

# Autonomía local y planeamiento urbanístico

José Luis Meilán Gil

Catedrático de Derecho Administrativo

Sumario: I. PLANTEAMIENTO. II. LA AUTONOMÍA LOCAL. III. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN EL ESTADO AUTONÓMICO. 1. Evolución de la legislación urbanística. 2. Competencias autonómicas y municipales en el planeamiento urbanístico. 3. La aprobación de planes urbanísticos en Galicia. IV. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.

## I. PLANTEAMIENTO

Por varias razones es oportuno reflexionar sobre la autonomía local. Hace más de diez años afirmé que parecía imprescindible y urgente<sup>1</sup>. Porque se ha prestado una atención preferente a la estructura fundamental del Estado compuesto, es decir, la configuración de la dualidad dialéctica Estado-Comunidades Autónomas. Es lo que podría denominarse *vertebración del Estado a primer nivel*. Pero apenas si se ha iniciado la *vertebración a segundo nivel*, que es como podría denominarse la *vertebración intracomunitaria*.

La atención del Tribunal Constitucional ha estado dirigida primordialmente a la delimitación de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, cuya doctrina ha sido decisiva para la configuración del Estado autonómico, cualquiera que sea el juicio que merezca. La consideración de los entes locales ha estado afectada por esa circunstancia, que es advertible, también en la estatal Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL).

Tempranamente el Tribunal Constitucional (STC 84/1982, de 23 de diciembre) subrayó «el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales» y que «la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como intracomunitario o extracomunitario» y por eso el Estado puede «entablar relaciones directas con las entidades locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre).

Pero como el propio Tribunal Constitucional ha recordado, «junto a la relación directa Estado - Corporaciones Locales, existe también una rela-

---

<sup>1</sup> J. L. MEILÁN, «Autonomías y descentralización local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 243 (1989), recogida en *Administración Pública en perspectiva*, Universidad de A Coruña, 1996, p. 480.

ción, incluso más natural, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas» (STC 331/1993).

En 1999 el Ministro de Administraciones Públicas, al referirse al denominado Pacto Local <sup>2</sup>, recordaba que las entidades locales «son instrumentos vertebradores del Estado» y que las medidas aprobadas por el Estado en relación con el Pacto Local introducen «una serie de cambios trascendentales» para situar a los entes locales «en una favorable posición de salida ante los nuevos retos a los que van a enfrentarse», recordando al mismo tiempo que «ahora corresponde a cada Comunidad Autónoma diseñar un modelo de Pacto Local para su ámbito territorial» <sup>3</sup>.

Por lo que atañe al urbanismo el pacto local autonómico es especialmente relevante después de la célebre STC 61/1997, de 20 de marzo. Cualquiera que sea su enjuiciamiento, resulta evidente el protagonismo y la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en esta materia.

La necesidad de establecer una adecuada distribución de competencias de la Comunidad Autónoma y los municipios en materia urbanística obedece a la de garantizar la autonomía local constitucionalmente reconocida, aunque también a la de servir con eficacia el interés general de los ciudadanos que, en este ámbito de actuación, tiene un marcado carácter social.

Es preciso respetar las diferentes competencias, pero su ejercicio debe realizarse de tal manera que se alcancen los objetivos que las justifiquen, con sometimiento al Derecho y con la máxima rapidez.

Constituye una convicción ampliamente compartida la excesiva duración del proceso de planificación, desde que comienza la elaboración del Plan hasta que el propietario se encuentra en condiciones de construir después de obtener la correspondiente licencia. Dejando al margen el ritmo de la actuación administrativa, el examen objetivo de la estructura procedimental confirma la impresión: la duración es consecuencia, en primer término, del procedimiento seguido para la elaboración del Plan y

---

<sup>2</sup> La idea y el impulso de un «Pacto Local» tiene mucho que ver con la FEMP y su concreción se realiza en la Asamblea General Extraordinaria celebrada en A Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993. Con diferentes incidencias aboca en unas «Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del gobierno local» presentadas por el Ministro de Administraciones Públicas en 1997 al Consejo de Ministros, a la FEMP y a los partidos políticos, que fueron la respuesta a las Bases para el Pacto Local aprobadas por la FEMP en 1996.

<sup>3</sup> Cfr. *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*. INAP, Madrid, 1999, p. 14.

del escalonamiento de los planes y, en segundo lugar, de los medios de gestión arbitrados <sup>4</sup>.

