



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS
DE GRAN CANARIA

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ESCUELA DE DOCTORADO

PROGRAMA DE DOCTORADO: ISLAS ATLANTICAS: HISTORIA,

PATRIMONIO Y MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

***TESIS DOCTORAL: LA ARTICULACION DE LA AUTONOMIA LOCAL DE ISLAS Y
MUNICIPIOS EN EL AMBITO MATERIAL DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y
EL URBANISMO***

DOCTORANDA: MARIA MERCEDES CONTRERAS FERNANDEZ

PUERTO DEL ROSARIO, JUNIO 2019

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincera gratitud a mi director de tesis, el Profesor Don Ángel Menéndez Rexach, por su generosidad, paciencia y dedicación. Sus conocimientos, su experiencia y su mesura han sido imprescindibles para llevar a término el presente trabajo.

Al Profesor Don José Suay Rincón, por su colaboración en la codirección de la tesis; al Profesor Don Fernando Alves Correia, por su tutoría durante la estancia en la Universidad de Coimbra y al Profesor Don Santiago de Luxan Meléndez por su tutoría durante el transcurso del doctorado.

A mi amigo Suso, por acompañarme en este viaje.

A mi familia.

**D/D^a. Santiago de Luxán Meléndez COORDINADOR/A DEL
PROGRAMA DE DOCTORADO..Islas Atlánticas
DE LA UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA,**

INFORMA,

Que la Comisión Académica del Programa de Doctorado, en su sesión de fecha 10 de julio de 2019 tomó el acuerdo de dar el consentimiento para su tramitación, a la tesis doctoral titulada ".La articulación de la autonomía local de islas y municipios en el ámbito material de la ordenación del territorio y el urbanismo" presentada por el/la doctorando/a D/D^a Mercedes Contreras Fernández y dirigida por el/la Doctor/a..... Ángel Menéndez Rexac y José Suay Rincón

Y para que así conste, y a efectos de lo previsto en el Artº 11 del Reglamento de Estudios de Doctorado (BOULPGC 7/10/2016) de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, firmo la presente en Las Palmas de Gran Canaria, a 10.de Julio de dos mil 2019

**Santiago
de Luxán
Meléndez**

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
ESCUELA DE DOCTORADO

Programa de doctorado ISLAS ATLANTICAS: HISTORIA, PATRIMONIO Y MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

Título de la Tesis

La articulación de la autonomía local de islas y municipios en el ámbito material de la ordenación del territorio y el urbanismo

Tesis Doctoral presentada por D/D^a María Mercedes Contreras Fernández

Dirigida por el Dr/a. D/D^a. Angel Menéndez Rexach

Codirigida por el Dr/a. D/D^a. José Suay Rincón

El/la Director/a,

El/la Codirector/a

El/la Doctorando/a,

(firma)

Las Palmas de Gran Canaria, a 2 de Julio

de 2019



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ESCUELA DE DOCTORADO

PROGRAMA DE DOCTORADO: ISLAS ATLANTICAS, HISTORIA,

PATRIMONIO Y MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

***TESIS DOCTORAL: LA ARTICULACION DE LA AUTONOMIA LOCAL DE ISLAS Y
MUNICIPIOS EN EL AMBITO MATERIAL DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y
EL URBANISMO***

DOCTORANDA: MARIA MERCEDES CONTRERAS FERNANDEZ

DIRECTOR: DON ANGEL MENENDEZ REXACH

CO-DIRECTOR: DON JOSE SUAY RINCON

PUERTO DEL ROSARIO, JUNIO 2019

“De todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse. Mediante las relaciones comerciales con otros países podemos obtener más alimentos, más petróleo o más mineral de hierro, a cambio de aquellos artículos o manufacturas que tenemos en abundancia. Pero el abastecimiento de suelo está ya determinado y fijo. Vivimos en un país pequeño y densamente poblado, por lo que la oferta de suelo no sólo está ya determinada, sino que es escasa. Esto hace singularmente importante el deber de planificar correctamente el uso de nuestro suelo. Respecto a la planificación se ha dicho acertadamente que consiste en asegurar un equilibrio apropiado entre todas las demandas de suelo, de tal manera que el suelo se utilice en interés de todo el pueblo”.

“Land Community Act, 1975

¿Qué es entonces el urbanismo en la actualidad?, Sencillamente, una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”

*Tomas-Ramón Fernández
Manual de Derecho Urbanístico.*

INDICE

	Página
I.- INTRODUCCIÓN	8
II.- LA AUTONOMIA LOCAL: ESTADO DE LA CUESTION	20
A) LAS RAÍCES HISTÓRICO-DOCTRINALES DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	20
B) LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DEL CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	25
C) LA INCORPORACIÓN DEL CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL AL CONTEXTO JURÍDICO ESPAÑOL: LA TEORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL.....	27
D) LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	32
E) AUTONOMÍA POLÍTICA & AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA	38
F) LA CONCRECIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL A TRAVÉS DEL SISTEMA DE FUENTES : EL CARÁCTER BIFRONTE.....	42
G) EL ELEMENTO OBJETIVO DE LA AUTONOMÍA LOCAL: EL ÁMBITO COMPETENCIAL.	47
H) AUTONOMÍA LOCAL Y CONTROLES.....	56
I) LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL	73
III.- EL AMBITO MATERIAL DE ACTUACION: LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.....	78
A) APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. DELIMITACIÓN COMPETENCIAL.	80
B) LA EXCLUSIVIDAD DE LA COMPETENCIA: LOS TÍTULOS CONCURRENTES DEL ESTADO Y LA AUTONOMÍA LOCAL.....	93
C) LA ENCRUCIJADA DE LA ORDENACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO.	98
1.- <u>la articulación de competencias en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico municipal.</u>	99
2.- <u>La articulación de competencias con el planeamiento supramunicipal y territorial.</u> ..	109
3.- <u>La articulación de competencias en las actuaciones de interés regional.</u>	114
4.- <u>La sustitución en el ejercicio de las competencias municipales de planeamiento.</u>	114
IV.- UNA REFERENCIA DE DERECHO COMPARADO: EL CASO PORTUGUÉS.....	115
A) LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	115
B) LA POLÍTICA PÚBLICA DE SUELO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO.	123
C) EL SISTEMA DE GESTIÓN TERRITORIAL PORTUGUÉS.....	129
D) LA NECESARIA ARMONIZACIÓN DE INTERESES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO Y LA AUTONOMÍA DE LAS AUTARQUÍAS LOCALES.	135
V.- LA ARTICULACION DE LA AUTONOMIA LOCAL EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN LA LEGISLACION CANARIA.....	144
A) LOS PRIMEROS PASOS: (MEDIDAS URGENTES).....	145

B) LA REAFIRMACIÓN INSTITUCIONAL	148
C) LA STC 61/1997, DE 20 MARZO: LA CLARIFICACIÓN COMPETENCIAL.....	153
D) EL VACÍO NORMATIVO: LA LEY 9/1999 DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y SU REFUNDICIÓN CON LA LEGISLACIÓN DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS A TRAVÉS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2000, DE 8 DE MAYO. FÓRMULAS DE ARTICULACIÓN.....	160
1.- <i>Los límites a la potestad de planeamiento y la consecuencia del régimen de fuera de ordenación.</i>	167
2.- <i>El deber de adaptación o el planeamiento por subrogación</i>	171
3.- <i>La suspensión del planeamiento.</i>	175
E) LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN GENERAL Y DEL TURISMO.....	185
F) LA LEY 6/2009, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA LA DINAMIZACIÓN SECTORIAL Y LA ORDENACIÓN DEL TURISMO. EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS : PLANES SUPLETORIOS Y PLANES O PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN, MEJORA E INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR.	188
G) LA LEY 14/2014 DE 26 DE DICIEMBRE, DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES.	198
H) LA VIGENTE LEY 4/2017 DEL SUELO Y DE LOS ENP DE CANARIAS.....	201
1.- <i>Principios básicos del régimen vigente.-</i>	209
2.- <i>La articulación del proceso de evaluación ambiental.-</i>	215
3.- <i>La confirmación del modelo por el Tribunal Constitucional</i>	225
VI. LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL: PROBLEMAS Y CRITERIOS.	230
A) LA ACTUACIÓN DE LA COTMAC.....	230
B) LA RESOLUCIÓN JUDICIAL DE LOS CONFLICTOS.	240
1.- <i>La articulación de la autonomía CCAA-Cabildos.</i>	240
2.- <i>La articulación de la autonomía Cabildos-Ayuntamientos.</i>	244
VII.- CONCLUSIONES	248
VII.- BIBLIOGRAFIA	257

I.- INTRODUCCIÓN

El poder estatal soberano se constituyó históricamente mediante una centralización progresiva de las prerrogativas de los múltiples centros de decisión política autónoma existentes durante el medievo. El Estado unitario lleva a cabo también la extensión del poder único, central y uniforme a todas las partes del territorio. Tal calificativo de central referido a un sujeto, órgano o ente, refiere que el mismo constituye un centro, el centro jurídico de una colectividad irradiando su influencia hacia todos sus componentes sin distinción alguna. Se consideran así centralizadas todas aquellas actividades o funciones cuya dirección corresponden a un órgano central, esto es, único para todo el Estado.

La centralización es pues un proceso correlativo a la formación misma del Estado, pues desde que aparece un jefe, un líder con poder sobre un territorio y una población concreta, se inicia un proceso centralizador, extendiéndose a todos los aspectos del Estado que tiende con ello a conseguir la unidad: unidad en la justicia, en el ejército, en las finanzas y por supuesto en la Administración.

Es por ello que el poder del Estado unitario abarca a todo el territorio, sin que las demarcaciones internas supongan solución de continuidad.¹

Por el contrario, cuando la dirección de una actividad corre a cargo de órganos no centrales, hablamos de descentralización. El proceso centralizador tiende a lo absoluto, pero llega un momento en que al acumular cierto nivel de poder ha de abrir la mano descargando la decisión de algunos asuntos, dando lugar al proceso contrario, la descentralización, en el sentido político del término, esto es, en función de la unidad política que se haya realizado en un determinado Estado. Así, la descentralización supondría un reparto de funciones entre el poder central y las distintas autoridades

¹ La concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas sus normas sean válidas en todo el territorio sobre el que se extienden frente al orden jurídico descentralizado que cuenta con diferentes esferas espaciales de validez, de tal forma que algunas o todas las normas son válidas únicamente en algunas partes de un territorio determinado. La división territorial del Estado no es otra cosa que la

regionales o locales, de tal forma que en función del reparto gradual la doctrina distinguiría hasta cuatro sistemas de reparto jerarquizados de menos a más: *centralización, descentralización, autonomía y federalismo*.

La aplicación de un sistema de *descentralización* en el ámbito *político* permite un claro dinamismo mediante la traslación de la autoridad de gobierno desde las unidades más elevadas hasta las inferiores.

Según lo anterior, se distingue conceptualmente la centralización o descentralización política de su matiz puramente administrativo, referido al aspecto organizador de la Administración pública, al reconocimiento de personalidad y esfera propia de acción a entes territoriales o institucionales en el cumplimiento de los fines del Estado, aunque ésta última, la descentralización administrativa también puede presentar un aspecto político, primero porque tradicionalmente el problema de la descentralización se ha referido a las relaciones del Estado con las entidades locales, en concreto, con el municipio y la autonomía de éste; segundo, porque obviamente la centralización administrativa refuerza la política; por último por una pretendida identidad de la descentralización con los principios democráticos.

La clave para resolver la frecuente confusión de planos político y administrativo puede estar, como señala ARIÑO ORTIZ², en las palabras de HAURIUO: *”La centralización y la descentralización hacen referencia solamente a la Administración...; no hay más descentralización que la descentralización administrativa, ni más centralización que la centralización administrativa. La pretendida descentralización política obedece a una confusión de planos, pues contempla al Estado en su unidad (en la totalidad de sus funciones), es decir, hace referencia a la idea de la unidad del Estado, oponiéndole a ella el federalismo; la descentralización administrativa, en cambio, no contempla al Estado en su unidad, sino en su diversidad orgánica y hace referencia únicamente a una función del Estado: la Administración. El salto e interferencia entre estos dos planos no trae sino confusión”*. De esta forma, un Estado puede ser unitario pero estar fuertemente descentralizado.

² ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1998) *Principios de descentralización y desconcentración*, en revista Documentación Administrativa núm. 214-1998,p.18 citando a HAURIUO, M. *Etude sur la centralisation, Paris, 1982*.

La técnica de la descentralización administrativa presupone una serie de entidades (territoriales o institucionales) que desarrollan actividad pública más o menos amplia en función de las facultades que se les reconocen y que pueden abarcar desde la gestión y ejecución de asuntos administrativos hasta la propia función legislativa. En el primer caso se habla de entes autárquicos y en el segundo de entes autónomos. Aparecen así, junto a la descentralización, otros términos como son la *autarquía* o la *autonomía* que es preciso deslindar. Nota común a estos conceptos es la transferencia de competencias entre personas jurídicas administrativas, a diferencia de cuando dicha transferencia se produce entre órganos pertenecientes a la misma persona jurídica. En este último caso aparecen conceptos como la delegación o la desconcentración³ que vienen a sumarse a la confusión terminológica .

Respecto de la *autarquía*⁴ es la “ *cualidad jurídica de un ente que deriva de la atribución de ciertos poderes, o bien de la presencia de determinadas características estructurales, ya que, al ente autárquico no puede reconocérsele más que un simple interés legítimo a que el Estado le respete los límites de su propia competencia*”. La *autarquía se manifiesta como una cualidad de la persona jurídica pública descentralizada*. El elemento característico será la naturaleza de esos poderes ejercidos por el ente autárquico, que es administrativa, mientras que el instituto de la autonomía se inserta en el ámbito de la descentralización política en cuanto atañe a la unidad política del Estado⁵ .

La *autarquía* de los entes menores aparece pues en el ámbito de Estados unitarios, llegándose a hablar de autonomía administrativa como sinónimo de *autarquía*. Frente a ésta, se habla de autonomía por su referencia a estados soberanos, dándole así un matiz político.

Por su parte, la *autonomía*, si bien desde un punto de vista etimológico alude a la facultad de dictar normas de carácter obligatorio en un ámbito determinado, desde un punto de vista político va más allá, identificándose con el término de autogobierno,

³ La desconcentración es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente. Por su parte, la delegación es, la traslación por un ente u órgano superior a otro de nivel inferior (aunque es posible que no exista tal relación jerárquica) del ejercicio de una competencia, reteniendo el delegante la titularidad de la misma.

⁴ Definición de VIRGA, P. en FERRANDO BADIA Juan (1978) .Op.cit.p.49.

⁵ GARRIDO FALLA, Fernando (1948). *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, en Revista de Estudios de la vida local núm.37, (enero-febrero 1948)..p.182.

sobre todo porque históricamente, los entes territoriales, los municipios, gozaron de amplios poderes que derivaban de un poder originario concurriendo, dentro de la organización del Estado, al ejercicio del poder soberano.

Una definición clásica es la ofrecida por ZANOBINI para quien es *“la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás Leyes y reglamentos”*⁶

Pero el significado del término autonomía, al igual que ocurre con los anteriormente analizados de centralización o descentralización, e incluso el de autarquía ha ido variando en el tiempo, incorporando variables y matices que lo hacen cada vez más certero, y más allá del significado etimológico del concepto, que como vimos refiere autonormación, cualquier concreción implica tener que contextualizar el significado que queremos darle al término.

La peculiaridad del modelo de organización territorial del Estado Español es que parte del Estado unitario, se inspira en los principios e instituciones del Estado federal y, por último, reconoce una serie de singularidades culturales, geográficas, lingüísticas, institucionales o fiscales propias del Estado regional; pero lo interesante además, es que se apoya en un pilar fundamental o principio que preside las relaciones entre los distintos entes sujetos de derecho publico, que a la vez se reivindica como legitimidad para el ejercicio del ámbito de poder político. Ese pilar o principio es el de autonomía, que en lo que aquí interesa, va referida al conjunto de entidades que conforman el régimen local, esto es, municipios, provincias e islas recogidas en los art.137, 140 y 141 de la CE como partes de una organización territorial del Estado.⁷

⁶ FERRANDO BADIA, Juan (1978) “El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional”. Ed. Tecnos, Madrid, 1978.Op.cit. p53.

⁷ Resulta curioso pero el texto constitucional no recoge de forma explícita más que la autonomía de municipios, provincias y comunidades autónomas, sin que se cite a las “islas”, a las que sin embargo si les reconoce “además” una administración propia en forma de Cabildos o Consejos; quizá en ese adverbio <además> debemos ver el enlace con el reconocimiento en el mismo precepto de un *gobierno y administración autónoma*. CAAMAÑO DOMINGUEZ considera que fue un gesto del constituyente el trasladar a los municipios y provincias de la esfera inicial “*Del Gobierno y la Administración*” del capítulo II del Título V del Anteproyecto de Constitución, al definitivo Título VIII “*De la organización territorial del Estado*”, interpretado de forma inocente como un simple ajuste técnico, pero que ocultaba una razonable cautela y es que la descentralización “política” sólo estaba pensada para Estado y CCAA,

El Discurso Preliminar⁸ a la Constitución de Cádiz de 1812 pronunciado ante la Comisión de la Constitución por don Agustín de Argüelles ya entonces refería “...*Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses; y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos...*”. Lo que demuestra en consecuencia la generalización de la existencia de los Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos desde la propia Constitución de 1812. El art.309 indicaba “*Para el gobierno interior de los Pueblos habrá Ayuntamientos compuestos del Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico , y presididos por el jefe político donde lo hubiere y, en su defecto, por el Alcalde, o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos*”.

