

¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal

José Manuel Díaz Lema
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid
diazlema@der.uva.es

Resumen

En las leyes autonómicas de urbanismo y de ordenación territorial se aprecia la tendencia a implicar cada vez más a las Administraciones autonómicas en los procesos directos de transformación del suelo, sustituyendo a los Ayuntamientos. Pero la competencia autonómica no deviene directamente de la ley, sino que precede una fase administrativa o declaración de interés supramunicipal, que permite medir si el ámbito local es inadecuado o insuficiente para realizar la actividad (y por tanto, procede trasladar la competencia al ámbito autonómico).

Palabras clave

Autonomía local, urbanismo, declaración de interés supramunicipal.

Is Planning Development in regional hands? About the Supramunicipal Interest Declarations

Abstract

In the Town and Land Planning Regional Laws it appreciates the trend to imply increasingly to the Regional Administrations in the direct processes of transformation of the soil, substituting the city councils. But the regional jurisdiction doesn't come from directly of the law, but it precedes an administrative phase or supra-municipal interest declaration, that allows consider if the local area is inadequate or insufficient to realize the activity (and therefore, it proceeds to transfer the jurisdiction to the local area).

Key words

Local autonomy, town planning, supramunicipal interest declaration.

I. URBANISMO, ¿COMPETENCIA MUNICIPAL?

La ley de bases de régimen local 7/1985 establece en el artículo 25. 2, d) que “la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística” constituyen una competencia municipal, plasmando así una concepción tradicional en nuestro Derecho desde hace décadas. La competencia urbanística atribuida a los Ayuntamientos en las distintas fases o apartados mencionados se entiende sin embargo “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”, porque en último extremo, de acuerdo con la doctrina de la autonomía-participación que inspira la ley de bases y todo nuestro régimen local, es la ley sectorial en cada caso (en este, la legislación autonómica) la que establece las concretas competencias asignadas a los Ayuntamientos.

Al margen de los tradicionales controles que ejercitan las autoridades superiores (autonómicas) en la aprobación del planeamiento, lo cierto es que en las leyes autonómicas de urbanismo y de ordenación territorial se aprecia la tendencia a implicar cada vez más a las Comunidades Autónomas en los procesos directos de transformación del suelo¹, sustituyendo a los Ayuntamientos. Aunque no puede decirse que esta orientación sea común a todas las leyes autonómicas sin excepción, sí puede hablarse de una poderosa orientación general perceptible en las leyes autonómicas señaladas a continuación.

La ley 5/2006, de 2 mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja prevé en los artículos 30 y siguientes zonas de interés regional y proyectos de interés supramunicipal, cuyo objeto en el primer caso es “delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional” (artículo 30. 1); y en el caso de los proyectos de interés supramunicipal tendrán por objeto “regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública” (artículo 34. 1). De forma similar, la ley de Castilla y León 10/1998, de 5 diciembre, de ordenación territorial, prevé en el artículo 20 la existencia de unos planes y proyectos regionales definidos en el apartado uno como “los instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la Comunidad”. El Decreto legislativo 1/2004, de 28 diciembre, de Castilla-La Mancha, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, prevé en el artículo 19 los llamados proyectos de singular interés con la misma finalidad descrita en las leyes anteriores. Lo mismo sucede en la ley de Andalucía de ordenación del territorio, 1/1994, de 11

1 En algunas leyes autonómicas es explícito el protagonismo directo de la Comunidad en el proceso de transformación del suelo. Se puede apreciar en la ley 9/1995 de Madrid, cuyo artículo 19 habla de una actividad urbanística “directa y propia de la Comunidad de Madrid” que se realizará mediante las actuaciones de interés regional que veremos; y en la misma línea, la ley de Murcia, Decreto legislativo 1/2005, en el artículo 41. 2 utiliza la misma expresión, “la actividad territorial y urbanística directa y propia de la Comunidad Autónoma de Murcia se podrá realizar de forma excepcional”, aludiendo a continuación a las actuaciones de interés regional.

enero, cuyos artículos 38 y siguientes prevén las llamadas actuaciones de interés autonómico, reflejadas en un largo anexo en que se incluyen, por un lado, típicas obras públicas e instalaciones, junto a actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas, así como la localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas en el planeamiento urbanístico general².

Igualmente la ley urbanística de Aragón, 5/1999, de 25 marzo, en sus artículos 76 y siguientes, regulaba los proyectos supramunicipales, que pasarán posteriormente a las vigentes ley de urbanismo de Aragón 3/2009, de 17 junio, y 4/2009 de 22 junio, de ordenación del territorio: en la primera, concretamente en los artículos 87 y siguientes, se prevén los llamados planes y proyectos de interés general de Aragón, y en los artículos 32 y siguientes de la segunda se regulan también los mismos planes y proyectos dentro de los instrumentos especiales de ordenación territorial.