La fuerte jerarquización de los planes con la rigidez consiguiente, unido al largo proceso de su elaboración y aprobación, se compagina mal con la rapidez de los cambios de la vida moderna y el pluralismo o heterogeneidad de las situaciones.

Desde esa perspectiva habrá que repensar las competencias de la Comunidad Autónoma y de los municipios en un punto tan concreto como es la aprobación del planeamiento.

## II. LA AUTONOMÍA LOCAL

La autonomía local es la clave del nuevo ordenamiento jurídico de la Constitución y su proclamación en el artículo 137 se realiza no sólo positivamente, sino también en clara confrontación con el sistema político anterior, que se manifiesta igualmente en numerosos preceptos de la CE, significativamente en la disposición derogatoria. En ese sentido lo fundamental era terminar con la categoría —jurídico-política— de la *tutela* —aunque fuese impropia o indirecta— para expresar la relación de los entes locales con el Estado o, si se prefiere, su posición en el mismo. A ello se dirigió la primera sentencia del TC sobre el régimen local, la de 2 de febrero de 1981, al resolver un recurso de inconstitucionalidad <sup>5</sup> sobre la LRL de 1955 y TRRL de 1977.

No es cuestión de examinar en este momento de un modo detallado la jurisprudencia del TC sobre la autonomía local. Se ha hablado de su evolución, calificada negativamente <sup>6</sup>, desde unas primeras decisiones, en concreto desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, pasando por la STC 32/1981, de 28 de julio, hasta la 37/1981, de 16 de noviembre, pocos meses después.

El entendimiento cabal de la cuestión, en el que vengo insistiendo desde hace años y en varios lugares a los que me remito <sup>7</sup>, ha de partir de la con-

<sup>4</sup> Cfr. J. L. MEILÁN, «La dimensión temporal de la ordenación urbanística», *RDU*, 145 (1995), pp. 11 y ss.

<sup>5</sup> Aunque crítico, A. GALLEGO ANABITARTE (*Derechos fundamentales y garantías institucionales*, Madrid, 1994, p. 140) lo reconoce al afirmar que «es evidente la voluntad política de eliminar la tradicional tutela del Estado sobre Corporaciones Locales».

<sup>6</sup> Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, *La potestad normativa del municipio español*, El Consultor, Madrid, 2000, pp. 27 y ss.

<sup>7</sup> Cfr. J. L. MEILÁN, *La Administración Pública en perspectiva*, Universidad de A Coruña, 1996. «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», en *Anuario da Facultade de Dereito*, Universidad de A Coruña, 4 (2000), pp. 357 y ss.

creta ubicación de los entes locales en el Título VIII de la Constitución, dedicado a la organización territorial del Estado. Supone un salto de escala respecto de la tradicional concepción de la Administración Local que, sin embargo, es frecuente en la doctrina del Tribunal Constitucional como consecuencia de la invocación y aplicación del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE.

Para el TC el «régimen local» —como materia objeto de competencias a disputar entre Estado y CC.AA.— es el «régimen jurídico de las Administraciones Locales» y el concepto de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» del citado artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE «engloba a las Administraciones Locales» (SSTC 25/1983, 76/1983, 99/1987) que «con carácter general inspira el sistema que articula la LBRL» (STC 214/1989).

Precisamente esa funcionalidad del artículo citado —149.1.18.<sup>a</sup> CE— ha enturbiado, en mi opinión, lo que entiendo es concepción constituyente de los entes locales: son Administración Pública, y en ese sentido es legítimo que se entiendan englobados en el plural del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, aunque no sean citados en él expresamente, pero *no son exclusivamente Administraciones Públicas* <sup>8</sup>.

Como afirma la STC 27/1987, de 27 de febrero, corresponde al legislador la configuración de esa autonomía «incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos».

El TC, que ha configurado la autonomía local como «garantía institucional», ha afirmado también ocasionalmente y significativamente que, «como titulares de un *derecho* de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho» (STC 214/1989, de 21 de diciembre), sin tener en cuenta lo dispuesto en las bases estatales, es decir, en la LBRL, que se considera dentro del bloque de constitucionalidad.

En alguna ocasión me he referido a la articulación de los ordenamientos local y autonómico y estatal para explicar las relaciones de sus titulares en un Estado compuesto <sup>9</sup>. Esa articulación descansa, en mi opinión,

<sup>8</sup> Cfr. J. L. MEILÁN, *La Administración Pública...*, pp. 497 y ss.