Sin embargo, en el ámbito del Archipiélago canario, una vez finalizada la conquista, tanto en las islas de realengo (Tenerife, Gran Canaria y La Palma) como en las de señorío (Lanzarote, Fuerteventura, El Hierro y La Gomera), la organización municipal se dispuso sobre un ámbito insular con un órgano de gobierno denominado Cabildo (como sinónimo de ayuntamiento) compuesto por regidores designados, hasta que la Constitución de Cádiz de 1812 diseñó la nueva organización local apoyada en el municipio constitucional regido por un ayuntamiento elegido por el pueblo, desapareciendo los antiguos Cabildos. El establecimiento a partir del Decreto de 1833 de Javier de Burgos de la división provincial y la asignación a Canarias de una única provincia con capital en Santa Cruz de Tenerife, dio lugar a un enfrentamiento entre distintos centros de poder político y económico, especialmente con Las Palmas (de Gran Canaria), conocido como “pleito insular” o problema canario, que dio lugar al resurgimiento de los Cabildos, esta vez como fórmula de gobierno insular, frente a los dos polos de poder enfrentados (Tenerife y Gran Canaria), que vieron la luz con la Ley de Cabildos de 1912. La actual configuración de la Isla como componente esencial de la

de ahí que desde el principio, la autonomía de las entidades locales se haya interpretado en negativo, en un afán de delimitar, no tanto qué debe ser, como lo que nunca debía ser. CAAMAÑO DOMINGUEZ Francisco (2004). *Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato*. En Revista Española de Derecho Constitucional. Año 24, núm. 70. Abril 2004, p.161.

⁸ Se acepta sin discusión que el citado *Discurso Preliminar* fue obra de don Agustín de Argüelles. En todo caso sí fue quien lo leyó ante las Cortes de Cádiz por acuerdo de la propia Comisión de Constitución, según consta en las Actas de la Comisión de Constitución publicadas bajo la dirección de F, Suarez, Instituto de Estudios Políticos, Sesión del 16 de agosto, Madrid 1976. En “Discurso preliminar a la Constitución de 1812”. Cuadernos y Debates, 213. CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES , Madrid 2011, p.19.

organización territorial de la Comunidad Autónoma⁹ presenta a los Cabildos insulares¹⁰, como institución jurídica pública de gobierno, administración y representación, con una naturaleza bifronte: por un lado como órganos de gobierno y administración propios de la entidad local, dotada de autonomía y, por otro, y aquí está la especialidad, como Instituciones de la Comunidad Autónoma, que asumen la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente .

Esta naturaleza compleja y esta posición como administración intermedia entre el espacio municipal y el regional/estatal, se manifiesta especialmente en el ámbito material de la ordenación del territorio y el urbanismo por la confluencia de una multiplicidad de intereses locales, regionales, estatales e incluso transnacionales sobre un espacio común. Porque, desde el punto de vista territorial, el archipiélago canario es, por definición, un conjunto de islas. Y las islas son trozos de tierra separados por el mar. Por ello, la unidad física, geográfica, no es el archipiélago, sino la isla. Y ello no solo geográficamente, sino también sociológica y económicamente. Esta condición archipelágica demanda soluciones bastante diferentes de las que se han puesto en práctica y de las que puedan articularse para las administraciones públicas en el resto del territorio estatal. Poniendo de nuevo sobre la mesa el debate isla-región, y trayendo hasta nuestros días el viejo pleito insular.¹¹

⁹ Art. 8 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 agosto (BOE 16 agosto 1092). Mediante Ley Orgánica 1/2018, de 5 noviembre se aprobó la Reforma del citado Estatuto. (BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018) indicando expresamente su art.2 dedicado a *Los Poderes de Canarias*, que las islas se configuran como elementos esenciales de su organización territorial.

¹⁰ Finalizada la conquista de Canarias y tanto en las islas de realengo (Tenerife, Gran Canaria y La Palma) como en las de señorío (Lanzarote, Fuerteventura, El Hierro y La Gomera), la organización municipal se dispuso sobre un ámbito insular con un órgano de gobierno denominado Cabildo (como sinónimo de ayuntamiento) compuesto por regidores designados, hasta que la Constitución de Cádiz de 1812 diseñó una nueva organización local apoyada en el municipio constitucional regido por un ayuntamiento elegido por el pueblo, desapareciendo los antiguos Cabildos. El establecimiento a partir del Decreto de 1833 de Javier de Burgos de la división provincial y la asignación a Canarias de una única provincia con capital en Santa Cruz de Tenerife dio lugar a un enfrentamiento entre distintos centros de poder político y económico, especialmente con Las Palmas (de Gran Canaria), conocido como pleito insular o problema canario, que dio lugar al resurgimiento de los Cabildos, esta vez como fórmula de gobierno insular, frente a los dos polos de poder enfrentados (Tenerife y Gran Canaria), que vieron la luz con la Ley de Cabildos de 1912.

¹¹ RAMIREZ MUÑOZ, Manuel (1995) destaca las palabras de Antonio de Bethencourt Massieu en el prólogo a su libro *“Historia del Cabildo insular de Gran Canaria (1913-1936)”*... «la resurrección del insularismo en toda su virulencia arranca de la nueva articulación del Estado Español, integrado por regiones autónomas, como establece el Capítulo VIII de la Constitución de 1978 ¿Por qué? Simplificando, pienso que nuestros políticos carecían de conocimientos históricos. En consecuencia,

Desde la perspectiva institucional la preexistencia de los cabildos insulares como instituciones insulares, y su posterior configuración como instituciones de la Comunidad Autónoma, determinan que en Canarias el reparto competencial¹², en especial en la materia de la ordenación del territorio y el urbanismo, haya de prestar especial atención a estas instituciones.

Hace poco más de un siglo, y en el contexto histórico del llamado “pleito insular”¹³, o “problema canario”, el acierto de destacadas figuras de la época como Pedro Pérez Díaz¹⁴ desde la isla de La Palma, Manuel Velázquez Cabrera¹⁵ desde la isla de

ansiosos de disfrutar de un poder omnímodo que les permitirá despertar la conciencia regional, cometieron el error de trasladar el administrativo del poder central, en todo lo que no vedaba la Constitución, al Gobierno y al Parlamento de la Comunidad. Olvidaron y hasta procuraron aminorar el papel de los Cabildos Insulares, sin percibir que más que reforzar la Región, reinstauraban la Provincia. De nuevo el pleito insular estaba servido y en estos años ha ido in crescendo de tal manera, que hasta ha surgido la idea, todavía minoritaria, de la biautonomía. El error estuvo, en no haber transferido desde un principio y potenciar los Cabildos Insulares, que con su larga experiencia y una estructura eficiente, la tenían en mucho mayor grado que la improvisada del Gobierno autónomo, pues éste no tenía ninguna.” En *La constitución de los Cabildos Insulares dentro del conflicto isla-región*. En Boletín Millares Carló núm. 15. Centro Asociado UNED. Las Palmas de Gran Canaria, 1996. Pp. 280-281.

¹² A raíz del proceso operado en Canarias a partir de la Ley Territorial 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (reformada por la Ley 14/1990, de 26 de julio) se llevó a cabo un amplio traspaso de competencias a los Cabildos insulares desde el ente autonómico y que aquellos ejercen en régimen de competencias propias, materializándose a través de un buen número de Decretos.

¹³ Con ello se denomina o conoce al proceso de enfrentamiento político que históricamente ha enfrentado a las élites políticas, económicas y sociales de Gran Canaria y Tenerife, primeramente por la capitalidad de la única provincia y después por la división provincial, lo que dio lugar al surgimiento de la institución de los Cabildos insulares, como una reacción del resto de islas para garantizar una defensa de sus propios intereses y participación en el gobierno de la región. Un completo estudio de este proceso histórico puede verse en GUIMERA PERAZA, Marcos (1967) núm.13-1967 “El pleito Insular. La capitalidad de Canarias (1808-1839)”; núm.14 (1968) “El pleito insular. La división de la provincia (1840-1873)”; núm 16-1970 “El pleito insular. La pugna por la hegemonía canaria (1874-1900)”. Núm. 18-1972 “El pleito insular: el divisionismo, las asambleas y los Cabildos (1901-1917)” Anuario de Estudios Atlánticos (AEA) Madrid-Las Palmas.

¹⁴ Pedro Pérez Díaz (La Palma, 1865-1930), Letrado del Consejo de Estado, defendió la existencia de un organismo administrativo insular que diera unidad a las aspiraciones y a la vida de relación de cada isla, al que llamó diputación o asamblea que plasmó en su obra “El problema canario” (1910), considerado anteproyecto de la Ley de Cabildos de 1912; pero también destacó como avanzado regionalista. Así, partiendo de la autonomía individual, abogaba por el respeto de la autonomía municipal y por recuperar la regional entendiendo ésta como la facultad que tenía la región para decidir por sí misma en los asuntos que eran de su exclusiva competencia, apostando por la creación de organismos regionales, aunque de una forma moderada, con reparos para conceder una autonomía política ya que identificaba ésta con soberanía, ante el riesgo de que la situación derivase en una auténtica autarquía que pusiese en peligro la unidad que representaba el Estado. Reflexión extraída de las notas preliminares de RODRIGUEZ RODRIGUEZ Juan Jose a la edición de PEREZ DIAZ Pedro “Autonomía Insular y regional”. Cuadernos Insulanos. Cartas Diferentes Ediciones, La Palma 2017. También en RODRIGUEZ RODRIGUEZ Juan José (2012) “Pedro Pérez Díaz y los Cabildos Insulares”. Excmo. Cabildo Insular de La Palma

¹⁵ Manuel Velázquez Cabrera (Fuerteventura 1863-1916), político y abogado que en su intento de evitar que Tenerife y Gran Canaria decidieran siempre resolver todos los asuntos canarios sin tener en cuenta las islas menores, decidió elaborar un Plebiscito donde se recogiera la postura de dichas islas menores: autonomía para cada una. MELIAN GONZÁLEZ Maria Elsa (2010). *Manuel Velázquez Cabrera y la política canaria entre 1906 y 1912*, en TEBETO. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura.

Fuerteventura, o Benito Pérez Armas desde la isla de Tenerife, lograron convencer para implantar un sistema de gobierno adecuado para el archipiélago partiendo de la isla y que tuvo su plasmación en la Ley de Cabildos de 11 de julio de 1912, sistema que pervivió a través de distintos regímenes políticos adquiriendo el suficiente arraigo en el régimen local español hasta llegar a nuestros días con la vigente Ley autonómica de Cabildos 8/2015, pasando por el propio reconocimiento constitucional en el art.141 y el Estatuto de Autonomía.

Pero lo relevante de esta institución singular que son los Cabildos no es sólo el reconocimiento de su naturaleza bifronte como órgano de gobierno y administración de la isla como entidad local, y a la vez como institución inserta en la organización de la Comunidad Autónoma, sino la repercusión que ésta doble naturaleza puede llegar a tener en el régimen competencial, lo que les permitirá operar en distintas áreas de la acción pública (aguas, medio ambiente, ordenación territorial, turismo, etc) para satisfacer las necesidades de la isla, y ello desde la titularidad de competencias propias pero también atribuidas por delegación o transferidas por la propia CCAA, a las que se sumarán aquellas expresamente asignadas por su condición de instituciones autonómicas, como son la iniciativa legislativa ante el parlamento de Canarias, la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos autonómicos, la representación ordinaria en cada isla de la administración autonómica, el ejercicio en nombre de ésta de cualquier competencia que la CCAA no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, la definición de una política económica insular bajo la coordinación del Gobierno de Canarias y el ejercicio de todas aquellas competencias que se les transfieran o deleguen como instituciones de la CCAA.

En este modelo de organización territorial resaltan dos notas características, por un lado el necesario reconocimiento de la diversidad y de los hechos diferenciales, pero a la vez la preocupación por el necesario aseguramiento de unos niveles de cohesión interterritorial; es precisamente de aquí donde pudieran surgir y de hecho surgen los principales problemas que atentan contra la definición del modelo, especialmente en un ámbito material como es la ordenación del territorio y del urbanismo, por la confluencia de una multiplicidad de intereses locales, regionales, estatales e incluso transnacionales sobre un espacio común.

Anexo 6: Manuel Velázquez Cabrera y el Plebiscito de las Islas Menores. Puerto del Rosario, 2010, pp. 189-219.

Es éste pues el punto de partida para una investigación académica que tiene por objeto realizar una aproximación acerca de cuál sea el alcance y significado del concepto de autonomía local conforme al contenido asignado por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, y en el marco de la garantía constitucional de la institución, en el concreto ámbito material de la ordenación del Territorio y Urbanismo, pero también su articulación en el binomio Cabildos-Ayuntamientos con la propia CCAA para la mejor gestión de los intereses que le son propios ; y todo ello en el contexto sociopolítico, económico y jurídico del Archipiélago canario.

Decidir acerca de la definición, tramitación y aprobación del modelo territorial propio; ello sin perjuicio de la existencia de otros intereses “suprainsulares” y por tanto del juego de competencias concurrentes sobre el mismo espacio por parte de otras Administraciones territoriales y del propio Estado, lo que obliga a buscar fórmulas que, en cada caso, permitan su concreta articulación.

El objetivo pretendido con el trabajo de investigación realizado se ha centrado pues, en la compleja articulación de las relaciones entre las distintas entidades públicas territoriales titulares de intereses en los ámbitos materiales definidos, ordenación del territorio y urbanismo, en un intento de clarificar cuál ha de ser el papel que los actores principales, las distintas entidades territoriales, deben desempeñar; analizar la fórmula más adecuada para la acción de gobierno y administración de cada una de las Administraciones públicas implicadas en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, teniendo en cuenta que dicha acción ha de articularse desde el papel que la Constitución y el llamado “bloque de la constitucionalidad” ha fijado para cada una de ellas.

Asistimos además a cambios en el concepto y entendimiento del “Territorio” y de la propia “ciudad”. Por esta razón, al objetivo principal se une un objetivo secundario, pero no por ello menor o de menos importancia, y que es la contextualización del territorio y la ciudad como ámbitos definidos donde ejercer la acción de gobierno en función del interés de cada uno de los sujetos implicados.

Las hipótesis de trabajo pues, aunque son múltiples, se reducirán básicamente a dos:

- Una primera que partiría de un status quo, esto es, del análisis de la situación existente al inicio del trabajo, 2016, en el contexto político, jurídico y económico de la Comunidad Autónoma de Canarias inmersa en un proceso de cambio normativo en la materia estudiada pero resultado del bagaje normativo generado durante casi treinta años de autonomía, y que presenta importantes disfunciones respecto de la adecuación del sistema a una gestión eficaz de los instrumentos aplicables a los municipios, islas y comunidad autónoma, provocando desajustes entre las necesidades sociales y la respuesta desde la ordenación a los problemas relativos a la distribución de los usos y formas en el territorio en cualquiera de sus escalas.

- Una segunda hipótesis, sin datos suficientes para su análisis, que plantea el perfeccionamiento de la norma en aquellos aspectos que forzaban los conflictos detectados, así como el ejercicio responsable por parte de cada una de las Administraciones Públicas canarias, esto es, la Comunidad Autónoma, los Cabildos y los Ayuntamientos, de sus propias decisiones, el desplazamiento de los centros de decisión incorporando actores distintos en el nivel de las decisiones últimas. En este sentido, la modificación de los campos de competencia y responsabilidad, conjuntamente con la eliminación de controles externos a la administración actuante, se estima como posible vía de solución, incidiendo en ambas hipótesis en la necesaria coordinación entre todas ellas. A resultas de la investigación esperamos ofrecer un panorama mucho más nítido acerca de cual debe ser el camino a elegir.

Se trata de buscar la fórmula más adecuada para la acción de gobierno y administración de cada una de las Administraciones públicas implicadas en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, teniendo en cuenta que dicha acción ha de articularse desde el papel que la Constitución y el llamado “bloque de la constitucionalidad” ha fijado para cada una de ellas. Porque, como señalamos al inicio, partimos de un mandato y una garantía constitucional y una doctrina fijada por el Tribunal Constitucional¹⁶ acerca de cual debe ser el papel de cada una de las Administraciones implicadas; pero también es cierto que esa doctrina ha fijado un marco de actuación

¹⁶ La citada doctrina ha sido fijada fundamentalmente a través de las siguientes sentencias: 4/1981, 2 febrero (BOE núm 47, de 24 febrero); 32/1981, de 28 julio (BOE núm. 192, de 13 agosto); 77/1984, 3 julio (BOE núm. 181, 30 julio 1984); 27/1987, 27 febrero (BOE núm. 71, 24 marzo 1987); 170/1989, de 19 octubre (BOE núm. 267, de 11 julio 1989); 214/1989, de 21 diciembre (BOE 11 enero 1990); 104/2000, de 13 abril (BOE 18 mayo 2000); 159/2001, de 5 julio (BOE 178, 26 julio 2001), entre otras.

amplio con límites positivos y negativos, que permite múltiples opciones políticas, sin duda matizadas o influenciadas por el tiempo y el lugar.