Asimismo, el Decreto legislativo canario 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba el Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales, prevé en los artículos 25 y siguientes los proyectos de actuación territorial, que son sensiblemente parecidos a los que acabamos de describir en las anteriores leyes autonómicas. Por su parte, la ley de Cantabria 2/2001, de 25 junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo establece en los artículos 26 y siguientes el régimen de los proyectos singulares de interés regional. Por su parte, la ley extremeña 15/2001, de 14 diciembre, del suelo y ordenación territorial prevé en los artículos 60 y siguientes los proyectos de interés regional. En la misma línea, la ley gallega 10/1995, de 23 noviembre, de ordenación del territorio (modificada por la ley 6/2007, de 11 mayo) prevé en los artículos 22 y siguientes los planes y proyectos sectoriales. Asimismo, la ley madrileña 9/1995, de 28 marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo distingue, dentro de las actuaciones de interés regional, las zonas de interés regional y los proyectos de interés regional, en los artículos 19 y siguientes, y 33 y siguientes, con unas características muy similares a los anteriores. Finalmente, el Decreto legislativo 1/2005, de 10 junio por el que se aprueba el Texto refundido de la ley del suelo de la región de Murcia regula en los artículos 41 y siguientes las actuaciones de interés regional; y en esta lista que no pretende ser exhaustiva, debemos citar finalmente la ley foral navarra 35/2002, de 20 diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo que prevé con la misma orientación de las anteriores unos planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal.

Con independencia de que las referidas actuaciones, proyectos, etc. (porque la terminología es realmente variada) se encuentren previstos en la legislación urbanística autonómica, o en las leyes de ordenación territorial, derivando por tanto dichos proyectos o actuaciones de la competencia autonómica en materia de ordenación territorial, lo cierto es que se produce una efectiva sustitución de los Ayuntamientos

2 Las referidas actuaciones residenciales han sido añadidas en virtud de la ley 1/2010, de 8 marzo.

en todo el proceso de transformación del suelo, que va desde la asunción autonómica de la planificación urbanística de modo pleno, hasta la gestión, y en algunos casos alcanza nada menos que el otorgamiento de licencias de edificación (es lo que sucede, por ejemplo, en la ley de Castilla-La Mancha citada, artículo 22). Por eso mismo, es frecuente que en las referidas leyes autonómicas se establezca que dichos proyectos, zonas, actuaciones, etc deben contener las determinaciones propias del planeamiento urbanístico parcial.

Por otra parte, es perceptible en toda esta legislación autonómica una distinción de la mayor importancia en lo que se refiere al objeto central de estas páginas, esto es, la implicación directa de las Comunidades Autónomas en la transformación urbanística. Efectivamente, en unos casos la actuación autonómica consiste en la implantación de dotaciones, instalaciones, infraestructuras, que por sus características o por su envergadura desbordan el ámbito municipal; en general, la legislación autonómica designa este supuesto con el nombre de proyectos, que esconden o bien obras públicas o instalaciones o infraestructuras similares.

Por el contrario, en otros supuestos el objeto de la actuación regional es una actuación urbanística convencional, que las leyes autonómicas suelen definir como zonas de interés regional, planes regionales, o terminología similar, caracterizados porque el objeto de la actuación autonómica de carácter industrial, residencial, y en especial viviendas de protección pública, trasciende el ámbito local³. Es en ellas donde se advierte con más rotundidad el efecto sustitutorio de los Ayuntamientos en el proceso de transformación del suelo, y por ello merecen una atención especial.

La cuestión central en estas actuaciones urbanísticas autonómicas es la declaración de la Comunidad Autónoma en virtud de la cual se establece el interés supramunicipal o autonómico de la actuación referida, que constituye el detonante para la intervención autonómica. Desde la perspectiva de la asignación de competencias a los entes locales, estas actuaciones urbanísticas, y en especial las declaraciones referidas, constituyen el objeto del presente trabajo. La asignación competencial a las Comunidades Autónomas no se produce de una manera inmediata a través de la ley, sino que precede una fase administrativa en la cual se valora la importancia de la actuación, las capacidades de los Ayuntamientos concernidos para llevarla a cabo, y en último extremo la implicación de la Comunidad Autónoma. Puesto que en estas declaraciones de interés supramunicipal o supuestos asimilados está en juego la atribución de competencias a los entes locales, parece conveniente hacer una breve síntesis de esta cuestión en nuestro Derecho. Esto permitirá detectar los rasgos

³ Esta distinción estaba ya presente en la citada ley de Madrid 9/1995, en cuya exposición de motivos se puede leer que las zonas de interés regional son “áreas idóneas para servir de soporte a operaciones urbanísticas...”, mientras que los proyectos de alcance regional “a diferencia de las zonas, son, sin perjuicio de su alcance y complejidad eventuales, verdaderos y concretos proyectos técnicos de obras...”.

característicos de estas actuaciones urbanísticas autonómicas y las posibilidades, en último extremo, de defensa por parte de los municipios de sus competencias urbanísticas, si entienden que han sido lesionadas.

II. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LOS ENTES LOCALES

La atribución de competencias a los entes locales resulta de un delicado equilibrio en cuyo centro se sitúa la ley sectorial, ya sea la ley estatal o la autonómica, en virtud de la distribución competencial fundamental contenida en la Constitución. Según el modelo inspirador de la ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de bases del régimen local, asumido y explicado repetidamente por el Tribunal Constitucional, es la ley sectorial la que, dentro del marco competencial general de la ley de bases, fija la concreta participación o competencia de los entes locales, y puesto que esta premisa dejaría por completo en manos del legislador sectorial la autonomía local en este plano competencial, se añade un instrumento corrector traído del Derecho alemán: la garantía institucional de la autonomía local que debe respetar el legislador⁴.