<sup>9</sup> Cfr. J. L. MEILÁN, *REDA*, 44 (1984), recogida en *La Administración Pública*, cit., pp. 466 y ss.

en los respectivos intereses, considerados como propios, aunque determinados como tales por el legislador y no transposición de un *ordo naturalis* intemporal.

En palabras del TC, S. de 16 de noviembre de 1981:

«Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los «intereses respectivos» de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión»<sup>10</sup>.

El significado de los intereses respectivos como intereses propios ha sido entendido de diferentes modos y ha tenido diferentes manifestaciones. La expresión se reproduce en el artículo 1 de la LRBRL, en el que se dice, con toda corrección, que «los municipios... *gestionan* con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades». En el artículo 2 se habla de asegurar el derecho a *intervenir* en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Un deslizamiento sutil podría producirse —y realmente se ha producido— si no se interpreta la expresión subordinada a lo que encabeza el artículo: «para la efectividad de la autonomía». Gestionar implica intervenir; pero no puede afirmarse lo contrario.

En la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15-X-1985), ratificada por España el 20 de enero de 1988, en vigor desde el 1 de marzo de 1989, obviamente después de la LRBRL, se dice:

«Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones 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 referencia a los «habitantes» es fundamental para entender adecuadamente la autonomía local, como cualquier autonomía. Una tradición excesivamente formal, que ha puesto el acento en la personalidad jurídica, ha impedido subrayar que lo que da sentido a esa forma es su sustrato real: una comunidad. Es la comunidad el titular de esos intereses. Por ello, resulta sumamente ilustrativo que en la Constitución haya pre-

<sup>10</sup> En igual sentido STC 84/1982, de 23 de diciembre, «la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia».

valecido la expresión Comunidades Autónomas sobre la originaria de territorios autónomos. Lo relevante es la comunidad, que se asienta en un territorio.

Por eso, con toda propiedad, en el artículo 1.º de la LBRL se configura a los municipios como «cauces *inmediatos de participación ciudadana* en los asuntos públicos». Se trata, de otra parte, de una característica acusada que tiene —o debe tener— consecuencias adecuadas en un Estado que es democrático a la vez que autonómico.

Estas notas que caracterizan a la autonomía local, dentro del Estado autonómico, inciden en la parcela del urbanismo seleccionada.

### III. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN EL ESTADO AUTONÓMICO

#### 1. Evolución de la legislación urbanística

La evolución del Derecho positivo en materia de urbanismo refleja la del Estado, del que emana, y de la orientación del Poder ejecutivo correspondiente. De una manera esquemática, para tomar conciencia de inercias normativas, habrá de recordarse que antes de la primera Ley del Suelo de 1956 el urbanismo se contemplaba en su reducida dimensión espacial de la ciudad y por eso constituía una competencia esencialmente municipal.

La Exposición de Motivos de la Ley es un testimonio paladino del cambio que quiere introducir. La legislación anterior se considera «insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requieren».

Se produce, al menos teóricamente, un redimensionamiento del urbanismo. «Y abandonando el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios.»

En esta nueva orientación se manifiesta expresamente una crítica y una desconfianza respecto de los gobiernos locales. La Administración del Estado —central y periférica— adquiere un papel relevante en rela-

ción con los municipios que están sometidos, además, a tutela, por muy impropia que se califique.

En la Ley de 2 de mayo de 1975 y el texto refundido de 9 de abril de 1976 no se alteran en lo esencial los planteamientos precedentes en cuanto a la posición de los Ayuntamientos y las facultades de tutela estatales sobre la actividad municipal.

Reconocida en la Constitución la autonomía de municipios y provincias, la legislación urbanística postconstitucional trata de tenerla en cuenta. De un lado, desapareció todo control de oportunidad y los genéricos o indeterminados de legalidad; de otro se establece, con mayor o menor acierto, una distribución de competencias, sobre todo entre el Estado y las Comunidades autónomas, manejando para ello los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1 de la Constitución.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, reconoce esto último con toda claridad:

«La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo»<sup>11</sup>.

El texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, concretaba, para mayor claridad, qué preceptos tenían el carácter de legislación básica, cuales eran de aplicación plena y de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

Aun reconociendo las características de un Estado compuesto, el legislador de 1990-92 aparece instalado en una tradición que otorga al Estado un claro protagonismo, lo que proporciona unidad y facilita la seguridad jurídica de la aplicación del Derecho. Se manifiesta en la Exposición de Motivos de la Ley de 1990, a continuación del párrafo anteriormente citado:

«Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Se reproduce en la STC 61/1997.

