estaba ensayando una nueva técnica jurídica, ciertamente novedosa, por lo que la prudencia aconsejaba someterla a controles preventivos por parte de la Administración estatal. Asimismo, los planes se concebían en aquellos momentos con un amplio grado de libertad, discrecionalidad que fue sucesivamente restringida a partir de la reforma de la Ley de Suelo de 1975, encontrándose en la actualidad, tal como se ha visto, sometidos a fuertes condicionamientos tanto por las determinaciones de la ley formal y los estándares urbanísticos que para cada clase se establecen, como por las directrices de ordenación del territorio.

²⁷ Vid. M. BOURJOL, «L'État et les collectivités territoriales», en *Vers la réforme des collectivités locales* (Abbaye de Fontevrand 13-14 mai 1977) (Mayenne, 1977), p. 37. Es ello, evidentemente, manifestación de un nuevo centralismo de cuño regional, cuyo peligro ha sido apuntado por la doctrina; Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Las Corporaciones locales en el proyecto de Constitución», en *Revista de Estudios de la Vida local*, n.º 197, pp. 9 y ss., y J. ORTIZ DÍAZ, «La Administración local en la regionalización», en *Documentación Administrativa*, n.º 181, p. 457.

En la actualidad, el sentido y alcance de los planes urbanísticos es algo perfectamente conocido y, como se acaba de indicar, presentan un fuerte condicionamiento, por lo que no parece imprescindible someterlos al control que supone su aprobación por parte de la Comunidad Autónoma. Puede por ello ensayarse, sin mayores problemas, la aprobación definitiva por la propia entidad, que de esta forma asumiría la plena responsabilidad de la ordenación urbanística, que sería residenciable ante los Tribunales competentes a quienes correspondería su control jurisdiccional.

IV. LA APROBACIÓN POR DELEGACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: CRÍTICA DE LA FÓRMULA

No faltan supuestos en que las propias leyes autonómicas son conscientes de esta manifiesta limitación de la autonomía municipal en relación a la competencia urbanística e intentan paliar la situación acudiendo a otorgar la aprobación del plan al propio municipio, por delegación de la Comunidad Autónoma.

Abrió camino en este sentido la Ley 7/1995, de 29 de junio, de la Comunidad Autónoma de Galicia. El preámbulo de la disposición es bien expresivo en orden a esta mala conciencia en relación al alcance que presenta la competencia urbanística de la Comunidad Autónoma. Así, se indica que *«el cabal entendimiento de esta atribución competencial ha de arrancar de una premisa previa: la proclamación por el artículo 137 de la Constitución del principio de autonomía de los municipios para la gestión de sus propios intereses... El urbanismo no puede dejarse al margen de todos los principios institucionales que cada vez lo sitúan con más fuerza en el seno de los municipios, porque social e institucionalmente el urbanismo aparece claramente arraigado en las entrañas municipales; es un hecho tan natural como inaplazable que los municipios asuman el protagonismo que les corresponde... La dimensión del urbanismo como consustancial a la esfera local aconseja establecer las bases que jurídicamente hagan viable que la actuación autonómica en los municipios pueda tener lugar a través de la propia Administración municipal»*. Para ello el artículo 2 de la Ley establece que *«La competencia para la aprobación definitiva de los proyectos, planes, normas o programas de ámbito municipal que la legislación urbanística vigente atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia queda asignada en régimen de competencia delegada a los municipios respectivos»*.

Delegación de competencia que queda sometida al régimen previsto con carácter general en el artículo 27 de la LBRL de 2 de abril de 1985.

En tal sentido, el artículo 5 de la Ley reserva a la Junta de Galicia «en todo caso, las siguientes facultades:

- a) *Establecer directrices generales que orienten la redacción y tramitación del planeamiento urbanístico municipal.*
- b) *Recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal en materia de urbanismo, en cuanto a las competencias delegadas.*
- c) *Formular los requerimientos pertinentes al Ayuntamiento para que sean subsanadas las deficiencias observadas en el ejercicio de las competencias delegadas y, en su caso, para que se anulen los actos o acuerdos municipales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico vigente».*