Desde un punto de vista material, la atribución de competencias a los entes locales tiene su fundamento constitucional en el “interés local”, que constituye a tenor del artículo 137 de la Constitución el cimiento de todo el régimen local, en particular, en lo que respecta a la atribución de competencias o al ejercicio de controles de las Administraciones superiores, asunto que está estrechamente ligado al anterior. Del juego entre los intereses locales y los intereses supralocales, en la interpretación que haga de los mismos el legislador correspondiente, derivan las concretas competencias locales. Así, si el legislador estima que un determinado asunto trasciende por las razones que sean el ámbito local, está justificada precisamente la intervención de la Administración superior, normalmente la Administración autonómi-

4 Este marco formal se plasma en el art. 2 de la ley de bases de régimen local, y en el art. 25, a través del cual el Estado fija el marco básico de las competencias locales.

Una síntesis de la doctrina constitucional, en la STC 51/2004, FJ 9: *“En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”*.

Sobre la evolución más reciente en la doctrina de la autonomía local, véanse las dos ponencias presentadas al 2.º Congreso de la asociación de profesores de Derecho administrativo, por los profesores Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2007: 13 y sigs.), y Velasco Caballero, F. (2007: 41 y sigs.).

ca. En este delicado equilibrio entre el carácter local y el carácter supralocal de los asuntos se mueve, por tanto, el legislador autonómico a la hora de asignar las competencias locales.

En realidad, no existe presunción alguna en favor de uno u otro tipo de interés, sino que la decisión del legislador discurre entre dos extremos: por un lado, las exigencias del principio de descentralización, o lo que es lo mismo, de la autonomía local, que impulsa a la asignación de competencias a los entes locales, como establece el artículo 2.1 de la ley de bases (*“de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*); pero evidentemente, éste no es el único criterio de asignación: en el momento en que se considere que, especialmente por razones de eficacia, el nivel local es inadecuado para la realización de una determinada actividad, procede la entrega al nivel superior, normalmente el autonómico, de dicha competencia. En definitiva, la asignación de competencias locales, o el juego entre la determinación de los intereses locales y los intereses supralocales, se mueve entre dos principios que inspiran la actuación de la Administración a tenor del texto constitucional: los principios de descentralización de un lado, y eficacia de otro, según lo previsto en el artículo 103.1 de la Constitución.

De hecho, el principio de eficacia, y la consiguiente “absorción” por los niveles administrativos superiores, está en el origen de las concepciones sobre el régimen local divulgadas en las últimas décadas: así, esa absorción no debe echar en el olvido una cierta “participación” de los entes locales, que en definitiva es lo que quiere decir el principio de autonomía-participación; del mismo modo, el principio de garantía institucional constituye un límite al legislador, que tiende a reforzar y a conservar las competencias locales. Obliga, en consecuencia, al legislador a un cierto sometimiento al Derecho precedente, consolidado, y en este sentido representa un elemento moderador y un contrapeso a la legislación⁵.

5 La distinción entre el nivel local y el supralocal, y las subsiguientes competencias autonómicas y municipales, es el tema central de la STC 51/2004 citada en la nota anterior. En ella, el TC, apoyándose precisamente en la garantía institucional de la autonomía local, declara inconstitucional una ley catalana que atribuía la aprobación inicial del planeamiento urbanístico a un órgano autonómico, y no a los municipios concernidos (FJ 11 y 12). En el fondo, el criterio que sirve de guía al Tribunal es que en nuestro Derecho se ha consolidado la regla de que corresponde a los Ayuntamientos la aprobación inicial (así como la provisional) del planeamiento urbanístico, al margen del posterior control autonómico a través de la aprobación definitiva. Esta es, en definitiva, la trascendencia de la garantía institucional. (*“Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores... En supuestos en los que la modificación del Plan carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales, un procedimiento que se incoa por iniciativa de la Comunidad Autónoma y se aprueba también por ella inicial, provisional y definitivamente, y en el que sólo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados, no supera el “umbral mínimo” de participación municipal [en relación con los intereses afectados] que haría que, en estos casos, el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria relevante [STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12]>* (FJ 12).

Supuestos de esta absorción por los niveles administrativos superiores de competencias tradicionalmente locales, por razones de eficacia, son relativamente frecuentes: así ha sucedido, por ejemplo, en el sector del suministro del gas canalizado, o en la gestión de residuos, que arrancando de una arraigada tradición de competencia local, por diversas razones vinculadas a la complejidad técnica de estos procesos, o la peligrosidad, ha determinado la entrega a una Administración superior dotada con mayores medios para hacerse cargo del ejercicio de dichas competencias⁶.