<sup>12</sup> Se reproduce en la STC 61/1997.

Y en diferentes preceptos: aprobación definitiva de planes y proyectos (art. 118.3.a y b); autorización de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social (art. 16.3.2.<sup>a</sup>); usos y obras provisionales (art. 136, en el que desaparece el informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo); subrogación en competencias municipales (art. 253).

El problema es que a partir de la Constitución española de 1978, el urbanismo es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas según el artículo 148.1.3.<sup>a</sup>, y, en cambio, no aparece entre las competencias exclusivas del Estado que enumera el artículo 149.1 de la Carta Magna. Aquella puede asumirse de acuerdo con lo que dispongan los Estatutos a tenor del artículo 149.3 de la Constitución española, al no estar atribuida la materia expresamente al Estado, como se hizo, por ejemplo, en el Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 27.3).

La STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucional y nula la disposición final, 3 del TR de 1992, y como consecuencia de ello todos los preceptos aprobados por el Estado con eficacia supletoria. El protagonismo bascula hacia las Comunidades Autónomas. En varias de ellas se adoptaron medidas de urgencia, como aprobar como Derecho autonómico el estatal anulado <sup>13</sup>.

El legislador estatal tuvo, a su vez, que reaccionar y lo hizo —después de una breve norma en 1997— con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, mucho más breve que la de 1990, en la que, por razones competenciales, no se regula el planeamiento que es específico del urbanismo, en sentido estricto y, por tanto, competencia de las Comunidades Autónomas.

El margen de actuación para el legislador autonómico es, por todo ello, amplio <sup>14</sup>. Las Comunidades Autónomas pueden disponer un sistema propio de planeamiento —con excepción, lógicamente del Plan Nacional— como reconoce la STC 36/1994:

«La creación de instrumentos de planeamiento, para el ámbito territorial propio de la Comunidad Autónoma forma parte de la potestad de planeamiento que resulta inherente al ejercicio de la competencia exclusiva en materia de ordenación territorial».

<sup>13</sup> La Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, es coetánea con la citada STC 61/1997.

<sup>14</sup> Cfr. A. FERNÁNDEZ CARBALLAL, «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», *RDU*, n.º 158 (1997), pp. 25-63.

## 2. Competencias autonómicas y municipales en el planeamiento urbanístico

La declaración de inconstitucionalidad del TR de 1992 en todo lo que se refiere a competencia y procedimiento en relación con planeamiento de urbanismo (arts. 114 a 123) deja a las Comunidades el protagonismo para su regulación.

Tradicionalmente en la legislación urbanística, la aprobación de los planes generales de ordenación urbana, como de las normas subsidiarias municipales, así como los planes parciales y especiales que desarrolla el planeamiento general corresponde, en un procedimiento bifásico, a los Ayuntamientos y a la Comunidad Autónoma (después de la Constitución). A los primeros las aprobaciones inicial y provisional y a la segunda la aprobación definitiva (*ad exemplum*, arts. 114 y 116 del TR de 1992).

Antes de la Constitución española de 1978, la jurisprudencia entendía que el órgano estatal competente para aprobar definitivamente los planes, al examinarlo «en todos sus aspectos», podría ejercer no solo un control de legalidad, sino también de oportunidad (*ad exemplum*, STS 18 octubre 1984, Ar. 416).

El cambio jurisprudencial, venciendo una inercia de sentencias dictadas ya bajo la vigencia de la Constitución de 1978, se inició con una STS de 13 de julio de 1990 (Ar. 6034) de la que fue ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio, después Presidente del Consejo del Poder Judicial, y que constituye un auténtico *leading case*.

La anterior frase «en todos sus aspectos» ha de ser —se dice en el fundamento de Derecho tercero— entendida a la luz de las exigencias de la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses, según la declaración constitucional <sup>15</sup>:

«Y así las cosas, resulta claro que la diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hacen de la de planeamiento una potestad de titularidad compartida por los Municipios y las Comunidades Autónomas» <sup>16</sup>.

<sup>15</sup> «Ésta es su finalidad u objeto y por tanto la base para una definición positiva y también para una definición negativa de la autonomía: a) positivamente, la autonomía municipal significa un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales materias o asuntos —Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio (R.T. Const. 32)—; b) negativamente, es de indicar que la autonomía no se garantiza por la Constitución, como es obvio, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local —Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero.