Análogo sistema es el que, más recientemente, recoge la Ley 3/2002, de 19 de abril, del Principado de Asturias, de Régimen del Suelo y Ordenación urbanística. En sus artículos 9 y 73 se regula esta cuestión atribuyendo la aprobación definitiva del plan general «*en régimen de competencia delegada a los concejos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes*» (art. 9.1) y admitiéndose la posibilidad de delegación mediante resolución específica «*en aquellos concejos de población de derecho inferior a 40.000 habitantes que se encuentren agrupados en mancomunidades urbanísticas o que sin estarlo así lo soliciten, cuando resulte acreditado, en ambos casos, que disponen de servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados a tal fin, por sí mismos o por estar atendidos por Oficinas Urbanísticas Territoriales del Principado de Asturias*» (art. 9.2). Es decir, nos encontramos para los mayores municipios con una delegación *ex lege*, impuesta por el legislador sin el requisito de su aceptación, y para el resto de las entidades municipales con la autorización legal de delegación.

Aunque la Ley del Principado de Asturias, más pudorosamente que la antes citada de la Comunidad Autónoma de Galicia, no recoge expresamente las facultades que se atribuye la Junta de Galicia sobre las competencias municipales ejercidas por delegación, es lo cierto que en ambos casos quedan sometidas al régimen jurídico que para las competencias de tal carácter establece la legislación de régimen local, tal como se encarga de precisar el artículo 9.4 de Ley del Principado de Asturias: «*Corresponden al Principado de Asturias, además de las facultades previstas en el artículo 27 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, el es-*

tablecimiento de Directrices respecto de la elaboración o revisión del planeamiento general...»

Al respecto es de recordar que la LBRL en sus artículos 7 y 27 contempla las competencias locales atribuidas por delegación de otras Administraciones públicas, precisando que habrán de ejercerse «*en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad*» (art. 7.3) y que «*en todo caso, la Administración delegante podrá... emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar en cualquier momento información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados o formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas*» (art. 27.2). Como se ve, la regulación que en este punto hace la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia no hace más que especificar, para el supuesto concreto, la regulación que con carácter general se contiene en la LBRL.

Ciertamente, si la delegación intersubjetiva de competencias en cuanto técnica de articulación entre distintas Administraciones públicas merece ser siempre valorada ²⁸, no es menos cierto que adquiere una especial significación e importancia, lógicamente, en todo Estado compuesto como criterio de estructuración de la organización territorial del poder ²⁹. Así está expresamente previsto en nuestra Constitución al regular las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas y establecer su artículo 150.2 ³⁰ la posibilidad, de delegar «*mediante ley orgánica facultades correspondientes a materia de titularidad estatal*».

²⁸ Yo mismo, hace ya años, *Transferencia de funciones administrativas* (Madrid, 1964), pp. 132 y ss., destacaba la importancia de esta modalidad de transferencia de competencias desde la Administración del Estado a las Administraciones locales.

²⁹ Así vemos cómo en la doctrina y en el Derecho positivo italiano cobra una especial significación, hasta entonces desconocida, a partir de la Constitución de 1947, al regular la delegación entre las distintas entidades territoriales en el artículo 118 del texto constitucional; cfr. ALBINI, *Avviamento alto studio della amministrazione autarchica territoriale* (Bologna, 1960), pp. 43 y ss.; P. VIRGA, *La Regione* (Milán, 1949), pp. 120 y ss., y *La Regione a statuto speciale* (Palermo, 1955), pp. 41 y ss.; A. PIECHELE, «Decentramento amministrativo mediante delega di funzioni amministrative della regione a senzi dell'art. 118 della Costituzione», en *Atti del terzo Convegno di Studi Giuridici sulla regione* (Milán, 1962), pp. 637 y ss.; F. A. ROVERSI-MONACO, *La delegazione amministrative nel quadro dell'ordinamento regionale* (Milán, 1970).

³⁰ Sobre la problemática que plantea este precepto constitucional y la distorsión a que ha sido sometido en la práctica puede consultarse, L. LÓPEZ RODÓ, *Estado y Comunidades autónomas* (Madrid, 1984), pp. 94 y ss.; R. ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Constitución, op. cit.*, «Artículo 150», pp. 2275 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico», en *Revista de Administración Pública*, n.º 116, pp. 7 y ss.; G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las autonomías», en *Revista vasca de Administración pública*, n.º 36-II, pp. 81 y ss., y J. L. DE LA VALLINA, «La reforma de los estatutos de autonomía», en *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. I, pp. 751 y ss.