Asistimos además en nuestro contexto más inmediato a un proceso de cambio legislativo en la política urbanística de Canarias¹⁷ que no sólo ha sacudido los pilares de la estructura político-administrativa inspirado en los axiomas de la simplificación administrativa y de los principios de responsabilidad y subsidiariedad, sino que pretende ir más allá, alterando el concepto y entendimiento del “Territorio” y de la propia “ciudad”.¹⁸

De cara a la contextualización del tema abordado, no podemos obviar la puesta en cuestión del propio modelo de organización territorial del Estado español diseñado en el título VIII de la Constitución, quizá por inacabado quizá por agotado, que parece dar una vuelta de tuerca más en la definición del modelo adoptado en su día y definido como “autonómico”.¹⁹

El profesor PAREJO ALFONSO²⁰ ya señaló que desde la perspectiva de la soberanía constituida, no es cuestionable la imposibilidad de una configuración rígida y estática del sistema, y así, *el orden constitucional admite los cambios en la conciencia colectiva social y política, con opciones diferentes, incluso, en los distintos niveles territoriales y en las diversas comunidades regionales o locales*. Pero además, en esa distribución territorial del poder, no todas las instancias presentan idéntica posición y función en la integración sucesiva del sistema de potestades, al estar en función de la relevancia otorgada a la comunidad que institucionalizan para la consecución del orden constitucional.

¹⁷ Recientemente se ha aprobado la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (entrada en vigor el pasado 1 de septiembre de 2017).

¹⁸ El proceso de cambio legislativo de la CCAA de Canarias no es un hecho aislado. En otras CCAA se han aprobado recientemente Leyes inspiradas en los mismos principios (por ejemplo Galicia con la Ley 2/2016, de 10 febrero, del suelo de Galicia; Baleares con la Ley 2/2014, de 25 marzo; entre otras).

¹⁹ PARADA VAZQUEZ, José Ramón. (2007) “La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal”. Revista de Administración Pública, núm. 172, Madrid, enero-abril (2007)., pp 10 a 77. El autor se refiere de forma bastante pesimista al fenómeno de la medievalización del Estado moderno, del que el Estado español es un buen ejemplo a partir del modelo de la CE-1978, aludiendo con ello el proceso a que se ven sometidas una serie de organizaciones públicas (Estado, CCAA, EELL) desconexas que reclaman soberanas e independientes unas de otras al amparo de principios como la coordinación, la cooperación y la lealtad institucional que devienen ineficaces para el cumplimiento de sus deberes u obligaciones, al estar sujeto cada ente a la obediencia de organizaciones políticas o lobbies abducidos por la moda descentralizadora. Este fenómeno no sólo afecta a las CCAA sino también al municipalismo.

²⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano (1986) “La autonomía Local” en REALA núm.229 pp. 9-64.

Porque además, como señala JIMENEZ HIERRO²¹ “... Para poder optar por un desarrollo territorial integrado, urbano y rural, y sostenible, se requiere controlar de forma efectiva los cambios de cobertura y uso del suelo mediante una coordinación e integración activas de políticas, planificación territorial y participación social democrática con mejor información, gestión del conocimiento, fomento de capacidades endógenas, nuevas tecnologías y nuevos sistemas de gobernanza, máxime en un caso como España donde las competencias repartidas en (como) las comunidades autónomas y los municipios necesitan un enfoque de integración de orden superior.

Las cuestiones de la cohesión territorial relacionadas con la sostenibilidad local adquieren una mayor relevancia estratégica y operativa desde la perspectiva europea. De hecho, en el ámbito de la UE, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la cohesión territorial, junto con la cohesión económica social, se ha convertido en un nuevo objetivo de la Unión Europea, aunque persiste el debate en torno a su concepto y significado. Algunas precisiones se aportan en el Libro Verde sobre la cohesión territorial que plantea una relación armónica entre la eficiencia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, poniendo el desarrollo sostenible en el centro del diseño de políticas...”

Respecto de la metodología aplicada, partimos de un análisis del marco teórico-conceptual existente del principio de autonomía local, y de los ámbitos competenciales de las materias ordenación del territorio y urbanismo y su reflejo en el texto constitucional y en la doctrina del Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Bajo este prisma, se llevará a cabo un estudio del proceso normativo, ejecutivo y jurisprudencial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de contrastar la aplicación práctica del marco conceptual inicialmente definido. Dada la amplitud del ámbito material de actuación, el análisis de la articulación del principio de autonomía local se centrará en el ejercicio de las funciones de ordenación y planificación, quizá donde mejor se escenifican las potestades de autonormación y autogobierno, descartando desde el inicio por la imposibilidad de abarcar la amplitud del campo de acción, otros mecanismos de articulación de esa autonomía local en las restantes esferas de actuación, como son la

²¹ JIMENEZ HIERRO, Luis M. (2015) Usos del suelo y sostenibilidad territorial. En Planificación y Patrimonio Territorial como instrumentos para otro desarrollo. Edit. Universitat de Valencia. 2.015. Pag 397

gestión y ejecución y la disciplina urbanística. El análisis se complementa con un estudio comparado de Portugal, fruto de la estancia académica realizada en la Universidad de Coimbra durante los estudios de Doctorado. El ejemplo portugués sirve de referencia de un sistema, aunque similar en cuanto a la existencia de una región archipelágica y ultraperiférica, pero mucho menos descentralizado que el español, proporcionando herramientas o instrumentos útiles de experimentación de fórmulas de coordinación entre las entidades intervinientes en la ordenación del territorio y el urbanismo en Portugal.

De este trabajo se extraerán las conclusiones necesarias y si ello puede contribuir a la mejor gestión de los intereses que le son propios a cada ente, y en su caso, que propuestas de cambio se formulan.

II.- LA AUTONOMIA LOCAL: ESTADO DE LA CUESTION

A) Las raíces histórico-doctrinales de la autonomía local

El municipalismo moderno hunde sus raíces más profundas en la experiencia de los burgos medievales, discurriendo de forma paralela al proceso de consolidación y robustecimiento de la organización política estatal que, lenta pero inexorablemente, fue acaparando distintas esferas hasta entonces copadas por la organización municipal, culminando así el proceso de centralización política y jurídica acaecido tras la revolución francesa. Con ello se propicia el nacimiento de la moderna Administración municipal, esto es, la administración política del territorio deber ser realizada por los que viven sobre el lugar.²²

²² GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo (1960) *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, en Revista de Administración Pública, núm. 33, pp. 79-110, pone el acento en el sistema de reforma fiscal propuesto por el ministro francés Turgot, denominado “Mémoire sur les municipalités”, apoyada en la idea de una organización territorial provincial de los derechos sociales y de distribución horizontal que aúne intereses comunes ligados a la condición de propietario de la tierra que les vinculase con el pueblo o ciudad a la que pertenecen y llamada a sustituir al viejo sistema vertical de estamentos, que lejos de ceñirse al aspecto puramente fiscal, permitirá la inserción política de la sociedad en el Estado, y fructificará en un nuevo municipalismo que contrapone la ordenación personal por la territorial, susceptible de administración propia. Queda así establecido el principio básico de la autonomía local en el sentido de autogobierno por los que residen o bien en el lugar de sus propios asuntos, que enlaza con la condición asociativa, dando lugar con posterioridad a la idea del *pouvoir municipal*.

Cuatro son a juicio de PAREJO ALFONSO²³, siguiendo aquí a STERN,²⁴ las raíces doctrinales históricas de la idea de la autonomía local que explican la complejidad y ambigüedad del concepto: la doctrina del *pouvoir municipal* formulada por HENRION DU PANSEY; la doctrina germánica de la asociación comunal o *genossenschaft*, utilizada por STEIN; la doctrina de la descentralización formulada por HAURIOU y PROUDHON; y el *selfgovernment* inglés aportado por GNEIST.

➤ La idea de *pouvoir municipal* se inserta en las corrientes de renovación del Derecho público francés que nacieron con la Revolución y en el contexto histórico del reinado de Luis XVIII, caracterizado por una permanente contradicción entre la política cotidiana y las grandes tendencias históricas liberales que se van afianzando, y toma como punto de partida los derechos del individuo, siendo que el municipio no es más que una ampliación de los intereses de los individuos, como si de una familia se tratase, pero no tienen un alcance general.

El concepto de *pouvoir municipal*, consagrado en el articulado de un Decreto de la Asamblea constituyente francesa de 14 diciembre de 1789²⁵ disponía que “ *Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l’Administration générale de l’Etat et déléguées par elle aux Municipalités*”.

En definitiva, el dogma central es la existencia en el seno de cada municipio de un verdadero poder originario, no delegado y distinto al poder del Estado²⁶. Esto posibilitaba que entes auténticamente autónomos poseyeran un ámbito propio, el relacionado con los asuntos que, por su naturaleza local o privativa, constituían la esfera privada, doméstica y por ello natural de dichos entes; dicho poder se caracterizaría por ser originario y exclusivo del municipio, estrictamente de sus vecinos.

²³ PAREJO ALFONSO, Luciano (1986): “ La autonomía local” en Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma (REALA) 1986, Núm. 229 . pp. 10-64. También FANLO LORAS ANTONIO (1990) en Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990. pp 248 y ss.

²⁴ La conformación ideológica de la idea de autonomía local que el profesor PAREJO ALFONSO hace suya procede de STERN K. En “Derecho del Estado de la República Federal Alemana” editado por el Centro de Estudios Constitucionales en 1987

²⁵ CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, Jose Luis (1998) “El debate sobre la autonomía municipal”, en Revista de Administración Pública, núm. 147. pp.65

²⁶ FANLO LORAS, ANTONIO (1990), Op.cit.p.79.

Desde esta concepción, el Municipio como *pouvoir municipal*, se coloca frente al poder del Estado en una posición similar a la de los individuos y así, igual que el Estado debe respetar y salvaguardar la libertad de los individuos, debe también hacerlo con la libertad del municipio en esa esfera de asuntos propios, privados, que por otra parte, se reducen a la administración del patrimonio y los asuntos de policía. Junto a esa función y en calidad de agentes del Estado asumían otras funciones de interés general, más propias de la Administración central²⁷. Lo cierto es que si para los más radicales se trataba de un auténtico poder político en cuanto dimanaba de la soberanía de los miembros del municipio, para otros más prudentes, tal reconocimiento no se daba, y si existía tal *pouvoir municipal* era porque existen unos asuntos comunes que nacen de la convivencia en la ciudad, en el pueblo y que no trascienden al interés general; así, el *pouvoir municipal* se constriñe a esos asuntos particulares en tanto los asuntos de interés general de la nación quedan al margen de aquél.

La distinción entre asuntos particulares del municipio y asuntos generales de la Nación será decisiva en cuanto delimita el ámbito del poder municipal y su naturaleza, así como el tipo de control a que queda sujeta dicha actividad. Pero el significado equívoco que representa la idea de un poder municipal corría el riesgo de poner en tela de juicio la coherencia de un sistema de poder centralizado y cayó en desuso.²⁸

Años más tarde (1820), tales principios doctrinarios fueron recogidos por el jurista HENRION DE PANSEY en su obra *Du Pouvoir municipal*,²⁹ por referencia al “cuarto poder”, por debajo de los tres clásicos resultantes de la división de MONTESQUIEU³⁰. Partiendo del carácter natural del municipio consigue plasmar en fórmulas institucionales precisas aquellos principios revolucionarios, y si hay intereses privados que se dan en un círculo más amplio que el del propio individuo, ha de aparecer el interés municipal, lo que da lugar a una competencia municipal; el poder municipal no es sino consecuencia del mandato que se confiere a un grupo reducido de personas para que garanticen al resto de la comunidad el disfrute de sus derechos con seguridad, salubridad y tranquilidad. Construyen así el concepto de poder municipal sobre la idea

²⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano (1986) Op.cit.p.17

²⁸ FANLO LORAS, ANTONIO (1990)Op.cit.p. 80-81

²⁹ GARCIA FERNANDEZ, Javier (1990): “ Henrion de Pansey, municipalista doctrinario” en Revista de Estudios Políticos, núm. 68, pp. 321-361.

³⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano (1986) Op.cit. p.16.

de “asuntos locales”, aunque en el ámbito del Derecho privado, al margen de la gran política nacional.

El carácter natural, además, da lugar a que la elección de ese grupo reducido de personas sea elegido por el propio municipio, todo lo contrario del Alcalde ya que en este confluyen no sólo que representa al municipio sino también al Estado a través de las funciones administrativas y judiciales que éste le encomienda.

Pero, más que la existencia de una serie de asuntos propios o particulares, que también existía en el antiguo Régimen, la gran aportación de esta etapa al municipalismo moderno fue por un lado la generalización del municipio, la existencia de una institución municipal, y por otro, la aplicación del principio democrático representativo, aunque el desarrollo posterior determinará el inicio de una tendencia al sometimiento de la Administración local .

➤ La segunda corriente ideológica procede de la doctrina alemana, que apoya el origen moderno de la autonomía local en las reformas emprendidas en Prusia por el varón Karl von Stein a principios del siglo XIX y que tuvieron su plasmación en la conocida “Ordenanza de las ciudades” prusiana (*Städteordnung*). La finalidad principal no era otra que fomentar la participación efectiva de los individuos, que dejaban de ser súbditos, en el gobierno de la comunidad local en su nombre y bajo su propia responsabilidad, eliminando todo tipo de barreras burocráticas, configurando así ese espíritu comunitario en uno de los pilares del nuevo Estado, subyaciendo la idea primigenia de la autonomía local como un medio de integración de la libertad del ciudadano y del municipio en el Estado.³¹

Esta teoría permitió institucionalizar el gobierno y la administración de determinados asuntos comunes a los miembros de una corporación o asociación mediante la participación de los propios interesados, configurando así centros de imputación jurídica distintos de la propia colectividad estatal pero también de las personas que individualmente los integran y sin que por ello peligre la unidad del Estado.

³¹ CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, Jose Luis (1998) “El debate sobre la autonomía municipal”, en Revista de Administración Pública núm. 147, sept-dic 1998. Pp.68.

➤ La tercera de las fuentes históricas de la idea de la autonomía local es la de la descentralización, cuya elaboración dogmática se debe a la obra de HAURIUO a finales del siglo XIX³²

Frente a los excesos revolucionarios en que habían incurrido las administraciones locales en una situación de práctica independencia, surge el término *descentralización* como una solución correctora, logrando un equilibrio entre la gestión de los intereses locales encomendados a órganos representativos de los ciudadanos y la gestión de los intereses generales encomendados al gobierno de la Nación. Y así, partiendo de la unidad del poder político del Estado, se plantea como solución, ante una excesiva centralización de los asuntos administrativos, la existencia de grupos de ciudadanos constituidos en corporaciones locales con personalidad jurídica distintas del Estado que las engloba a todas, destacando como elemento esencial caracterizador de la teoría de la descentralización en las relaciones entre la Administración del Estado y la Administración local, más que la unidad del Estado o la personalidad jurídica de las Corporaciones, la noción de tutela administrativa de aquél sobre éstas, ya sea de legalidad como excepcionalmente de oportunidad, frente al control puramente jerárquico propio de un Estado centralizado, y cuya finalidad es impedir que la actuación de los entes locales pueda dañar el interés general³³.

➤ Por último, la teoría del “self-government” inglés constituye la cuarta de las ideas clásicas que han contribuido a perfilar el moderno contenido de la autonomía local y que fue incorporada a través de la obra de Rudolf VON GNEIST, concebido como el grado más alto de autonomía que pueden alcanzar las entidades territoriales que conforman el Estado, propiciada por la ausencia en Inglaterra de una administración periférica de éste, de tal forma que los entes locales, a través de funcionarios procedentes de las capas más altas y con funciones estrictamente ejecutivas, suplirían la falta de aquella estructura propia del poder central en cada territorio, pudiendo unir así en una sola voluntad estatal los diferentes intereses de la sociedad.³⁴

En nuestro país, se reciben todas estas construcciones dogmáticas siendo, sin duda, la del *pouvoir municipal* la que más aceptación tiene, aunque será a partir de la mitad del

³² PAREJO ALFONSO, Luciano (1986) Op.cit.p18

³³ FANLO LORAS, ANTONIO (1990) Op.cit.p. 109 y ss.

³⁴ CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, Jose Luis (1998) Op.cit.

siglo XIX cuando se realicen las grandes aportaciones por la doctrina jurídica española³⁵, representada, por todos, por el profesor D. Eduardo García de Enterría quien tratará de acomodar el modelo del *local government* al modelo español, proponiendo como técnica de articulación Estado-entes locales que aquél asignase la ejecución de sus servicios a las corporaciones como tales, quienes igualmente asistirían a los órganos periféricos del Estado sustentadas a través de la técnica de la subvención.