<sup>16</sup> Sentencias de 20 de marzo, 10 y 30 de abril, 2 y 9 de julio de 1990 (Ar. 2244, 3593, 6005 y 6021), etc.

Esta titularidad compartida justifica, en la sentencia, el procedimiento bifásico antes descrito, y que «la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal», se justifica porque «en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último» (STC 170/1989, de 19 de octubre). Este predominio justifica, también, según la sentencia que «en el aspecto sustantivo» la administración autonómica «haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados sino también en los discrecionales que por su conexión con intereses supralocales hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores»<sup>17</sup>.

Con esa dirección jurisprudencial se ha dado un paso importante pero es preciso seguir avanzando. Si se pone el acento en el carácter de los intereses en juego, puede afirmarse que los intereses municipales constituyen un límite para la intervención autonómica.

En el horizonte temporal de la sentencia esos límites serían absolutos cuando se trata de aspectos discrecionales del plan. Sólo sería correcto el control autonómico sobre aspectos tanto reglados como discrecionales, si está en juego un interés supralocal, por su carácter de prevalente. Pero, en ningún caso se cuestiona que sea la Administración autonómica quien apruebe definitivamente el Plan, que se justifica en virtud del examen por motivos de legalidad.

---

<sup>17</sup> Interpretando el artículo 41 del T.R. de 1976 se llega a las siguientes conclusiones:

A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego los conceptos jurídicos indeterminados:

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:

a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés comunitario. 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.

b') No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad.

b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria.

Esta solución de la sentencia puede entenderse a la luz del Derecho vigente en el momento que se dictó. Pero en la actualidad, como se recordó anteriormente, las Comunidades Autónomas no se encuentran ligadas, antes bien se han liberado de los concretos preceptos que se contenían en la regulación estatal sobre el régimen del suelo.

Resulta obvio que no es fácil, en la práctica, distinguir nítidamente y con carácter general qué intereses son locales y cuáles son supralocales y de su aplicación variable —y discutible— existen muestras en la jurisprudencia, por lo que se ha hablado de los peligros del «decisionismo judicial»<sup>18</sup>.

También una inseguridad homóloga puede producir la invocación de interés supralocal por la Administración autonómica para justificar su control de oportunidad en el trámite de aprobación definitiva.

Por qué ha de mantenerse la tradición legislativa sobre el denominado «trámite de excepción», para construcciones o instalaciones en suelo rústico «cuya ubicación venga determinada por las características y exigencias de la actividad», requiriéndose autorización del órgano autonómico competente<sup>19</sup>. ¿Es de interés supralocal una «gran superficie comercial»? ¿No forma parte de la política municipal?

Los esfuerzos, por tanto, deben dirigirse a conseguir un equilibrio razonable. En el momento actual las premisas de ese equilibrio podrían ser las siguientes:

a) Inexistencia de control autonómico por motivos de oportunidad y también de legalidad sobre lo que son intereses locales expresados en el planeamiento urbanístico municipal.

b) Intervención autonómica en el planeamiento municipal —tanto por motivos de legalidad como de oportunidad— en relación con intereses supralocales. Deliberadamente no se utiliza el término control, ya que la materia sobre la que es posible la intervención autonómica excede, por su propia naturaleza supralocal, de la competencia municipal.

Por lo que se refiere a la primera afirmación es ya doctrina consolidada el rechazo del control de oportunidad. En cuanto al de legalidad sobre los

<sup>18</sup> Cfr. L. SAURA LLUVIÁ, «La interpretación judicial de la autonomía local» en la *Autonomía Local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, 1998, p. 94 y ss.

<sup>19</sup> Artículo 77.4 de la Ley del Suelo de Galicia (LSG).

aspectos del plan que responden a intereses locales, no es necesario que se realice por la Administración autonómica en el momento de la aprobación definitiva, atribuyéndole tal competencia. Dicho de otra manera, no es absolutamente necesario que se atribuya a la Administración autonómica la competencia de aprobación definitiva del plan municipal para que pueda realizar las observaciones que tuviera por conveniente desde esa perspectiva <sup>20</sup>.