Pues bien, en este proceso siempre conflictivo entre el interés local y el supralocal, entre la asignación de competencias a los entes locales y a las Administraciones superiores, que tantas veces ha sido descrito como un “desapoderamiento” de los entes locales, debe insertarse el problema central que se trata en estas páginas: a saber, la atribución en las leyes autonómicas de competencias típicamente urbanísticas a las Comunidades Autónomas basándose en la existencia de un interés supramunicipal (o términos equivalentes que se utilizan en dicha legislación). A esto dedicamos las páginas siguientes.

III. LAS DECLARACIONES DE INTERÉS SUPRAMUNICIPAL: CONTROL JUDICIAL

Ya he señalado que, aunque en la legislación autonómica de urbanismo y ordenación territorial aparezcan con frecuencia entremezclados, deben separarse, de un lado, la realización de proyectos de carácter supramunicipal que consisten frecuentemente en obras públicas autonómicas⁷, y de otro lado, la urbanización o transformación convencional del suelo, que constituye el objeto de estas páginas. La atribución a las Administraciones autonómicas de competencias directas en materia de gestión urbanística está sometida a ciertos límites de carácter material; de forma similar a lo que sucedía en el Derecho preconstitucional⁸, se trata de la realización de actuaciones urbanísticas especializadas, esto es, caracterizadas por los fines a que se destinan estas urbanizaciones. Aunque lógicamente no existe unanimidad en la legislación autonómica reseñada, a grandes rasgos se percibe inmediatamente que las viviendas de protección pública constituyen uno de los fines más destacados de la gestión urbanística autonómica, así como las actuaciones industriales o incluso terciarias. Esta limitación o especialización de la gestión urbanística autonómica está íntimamente ligada al aspecto competencial que trataremos inmediatamente, pues-

6 Sobre los residuos industriales, véase Ortega Bernardo, Julia (2002), así como el prólogo redactado por mí, pp. 21 y siguientes.

7 Es el caso que se enjuicia en la STS de 14 octubre 2008 (Aranzadi 2009/1552): un vertedero –depósito controlado de residuos–, obra pública autonómica y de evidente interés supralocal, porque va a servir a 94 municipios.

8 Es bien conocida en el Derecho preconstitucional la intervención directa del Estado en la transformación del suelo, a través del Instituto nacional de urbanización y el Instituto nacional de la vivienda, con funciones similares, en particular preparación de suelo industrial y construcción de vivienda protegida, a las actuaciones autonómicas que son objeto de estudio en estas páginas. Sobre el Derecho preconstitucional, puede consultarse García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L. (1981:157 y sigs.)

to que en efecto por diversas razones es en los ámbitos reseñados (viviendas de protección pública, etc.) donde está precisamente justificada una intervención autonómica más decidida⁹.

Pero lo más destacable de la legislación autonómica urbanística y territorial es que la atribución a las Administraciones autonómicas de estas competencias de gestión urbanística está estrictamente condicionada. El legislador no establece directamente una competencia autonómica de gestión urbanística en las materias reseñadas, sino que, muy cautelosamente, se limita a regular un procedimiento en virtud del cual la Administración autonómica puede decidir que una determinada actuación es de interés supramunicipal, y en consecuencia su ejecución corresponde a la Administración autonómica. Este paso previo de la declaración de interés supramunicipal (o expresiones equivalentes, interés regional, etc.) revela la situación intermedia en que se encuentran las Administraciones autonómicas en estos casos, puesto que en definitiva implícitamente se está partiendo de la idea de que nos encontramos ante una competencia en principio municipal, que dadas ciertas circunstancias puede convertirse en autonómica.

De entrada, conviene señalar que no todas las leyes autonómicas acogen de una manera explícita esta separación entre la declaración de interés supramunicipal y la tramitación subsiguiente de la actuación urbanística. Desde luego, esta es la situación más frecuente. Así, el artículo 32.3 de la ley de La Rioja establece que el *“Consejo de Gobierno deberá pronunciarse con antelación exclusivamente sobre el interés supramunicipal de la actuación y sobre su ámbito territorial”*; lo mismo viene a decir el artículo 38. 1 de la ley andaluza 1/1994 antes reseñada; o el artículo 77.1 de la ley 5/1999 de Aragón, que reproducen el ahora vigente artículo 89 de la ley 3/2009, y el artículo 35 de la ley 4/2009 también de Aragón. Lo mismo cabe decir de la ley canaria antes citada, Decreto legislativo 1/2000, en el artículo 25. 4; o de la ley cántabra 2/2001, artículo 28. 1 cuya formulación es muy explícita: *“con carácter previo a la aprobación de un proyecto singular deberá producirse la declaración formal del interés regional”*. Igualmente, el artículo 62.2 de la ley extremeña 15/2001, o el artículo 22.4 de la ley gallega 10/1995; en el mismo sentido, y sin ánimo exhaustivo, el artículo 42.4 de la ley foral navarra /35/2002 (declaración del Gobierno de Navarra de un plan o proyecto sectorial como de incidencia supramunicipal).