B) La construcción jurídica del concepto de la autonomía local

La construcción jurídica de la autonomía local se llevará a cabo por vez primera con la Constitución alemana de Weimar de 1919, que reconoció a los municipios y a las agrupaciones municipales el derecho a la autonomía dentro de los límites de las leyes, aunque sin prever garantía alguna frente al legislador, al igual que ocurría con los derechos fundamentales. La solución vino de la mano de C. SCHMITT a través de su *teoría* de las llamadas *garantías institucionales* de la Constitución³⁶, como medio de protección eficaz de las instituciones frente a las decisiones del legislador, asegurando una imagen reconocible en términos históricos de las mismas³⁷, un reducto en el que es posible la acción del legislador aunque su capacidad de disposición respecto de aquellas es limitada.³⁸

De lo anterior, se extraen dos reflexiones³⁹: una primera, que la técnica de las garantías institucionales ampara instituciones ya existentes, conformadas y definidas en el momento constituyente que el texto supremo se limita a reflejar, de ahí que se diga que

³⁵ SOSA WAGNER, Francisco (1988) “La autonomía local” en REALA núm 239, pp. 1351-1361.

³⁶ En el contexto jurídico alemán de 1919, la finalidad de la *garantía institucional* residía en la ausencia de fuerza que la Constitución ostentaba frente a otras leyes ordinarias, reforzando así la posición que algunas regulaciones constitucionales bajo el paraguas de la categoría de la “institución”, consideradas por la Escuela Histórica del Derecho como una especie de ordenaciones sociales superiores a las normas concretas que perdían todo sentido propio al margen de aquellas, por lo que aquellas funcionaban como límite a la norma concreta. De ahí la identificación en el Derecho Público alemán de la *institución* con un límite a la ley, y de algunas regulaciones constitucionales con *garantías institucionales*, como supraordenaciones frente a la Ley. VELASCO CABALLERO Francisco (2009) “Derecho Local. Sistema de Fuentes”. Ed. Marcial Pons, Madrid, pp.41 y ss.

³⁷ FANLO LORAS Antonio (1990): Op.cit.p.252.

³⁸ Para un análisis crítico de la teoría de la garantía institucional, GALLEGO ANABITARTE Alfredo (1994) *Derechos Fundamentales y Garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*. Civitas, Madrid. A hilo de la distinción entre derechos fundamentales y garantías institucionales pone el énfasis en la dificultad para trasponer al ordenamiento jurídico español conceptos abstractos y complejos procedentes de otros ordenamientos, como ocurre con la garantía institucional.

³⁹ ESTEVE PARDO, José (1991) “Garantía institucional y/o función constitucional en las Bases del régimen local”, en Revista Española de Derecho Constitucional, año 11. Núm. 31. Enero-abril.pp1271.

la *garantía institucional presupone un concepto de la institución generalizado en la conciencia colectiva* ; una segunda, que la institución garantizada ha demostrado su fuerza dejando rastro en la conciencia colectiva, de ahí que la Constitución se limite a conservarla, a mantenerla, no a reactivarla.

Aplicando tales premisas, el reconocimiento por la Constitución de Weimar de la autonomía local significaba que aquella garantizaba la institución misma de la autonomía local, que no puede ser suprimida y aquellas leyes que por su contenido material la suprimiesen o privasen de su *contenido esencial* eran inconstitucionales.

La referencia conceptual de la *garantía institucional* sigue hoy día vigente en el Derecho alemán aunque según la doctrina⁴⁰ se habla de una triple garantía: *garantía de existencia, garantía institucional y garantía subjetiva*. La primera asegura la permanencia de un tipo concreto de corporación jurídico-pública, que es el municipio; la segunda hace referencia al contenido concreto de poderes o elementos de cada ente local tales como la competencia universal, la actuación bajo su propia responsabilidad, la reserva de ley en materia local, las potestades, etc, que configuran una imagen de la autonomía local perfectamente accionable por cada ente local; la última, la subjetiva, permite individualizar todo el contenido de la garantía institucional en cada ente local.

El concepto clave en esta construcción de la garantía institucional viene a ser el *contenido esencial* (esto es, el contenido objetivo de la misma), siendo varios los criterios utilizados por la jurisprudencia constitucional alemana para su definición. Siguiendo a SOSA WAGNER⁴¹, uno es el *método de la sustracción*, que consiste en indagar qué queda en la posición del ente local en una determinada materia después de la sustracción operada por el legislador; otro criterio consiste en *indagar el contexto histórico*, y así para determinar aquello que pertenece al contenido esencial ha de valorarse el devenir histórico y las diferentes manifestaciones que de la autonomía local se han producido a lo largo de la historia; un tercer método o criterio consiste en concebir la garantía institucional como un *derecho de rechazo* frente a recortes excesivos e injustificados del poder local, lo que impedirá el vaciamiento de éste y además la flexibilidad de ponderación caso a caso, con la debida proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad en las relaciones interadministrativas. También se ha

⁴⁰ VELASCO CABALLERO Francisco. (2009) op.cit.pp. 42 y ss.

⁴¹ SOSA WAGNER, Francisco (1988) “La autonomía local ” en REALA núm. 240, pp. 1626 y ss.

acudido al principio de *lealtad municipal*, aplicado a las relaciones Estado-entidades locales, en la misma línea de los anteriores. Por último, un sector de la doctrina se inclina por la existencia de *una imagen característica, una forma típica de manifestación* de la institución a partir de la cual podría obtenerse su contenido esencial⁴².

Este último criterio, la concepción social, es precisamente el adoptado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español como veremos más adelante⁴³, como criterio delimitador del contenido nuclear de la autonomía, pero lo cierto es que a pesar de todos los métodos aplicados para la determinación del contenido esencial, ello no ha impedido la constante erosión de tal institución, de ahí la continua búsqueda de técnicas de protección.

C) La incorporación del concepto de la autonomía local al contexto jurídico español: la teoría de la garantía institucional

La anterior construcción doctrinal alemana de la garantía institucional aplicada a la autonomía local fue introducida en nuestra doctrina jurídica española por el profesor LUCIANO PAREJO en su conocida obra “Garantía institucional y autonomías locales” en 1981⁴⁴, asumiéndose a un mismo tiempo tanto por nuestro Tribunal Constitucional, pero también por la doctrina más reputada.⁴⁵

Según el profesor PAREJO⁴⁶, “*por garantía institucional se entiende, importando así una doctrina de origen alemán y procedente ya del constitucionalismo de la época de*

⁴²CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis (1998) Op.cit.p.75.

⁴³ STC 32/1981, de 28 de julio, (BOE núm. 193, de 13 agosto de 1981). Consideró el TC en esta temprana Sentencia sobre la autonomía local, que la garantía institucional, por definición, no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (FJ 3º).

⁴⁴ PAREJO ALFONSO Luciano (1981) “Garantía Institucional y autonomías locales”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

⁴⁵ El profesor FANLO LORAS op.cit. hace referencia a la aplicación de dicha teoría de la garantía institucional por parte del profesor Tomas Ramón Fernández a los Territorios Históricos, haciendo referencia a la *garantía institucional de la foralidad* por aplicación directa de la Disposición Adicional 1ª CE, citando al efecto su obra *Los derechos históricos de los Territorios Forales*. CEC-Civitas, Madrid 1985.

⁴⁶ PAREJO ALFONSO Luciano (2002) “El municipio y su autonomía”, en REAL, núm 288, pp.137.

Weimar, el pronunciamiento constitucional específico en virtud del cual éste opta por la presencia y operatividad efectiva en el orden constituido por la norma fundamental de una determinada institución (aquí la autonomía municipal), de forma que tal opción implica la fijación por el propio constituyente de las características esenciales o definitorias de la institución garantizada; características que, por ello mismo, quedan sustraídas a la disposición del legislador ordinario a la hora de la realización e integración continuada del entero orden constitucional. Quiere decirse, pues, que la garantía institucional supone la de la “imagen” característica de la institución. Imagen ésta, determinada por la suma de las notas indispensables para que dicha institución sea reconocida como tal en la conciencia colectiva y que se corresponde, en el plano de los derechos fundamentales y las libertades públicas, con la técnica del “núcleo o contenido esencial”⁴⁷ de éstos. La protección que dispensa así la garantía institucional está frontalmente dirigida frente a la labor de configuración de la organización del Estado por el legislador infraconstitucional: éste no sólo puede, sino que debe desarrollar desde luego la norma fundamental en punto a la instancia municipal, pero ha de hacerlo respetando la imagen que de ésta está “fijada” en la Constitución. En el momento en que el legislador ordinario regule el Municipio desposeyéndolo de alguna característica imprescindible para la integridad de aquella imagen incurrirá así en inconstitucionalidad y su decisión podrá y deberá ser objeto de una valoración no ya simplemente política, sino estrictamente jurídico-constitucional con las consecuencias que de ello se derivan con naturalidad. En otras palabras, supuesta la existencia de un control de la constitucionalidad, la referida decisión es susceptible con naturalidad de ser objeto de éste y, por tanto, por consiguiente de una declaración de nulidad”.

Añade PAREJO que la virtualidad de la técnica no se limita a lo puramente defensivo de la institución como tal, por otra parte blanco fundamental de las críticas recibidas, que según él obedecen a una interpretación aislada del contexto constitucional, y es aquí precisamente donde adquiere todo su sentido, combinándola con los restantes elementos y principios que conforman como un sistema único el Texto Constitucional.

⁴⁷ Independientemente de que la concreción de tal concepto se remita a cada caso concreto. PAREJO ALFONSO Luciano (2008) *La autonomía desde el punto de vista de su realización efectiva*. En Revista electrónica CEMCI num.1. Oct-Dic 2008. Pp. 1-37.

Esta construcción de la garantía institucional fue calificada por SOSA WAGNER⁴⁸ de muy útil , aunque restringida o limitada, al menos hasta tanto no se incorporase el derecho de rechazo de las propias Corporaciones locales contra las invasiones a su autonomía, lo que no tuvo lugar hasta la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional.

Pero, la técnica como tal también tiene sus voces críticas entre la doctrina española, y que se centran en sus “*aspectos vulnerables*”⁴⁹ , esto es, ceñirse al núcleo esencial y su carácter defensivo que determinaba la incapacidad para proporcionar un criterio seguro al legislador y un soporte adecuado al desarrollo por la institución de todas sus virtualidades, como pueden ser el contribuir a la efectividad del Estado social de Derecho.

Así, GARCIA ROCA⁵⁰ considera imprescindible una interpretación progresiva de la autonomía local que se adapte a la realidad del contexto sociopolítico del momento. Considera a la técnica de la *garantía institucional* de escasa utilidad para la autonomía local⁵¹, puesto que es imposible sustentar un modelo político únicamente en su virtualidad defensiva y que incluso no puede *apoyarse* en una institución a preservar lo suficientemente definida y conformada en el momento constituyente , tal y como exige la técnica citada, puesto que en 1978 nada de esto existía, es más, se produjo una ruptura respecto del modelo anterior. Tampoco nos ayuda a entender su contenido mínimo, esto es, los sujetos, la organización, las competencias, etc. En definitiva la califica de obsoleta.

En su lugar, prefiere hablar de la *garantía constitucional de la autonomía local*, concepto que abarca cualquier instrumento técnico de protección de intereses constitucionalmente tutelados, ya sean jurisdiccionales o no, preventivos o reactivos. Según esta técnica, sería la Constitución quien directamente diseña el ámbito de un ente

⁴⁸ SOSA WAGNER Francisco (1989) *La autonomía local*. En REALA, núm. 241, pp. 17.

⁴⁹ PAREJO ALFONSO Luciano (2017) Breves reflexiones sobre la garantía institucional y su papel en la afirmación, determinación y defensa de la autonomía local. En Revista Democracia y Gobierno Local, núm.38/39. Tercer y cuarto trimestre 2017. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp 3.

⁵⁰ GARCIA ROCA Javier (2000) *El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad* en REALA núm. 282 (enero-abril) pp.35

⁵¹ GARCIA ROCA Javier (2004) *Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)*. Trabajo integrado en la Ponencia presentada al Congreso organizado por la Universidad de Siena ,*Centro di Ricerca e Formazione sul Diritto Costituzionale Comparato*, julio 2004.pp.13-56.

territorial, su función y características básicas que luego serían concretadas o desarrolladas por la Ley. Ahora bien, no actúa sola la Constitución en esta materia de la descentralización territorial, de la definición y determinación de la autonomía local, sino ayudada por el “*bloque de la constitucionalidad local*”, conformado por la Ley de Bases de Régimen Local y por los Estatutos de Autonomía, que podrán amoldarla a las especificidades de cada nacionalidad y región; bloque al que se une, en una labor hermenéutica la propia Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL).

Por su parte, GARCIA FERNANDEZ⁵² centra su crítica en el análisis poco práctico llevado a cabo de los principios constitucionales de la Administración local, especialmente del principio de la garantía institucional que, partiendo de una brillante elaboración doctrinal apoyada en el derecho comparado alemán, y respaldada por la jurisprudencia constitucional desde su inicio, no ha sabido solventar sus carencias, circunscribiendo la autonomía garantizada a los entes locales a un ámbito exclusivamente administrativo, ajeno a lo político. Para el autor, las entidades locales que conforman la Administración Local, son además de administración, órganos del poder político del Estado, limitado sí, pero autónomos, y democráticamente elegidos, por lo que el principio de autonomía local ha de ser analizado desde una óptica de subordinación al principio democrático que sustenta la organización local, pues lo contrario relegaría la autonomía a una mera descentralización o desconcentración *pero no autogobierno autónomo*. Lo que justifica la gestión de los intereses que le son propios no es tanto la eficacia en la gestión, propio de la Administración, sino el principio democrático, propio de la organización. Por otra parte, rechaza que la Constitución no aporte una noción de autonomía local por ser éste un concepto de configuración legal; el problema está en haberse centrado únicamente en los artículos 137, 140 y 142, pues dan a su juicio una visión limitada. La Constitución si contiene una noción amplia de autonomía local, que es incluso previa a la Ley, de ahí que ésta deba circunscribirse al contenido fijado por aquella que no es otro que servir y garantizar los intereses propios.

Precisamente aquí es donde centra su atención, en el núcleo de la regulación constitucional de las Entidades locales, en los *intereses propios* como auténtico

⁵² GARCIA FERNANDEZ Javier (2002) *Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local*. En Revista “Parlamento y Constitución. Anuario núm.6, pp.205-240.

contenido sustancial que utiliza para su garantía, de forma instrumental, el principio de autonomía local, por lo que la misión de la Ley será definir esos *intereses respectivos o propios* que la Constitución atribuye a los entes locales.

Cualquier ley que vulnerase el concepto de autonomía local reconocido por la Constitución sería simplemente inconstitucional, no por la cobertura que ofrece la técnica de la garantía institucional, sino simplemente por ir contra el Texto Constitucional, de ahí que igualmente extienda sus críticas también hacia la *garantía constitucional* donde, según el autor, únicamente es cuestión de un cambio de adjetivo.

Otra voz crítica, la del profesor GARCIA MORILLO⁵³, identificando el principal problema de esta técnica en que no garantiza nada mucho más allá de la mera existencia del ente amparado por la propia garantía, ningún contenido mínimo, ningún haz de potestades, ningún ámbito de actuación exclusivo o preferente. Sin negar la utilidad de la técnica de la garantía institucional para impedir cualquier vaciamiento del contenido de las instituciones locales sobre todo frente al legislador autonómico, pretende algo más que la mera garantía por parte de la Constitución, puesto que los entes locales se configuran como entes básicos en la organización territorial del Estado, a lo que se suma su configuración democrática y manifestación del pluralismo político, proponiendo, al igual que hizo GARCIA ROCA, frente a la garantía institucional una *garantía constitucional* que exige dotar a los entes locales de un contenido concreto para cumplir las funciones que la Constitución le asigna.

La necesidad de identificar ese contenido concreto del que debe dotarse a la autonomía local lleva a GARCIA MORILLO al concepto del *contenido esencial* plasmado constitucionalmente en relación con los derechos fundamentales y para cuya determinación, según la construcción del Tribunal Constitucional, se utiliza por un lado el criterio de los elementos que hacen al derecho reconocible según la idea que generalmente de él hay admitida, y por otro, la comprobación de si la regulación legislativa permite que esos intereses a cuya protección atiende el derecho fundamental están realmente protegidos. Trasladado a la salvaguarda o garantía del contenido esencial de la autonomía local conllevaría por un lado, el mantenimiento de aquellos elementos del ente local autónomo que lo hacen reconocible como tal; y por otro, la

⁵³ GARCIA MORILLO Joaquín (1998) “La configuración constitucional de la autonomía local”, Marcial Pons, Barcelona 1998. Pp 35 y ss.

constatación de que los intereses que pretenden protegerse con la configuración constitucional de la autonomía local quedan protegidos con la regulación legal. Tampoco esta técnica aporta mucho más que la de la garantía institucional, de ahí que más que contenido esencial, lo que hace falta es que se le dote de un contenido mínimo para que puedan desempeñar las funciones que la constitución les asigna, como elementos de la estructura territorial del Estado en la función social y democrática de éste. Tal contenido mínimo, aunque igualmente de contenido indeterminado, trasciende de un mero reconocimiento de lo indispensable y apunta tendencialmente a la asignación de unas competencias mínimas relevantes en el conjunto del ordenamiento.