Atribuir a la Administración autonómica la aprobación definitiva del citado planeamiento municipal responde, en mi opinión, a una inercia que deriva de postulados constitucionales y legales diferentes a los actuales y que revela una cierta tutela, incompatible con la autonomía. Siempre que constitucionalmente se reconoce una autonomía a una comunidad para un ámbito predeterminado —los intereses propios— el control de legalidad debe realizarse por jueces y tribunales; en el caso presente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la CE («los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa»).

La Administración autonómica puede, evidentemente, impugnar directamente el acuerdo municipal de aprobación del plan (arts. 63.1.ª; 65.3 de la LBRL) o previamente requerir al Ayuntamiento su anulación (art. 65.2, LBRL). El requerimiento ha de ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada, en el plazo legalmente previsto. Tal posibilidad legal de requerimiento o impugnación se refiere, lógicamente, a competencias autonómicas que, en el presente caso, identificaríamos con intereses supralocales.

La solución actual —procedimiento bifásico— es menos correcta teóricamente y tampoco resuelve todos los problemas en la práctica, a juzgar por los numerosos litigios existentes. Incluso, desde este punto de vista, podría discutirse si la no aprobación del plan que ha sido recurrida ante los Tribunales, con el vacío normativo que eso supone durante mucho tiempo, y la permanencia de la situación que se quería cambiar durante el mismo tiempo, constituye mejor solución que la aprobación municipal y posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Siempre está, además, abierta la posibilidad de utilizar medidas cautelares por parte de los Tribunales.

---

<sup>20</sup> Cfr. F. PERALES MADUEÑO, «La gestión en la legislación urbanística», en *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, Madrid, 2000, p. 241 («la competencia para aprobar definitivamente las modificaciones de la ordenación pormenorizada que incluyan los Planes Generales debería ser exclusivamente municipal»).

Con lo expuesto no se trata de obstaculizar y menos de privar a la Administración autonómica del ejercicio de su obligación de velar por la legalidad en relación con lo que excede de la competencia municipal al incidir en intereses supralocales, sino de utilizar adecuadamente las técnicas jurídicas, sin atentar a la naturaleza de las instituciones a que deben servir, en este caso, la autonomía de los municipios.

Las soluciones podrían encontrarse desde diversas vías. La intervención de la Administración autonómica, por ejemplo, podría concretarse, no en el acto de aprobación definitiva, que debería corresponder al Ayuntamiento, sino en la *emisión de informe* antes de ella. Un informe, obviamente, motivado al que debería darse la correspondiente publicidad y que serviría tanto para su ponderación por el Ayuntamiento, como para la fundamentación jurídica en la eventual impugnación del plan.

Una actuación municipal notoriamente vulneradora puede ser enjuiciada por arbitrariedad, cuya interdicción prohíbe el artículo 9.3 de la Constitución española y las posibles consecuencias sociopolíticas que pueden derivarse, en un ámbito en el que juega —o debe jugar— la participación ciudadana por imperativos legales, de conformidad con lo que dispone la base estatal contenida en el artículo 6.1 de la Ley 1/1998, según la cual «la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión».

Es preciso, a mi entender, ser consecuentes con los principios constitucionales en que se basa el Estado autonómico. Se ha reconocido por el TC el protagonismo de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, sobre la que tienen competencia exclusiva. Es hora de reconocer con la misma claridad la autonomía local en una materia sobre la que tienen también reconocida competencia según el artículo 25.1.d) de la LBRL, que, como se ha recordado, formó parte del bloque de constitucionalidad.

Entre esos principios está el de la colaboración que enlaza con el de lealtad institucional, incorporado a nuestro Derecho positivo por la Ley 4/1999 que modificó el artículo 4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el título I de esta ley se contienen elementos para afrontar razonablemente las relaciones entre Administraciones Públicas sin tener, necesariamente, que seguir manteniendo la estructura tradicional del proceso bifásico.

La tesis que se viene sosteniendo se aplica a todos los instrumentos de planeamiento y tanto a planes generales, como a planes parciales y espe-

ciales. En todo caso, en la situación actual del procedimiento bifásico, entiendo que no es conforme con la autonomía local la aprobación definitiva por la Administración autonómica de los planes parciales y planes especiales en desarrollo del planeamiento general, aprobado ya definitivamente por aquella <sup>21</sup>. Al acordar su aprobación la Administración autonómica ya tuvo oportunidad de comprobar que el plan general no afectaba incorrectamente a los intereses supralocales. Esos otros planes se mueven necesariamente en el marco del Plan General, al que se encuentran jerárquicamente subordinados. Si al aprobarlos, el Ayuntamiento no actuó conforme a Derecho, habrían de seguirse los cauces normales para su control judicial, sin necesidad de un procedimiento diferente. La sombra de una impropia e inconstitucional tutela planea sobre la competencia autonómica de la aprobación definitiva de sus planes.