9 Esta limitación o especialización de la gestión urbanística autonómica no debe desligarse del respeto a la autonomía local. En este contexto han de entenderse las Sentencias del Tribunal superior de justicia de Extremadura de 27 febrero 2009 (Aranzadi 2009/398), y de 19 enero 2010 (Aranzadi 2010/220), que anularon el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 44/2007, de 20 marzo, de Ordenación del Uso Extensivo de Suelos no Urbanizables para Actividades Turísticas y Fomento de Actuaciones para la Atención de Personas Mayores en Ciudades Mixtas, por contravenir la ley urbanística y territorial de la Comunidad Autónoma antes citada. El Decreto cuestionado articulaba estas actuaciones urbanísticas en torno a la figura de los proyectos regionales, cosa que el Tribunal no admite porque no están expresamente previstas en la ley. Con independencia de la cuestión de la legalidad del Reglamento, el problema de fondo es que la asignación de competencias a la Comunidad Autónoma, por un proceso de absorción de las competencias urbanísticas municipales, sólo puede proceder de la ley, y según hemos señalado, esta ley autonómica, como las restantes, sólo prevé la implicación de la Administración autonómica para actuaciones urbanísticas muy determinadas, y no para cualquier finalidad, como podían ser las “ciudades mixtas” del Decreto anulado.

En otros casos, no está expresamente prevista esta declaración de interés regional (o supramunicipal, o autonómico, etc.), pero del conjunto del procedimiento y documentación se deduce la misma conclusión, puesto que en todos los casos sin excepción se prevé que la Administración autonómica habrá de justificar el carácter regional de la medida; éste es el caso, señaladamente, del Decreto legislativo de Castilla-La Mancha 1/2004, cuyo artículo 20. 1, a) prevé entre las determinaciones de los proyectos de singular interés la necesidad de *“justificación de su interés social o económico de carácter regional”*.

La diferencia, por tanto, entre aquellos supuestos que son mayoría de leyes autonómicas en las que se prevé una previa declaración del interés supramunicipal, y una posterior tramitación de la actuación urbanística, frente a aquellos otros en que se tramita todo conjuntamente, es realmente secundaria, puesto que sea en un caso o sea en el otro la Administración autonómica deberá justificar la necesidad o la conveniencia de atribuir a la Administración autonómica la actuación urbanística, desplazando por tanto la primitiva competencia municipal. Una separación entre ambas fases, declaración de interés supramunicipal y proyecto técnico-urbanístico, permite apreciar con más claridad el proceso de reformulación y absorción competencial autonómica que aquí se produce, pero en la práctica viene a ser lo mismo, sobre todo si analizamos este asunto desde la perspectiva del control judicial de este tipo de actuaciones: en ambos casos, ya sea una vez producida la declaración de interés supramunicipal, o la aprobación del conjunto de la actuación, estará facultado el Ayuntamiento correspondiente para recurrir ante los Tribunales la decisión de la Comunidad Autónoma por privarle de sus competencias¹⁰.

Estas declaraciones de interés supramunicipal, expresión de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de gestión urbanística, tienen por tanto un alto componente de subsidiariedad. Sólo están justificadas cuando, por las características de la actuación, se produce un desbordamiento del ámbito municipal, que constituye la clave para entender el significado del interés supramunicipal, y que el legisla-

¹⁰ Puede recurrir el Ayuntamiento u otros interesados, como sucede en el asunto enjuiciado por la Sentencia del Tribunal superior de justicia de Extremadura de 23 julio 2009 (Aranzadi 2009/654): en este caso la Administración autonómica había declarado de interés regional una actuación urbanística destinada a la construcción de un número muy considerable de viviendas de protección pública (Proyecto de Interés Regional para la reclasificación y ordenación de terrenos situados en la finca Mejostilla de Espadero, situada en el término municipal de Cáceres); pero en la tramitación posterior –la propiamente técnico-urbanística– se pone de manifiesto que la urbanización rompe la continuidad con la trama urbana así como que los terrenos estaban incluidos en una zona especial de protección de aves, lo que obliga a la Comunidad autónoma a denegar el otorgamiento de la aprobación inicial del proyecto. Contra este acto denegatorio recurren los promotores interesados, estimando que existe una obligada continuación entre la declaración de interés regional, y la tramitación técnico-urbanística subsiguiente, argumento que correctamente desestima el Tribunal.

Aunque la separación entre las dos fases (la competencial o declaración de interés regional, y la tramitación técnico-urbanística) no debió impedir a la Administración autonómica apreciar ya en la primera fase la ilegalidad e imposibilidad de realización del proyecto porque el suelo estaba protegido por la indicada razón ambiental. En suma, la declaración de interés regional podría haber generado, dado el caso, responsabilidad administrativa, pero nada más.

dor autonómico en general suele calificar como actuaciones especialmente relevantes por su magnitud, o su proyección económica y social (ejemplo, artículo 38.1 de la ley andaluza 1/1994)¹¹. Naturalmente, la envergadura o trascendencia supramunicipal de una actuación urbanística malamente se puede establecer *a priori*, pues en este caso lo haría ya el propio legislador de una manera directa, y sin pasar por la intervención de los Gobiernos autonómicos como veremos inmediatamente; al contrario, sucede que la trascendencia o envergadura de la actuación está estrechamente relacionada con las capacidades de los municipios afectados, y esto es lo que convierte la decisión de los ejecutivos autonómicos en materia especialmente delicada desde la perspectiva de la garantía de la autonomía local.