Pero en opinión de CARRO FERNÁNDEZ poco o nada añade ésta última propuesta, pues la dificultad para delimitar el *contenido mínimo o esencial* le es igualmente atribuible. Propone como solución para solventar las carencias de las técnicas anteriores acudir a la naturaleza de *concepto jurídico indeterminado* pero que puede ser determinable.⁵⁴ Lo cierto es que es necesario buscar la manera de cortar de raíz el continuo y progresivo desapoderamiento de las competencias de los entes locales a favor de otras Administraciones.

D) La autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional .

La nula definición y escaso contenido que el Texto constitucional ha dedicado a la autonomía local como principio general de la organización territorial del Estado pronto fue completado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en gran parte apoyado por la doctrina administrativista, fundamentalmente en la adopción de la técnica de la garantía institucional, aunque también como igualmente se analizará, en la definición de la naturaleza de dicha autonomía o el sistema de fuentes del que se nutre.

Así, tempranamente, en la Sentencia 4/1981, de 2 febrero⁵⁵ el Tribunal Constitucional ya señaló que la autonomía local es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un

⁵⁴ CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, Jose Luis (1998) op.cit.p.80.

⁵⁵ BOE núm. 47, de 24 febrero 1981. Estima parcialmente el Recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980 planteado por 56 senadores contra diversos preceptos del Texto Articulado y Refundido de las leyes de Bases del Régimen Local y otra legislación local preconstitucional, a los que declara inconstitucionales y nulos, siendo ponente el magistrado D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. (FJ 3) .Voto particular del magistrado Rubio Llorente que disiente acerca de la identificación de instituciones como la inconstitucionalidad y la derogación a través de un híbrido como es la inconstitucionalidad sobrevenida.

margen de apreciación muy amplio, precisando que , en un sistema de pluralismo político su función es la de fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, lo que significa, aplicado al principio de autonomía local que su función, la del Alto Tribunal, es la de fijar los límites cuya inobservancia constituiría una negación de aquél, pero dentro de los cuales pueden moverse libremente las diversas opciones políticas.

El art137 CE, continúa el TC, refleja una concepción del Estado amplia y compleja, con una distribución vertical de poderes, compuesta por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía, entendida como un poder limitado que en ningún caso se asimila a soberanía y que tiene su encaje en el marco del principio de unidad del art.2 CE; principio de unidad que se traduce en una organización, el Estado, para todo el territorio nacional. De ahí que la autonomía para el TC se circunscribe a la gestión de los respectivos intereses de los entes locales, lo que exige que se les dote de las competencias propias y exclusivas necesarias para satisfacer el interés respectivo, el cual no siempre es delimitable, de ahí que en ocasiones haya de acudir al interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que demande o justifique una competencia exclusiva a la hora de decidir.

Ese poder para gestionar los respectivos intereses se hace en el marco de la Ley, y con la necesidad de respetar el principio de unidad y los intereses de la nación, de ahí que el Estado deba quedar colocado en una posición de superioridad, y de ahí también la compatibilidad de la autonomía con controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias aunque de carácter puntual cuando se incidan sobre intereses generales concurrentes y no genéricos o indeterminados, que colocarían a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica respecto de las demás entidades territoriales. De esta manera, la autonomía garantizada en la Constitución quedaría afectada en aquellos casos en que una decisión fuera objeto de un control de oportunidad por otra Administración. Y también, fruto del carácter representativo de las Corporaciones Locales, cuando alguna disposición previera la posibilidad de suspensión o destitución de sus miembros o la disolución de aquellas.

Pero definitivamente fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 julio⁵⁶ la que vino a acoger la doctrina de la garantía institucional del Derecho alemán en defensa de la autonomía local, plasmado en los arts. 137, 141 y 142 CE, ésta vez en su vertiente provincial, los cuales aseguran la existencia de determinadas instituciones a las que considera componentes esenciales, *elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional* y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, pero cuya configuración se deriva al legislador ordinario, al que no se fija más límite que un *núcleo esencial* o reducto indisponible, de tal forma que tal técnica de *la garantía institucional no asegura un contenido concreto o ámbito competencial determinado sino la preservación de la institución misma en términos reconocibles para la imagen que de la misma tenga la conciencia social en cada momento y lugar*. Esto es, exige un *juicio de reconocibilidad*⁵⁷. Y dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Esos son sus límites, la ruptura clara y neta con la imagen comúnmente aceptada de la institución y determinada en las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.

La triple garantía de la garantía institucional del derecho alemán (*garantía de existencia, garantía institucional y garantía subjetiva*) en que se había convertido la construcción inicial también puede verse reflejada en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional español.

Amén del propio reconocimiento o *garantía de existencia* (se habla de elementos arquitecturales indispensables), a tenor de los primeros pronunciamientos jurisprudenciales y de la propia regulación positiva de la autonomía local, VELASCO CABALLERO⁵⁸ distingue un contenido dual en la autonomía local garantizada constitucionalmente (*garantía institucional*): por un lado un *contenido mínimo* invocable directamente por los entes locales, pero por otro, un principio inspirador de todo el Derecho Local que impone a sus destinatarios, los poderes públicos, favorecer y promover al máximo de lo posible dicha autonomía.

⁵⁶ BOE núm. 193, supl. de 13 agosto 1981 (FJ 3). Estima el Recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981 contra la Ley de Cataluña 6/1980 por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad.

⁵⁷ VELASCO CABALLERO Francisco (2009). Op.cit.pp 45 y ss.

⁵⁸ *ibidem*.

En cuanto a la primera de las manifestaciones, el contenido mínimo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido depurando un inicial posicionamiento que hablaba de *elementos esenciales o núcleo primario* del autogobierno de los entes locales territoriales en las Sentencias núm. 51/2004 o 83/2005, hasta llegar a fechas recientes en las que se habla más de *estándares o mínimos de autonomía local* frente a las normas legales impugnadas, apartándose así del inicial *juicio de reconocibilidad del contenido esencial de una institución*.⁵⁹

Esos estándares de autonomía local citados por el Tribunal Constitucional son de tres tipos: por un lado los referidos al ámbito de competencias y potestades; por otro, los referidos a los controles y por último, los que afectan a la suficiencia financiera. Respecto del primero, el referido al ámbito funcional, el TC identifica como estándar el necesario disfrute de un poder decisorio propio así como el derecho a participar en la gestión de los asuntos de interés local, manifestándose abiertamente estos estándares en el ámbito del urbanismo.

En cuanto al segundo de los ámbitos, el de los controles, igualmente el Tribunal Constitucional ha establecido como estándar la compatibilidad de la existencia de controles de legalidad siempre que no sean genéricos o indeterminados que coloquen al ente local en una posición de subordinación cuasi-jerárquica, y la prohibición de todo tipo de controles de oportunidad. Expresamente señala el TC que *el principio de autonomía de las Corporaciones Locales, es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas*.⁶⁰

⁵⁹ *ibidem*.

⁶⁰ STC 4/1981, de 2 febrero. FJ 3.º.

Por último, respecto de la suficiencia financiera, también el alto Tribunal ha fijado posición afirmando la plena disposición por las Corporaciones locales de sus ingresos sin condicionantes y en toda su extensión, y la capacidad de decisión igualmente incondicionada sobre el destino de los fondos.

Junto a estos estándares, la garantía institucional de la autonomía local a juicio de VELASCO también se manifiesta en un principio inspirador de todo el ordenamiento jurídico-local que pretende y permite elevar el contenido de la autonomía local en cada momento partiendo del inicialmente fijado por la Constitución con el resto del sistema de fuentes.

Respecto de los *elementos arquitecturales indispensables* a que se refiere el art.137 CE, el primero es la Comunidad Autónoma cuya creación va a incidir tanto en las competencias del Estado como en las de las provincias, y por supuesto, en las de islas y municipios, siendo lógico que hubiera que hacer una redistribución de competencias para que el modelo siga teniendo efectividad, en unos casos ampliando, en otros reduciendo, pero desde luego no haciendo desaparecer a la entidad o debilitando el contenido de su autonomía. De ahí que ésta haya de ser entendida como 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 entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para poder materializar esa participación es necesario dotar a los órganos representativos de la entidad de las potestades necesarias.

En esta labor, las entidades locales no pueden ser dejadas en manos de la interpretación que haga cada Comunidad Autónoma, sino que el Estado debe fijar unos principios, unas condiciones básicas, lo que no implica un régimen uniforme.

La teoría de la garantía institucional acogida por el Tribunal Constitucional comprende no sólo el nivel básico municipal, sino también el supramunicipal, como lo confirmaron posteriores pronunciamientos al inicial de 1981⁶¹, y materializados entre otras en las

⁶¹ PAREJO ALFONSO Luciano (2017) op.cit. p.3.

Sentencias 38/1983, de 16 mayo⁶², o la 27/1987, de 27 febrero⁶³, al que se remiten por considerar innecesario alejarse de aquél.

En ésta última STC 27/1987 recalca que, a diferencia de lo que ocurre con el Estado o las Comunidades Autónomas, la concreta configuración de la autonomía local (aquí en concreto la provincial) corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias así como las fórmulas o instrumentos que regulan las relaciones interadministrativas y el sistema de controles *para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación*. Entre dichas fórmulas de relacionarse sin duda juega un papel importante la coordinación que no podrá suponer un menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a ella sino un límite al ejercicio de las mismas, haciendo posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las entidades implicadas, evitando las disfunciones que supondría la gestión separada cuando existen intereses relacionados entre sí. Pero desde luego, sin que se traduzca en órdenes concretas que agoten el ámbito de decisión propio, dejando en éste un margen de libertad y discrecionalidad.

La doctrina de la garantía constitucional del autogobierno local iniciada por la STC 32/1981 tuvo también su reflejo en el denominado *hecho insular* con la STC 132/2012, de 19 de junio⁶⁴ (FJ 3º). La singularidad del hecho o fenómeno insular justifica, a juicio del Alto Tribunal, el especial tratamiento que a las islas se otorgue en los Estatutos de Autonomía tanto balear como canario, advirtiendo que aquellas, las islas, no sustituyen a la provincia en estos territorios, como tampoco sus instituciones de gobierno, consejos

⁶² BOE núm. 120, de 20 mayo 1983 (referido a la Provincia, FJ 5) Desestima el Recurso de inconstitucionalidad núm. 132/1983 promovido por 56 Diputados contra el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican determinados artículos de la Ley 39/1978 de Elecciones locales.

⁶³ BOE núm.71, de 24 marzo de 1987 (FJ 2 y 3). Estima parcialmente el Recurso de inconstitucionalidad núm. 11/1984 promovido por 53 senadores contra la Ley 2/1983, de la Generalidad Valenciana por la que se declaran de interés general para la Comunidad determinadas funciones de las Diputaciones Provinciales al estimar que la misma excede de las facultades de coordinación y control sobre la actividad de las Diputaciones Provinciales atribuidas a la Comunidad por su Estatuto de Autonomía, infringiendo con ello el principio de autonomía provincial. Fue ponente la magistrada D^a. Gloria Begué Cantón. Cuenta con voto particular del magistrado Rubio Llorente.

⁶⁴ BOE núm.163, de 9 julio 2012. Estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 6433/2000 interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 8/2000, de Consejos Insulares, por entender que entra en contradicción con el bloque de constitucionalidad de la Administración local, así como el carácter representativo que alcanza a todos los entes públicos de base territorial, al permitir la creación de un nuevo órgano en el seno de los consejos insulares: el consejo ejecutivo no necesariamente ha de estar integrado por miembros electos, vulnerando los principios de autonomía y representación. Fue ponente el magistrado Aragón Reyes.

o cabildos insulares, pueden ser considerados como Diputaciones, sino entes específicos por expresa voluntad del poder constituyente. Esa peculiaridad también impide que la consideración por los Estatutos de Autonomía de tales instituciones de autogobierno insular, consejos o cabildos, pueda menoscabar la naturaleza de administración local de cada isla.

La vertiente subjetiva de la garantía institucional no puede asimilarse con la existencia de un derecho subjetivo, con el mantenimiento de un *status quo* o de pervivencia de cada municipio, lo que no impide la posibilidad de invocar individualmente su autonomía frente a ataques directos del legislador o incluso a través del conflicto en defensa de la autonomía local.

E) Autonomía política & autonomía administrativa

El reconocimiento de la autonomía a diferentes instancias, municipios, provincias y CCAA también ha sido objeto de debate doctrinal e incluso posicionamiento jurisprudencial respecto de la naturaleza de aquella.⁶⁵ Existe un sector, apoyado por los pronunciamientos jurisprudenciales, que mantiene el carácter administrativo de la autonomía local como principal rasgo definidor, buscándose quizá un argumento para ello en la dicción literal del art.2 de la Constitución que refiere el *derecho a la autonomía* únicamente a las nacionalidades y regiones, frente al principio de actuación *autónomo* de comunidades autónomas, municipios y provincias *para la gestión de sus respectivos intereses* del art.137 CE.⁶⁶

Encabezando este sector doctrinal, PAREJO⁶⁷ parte de las notas comunes que la Constitución atribuye a la autonomía de los distintos entes territoriales, y que ya hemos señalado, al limitarse a su reconocimiento y garantía institucional, derivando su construcción posterior a la Ley ordinaria, introduciendo una diferenciación por el

⁶⁵ Así, por ejemplo la STC 4/1981, de 2 febrero, FJ 3º (BOE núm. 47, de 24 febrero) ya concibió a las Comunidades Autónomas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa; o la STC 32/1981, de 28 julio, FJ 3º (BOE supl.193, de 13 agosto 1981) al constatar que la Constitución prefiguró una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito.

⁶⁶ GARCIA ARANDA Santiago (2016) *La autonomía local en la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Revista de Derecho UNED núm.18, 2016. Pp.225-251.

⁶⁷ PAREJO ALFONSO Luciano (1986) op.cit. pp 28-29.

alcance de poder que cada una tiene. Así, el poder de las CCAA es superior al incorporar una mayor capacidad de configuración social que se manifiesta en la titularidad de potestad legislativa de la que carecen los entes locales; es superior porque se asume directamente desde la Constitución volcándolo en los diferentes Estatutos de Autonomía con el ámbito material determinado por aquella, al igual que hace el Estado. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el poder autónomo local, cuyo completo horizonte vendrá determinado por la Ley ordinaria, ya sea estatal o autonómica. Esta diferenciación la traduce el autor en una autonomía *política* en el primer caso, las CCAA, o *administrativa* para municipios y provincias (¿e islas?). La diferencia no es de naturaleza según PAREJO sino de alcance o amplitud de las posibilidades de opción política en la gestión de los intereses correspondientes, por decisión del poder constituyente.

Por el contrario, un sector mayoritario se inclina por el carácter político de la autonomía local⁶⁸. Así SOSA WAGNER⁶⁹ opina que la posición anterior, sin matices, resulta excesivamente simplificadora, ya que en el ámbito de la gestión pública resulta casi imposible diferenciar lo político de lo administrativo, pero además desde el punto de vista formal, la Constitución refiere la autonomía local tanto para el *gobierno* como la *administración*, y desde un punto de vista material, no podemos obviar el componente democrático de las Corporaciones Locales. Así pues, reconociendo el distinto grado de la autonomía de ambas instituciones, ni una es exclusivamente administrativa ni la otra únicamente política.

GARCIA ARANDA⁷⁰ analiza esta confrontación de la naturaleza política/administrativa de la autonomía de las diferentes entidades territoriales a través de la doctrina *ius publicista* más reputada, llegando a la conclusión de que los argumentos principalmente esgrimidos para mantener la diferencia, tales como la capacidad legislativa o incluso la denominación del título en la Constitución “*De la Administración Local*” son insuficientes para negar la naturaleza política de la autonomía local, por lo que habrá que buscar otras notas o características para mantener la diferenciación, no obstante el posicionamiento que ha tenido la jurisprudencia del

⁶⁸ Se encontrarían en este grupo, entre otros, Francisco SOSA, Joaquín GARCIA MORILLO, Javier GARCIA ROCA, Jose Luis CARRO FERNANDEZ-VALMALLOR, Francisco CAAMAÑO, etc) GARCIA ARANDA Santiago (2016) op.cit.231-235.

⁶⁹ SOSA WAGNER Francisco (1989) op.cit.pp28.

⁷⁰ GARCIA ARANDA Santiago (2016) op.cit. p 236.

Tribunal Constitucional a favor de la naturaleza puramente administrativa de la autonomía de los entes locales.

GARCIA MORILLO⁷¹ ante esta discusión doctrinal concluye en la dificultad para negar este matiz político a la autonomía de las entidades locales cuando la reconoce en la Constitución y las somete a un procedimiento de elección de sus órganos democrático, discusión por tanto que anima a abandonar anteponiendo como razón de peso el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la Sentencia 33/1993 sobre las Cajas de Ahorro cuando señala que *“es evidente que uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local”*.