Todos los Estatutos de Autonomía prevén la delegación de competencias a las entidades locales, con mayor o menor convicción; y la Ley del Proceso Autonómico la contemplaba en el marco de las relaciones Comunidad Autónoma-Diputaciones (art. 5 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre). En esta misma línea la LBRL, al estructurar el ámbito competencial de las entidades locales, distingue las competencias propias de las atribuidas por delegación, tal como queda indicado. No obstante, en la práctica es muy escasa la utilización que se viene haciendo de tal técnica jurídica en cuanto que, como advierten P. LUCAS VERDÚ y P. LUCAS MORILLO DE LA CUEVA ³¹, *las Comunidades Autónomas han preferido construir una robusta red administrativa en su territorio, en vez de propiciar una estructura más liviana, dedicada preferentemente a planificar, orientar y coordinar en lugar de asumir la totalidad de las funciones ejecutivas.*

Dejando al margen la cuestión de si es correcto hablar de delegación cuando la atribución competencial viene efectuada directamente por el ordenamiento jurídico, sin que exista un acto dispositivo por parte del delegante y sin contar con la voluntad del delegado ³², partiendo de la configuración técnico-jurídica de esta modalidad de transferencia de funciones administrativas, cabe cuestionar la utilización de la misma en el supuesto que estamos considerando; es decir, cabe plantearse si resulta jurídicamente correcto acudir a esta fórmula para la aprobación del plan general municipal de urbanismo, confiando su aprobación definitiva a la propia entidad en virtud de competencia delegada.

Como se ha visto, la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas para la aprobación definitiva de los instrumentos de planificación urbanística, responde a la atribución de una facultad de control sobre actuaciones de las entidades locales, en la línea que el TC viene a considerar admisible y compatible con la autonomía del ente controlado (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2). Y si en puros principios de estricta legalidad constitucional hay que reiterar que dicho control es admisible y compatible con la autonomía local, lo que no resulta jurídicamente correcto es ejercer tal facultad a través de su delegación en la propia entidad controlada.

Debe entenderse que el carácter que presenta el acto de control atribuido a la Comunidad Autónoma para la aprobación del plan general de

³¹ P. LUCAS VERDÚ y P. LUCAS DE LA CUEVA, «Artículo 137. La organización territorial del Estado», en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (dir. O. ALZAGA), T. X. (Madrid, 1996), p. 454.

³² Cfr. L. TOLIVAR, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas* (Madrid 1981), pp. 82 y ss. y la bibliografía allí citada.

urbanismo, hace que por su propia naturaleza no sea susceptible de delegación en el ente controlado. Jurídicamente puede estimarse como una *contradictio in terminis*, que conduce a que carezca de sentido el autocontrol que supondría la delegación.

En estos casos no cabe más que la pura y simple transferencia de la competencia, es decir, la supresión de la facultad de control, bien con carácter general o en supuestos concretos previstos por la ley y actualizados por resolución administrativa, otorgando a la entidad municipal la plena competencia y responsabilidad a la hora de la aprobación de su plan de urbanismo. La transferencia así realizada convertiría la competencia aprobatoria del plan en la categoría que SOSA WAGNER³³ denomina como *competencia propia sometida a instrucciones*, en razón de la necesaria coordinación con las Administraciones estatal y autonómica, de conformidad a lo previsto en el artículo 10.2 de la LBRL: «Procederá la coordinación de la competencia de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.» La delegación de competencia por su propia funcionalidad es contraria a recaer sobre facultades de control o tutela, como el ordenamiento jurídico en supuestos análogos expresamente rechaza; así, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prohíbe tal posibilidad respecto de los recursos administrativos: «En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a... c) la resolución de los recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.»