No existe, en efecto, un único rasero de lo que deba entenderse por actuación urbanística de interés supramunicipal, ni siquiera en una Comunidad Autónoma; antes al contrario, dependerá muy especialmente de la capacidad económica, de gestión urbanística, etc. de que pueda hacer gala el Ayuntamiento o Ayuntamientos concernidos, y es perfectamente posible que dentro de una misma Comunidad Autónoma una determinada actuación deba ser asumida por la Administración autonómica dadas las escasas capacidades de los municipios afectados, mientras que la misma actuación puede muy bien ser acometida por otros Ayuntamientos que por diversas razones de población, recursos, etc. estén capacitados para ello sin necesidad de intervención autonómica. Una vez más, el principio señalado en el artículo 2. 1 de la ley 7/1985, de bases del régimen local, esto es, la capacidad de gestión de la entidad local, debe ser traído aquí a colación porque condiciona por completo el juego entre la competencia municipal y la intervención autonómica.

La declaración de interés supramunicipal de una actuación urbanística, para su traslado competencial al ámbito autonómico, requiere en consecuencia una apreciación o justificación tanto de las características concretas de la actuación proyectada (por razón de su trascendencia económica, social –viviendas de protección pública sobre todo–, etc.), como del hecho de la insuficiencia de las capacidades municipales

11 Véase a este respecto el Decreto de la Xunta de Galicia 80/2000, de 23 marzo, art. 4, por el que se desarrolla la ley autonómica antes citada: “Para declarar la incidencia supramunicipal de la infraestructura, dotación o instalación, a los efectos previstos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia, y de conformidad con su art. 22.1.º, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Los efectos positivos que produzca para el medio ambiente, el paisaje rural y el patrimonio cultural.
- b) La contribución al desarrollo sostenible social y económico de Galicia.
- c) La población beneficiaria de la infraestructura, dotación o instalación.
- d) La función vertebradora y estructurante del territorio que conlleve tal actuación.
- e) El asentamiento de la infraestructura, dotación o instalación sobre varios términos municipales.
- f) Cualquier otro criterio que contribuya directamente a los objetivos fundamentales enunciados en el art. 3 de la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia>.

Véase la Sentencia del Tribunal superior de justicia de Galicia de 20 enero 2010 (Aranzadi 2010/221) que estima ajustado a la ley autonómica la declaración como proyecto sectorial de incidencia supramunicipal, del asentamiento industrial de Lourizán-Pontevedra, con un componente medioambiental e hidráulico muy destacado. No se trata en este caso de una actuación urbanística, sino de los supuestos antes señalados de proyectos, obras públicas o instalaciones o dotaciones, en que se produce el desbordamiento del ámbito local.

para afrontar dicha actuación urbanística¹². Cuando se produce esta conjunción de circunstancias está justificada esa especie de “salto” competencial del ámbito municipal al ámbito autonómico que –repetimos– no dimana directamente de la ley, sino a través de una decisión de los ejecutivos autonómicos¹³.

Esta declaración de interés supramunicipal (o regional, etc.), tanto si se ha producido previamente, como si forma parte de la documentación técnico-urbanística, es susceptible de control judicial ordinario. Se trata, desde luego, de una decisión en que el componente de discrecionalidad administrativa es innegable, sin perjuicio de que debemos recordar lo ya señalado, a saber, que esta decisión se mueve entre las características, la magnitud o la envergadura de la actuación por un lado, y las capacidades de los entes locales afectados por otro. Pero está claro en todo caso que corresponde a los Tribunales de lo contencioso, dado el caso, pronunciarse sobre si los motivos o la “justificación” alegadas por los Gobiernos autonómicos se ajusta a Derecho o no. Esto significa en la práctica poner a los Ayuntamientos, en un punto especialmente delicado, bajo el paraguas protector de lo contencioso-administrativo.

Al margen de las especialidades propias de la legislación urbanística comentada, lo que está aquí en cuestión es dirimir si el asunto (la actuación urbanística referida) es de interés local, o por el contrario reviste interés supralocal, y debe trasladarse la competencia ejecutiva a la Comunidad Autónoma. Como es bien sabido, nuestra jurisprudencia ha desarrollado desde hace 20 años unos criterios bastante precisos para delimitar, en el ámbito de los controles autonómicos sobre los entes locales, cuando un determinado asunto desborda el interés local, para convertirse en supralocal, y por ende la entidad del control autonómico pasa también del estricto control de legalidad al de oportunidad¹⁴.

Pues bien, en el control de las declaraciones de interés supramunicipal para la realización de una actuación urbanística sucede algo muy parecido, por no decir igual. En el caso anterior nuestra jurisprudencia se ha pronunciado sobre la trascendencia local o supralocal de un determinado asunto a propósito de la entidad de los controles que podían ejercitar las Comunidades Autónomas sobre los Ayuntamientos; en el

12 La justificación de la intervención autonómica debe estar, por tanto, especialmente motivada. No sirven alusiones genéricas, como es el caso de la reciente Sentencia del Tribunal superior de justicia de La Rioja de 11 febrero 2010 (referencia 67/2010), que, al enjuiciar la declaración de interés regional de una “Ecociudad” promovida por la Administración autonómica, se limita a decir que “trasciende al municipio en que se ubica pretendiendo tener un efecto de carácter ejemplificador a nivel regional. Se trata de una actuación dirigida a conseguir una urbanización novedosa, que supere los parámetros mínimos del código de la edificación en cuanto a las viviendas y los parámetros o estándares urbanísticos en cuanto a la propia urbanización...”.