GARCIA ROCA⁷² también defiende la naturaleza política de la autonomía local situando su origen precisamente en ese principio democrático representativo, y que se manifiesta no sólo en la organización, competencias o finanzas, sino en la imposibilidad de controles políticos, pues ello impediría construir de forma libre e igualitaria la relación de representación; pero además, hay una función de dirección política propia y una responsabilidad política ante el electorado. Todo ello excede de la consideración de la autonomía local como administrativa, criticando el posicionamiento jurisprudencial e incluso de algunos autores que la limitan a ésta, considerando imprescindible decantar el carácter político para impedir nuevas limitaciones de contenidos de la autonomía local.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR⁷³, siguiendo a Giannini, ha subrayado el carácter político de la autonomía local, entendida como *la capacidad del ente autónomo de orientar y dirigir , política y administrativamente, la comunidad subyacente; Autonomía política significa que los entes poseen una potestad propia de orientación política, que además, puede ser divergente del mismo Estado, y ello porque deriva directamente de la propia comunidad.*

⁷¹ Citado por GARCIA ARANDA Santiago (2016) *ibidem*.p. 232.

⁷² GARCIA ROCA Javier (2000) *op.cit.*p.50

⁷³ CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, Jose Luis (1998) *op.cit.* p.62.

Respecto de la diferenciación establecida por el Tribunal Constitucional considera, sin embargo, que existe una identidad sustancial entre todas las autonomías territoriales reconocidas por la Constitución. Al igual que PAREJO, opina que no hay diferencias de naturaleza sino más bien de grado o alcance, pero en todos los casos nos encontramos ante verdaderas autonomías políticas, reforzado ello con el principio representativo en el que todas se apoyan.

CAAMAÑO⁷⁴ por su parte, defiende la naturaleza política de la autonomía local, al margen del posicionamiento del Tribunal Constitucional que achaca a la inercia provocada por los iniciales pronunciamientos. La tesis tradicional que se apoyaba en la inexistencia de potestad legislativa es insostenible en los ordenamientos jurídicos actuales, que han abandonado la estructura jerarquizada y formal por otra de carácter estatutario y competencia, y que se relacionan al amparo de principios como el de supletoriedad o subsidiariedad. Así, hoy día el concepto de autonomía política se vincula al de potestad legislativa entendida ésta en sentido material y la naturaleza política de la autonomía local sólo podrá negarse en un contexto de sometimiento o subordinación a la ley, lo que es distinto a que la autonomía haya de desenvolverse y desarrollarse dentro de los límites fijados por la ley.

Para concluir este análisis doctrinal SALVADOR CRESPO⁷⁵ también es partidaria de la naturaleza política de la autonomía local y, de hecho, cuando los arts. 140 y 141 se refieren al *gobierno y administración de municipios y provincias*, el término gobierno ha de ser entendido como la posibilidad real de las entidades locales de adoptar decisiones de naturaleza política en función del carácter democrático de su elección y del principio de pluralismo político. Todas las autonomías territoriales tienen sustancia política, lo que ocurre es que las posibilidades de actuación son más amplias o intensas en unos casos que en otros, y desde luego las relaciones entre ambas no son de jerarquía sino apoyadas en el principio de competencia. Añade que la titularidad de potestad legislativa que algunos autores han considerado como clave para la diferenciación es insuficiente y ello porque en el sistema autonómico español la acción de gobierno se ejerce complementariamente entre el poder ejecutivo (desarrollando políticas por vía

⁷⁴ CAAMAÑO DOMINGUEZ Francisco (2004) *Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato*. En Revista Española de Derecho Constitucional. Año 24. Núm. 70. Enero-Abril 2004, pp164.

⁷⁵ SALVADOR CRESPO Mayte (2007) "La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid. Pp.68-69.

reglamentaria) y el poder legislativo. Así, la dimensión política de la autonomía local deriva de la propia distribución vertical del poder y se plasma tanto en su carácter representativo como en sus funciones ejecutivas.

Como se ha esbozado a lo largo de este análisis, el posicionamiento del Tribunal Constitucional no ha variado sustancialmente desde su inicio, y así en sus sentencias 4/81⁷⁶, 25/81⁷⁷ o 32/1981⁷⁸ se afirmó el carácter administrativo de la autonomía local, despejando cualquier duda acerca de su interpretación de la autonomía de las Comunidades Autónomas, *caracterizadas por su autonomía política, cualitativamente superior a la administrativa* y la autonomía de provincias y municipios, *dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito*. Tal posicionamiento, en opinión de CAAMAÑO⁷⁹ se debe a que *la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional fue en muchos casos elaborada, no con la intención de pronunciarse sobre la naturaleza de la autonomía local, sino con la finalidad de reafirmar la de las Comunidades Autónomas, o que argumentalmente se tradujo, a menudo, en un juego didáctico de contraposiciones: para subrayar que la autonomía de las Comunidades Autónomas era una genuina autonomía política y no un mero poder descentralizado subordinado al del Estado, se enfrentaba aquella autonomía a la local que se calificaba- para subrayar ese afán pedagógico- como meramente administrativa.*

F) La concreción de la autonomía local a través del sistema de fuentes : el carácter bifronte.

En un intento más de concretar el significado, contenido y alcance de la autonomía local, también ha sido objeto de estudio el sistema de fuentes de la misma.

⁷⁶ STC 4/1981, de 2 febrero , FJ 3º. (BOE núm. 47, de 24 febrero).

⁷⁷ STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3º. (BOE núm. 193, de 13 agosto), dictada en el Recurso de inconstitucionalidad núm. 25/1981 promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, «Sobre los supuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución», en cuanto pudiera afectar al ámbito de autonomía de la CCAA, cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política. Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, contando con el voto particular de los Magistrados señores Latorre, Díez de Velasco, Tomás y Valiente y Fernández Viagas.

⁷⁸ STC 32/1981, de 28 julio , FJ 3º (BOE núm.193, supl. De 13 agosto 1981)

⁷⁹ CAAMAÑO DOMINGUEZ Francisco. (2004) op.cit. p.166.

Una de las notas distintivas de la regulación que hace la Constitución de la autonomía local es que su contenido y alcance queda remitido, a diferencia de lo que se realiza con las Comunidades Autónomas, al legislador ya sea estatal o autonómico según las propia distribución de competencias que el propio texto constitucional contempla en los distintos ámbitos materiales de actuación.

Ya lo dijo el Alto Tribunal tempranamente en la STC 32/1981 que, a diferencia de las instituciones supremas del Estado cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en las entidades locales, la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial que la Constitución garantiza. Desde luego la CE no marca un contenido concreto, pero sí da pistas :

- La autonomía ha de ser entendida como el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en cuantos asuntos le atañan, graduándose la intensidad de la participación en función de la relación de intereses locales y supralocales dentro de cada asunto o materia.
- Las entidades locales no pueden ser dejadas en manos de lo que interprete cada CCAA en cuanto a la definición de sus competencias y configuración de sus órganos de gobierno.
- La garantía constitucional es de carácter general y configura un modelo de Estado lo que implica que corresponde a éste fijar unos principios o criterios básicos en materia de organización y competencia pero no un régimen uniforme sino que permita opciones diversas.

De esta forma, municipios, provincias (e islas), todas ellas entidades locales y comunidades autónomas, conforman la organización territorial básica del Estado. Las primeras forman parte de un ordenamiento derivado que se relaciona con el ordenamiento propio de las CCAA y con el del Estado. A esto se le ha denominado por el Tribunal Constitucional como “*carácter bifronte del régimen local*”.

Así el Tribunal Constitucional también dejó claro desde un inicio⁸⁰ que *el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, (...) asumen el maximum de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas. Este carácter “bifronte”, del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como «intracomunitario» o «extracomunitario», no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado, también éste, en su integridad y sin mengua de ellas, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse.* (FJ 4)

Municipios y provincias forman parte de la organización del Estado, pero a la vez se integran y relacionan con las CCAA, manifestación del pluralismo territorial y de la concepción compleja del Estado que encuentra su sentido en el principio de unidad recogido en el art.2 CE⁸¹.

De esta manera, la Constitución diseña un régimen local en el que el legislador básico estatal, el legislador autonómico y el legislador sectorial desempeñan un papel diferente. Ello tiene reflejo en los arts. 148 .1.2 y 149.1.18 CE, que configuran la materia de régimen local como materia compartida entre el Estado y las CCAA. El primero establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local (lo que parece implicar una legislación estatal de régimen local). El segundo prevé que el Estado tiene

⁸⁰ STC 84/1982, de 23 diciembre, FJ 4º (BOE núm.13, de 15 enero 1983) dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 108 y 109/1982, acumulados, promovidos por el Parlamento de Cataluña y la Presidencia del Consejo Ejecutivo de la Generalidad contra el art. 28 de la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, centrándose el debate en debate en torno al carácter «intracomunitario» (que los recurrentes afirman y el Abogado del Estado niega) de la autonomía local en nuestra Constitución. Ponente el Magistrado D. Francisco Rubio Llorente.

⁸¹ La STC 4/1981, de 2 febrero, FJ 3º (BOE núm. 47, de 24 febrero) declaró que es necesario, a fin de delimitar el ámbito de principio de autonomía recogido en la Constitución, especialmente de la atribuible a municipios y provincias, relacionarlo con otros principios recogidos en aquella. Ante todo, señaló, autonomía hace referencia a un poder limitado, por lo que no es soberanía, pues aún ésta tiene sus límites; y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad , sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza verdadero sentido.

competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (esto es, una competencia estatal básica que afectará a todas las Administraciones incluida la local).

El Tribunal Constitucional, a propósito de esto, ha identificado⁸² el régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE con la competencia que corresponde al Estado para establecer las bases de la organización y de la estructura local, y a las CCAA para completar aquellas bases, para adaptarlas a la idiosincrasia particular de las entidades locales de su ámbito. De igual forma habrá que aplicarlo al régimen competencial, corresponderá al Estado fijar las bases y al legislador sectorial, ya sea el estatal o el autonómico, desarrollar y concretar las competencias que deban ejercer las entidades locales. Este es el significado del carácter bifronte del régimen local.

Esa función primordial asignada al Estado de fijar las bases del Régimen Local se hizo con la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases del Régimen local, aunque el uso del propio término en la ley pueda conducir a alguna confusión⁸³ con las leyes de bases previstas en el art. 82 CE. La LRBRL es una ley básica en el sentido del art. 149.1.18 CE, que fija bases o directrices relativas a la materia en cuestión. Es una ley ordinaria aunque con marcado carácter singular que se autoproclama “*norma institucional de los entes locales*”, que desarrolla la función ordinamental de garantía constitucional de la autonomía local, vedada a otras, por lo que le dota de una *vis específica*. Es además una Ley que, según el propio TC, integra el *bloque de la constitucionalidad* que, en aquello que suponga un desarrollo inmediato y directo de los arts 137, 140 y 141 CE, servirá además de canon de validez constitucional de la legislación autonómica.

Confirmando este papel, la STC 214/1989, de 21 diciembre⁸⁴ reitera que es el legislador estatal el que con carácter general y para todo tipo de materias debe fijar *unos principios o unas bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a*

⁸² STC 84/1982, de 23 diciembre (FJ 4º); STC 214/1989, de 21 diciembre (FJ 1º).

⁸³ GARCIA ARANDA Santiago (2013) *La autonomía de los entes locales*. En revista Teoría y Realidad Constitucional núm.31, 2013. UNED. P.412.

⁸⁴ STC 214/1989, de 21 diciembre, FJ 1º (BOE núm.10, de 11 enero 1989), dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núm.610 y 613/1985 promovidos por el Parlamento y la Junta de Galicia; núm. 617 y 619/1985 promovidos por la Generalidad y el Parlamento de Cataluña; contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Ponente el Magistrado don José Luis de los Mozos y de los Mozos, incidiendo en la consideración del carácter bifronte del régimen local.

las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas; por cuanto dicha expresión engloba a las administraciones locales(...), la que con carácter general inspira el sistema que articula la ley reguladora de las bases de régimen local. Estamos ante lo que SERRANO PASCUAL⁸⁵ denomina *el común denominador normativo para el conjunto del Estado*, sin perjuicio de la existencia de excepciones y particularidades en las propias disposiciones de la LRBRL para algunos territorios, justificando el Alto Tribunal el papel del Estado porque las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, máxime cuando inicialmente no se acompañaba de un derecho reaccional ante la jurisdicción constitucional.⁸⁶

Derivado de ese *común denominador*, precisamente uno de los aspectos más criticados del régimen local es el excesivo uniformismo desde su concepción en el tratamiento que hizo de su régimen jurídico y competencial. Por ello enlazamos aquí nuevamente con el concepto de *bloque de la constitucionalidad local* y el papel diferenciador que junto a la LRBRL pueden desempeñar los Estatutos de Autonomía⁸⁷, integrantes de aquel bloque, adaptando la concepción abstracta de las entidades locales tanto en lo que se refiere a los aspectos organizativos y funcionales como al competencial, a las especificidades y realidades de cada nacionalidad y región y en definitiva, haciendo efectivo el pluralismo territorial, aunque ello pueda suponer un desequilibrio respecto del *carácter bifronte del régimen local* en favor de una mayor interiorización del mismo en las Comunidades Autónomas⁸⁸.

Si bien inicialmente los Estatutos de Autonomía no abordaban con sumo interés la cuestión local, tras la reforma operada en éstos durante la primera década del presente

⁸⁵ SERRANO PASCUAL Antonio (2003) *El sistema de fuentes de las entidades locales (I)*. En revista QDL, 2 junio 2003. Fundación Democracia y Gobierno Local. P. 13

⁸⁶ Habrá que esperar a la modificación de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional operada por Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, introduciendo en nuestro ordenamiento jurídico la previsión del art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local al establecer un nuevo procedimiento en los arts 75 bis, ter, quáter y quince, para la defensa específica de la autonomía local ante el TC y que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder.

⁸⁷ GARCIA ROCA Javier (2000) op.cit.p.37.

⁸⁸ FONT I LLOVET Tomás (1998) *La nueva posición de la Administración Local en la evolución del Estado de las Autonomías*. Informe Comunidades Autónomas núm.1998. Instituto de Derecho Publico. Barcelona, 1998, pp.647-670.

siglo XXI, se detecta un cambio generalizado de actitud sin duda provocado por el reforzamiento de los gobiernos locales a fin de acercar la gestión pública a los ciudadanos, sumando a la garantía constitucional de la autonomía local la garantía estatutaria, elevando así los mínimos o estándares constitucionales. Ahora bien, no en todas las Comunidades Autónomas es igual el tratamiento ni tampoco se proyecta igual sobre todas las entidades locales, de ahí la necesidad de que ante esta diversidad existan límites, que no son otros que los que proceden del ordenamiento jurídico superior, esto es, del Derecho comunitario europeo, de la propia Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) y por descontado, de la Constitución, aunque sólo ésta última contiene límites precisos. Para VELASCO⁸⁹ uno de esos límites es la imposibilidad de asimilar los entes locales con las Comunidades Autónomas, hasta el punto de que la regulación estatutaria no puede suponer un vaciamiento competencial de la Comunidad Autónoma a favor de los entes locales.

G) El elemento objetivo de la autonomía local: el ámbito competencial.

Mención aparte merece el estudio del ámbito competencial de las entidades locales. Con esto último enlazamos con el orden sustantivo que refleja el art.137 CE; la autonomía lo es referida a la *gestión del interés respectivo* y la función constitucional que, según GARCIA ROCA, realizan en su definición la Ley 7/1985, de 2 abril y los Estatutos de Autonomía, en prolongación del Texto constitucional y la actividad del legislador sectorial ordinario. Este hecho, esto es, la ausencia en el Texto constitucional de un ámbito competencial preciso, a diferencia de lo que ocurre con las CCAA o el propio Estado, ha de ser entendido como el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañan, y así es como lo entendió la LRBRL cuando en su art. 2 afirmó que *“para la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las CCAA, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de*

⁸⁹ VELASCO CABALLERO Francisco (2009) op.cit.p.120.

la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

Llegados a este punto, el Tribunal Constitucional también señala⁹⁰ que la autonomía local ha de ser entendida como el derecho de la comunidad a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, para lo cual se les dota de potestades, pues sin éstas la autonomía no sería posible, graduándose la intensidad de dicha participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, ya que en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último, justificando el nivel de participación de cada ente local, con lo que la doctrina del TC vino a sintonizar totalmente con el modelo establecido primero por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 y posteriormente, por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1986.

Esa concreción por parte de la Ley 7/1985, de 2 abril respecto del contenido de la autonomía local ha servido a ESTEVE⁹¹ para criticar la teoría de la garantía institucional que supuestamente contempla la Constitución, pues fue necesaria la Ley de 1985 para superar las insuficiencias de la técnica de la garantía y para mayor concreción la Ley 7/1985 rechazó una definición precisa de competencias locales, dada la imposibilidad de citar alguna materia que pueda atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales, recogiendo así la tesis participativa de PAREJO.