La distribución de competencias en un Estado compuesto, como el autonómico, es, ciertamente, una tarea compleja y difícilmente resuelta de una vez por todas. El entrecruzamiento de intereses generales, autonómicos y locales es una realidad que no tiene por qué juzgarse negativamente, pero obliga a responder congruentemente desde la formulación y la aplicación del Derecho positivo, de acuerdo con el establecimiento de prioridades y prevalencias.

En este sentido, el objetivo primario ideal es la distribución de competencias de manera que se reconozca a cada uno de los elementos que componen el Estado cuáles son las que les corresponden en exclusiva, con el alcance frecuentemente relativo que ha acuñado el TC.

En garantía de la autonomía local habría que realizar esa distribución o asignación de competencias antes que acudir a otras técnicas como la de delegación, ya que ésta supone que la titularidad corresponde al delegante, como evidencia la posibilidad de avocación. Aquella asignación depende, en buena medida, del legislador autonómico, dado el amplio margen que tiene en la materia de urbanismo.

Parece necesario procurar el hallazgo de soluciones razonables que respetaran la autonomía de los municipios, es decir, el reconocimiento determinado de competencias sobre el planeamiento y más concretamente sobre la aprobación definitiva de los planes, y al mismo tiempo tengan en cuenta la evolución de circunstancias económicas y sociales, que apuntan a planeamientos —e intereses— supralocales y que requieren una visión espacial más amplia que el término municipal.

---

<sup>21</sup> Cfr. F. PERALES, *op. cit.*, p. 241.

Esto último es una innegable competencia autonómica, en el estadio actual y se concreta en la ordenación del territorio, es decir, en un marco amplio dentro del que los municipios podrían desarrollar razonablemente su competencia urbanística. Es en aquella planificación donde constarán los elementos que representan un interés supralocal (vías de comunicación, instalaciones varias, protección de la naturaleza, etc.). De ese modo se tendría, por vía general, conocimiento de lo que se entiende por supralocal, sin realizar su determinación o verificación puntualmente, en cada plan general. Contribuiría a reducir la incertidumbre, aportaría claridad y seguridad jurídica, cuyas ventajas son de innecesaria ponderación.

### **3. La aprobación de planes urbanísticos en Galicia**

Conviene retener que la Ley 1/1997, de 20 de marzo, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), está elaborada teniendo presente el TR de 1992.

De otra parte, también es preciso tener en cuenta la anterior Ley autonómica 7/1995, de 29 de junio, sobre delegación y distribución de competencias.

Por razones de acotamiento del tema elegido se va a hacer referencia exclusivamente a la aprobación de planes urbanísticos y a las consecuencias que se derivan de las competencias atribuidas a las Administraciones autonómicas sobre la utilización del suelo, en especial del rústico que, con nombre afortunado y positivo, equivale al suelo no urbanizable de la legislación estatal.

La regulación de la LSG del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico sigue, fundamentalmente, la tradicional en los textos legislativos estatales, concretamente el TR de 1992. En algún aspecto incluso con mayor intervención de la Administración autonómica que, en todo caso, alarga el procedimiento.

Esa intervención se produce en dos momentos. Antes de la aprobación inicial por el Ayuntamiento, el «expediente completo» se remite al Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, para que emita su informe en el plazo de un mes (art. 41.3). Después de la aprobación inicial y del subsiguiente trámite de información pública, «el Ayuntamiento someterá el plan, con el expediente completo, al órgano autonómico competente que haya de otorgar la autorización definitiva, a fin de que resuelva motivadamente sobre dicha aprobación, examinando el cumplimiento de la legalidad y valorando el tratamiento de los intereses supralocales afectados» (art. 41.3).

No parece razonable la primera intervención tal como está concebida. Sería más conforme con la eficacia y con los principios antes recordados de colaboración interadministrativa, que la Administración autonómica, si lo estima pertinente, emita un informe —no vinculante obviamente— en el mismo tiempo que se lleva a cabo la información pública. Constituiría un elemento más a tener en cuenta por el Ayuntamiento para la elaboración definitiva del plan.