13 Como sucede en otros sectores de nuestra legislación administrativa, se atribuye al Gobierno correspondiente la adopción de una decisión excepcional, que rompe la aplicación ordinaria de la ley: éste es, en definitiva, el sentido de las autorizaciones excepcionales para edificar vivienda residencial en suelo no urbanizable, o las autorizaciones asimismo excepcionales que puede otorgar el Consejo de ministros en la zona de servidumbre de protección de la ley de costas, a tenor del artículo 25. 3 de la misma.

14 Sobre esto, véase mi artículo “El interés supralocal...” (2006: 199-226). Véase asimismo Baño León, J.M., “Los Planes autonómicos...” (2005: 812 y sigs.)

caso presente lo que está en cuestión es la atribución competencial, o para decirlo mejor, el paso de la atribución de los Ayuntamientos a las Comunidades Autónomas en ciertas circunstancias. Pero desde el punto de vista del control judicial, y el tipo de mecanismos que requiere, ambas situaciones son idénticas: de hecho, en los dos casos lo que se le plantea al juez es pronunciarse sobre el interés local o supralocal del asunto, sobre una cuestión de tipo competencial. Del mismo modo que la jurisdicción contencioso-administrativa ha asumido con rigor dilucidar la amplitud de los controles sobre los entes locales en función del interés local o supralocal en juego, en estricta derivación del artículo 137 de la Constitución, nada debe impedir aplicar los mismos criterios de análisis y de separación de lo local y lo supralocal para pronunciarse sobre si las intervenciones autonómicas directas en materia de gestión urbanística por la vía de la declaración de interés supramunicipal se ajustan a Derecho.

Parece conveniente, en efecto, subrayar el pleno control de la jurisdicción sobre estas declaraciones autonómicas de interés supramunicipal, puesto que pudiera entenderse, aún solapadamente, que la mera intervención de los Ayuntamientos afectados por la vía del trámite de audiencia es condición suficiente para provocar el “traslado” de la competencia del ámbito municipal al autonómico sin mayores consecuencias.

El trámite de audiencia en estas actuaciones urbanísticas autonómicas está desde luego previsto con carácter general. Así sucede en la ley riojana antes citada, artículo 32. 3, o en la andaluza, artículo 38. 2; también lo estaba en la antigua ley aragonesa, artículo 77. 2, y en la vigente 3/2009, en el artículo 35. 4. Lo mismo sucede en la ley canaria citada, artículo 26. 1, c), o sin ánimo de ser exhaustivos en la ley extremeña también citada, artículo 62. 3, a). No puede entenderse que la audiencia a los entes locales afectados, como la que se practica en favor de otros interesados, satisfaga la competencia urbanística local y la necesaria coordinación administrativa¹⁵. A mi modo

15 Véase si no la situación que da lugar a la Sentencia antes citada del Tribunal superior de justicia de Extremadura 2009/654. En la tramitación de la declaración de interés regional ya el Ayuntamiento concernido (el de Cáceres) había advertido de la radical discontinuidad del proyecto regional con respecto a la trama urbana existente, observación que fue obviada en este momento, aunque en el análisis posterior de la documentación técnico-urbanística la Administración autonómica no tiene más remedio que tenerla en cuenta. Pues bien, nótese como el Tribunal en la citada sentencia, FJ 5, retoma el razonable argumento municipal, expresión en definitiva de la competencia sobre los servicios locales y redes de toda clase que se verían afectados por el proyecto regional. *“No podemos dejar de mencionar que muchos de estos problemas fueron observados por el Ayuntamiento de Cáceres durante el trámite de audiencia para conceder la Declaración de Interés Regional. La Corporación Local señalaba que se iba a crear un núcleo urbano totalmente aislado del resto de la ciudad, carente de cualquier conexión con ella y con notables problemas a la hora de llevar los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, transporte urbano, etc. a dos kilómetros del límite del actual casco urbano. La creación de este P.I.R. condicionaría de forma sustancial el futuro desarrollo de la zona norte de la ciudad de Cáceres. Obstáculos que si bien no impidieron la Declaración de Interés Regional al cumplirse con el objetivo del artículo 60,2,b) de la Ley 15/2001, no cabe duda que imposibilitan la aprobación del P.I.R. al haberse concretado a la vista de la documentación presentada y defectos observados”*.

No creo por ello que el simple y genérico trámite de audiencia a los Ayuntamientos sea suficiente para asegurar la coordinación administrativa de unas actuaciones urbanísticas que, se mire por donde se mire, siempre tendrán una fuerte impronta local.

de ver, tal interpretación constituye una tergiversación del principio de autonomía-participación. Ni parece que la simple intervención de los Ayuntamientos a través del trámite de audiencia satisfaga el referido derecho de participación local¹⁶, ni, por lo que ahora nos interesa, puede entenderse que de este modo está satisfecha la intervención local en el ámbito de la gestión urbanística, y por lo tanto el recurso en vía judicial sería improcedente.