Igualmente la tesis participativa ha sido criticada por GARCIA ROCA⁹² llegando a decir que *participar en todo es no gobernar de forma representativa en nada*. Sin perjuicio de la existencia de relaciones de cooperación entre las distintas entidades territoriales, reivindica la delimitación legal de un espacio prevalentemente local ligado a unas competencias, aunque no todas las potestades sobre una materia correspondan a

⁹⁰ STC 170/1989, de 18 octubre, FJ 9º (BOE núm. 267, de 7 noviembre 1989), dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 404/1985, promovido por 50 Diputados contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid, 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, por entender que la Ley ha invadido el ámbito reservado al Estado por el bloque de la constitucionalidad, además de anular el margen de actuación de los municipios en cuyos términos se enmarca el Parque, sin permitir que ejerzan sus competencias de ordenación territorial.. Ponente, Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

⁹¹ ESTEVE PARDO José (1991) *Garantía institucional y/o función constitucional en las Bases del Régimen Local*, en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 11. Núm. 31. Enero-abril 1981. pp.133 y ss.

⁹² GARCIA ROCA Javier (2000) op. Cit. p.43.

una entidad local determinada, sino que haya una auténtica distribución del trabajo entre todas, a la que añade una cláusula residual como algo imprescindible. Y esta labor no puede dejarse al legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico; ha de realizarla el bloque de la constitucionalidad, esto es, el legislador estatal de la Ley 7/1985 y los Estatutos de autonomía.

El sistema de distribución de competencias que establece la Ley 7/1985 se caracteriza por el establecimiento de una relación de materias sobre las que el legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico, está obligado a respetar un margen de intervención y por tanto de competencias, a los entes locales. A partir de ahí corresponderá al legislador sectorial identificar los intereses locales o supralocales en juego procediendo, en consecuencia a la asignación de competencias, ya sea normativas (a través de reglamentos, ordenanzas o bandos) y/o ejecutivas, además de una mínima capacidad de decisión allí donde prevalezca un interés local, y ello *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 con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.*

Luego, el sistema de asignación de competencias establecido por la LRBRL no viene a determinar éstas; nuevamente se produce otra remisión, ésta vez al legislador sectorial que será el que venga a concretar las distintas competencias de los entes locales en que se materialice la autonomía constitucionalmente garantizada. Esto implica que el ente local únicamente será destinatario de la competencia en virtud de la decisión que adopten una de las dos instancias territoriales superiores (Estado/CCAA) a través de las Leyes sectoriales. Una solución que reforzaría el reparto competencial hacia las entidades locales vendría de la mano de que fueran los Estatutos de Autonomía los que cumplieran la función estructurante que les otorga el formar parte del *bloque de la constitucionalidad*, esto es, los que llevaran a cabo la delimitación competencial garantizando, por su naturaleza de ley estatal con procedimiento reforzado, la autonomía local frente a la ley sectorial, tanto estatal (sin los problemas de Ley básica-ley estatal posterior) como autonómica (al vincular al Parlamento en la actividad legislativa ordinaria)⁹³

⁹³ Corroboran esta posición: GARCIA ROCA Javier (2000) op.cit. p.37.

El estado de desatención tanto financiera como legislativo en que se encontraban municipios, provincias e islas a la hora de concretar los ámbitos de actuación por parte del Estado y CCAA, pronto dio lugar a reivindicaciones políticas de aquellos, naciendo en el seno de la Asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) celebrada en La Coruña en 1993 una propuesta de reforma del régimen local bajo la denominación de “*Pacto Local*”⁹⁴, que posteriormente se aprobaron por la Comisión Ejecutiva y materializaron en un conjunto de reformas legislativas que vieron la luz en 1999.⁹⁵

⁹⁴ El contenido elemental de las bases de negociación del Pacto Local versaba sobre el fortalecimiento de la posición de las Entidades locales en algunos ámbitos funcionales, la mejora de la gobernabilidad local, la defensa de la autonomía local y el compromiso de los principales partidos políticos de ampliar las competencias locales en las Comunidades Autónomas en las que poseyeran mayorías parlamentarias. Tras la reforma, se consigue cierto cumplimiento de algunas aspiraciones de la Administración Local española, un tanto desplazada por el protagonismo de la Administración Autonómica, durante el proceso de descentralización del Estado iniciado con el nuevo diseño constitucional. Durante la dinámica negociadora previa a su aprobación, la Federación Española de Municipios y Provincias había demostrado una importante capacidad de influencia, escenificada en la reunión de esta asociación en la ciudad de A Coruña, los días 5 y 6 de noviembre de 1993, y que se materializó en un conjunto de reivindicaciones que giraban en torno a dos ejes: la aplicación del principio de subsidiariedad, por ser la Administración Local la más cercana al ciudadano, y la mejora de la financiación local. El Gobierno socialista asumió su compromiso de modificar el Régimen Local, en un documento formal, que se envió posteriormente a los principales partidos políticos. Posteriormente, el 21 de mayo de 1996, ya con el Partido Popular en el Gobierno, se firmó un nuevo acuerdo entre el Ministro de Administraciones Públicas y la Presidenta de la Federación de Municipios y Provincias. El 24 de septiembre de 1996, la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó el documento técnico y político titulado “Bases para el Pacto Local”. Tras un período de negociación, el Ministro de Administraciones Públicas presentó al Consejo de Ministros, el 30 de mayo de 1997, las “Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local”, claramente respaldadas por el Partido Popular. Este documento sirvió de punto de partida para varias iniciativas legislativas que cristalizaron en Anteproyectos de Ley, (informada la Comisión Nacional de Administración Local y emitidos los dictámenes del Consejo de Estado). Estos anteproyectos se convirtieron en Proyectos de Ley aprobados en Consejo de Ministros, el día 17 de julio de 1998, remitiéndose ese mismo mes al Congreso de los Diputados. Tras los correspondientes debates parlamentarios y la admisión de algunas enmiendas, estos Proyectos de Ley se aprobaron, promulgándose el día 21 de abril de 1999 y publicándose en el Boletín Oficial del Estado al día siguiente. Para un estudio más exhaustivo del denominado “Pacto Local” puede consultarse “El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local. Ministerio de Administraciones Públicas. FEMP. INAP. Madrid, 1999.

⁹⁵ Ley 11/1999, de 21 abril de modificación de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas (destacando el reconocimiento con carácter general de la capacidad jurídica de las Entidades Locales, la atribución al Alcalde o Presidente funciones de carácter ejecutivo antes asignadas al Pleno, reforzando en contrapartida las funciones de control de éste, mayor agilidad en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas, participación necesaria de los Entes locales en los Planes de obras de interés supralocal, o la no exclusión de la licencia municipal por la concesión de otras otorgadas por otras Administraciones); la Ley Orgánica 8/1999, de 21 abril de modificación de la LO 5/1985, de 19 junio, de régimen electoral general, que establece una nueva regulación de la Moción de censura; la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril de modificación de la LO 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional, que establece un acceso directo de las Entidades Locales al TC en defensa de la autonomía constitucionalmente garantizada; la Ley 1/1992, de 21 febrero de modificación de la LO 1/1992, de 21 febrero, de Protección de la Seguridad ciudadana que habilita a los Municipios para la especificación de los tipos de sanciones; la Ley Orgánica 9/1999, de 21 abril de modificación de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de reunión; la Ley Orgánica

No obstante, a pesar de todas estas reformas legislativas y otras más habidas en otras tantas materias de interés local, el saldo no ha sido muy positivo al menos en lo que respecta a la mayor concreción competencial o al incremento de la autonomía financiera de las entidades locales, principales objetivos del Pacto Local.⁹⁶

Desde el punto de vista de la estructura organizativa⁹⁷ la configuración de un Estado compuesto de tres términos, que evidencia la existencia de intereses nacionales, regionales y locales, exige que para dotarlo de contenido haya que buscar el interés predominante de la comunidad local, que no el exclusivo, de ahí la importancia, a la hora de establecer el marco competencial de las distintas entidades que conforman ese Estado complejo, de la aplicación del principio de subsidiariedad contemplado tanto en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁹⁸ como en la Carta Europea de la Autonomía local.⁹⁹

10/1999, de 21 abril de modificación de la LO 8/1985, de 3 julio, reguladora del Derecho de Educación ; además de una serie de medidas administrativas.

⁹⁶ CAAMAÑO DOMINGUEZ Francisco (2004) op.cit.p.15 .

⁹⁷ GARCIA ROCA Javier (2000) op.cit. p.28.

⁹⁸ Art. 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE): En el marco de las competencias no exclusivas de la Unión, el principio de subsidiariedad define las condiciones en las que la Unión tiene prioridad de acción con respecto a los Estados miembros. persigue proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y legitima la intervención de la Unión cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción, sino que estos pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión, «debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida». Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad enunciado en el artículo 10, apartado 3, del TUE. tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.

⁹⁹ El art.4 de la CEAL, dedicado al *alcance de la autonomía local*, en su apdo. 3 dispone: “*El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.*”. La Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 y ratificada por España – previa la autorización de las Cortes Generales prevista en el art. 94.1 CE- el 20 enero 1988 (BOE núm. 47, de 24 febrero 1989) fue elaborada en el marco del Consejo de Europa. Es aplicable, según la declaración hecha por el Reino de España, en todo el territorio del Estado respecto de las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y las previstas en los arts. 140 y 141 CE, no obstante la reserva de aplicación del art.3.2 en la medida en que el sistema de elección directa previsto en ella haya de ser puesto en práctica en la totalidad de colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma. Según se indica en su Exposición de motivos, uno de los pilares fundamentales en el proceso de integración europea lo constituye la idea de la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos, que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de éstas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Pretende fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones locales, enunciando un sistema coherente de régimen local o de gobierno local que englobe la dimensión institucional y la funcional. Por su consideración de Tratado Internacional forma parte del ordenamiento jurídico interno.

El principio de subsidiariedad se ha convertido así en los últimos tiempos en el verdadero *leit motiv* de cualquier reflexión acerca del ámbito de intervención de las entidades locales, más allá de conformarse como criterio de distribución competencial a favor de las CCAA en el ámbito intra-estatal, que puede y deber ser utilizado como criterio interpretativo y aplicativo del ordenamiento local español.

El art. 4.3 de la CEAL manda que el ejercicio de las competencias públicas, de modo general, corresponda preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos; que la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía; y que las competencias encomendadas a los entes locales deben ser normalmente plenas y completas y no pueden ser limitadas por otra autoridad más que dentro del ámbito de la Ley. Tal precepto, combinado con el art. 3.1 CEAL que define a la autonomía local como *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*, incluye las dos facetas del principio de subsidiariedad, por un lado la distribución de competencias entre entes territoriales de abajo a arriba y con preferencia para el más cercano al ciudadano; y por otro, la interdicción de vaciar el ámbito competencial del ente inferior a favor del superior salvo si el fin o la acción, por su naturaleza o amplitud, sobrepasa el ámbito de intervención posible del primero.

La reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011 realizada por la presión de la UE y, en un contexto económico concreto que no fue otro que el de una aguda y prolongada crisis económica que motivó un duro ajuste de las cuentas públicas, por la vía principalmente del recorte del gasto de las Administraciones, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exigió nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

Así, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, parecía haber llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local. Con este propósito se planteaba una reforma que perseguía varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Esto al menos es lo que preconizaba el Preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Esclarecedor del objetivo pretendido es el mencionado Preámbulo que continúa diciendo “...Respecto al objetivo de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio «una Administración una competencia», se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes.

En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes.

Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas

ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.

Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera...”

En la práctica, las anteriores afirmaciones constituyeron una *liquidación* del principio de subsidiariedad implantado en nuestro ordenamiento interno a través del art.4 de la CEAL y el propio Tratado UE, y por tanto subordinado a la Constitución pero por encima de la propia LRBRL, y a salvo de lo que pudiera establecer el Tribunal Constitucional. Pero, como señaló ARROYO GIL¹⁰⁰, *se veía venir...* Nuestro modelo de gobierno local no puede basarse ya únicamente sobre el pilar del reconocimiento y garantía de la autonomía local. Este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango: las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos expresamente en el artículo 135 de la Constitución. Autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse. Equilibrio armónico que en ocasiones puede resultar difícil de alcanzar, llegando a afirmar que las bases estatales contenidas en la LRSAL no tienen como función garantizar, sino, antes al contrario, limitar la autonomía local.

Al menos cinco son los pronunciamientos dictados por el Tribunal Constitucional contra la Ley 27/2013: SSTC números 41¹⁰¹, 111¹⁰², 168¹⁰³ y 180¹⁰⁴ de 2016, y la núm.

¹⁰⁰ ARROYO GIL Antonio (2016). *Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 marzo y 111/2016, de 9 junio*. En UNED. Teoría y Realidad Constitucional núm. 38, 2016, pp. 701-716

¹⁰¹ STC 41/2016, 3 marzo (BOE num.85, de 8 abril 2016), dictada en el Recurso de inconstitucionalidad núm. 1792/2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra determinados preceptos de la Ley 27/2013, por considerar invade competencias autonómicas. Ponente, el Magistrado D. Andrés Ollero Tassara.

¹⁰² STC 111/2016, de 9 junio (BOE núm. 170, de 15 julio), dictada en el Recurso de inconstitucionalidad 1959/2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra preceptos de la Ley 27/2013. Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez. Voto particular emitido por el magistrado D. Ricardo Enríquez Sancho.

¹⁰³ STC 168/2016, de 6 octubre (BOE núm. 276, de 15 noviembre), dictada en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias contra la Ley 27/2013. Ponente el Magistrado D. Juan Antonio Xiol Rios.

93/2017, de 6 de julio¹⁰⁵. Y el panorama no puede ser más desfavorable a la Ley, en el sentido de que la reordenación competencial impulsada por el citado texto legal ha sido fuertemente corregido por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el sentido de que el título competencial del Estado acerca de las *bases del régimen jurídico de las administraciones públicas* del art. 149.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los arts. 32.1 y 103.1 y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las administraciones locales, aunque las citadas bases puedan llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino o para garantizar unos mínimos competenciales que doten de contenido y efectividad la garantía de la autonomía local.

Aceptado que la autonomía implica tanto un poder de dictar normas como la facultad de decidir cuando y cómo dictarlas, también lo es que esta facultad ha de integrarse dentro de los principios del Estado, y si esto es así, los entes autónomos no son soberanos. Luego, si esa facultad determina que los entes inferiores estén supeditados a lo que dicten o dispongan los entes superiores, la autonomía no deja de ser una categoría de descentralización administrativa cuyas diferencias con la autarquía son meramente formales, en tanto la primera, la autarquía también conlleva la potestad normativa, aunque de carácter reglamentario.

Por ello la autonomía ha de suponer algo más, un plus, que no puede ser sino la participación en el poder político del Estado, siendo necesario determinar cual es el grado de participación de los entes autónomos en el poder político del Estado, lo que además implica determinar cual sea el grado de integración de aquellos en el mismo, lo que nos lleva a relacionar el principio de autonomía con el principio de unidad característico del Estado unitario. En el marco de éste, si la Constitución establece el principio de autonomía lo es porque trae causa del principio democrático el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante

¹⁰⁴ STC 180/2016, de 20 octubre (BOE núm. 285, de 25 noviembre), dictada en el Recurso de inconstitucionalidad núm. 2001/2014 interpuesto por el Parlamento de Navarra contra preceptos de la Ley 27/2013. Ponente el Magistrado D. Juan José González Rivas.

¹⁰⁵ STC 93/2017, de 6 julio (BOE núm. 191, de 11 agosto 2017) dictada en el Recurso de inconstitucionalidad núm. 2006/2014 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra preceptos de la Ley 27/2013. Ponente, la Magistrada doña Encarnación Roca Trías.

de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

La autonomía no puede funcionar en el estado unitario como una técnica de gestión burocrática más eficaz, sino como un principio de organización de entes democrático-representativos, que se relacionan en virtud del principio de competencia y no de jerarquía.¹⁰⁶

H) Autonomía local y controles

Un paso más en la definición y concreción del significado de la autonomía de los Entes Locales se realiza a través del análisis del sistema de controles o tutelas que el resto de Administraciones Públicas territoriales pueden ejercer sobre las Entidades Locales.

La actividad de control sobre los entes locales¹⁰⁷ puede definirse como la confrontación de una de una concreta acción de un Ente Local con un referente, que puede ser una norma, o bien la valoración de la realidad que sirve de soporte fáctico a la actividad Local, efectuada por una Administración territorial “superior”, con la consecuencia de que en el caso de que se produzca una discordancia entre la actuación del Ente Local y el referente, se adoptará una medida por dicha Administración territorial superior o se producirá automáticamente el efecto previsto por el Ordenamiento jurídico para este supuesto; por el contrario, para el caso de que no haya tal discordancia, la Administración superior manifestará su conformidad.

Resulta curioso que desde su origen el concepto de control sobre la Administración pública en general, y de los entes locales en particular, se ha fijado conforme a su significado etimológico, que tiene raíces latinas y francesas que refiere a la actividad de verificación; pero también influencias anglosajonas que aplican un significado de

¹⁰⁶ GARCIA FERNANDEZ Javier (2002) op.cit.p.226.