A esta misma posición parece debe conducir la tesis de L. ORTEGA ÁLVAREZ³⁴, al afirmar: «a mi juicio, el juego del ámbito competencial contenido en la garantía institucional y la titularidad del legislador básico del régimen local para desarrollar dicha garantía hace que cuando el legislador sectorial atribuya el grado de intensidad de la participación del ente local en el listado de materias del artículo 25.2 (que en relación con el artículo 2.º1 constituyen el ámbito efectivo de la autonomía constitucionalmente garantizada) (entre las que se encuentra el urbanismo, se-

³³ F. SOSA WAGNER, *Manual de derecho local* (Ed. Aranzadi 2001), pp. 6263.

³⁴ L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en *Tratado de Derecho municipal I* (dir. S. Muñoz Machado), (Madrid, 1988), p. 214.

gún hemos visto) *tal participación no puede sino articularse en competencias propias*».

Es más, el ejercicio de competencias delegadas queda sometido, por su propia naturaleza, a fuertes condicionamientos por parte del ente delegante, lo que en este caso conduciría a unas facultades de intervención que pueden ir más allá de las que son propias del control inherente al acto de aprobación efectuado directamente por la Comunidad Autónoma. Lógicamente la delegación de competencias está llamada a tener lugar en relación a competencias materiales de titularidad del ente delegante, pero no en los supuestos de competencias formales de mero control.

Por todo ello, la fórmula verdaderamente respetuosa con la autonomía municipal y con los criterios al efecto recogidos en la LBRL sería la aprobación definitiva del plan general municipal de ordenación urbana por la propia entidad, al menos tratándose de los municipios que cuenten con medios adecuados para ello (*«servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados»*, en expresión de la Ley del Principado de Asturias, de Régimen del Suelo y Ordenación urbanística: art. 9.2). Con tal sistema el ordenamiento urbanístico español se acercaría a los criterios que en línea descentralizadora han sido aplicados en el Derecho francés y nos separaríamos de los procedimientos propios de la legislación italiana en la que se inspiró nuestro legislador de 1956-1975³⁵.

Este sistema podría ir acompañado de la exigencia de informe vinculante sobre los aspectos del plan que se refieran a competencias propias de la Comunidad Autónoma, a intereses de orden supramunicipal, tal como se ha visto es la fórmula que en orden a otro tipo de competencias establece la legislación sectorial. No hay por qué seguir manteniendo la desconfianza hacia las entidades municipales que supone el sistema vigente en este punto y que, como se ha visto, responde a tesis periclitadas propias de un Estado unitario de corte centralista. En todo caso, la Comunidad Autónoma, lo mismo que la Administración del Estado, dispondrá de las facultades que les legitiman para impugnar el acuerdo municipal, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 63 y siguientes de la LBRL.

En definitiva, dado el sentido y alcance que presenta la autonomía local, cuyos contenidos concretos competenciales quedan diferidos a lo que establezcan las leyes estatales y autonómicas en el campo de sus respectivos ámbitos competenciales sectoriales, la legislación urbanística de las

³⁵ Cfr. J. M. TRAYTER, *El control del planeamiento...*, op. cit., pp. 106 y ss., y J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo III* (Madrid, 1988), p. 325.

Comunidades Autónomas puede, en puros principios de estricta legalidad constitucional, según la doctrina del TC, reservar para la propia Comunidad la aprobación definitiva del plan general municipal, como un acto de control de la legalidad urbanística, pudiendo incluso llegar a controlar la oportunidad de aquellas decisiones que afecten a intereses de carácter supralocal. Sin embargo, lo que no resulta técnicamente adecuado a la propia naturaleza de esta facultad de intervención es su delegación en el propio ente autor del acto objeto de control.

Lo más respetuoso con la autonomía municipal y el carácter democrático y representativo de la entidad sería la supresión de dicho control, atribuyendo la aprobación definitiva al ente local, ya que la superación del marco localista, a que se refiere la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956, en la actualidad puede y debe lograrse no sólo a través de los condicionamientos legales acerca de los contenidos del plan, ya de por sí sumamente precisos y rigurosos en la ley de ordenación urbana, sino también aplicando al supuesto las técnicas de relación interadministrativas alumbradas por la LBRL y que suponen la necesaria acomodación del plan a la directrices y planes sectoriales territoriales de carácter supramunicipal, tal como se ha visto.