Al contrario, con independencia del valor del trámite de audiencia en estos procedimientos, que es innegable, nada debe impedir que los entes locales puedan recurrir en vía contencioso-administrativa las referidas declaraciones de interés supramunicipal (o la justificación del interés supramunicipal o regional cuando ésta va incluida en el conjunto de la documentación técnico-urbanística). Pues es evidente que en todos estos casos está en juego el mismo problema de traslado de la competencia del ámbito local al autonómico, y por lo tanto la Administración autonómica al efectuar dichas declaraciones o justificar dichas actuaciones debe seguir un estricto criterio de proporcionalidad: es decir, adoptar la medida que sea menos lesiva a la autonomía local. O dicho con otras palabras, debe procurarse, en caso de que se considere que la actuación urbanística desborda el ámbito local, la incorporación de los entes locales en la medida que se considere conveniente. En este sentido, merece considerarse con atención la fórmula adoptada por la legislación aragonesa, en concreto la ley 3/2009 antes citada, cuyo artículos 93 y siguientes exigen la creación de un consorcio para la gestión de la actuación urbanística, en el cual tendrán parte junto a la Administración autonómica, las entidades locales afectadas así como otras entidades públicas o privadas que puedan tener intereses concurrentes. Esta parece una fórmula, no sólo más razonable desde una perspectiva general, sino la constitucionalmente exigible, si realmente se quiere que el principio de autonomía-participación no termine por convertirse en una cáscara vacía, o en un fácil expediente para vaciar las competencias locales prácticamente sin control de ninguna especie. Esto supone, de hecho, incorporar rasgos obligatorios a la suscripción de los convenios interadministrativos¹⁷.

16 “Umbral mínimo” es la expresión utilizada en la jurisprudencia constitucional.

17 En el mismo sentido, es criticable que algunas leyes autonómicas, además de trasladar a la Administración autonómica la gestión de estas actuaciones urbanísticas, las eximen de licencia municipal en la ejecución de las obras. Así sucede, por ejemplo, en la ley antes citada de Castilla-La Mancha, Decreto legislativo 1/2004, artículo 22: “*dichos proyectos (de singular interés), que, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias, no estarán sujetos a licencia municipal...*”.

La mezcla a que antes hemos aludido de obras públicas, por un lado, y actuaciones urbanísticas convencionales, por otro, que constituyen el contenido de estos proyectos o actuaciones autonómicas puede estar en el origen de esta exención de la licencia municipal, en la medida en que, siguiendo la tradición por otro lado discutible de la legislación estatal, se procura la exención de la licencia municipal en las obras públicas. Pero trasladar esta misma regla a actuaciones urbanísticas convencionales, suprimiendo de un tajo toda intervención municipal, a mi modo de ver, rompe el principio de proporcionalidad en el sentido indicado: el legislador, y los Gobiernos autonómicos en aplicación de las normas establecidas, deben guiarse por un criterio de proporcionalidad o de menor lesión de la autonomía local. No se entiende, en efecto, que la envergadura o la trascendencia de una actuación urbanística, que fuerce el traslado al ámbito autonómico, deba justificar la exclusión de la licencia municipal de obra. (Véanse al respecto las atinadas observaciones de Baño León, José María, sobre la aplicación del principio de proporcionalidad para la defensa de la autonomía local, en: “Los Planes autonómicos...”, cit., pp. 815 y siguientes).

BIBLIOGRAFÍA

- Baño León, J.M. (2005) “Los Planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”, en: *Informe de las Comunidades Autónomas*, Institut de Dret públic, Barcelona, 812 y sigs.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2007) “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, en: *Publicaciones de la asociación española de profesores de Derecho administrativo*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 13 y sigs.
- Díaz Lema, José Manuel (2006), “El interés supralocal como medida del control sobre las entidades locales. En especial, en el ámbito urbanístico”, *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, 300-301, 199-226.
- García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L. (1981), *Lecciones de Derecho urbanístico*, Cívitas, Madrid, 157 y sigs.
- Ortega Bernardo, Julia (2002), *La intervención pública en la gestión de los residuos industriales*, Montecorvo, Madrid.
- Velasco Caballero, F. (2007), “Autonomía municipal”, en: *Publicaciones de la asociación española de profesores de Derecho administrativo*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 41 y sigs.

Recibido: 5 de mayo de 2010

Aceptado: 3 de septiembre de 2010

En algunos de los conflictos que han llegado a los tribunales la exención de la licencia municipal tiene un indudable protagonismo. Es el caso de la STS 2009/1552, antes citada, que consideró procedente la exención de licencia municipal. Pero téngase presente que se trataba de una obra pública (un vertedero supramunicipal). Algo parecido sucede en la Sentencia también citada del Tribunal superior de justicia de Galicia 2010/221, que avala también la innecesariedad de la licencia municipal porque determinadas obras hidráulicas formaban parte decisiva del proyecto regional del asentamiento industrial debatido.

No sería correcto, sin embargo, a mi entender, trasladar este mismo criterio a actuaciones urbanísticas convencionales de las Comunidades Autónomas.