Por lo que se refiere a la aprobación definitiva, la redacción de la LSG resulta, en mi opinión, singularmente contradictoria cuando reconoce la competencia al Ayuntamiento para la aprobación definitiva. Tal aprobación queda realmente reducida a un mero acto formal, ya que está condicionada al previo informe preceptivo y vinculante del Conselleiro de Política Territorial.

La contradicción conceptual aumenta si se tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley autonómica 7/1995. Su artículo 2 tiene una apariencia descentralizadora encomiable:

«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.»

Pero su artículo 7 no deja lugar a dudas de cuál es su alcance: «la aprobación definitiva requiere informe previo favorable de la Consellería competente en materia urbanística».

¿Qué innovación contiene esta regulación sobre la tradicional del Estado no autonómico? Para el caso, da lo mismo que formalmente se atribuya la aprobación definitiva al Ayuntamiento que a la Consellería. Más aún, como se recordó anteriormente, la regulación actual supone realmente un retroceso en el camino hacia el reconocimiento efectivo de la autonomía municipal.

La dirección que habría de seguirse, según lo expuesto anteriormente, sería una distribución o asignación de competencias clara, en lugar de una delegación que, además, es aparente.

Sin las innovaciones legislativas que aquí se han propugnado, dentro de lo que es Derecho positivo puede sostenerse que la *aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, sin informe vinculante previo de la Administración autonómica, corresponde a los Ayuntamientos.*

Se trata de una interpretación, «pro autonomía municipal», de la disposición adicional cuarta de la LSG. La referencia que allí se hace a los términos y condiciones establecidos en la ley de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo —la citada Ley 7/1995—, afecta literalmente a «los planes generales de ordenación urbana y los proyectos de ordenación del medio rural». No se refiere a los demás instrumentos de planeamiento: planes parciales, planes especiales (arts. 21 a 29). En tal sentido ha de leerse el artículo 42.5 de la LSG, anteriormente analizado y el artículo 45.1 y 2: «los supuestos previstos en la ley» son los que se contienen en la disposición adicional cuarta, que forma parte, obviamente, del contenido de la ley.

Desde esa lectura puede interpretarse literalmente el artículo 191.1 de la LSG:

«La competencia urbanística de los municipios comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no estuvieran *expresamente* atribuidas por la presente ley a otros organismos.»

Es claro que la citada disposición adicional cuarta no realiza expresamente esa atribución en el caso de planes parciales y especiales. Con mayor ambición habría que decir que el precepto debería estar redactado de un modo sustantivo, casi rayando en la obviedad: es competencia municipal lo que es de la misma índole.

#### IV. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

Como se decía al principio, existe todavía mucho trecho que andar para deducir toda la virtualidad del Estado autonómico y concretamente de la autonomía local.

Un efecto positivo de la devastadora STC 61/1997 podría consistir en reflexionar sobre la conveniencia de una legislación liberada de la complejidad de la legislación del suelo, que ha estado vigente prácticamente desde 1956, deudora de planteamientos conceptuales y técnicos superados y que han resultado inoperantes e ineficaces para cumplir sus declarados objetivos <sup>22</sup>.

El protagonismo de los Ayuntamientos que requiere la autonomía local, tal como se ha expuesto, debería ir acompañado de una más activa

<sup>22</sup> Cfr. J. L. MEILÁN, «La dimensión temporal de la ordenación urbanística», *RDU* 145 (1995), pp. 11 y ss.

utilización de los mecanismos e instrumentos de ordenación del territorio, para proporcionar un marco en el que se ejercitase de un modo razonablemente seguro la potestad planificadora de los municipios en materia de urbanismo <sup>23</sup>.

Habría que considerar también la relevancia creciente que pueden adquirir espacios supramunicipales. Sin salir del ámbito local pueden ofrecerse soluciones adecuadas, trátase de divisiones comarcales o de áreas metropolitanas, sin olvidar el apoyo que podrían proporcionar las Diputaciones provinciales para un urbanismo supramunicipal.

En todo caso, resulta imprescindible que el principio de lealtad recíproca presida las relaciones entre las diferentes Administraciones que han de actuar en un mismo territorio y que las Comunidades Autónomas —y los partidos que las gobiernan— armonicen sus iniciativas legislativas en lo que conviene al interés general y el sentido común <sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> En Galicia, Ley 10/1995, de 23 de noviembre.

<sup>24</sup> Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El Derecho urbanístico español al comenzar el siglo XXI», en *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, Madrid, 2000, p. 99.