¹⁰⁷ Sobre este tema: ALMEIDA CERREDA Marcos (2008) *¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?*. En REAF núm. 6 (2008) p. 187-232. BOCANEGRA SIERRA Raúl (1979) *Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales*. En Revista Documentación Administrativa (DA), núm. 182. CALONGE VELAZQUEZ Antonio y ORDUÑA PRADA Enrique (2013) *La disolución de los Ayuntamientos: el caso singular de Marbella*. Ed. Tirant Lo Blanch.; DIAZ LEMA José Manuel (2006) *El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico*. En REALA (2006) núms.300-301. Pp.199-226. GIMENEZ I CORRONS Eva (2001) *Los controles administrativos sobre los entes locales*”. Instituto de Estudios Autonómicos. Ed Marcial Pons, Barcelona; GONZALEZ DEL TESO Teodosio y CALONGE VELAZQUEZ Antonio (2003) “Autonomía Local y Control”, en REAL núm. 291, pp425-471; ORTEGA ALVAREZ Luis (2003) *El modelo español de control sobre las autonomías territoriales*. En Revista General de Derecho Administrativo. Núm.2 (febrero 2003).

dirección. Esta ambivalencia ha generado dos posiciones frente al concepto de control, una más restrictiva que lo identifica con la actividad de simple verificación, y otra extensiva, integrada por aquel sector doctrinal que incluyen en la noción de control además la imposición de un resultado. De esta forma dentro de la noción de control se distinguirían dos momentos, uno el juicio (supervisión, contraste) y otro, la medida (reacción).¹⁰⁸

Tradicionalmente la doctrina se ha referido indistintamente con los términos tutelas¹⁰⁹ o controles para referirse a la actividad anteriormente definida de supervisión y contraste de los órganos, actividad y acuerdos de la Administración del Estado o regional sobre la local. Será la Exposición de Motivos de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, quien explícitamente justifique la supresión del término “tutela”, en el matiz peyorativo que acarrea, al considerar que *las entidades locales han alcanzado mayoría de edad y suficiente madurez, estando sometidas en todos los ordenamientos a un control superior, pero respetuoso con su autonomía*.

Ahora bien, cuando nos referimos al sistema de controles nos centraremos únicamente a aquellos que se ejercen sobre las competencias propias de las Entidades locales, cuando actúan investidas de la autonomía garantizada constitucionalmente, bajo su propia responsabilidad, no de aquellos que se ejercen sobre competencias delegadas o transferidas.

Los controles sobre los entes locales se clasifican en función de su objeto o extensión y por el momento en que se producen. También en función del referente de contraste, según sea una norma o una valoración. En función de su objeto o extensión, los controles pueden ejercerse sobre las personas o sobre los órganos (aquí tradicionalmente se han incluido el nombramiento, la separación y la sustitución), sobre los actos administrativos (aquí se incluyen las aprobaciones, y dentro de éstas los denominados procedimientos bifásicos, las autorizaciones, la revisión de oficio y la suspensión de los

¹⁰⁸ GIMENEZ I CORRONS Eva (2001) *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Instituto de Estudios Autonómicos. Ed Marcial Pons, Barcelona, p.78.

¹⁰⁹ *Ibidem* p.74-75. El uso del término *tutela* es una traslación de esta institución al ámbito del Derecho público de la institución existente en el Derecho privado para proteger a menores e incapaces, de forma que se consideraba a las Entidades Locales como tales. Ahora bien, ambas instituciones pareciera que a priori defienden intereses distintos: si la tutela civil se configura como una herramienta en defensa de los intereses del tutelado, contrariamente la tutela administrativa se ejerce en defensa de los intereses “superiores” del ente tutelante, de ahí que esta teoría de la equiparación entre ambas instituciones esta prácticamente abandonada, optándose incluso por el término *control*, mucho más inocuo.

efectos del acto), y por último, sobre la actividad del ente local en general (por ejemplo, las facultades de inspección o bien la función de asesoramiento). Por el momento temporal en que se producen, los controles pueden ser preventivos o *a priori* y represivos o *a posteriori*; por último, por el referente de contraste se distinguen los controles de legalidad o de oportunidad, y aún dentro de estos últimos la oportunidad puede ser reglada o discrecional.

Siguiendo a GIMENEZ i CORRONS¹¹⁰, la LRBRL contempla los siguientes tipos de controles:

1. Control sobre los actos de la EELL:

1.1. controles de legalidad:

1.1.1. medidas represivas, destinadas a anular el acto: Impugnación del acto o acuerdo por la Administración del Estado o la CCAA ante la jurisdicción contencioso-administrativa en virtud de la legitimación del art.63.1.a) LRBRL y conforme al art.65 LRBRL.

1.1.2. Medidas mixtas, preventivas y represivas, mediante la impugnación del acto o acuerdo por la Administración del Estado o la CCAA ante la jurisdicción contencioso-administrativa instando la suspensión de los efectos y conforme al art.66 LRBRL.

1.1.3. Medidas mixtas, preventivas y represivas, suspendiendo los efectos de acto y posteriormente su impugnación ante la jurisdicción contenciosa conforme al art.67 LRBRL.

1.2. controles de oportunidad

1.2.1. Aprobación de actos locales por las Administraciones superiores. Se destacan aquí por su interés en el presente estudio, entre otros, los procedimientos bifásicos previstos en el art. 62 LRBRL.

1.2.2. Informes y dictámenes vinculantes/determinantes.

2. Control sobre la actividad de la EELL, siempre de oportunidad y a posteriori.

Destacan:

¹¹⁰ *Ibidem* pp.110-111.

2.1. La sustitución de la actuación de la entidad local, conforme al art.60 LRBRL.

2.2. La disolución de órganos de la corporación local conforme al art.61 LRBRL.

Desde sus orígenes, la actividad de los Entes Locales ha estado sometida al control directo por parte de las Administraciones territoriales superiores, siendo dicho control mas o menos intenso dependiendo del contexto sociopolítico de cada etapa histórica. Primeramente, la concepción centralista tradicional del Estado español basó todo el sistema de relaciones interadministrativas entre el Estado y los Entes locales en el principio de tutela, y por tanto, en la subordinación de éstos a aquél, de ahí que la legislación de régimen local contenía innumerables poderes de supervisión y control por parte de las autoridades centrales hacia las locales.

El cambio que supuso la promulgación de la Constitución Española de 1978 en lo que se refiere al sistema de controles existentes sobre las entidades locales tuvo su reflejo inicial en una serie de disposiciones que se inicia con el Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre sobre estructura y funciones de la Dirección General de Administración Local que suprimía el Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales, creado en 1945 para la inspección, fiscalización y asesoramiento de las corporaciones locales en todos sus aspectos. Posteriormente, la Ley 47/1978, de 7 octubre derogaba la Ley 41/1975, de 19 noviembre de Bases del Estatuto de Régimen Local y autorizaba a que el Gobierno dejara sin efecto todos aquellos procedimientos de fiscalización, intervención y tutela sobre las entidades locales que no fuesen necesarios para asegurar la coordinación entre las actuaciones de los órganos estatales y los de las Corporaciones Locales, lo que se llevó a cabo mediante Real Decreto 1710/1979, de 16 junio.

Un paso más fue el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 enero por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales que suprime diversas autorizaciones y controles además de limitar las potestades de suspensión de acuerdos locales; o el RD 1262/1981, de 5 junio que completaba al anterior. Finalmente, la Ley 40/1981, de 28 octubre por la que se aprobaban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales que introdujo como novedad el que la impugnación del acuerdo local ante la jurisdicción contencioso-administrativa

produciría siempre la suspensión automática del mismo si bien el Tribunal debía ratificarla o levantarla en un plazo determinado.

La autonomía local constitucionalmente garantizada por los arts. 137, 140 y 141 CE tiene como una de sus manifestaciones la actuación de las entidades locales bajo su propia responsabilidad sin que las Administraciones *supraordenadas*¹¹¹ puedan interferir o condicionar su actividad lo que no impide que puede estar sometida al control de las Administraciones superiores, pues no se opone a la autonomía local la existencia de ciertos controles administrativos, que se justifican precisamente en la necesidad de hacer prevalecer los intereses que defienden las Administraciones superiores¹¹², y ello porque el poder que ejercen las entidades locales tiene un carácter limitado que alcanza su pleno sentido dentro de la unidad del Estado; esto es, en la medida en que los niveles administrativos superiores estatal y autonómico defienden intereses situados por encima

¹¹¹ STC núm.51/2004, de 13 abril , FJ 12º (BOE núm.120, de 18 mayo 2004)

¹¹² STC núm. 4/1981, de 2 febrero (BOE núm. 47, de 24 febrero 1981). En su FJ 3º señaló “*Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía- y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad , sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución”...*” y añade “*Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad – como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros) como a los Entes locales (artículo 148.1.2º)*”; concluyendo “*Posición de superioridad que permite afirmar-como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho Comparado- que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad Local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado (...)* En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la gestión de los intereses respectivos fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, con la excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución”; también la STC 14/1981, de 29 abril, a propósito de la cuestión de inconstitucionalidad promovida sobre la previsión de la Ley de Régimen Local de 1955 que contemplaba la facultad del Gobernador civil de suspender acuerdos locales e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa señaló que “*no es compatible con la autonomía que hoy proclama el artículo 147 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional (...); la excepción que a la ejecutoriedad de los actos locales supone la suspensión, deja en manos de la autoridad gubernativa un medio excesivamente restrictivo de la actuación local en la gestión de sus propios intereses. Por el contrario, la suspensión en cuanto sirva a la defensa de competencias de la Administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal o se afecte materia que corresponde a aquella Administración no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites”.*

de los locales pueden ejercer ciertos controles sobre aquéllas, aunque a diferencia de la etapa preconstitucional, a partir de la Constitución Española de 1978 dichos controles únicamente pueden ser de legalidad y con carácter puntual, nunca genéricos o indeterminados, referidos a supuestos en que la actividad local incide en ámbitos concurrentes con los de las Administraciones superiores, y siempre con la posibilidad de un control jurisdiccional posterior. Respecto de los controles de oportunidad, salvo que el propio texto constitucional los permitiese, están proscritos.

La STC 14/1981¹¹³ manifiesta aún más claridad respecto de la supresión de la suspensión administrativa de los actos locales por razones de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo local y *ello porque no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el art. 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional*, admitiéndola no obstante en defensa de las competencias del Estado o exceso de las competencias locales.

Un matiz a añadir. El introducido por la STC 148/1991, de 4 julio¹¹⁴ que resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley canaria 3/1985, de 25 julio de Medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza, que establecía facultades de suspensión de actos de uso del suelo y de la edificación en defensa del medio ambiente, considerando constitucional dicha Ley cuando dicha suspensión se configure como una medida cautelar dirigida a preservar la eficacia de una posterior resolución autonómica, pero no cuando dicha medida funcionara como mero control de legalidad que viniera a completar las facultades de los arts. 65 y 66 LRBRL, desfigurando así el modelo de autonomía local establecido en dicha Ley básica.

Quedan así establecidos los criterios que se deben emplear para decidir cuándo los controles sobre los entes locales son constitucionales, requiriéndose la previsión en norma legal, su carácter concreto y puntual, no genérico o indeterminado, que tengan por objeto actos en los que incidan intereses supralocales y con la finalidad de velar por

¹¹³ STC 14/1981, de 29 abril, FJ 6º (BOE núm. 121, de 21 mayo 1981), resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, sobre el art. 365.1, en relación con el 362.1.4.º de la Ley Régimen Local por oposición a los arts. 137 y 140 de la Constitución, surgida con motivo de la suspensión del Gobernador Civil de Sevilla de un acuerdo municipal.

¹¹⁴ BOE núm. 180, de 29 julio 1991, FJ 4º.

la legalidad de la actuación local, y sólo excepcionalmente de oportunidad si existe justificación constitucional para ello. Y como colofón, el control jurisdiccional.

Tras los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local supuso la consagración de este cambio radical, adoptando un tenue sistema de control de la actividad de los entes locales basado en el control judicial de los actos y acuerdos locales, con normas procesales específicas para la impugnación por parte de la administración del Estado y la autonómica, y las técnicas de cooperación y coordinación que deben regir las relaciones interadministrativas. No obstante, sí se recogen tres mecanismos excepcionales de control administrativo genérico de los entes locales por las Administraciones territoriales superiores así como un conjunto de controles administrativos específicos.

Respecto de los mecanismos excepcionales, el art.61 LRBRL prevé la disolución de los órganos de las entidades locales por acuerdo del Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, para el supuesto de que la gestión de dichos órganos gravemente dañosa para los intereses generales, suponga un cumplimiento de sus obligaciones constitucionales¹¹⁵. Asimismo, el art.60 LRBRL prevé la subrogación tanto de la Administración del Estado como de la

¹¹⁵ La única experiencia hasta la fecha es la regulada en el RD 421/2006, de 7 abril, por el que se procede a disolver el Ayuntamiento de Marbella. Precisamente, en su introducción se justifica como causa “...*La contravención sistemática de la legalidad por la actual Corporación en el otorgamiento de licencias en materia de urbanismo, así como su absoluta falta de colaboración con la Junta de Andalucía, al desatender sus numerosas solicitudes y requerimientos referidos a actos viciados de nulidad, paralización de obras ilegales, incoación de expedientes sancionadores y restablecimiento del orden jurídico perturbado.*

La inactividad del Ayuntamiento ante los distintos requerimientos judiciales para la paralización de obras, así como otras irregularidades, que incluyen permutas y enajenaciones de inmuebles contrarias a la legalidad y la concesión directa para uso privativo de bienes de dominio público afectos a equipamientos o constitutivos de zonas verdes.” Continúa el Real Decreto afirmando que se han visto afectado los intereses de la Comunidad Autónoma, el interés general de la Nación desde una perspectiva institucional que apunta al normal funcionamiento de una Administración Pública, y ello teniendo en cuenta dos circunstancias. La primera de ellas se refiere a que, aunque se trate de una corporación local con un ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado (art. 140 CE), no por ello puede considerarse dicha entidad local desvinculada completamente del Estado del que indudablemente forma parte, como resulta del tenor literal del art. 137 de la misma...Concluyendo que las irregularidades continuadas en la actuación urbanística desarrollada por el Ayuntamiento de Marbella vulneran lo dispuesto por los artículos 45.2 y 47 de la Constitución Española, que imponen a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales, preservando de esta forma el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como la obligación de promover las medidas adecuadas para que la utilización del suelo se haga de acuerdo al interés general.

Administración autonómica , en sus respectivos ámbitos competenciales, y previo requerimiento, para el caso de que una entidad local incumpla sus obligaciones legales con cobertura económica garantizada, y siempre que tal incumplimiento afecte al ejercicio de competencias estatales o autonómicas. Por último, el art.67 LRBRL contempla la suspensión por parte del Delegado del Gobierno, tras requerimiento de anulación infructuoso , de aquellos actos o acuerdos locales que atenten gravemente contra el interés general de España, para acto seguido impugnarlos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto a los controles específicos, básicamente se manifiestan bajo la forma de autorizaciones o aprobaciones de determinados actos. Así por ejemplo, el art.62 LRBRL contempla la participación o integración de las entidades locales en actuaciones o procedimientos conjuntos con la Administración del Estado o la CCAA en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad dificulte o haga inconveniente la asignación diferenciada de facultades decisorias en una misma materia (tal sería el caso de los procedimientos bifásicos de aprobación de planeamiento)

Por tanto podemos afirmar que más que desaparecer los controles administrativos sobre los entes locales, lo que ha sucedido es que los previstos, enmarcados en la LRBRL, están sometidos a control judicial posterior, por lo que la jurisdicción contencioso-administrativa se va a convertir así en una instancia decisiva para la protección de la autonomía local, especialmente en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo donde, amparado por la existencia de intereses supramunicipales o supralocales, se operan auténticos controles de oportunidad que, aunque no eliminan desde luego el control judicial, si embargo, están reconociéndose a las Administraciones tutelantes un amplio margen en el control de las entidades locales.¹¹⁶

El sistema configurado por la LRBRL respecto de los controles administrativos sobre los entes locales y la posición que aquella adquirió desde la STC 27/1987¹¹⁷, dentro del

¹¹⁶ DIAZ LEMA José Manuel (2006) *El interés supralocal como medida del control sobre las entidades locales. en especial, en el ámbito urbanístico*. En Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica. Núm. 300-301 (2004-2008) p.203.

¹¹⁷ En esta sentencia, que enjuiciaba la constitucionalidad de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales al considerar que podía exceder de las facultades de coordinación y control sobre la actividad de las Diputaciones Provinciales atribuidas a la Comunidad, infringiendo con ello el principio de autonomía provincial que los arts. 137 y 141.2 de la Constitución reconocen y garantizan, el alto Tribunal falla que la citada legislación autonómica en

bloque de la constitucionalidad, pero también con la STC 213/1988¹¹⁸, configuró tal sistema como agotado y cerrado, debiendo ajustarse al mismo las leyes autonómicas. A juicio de DIAZ LEMA¹¹⁹ dicha interpretación tiene su origen en *la consideración de la LRBRL como concreción inmediata de los arts. 137, 140 y 141 CE, de suerte que el legislador estaría ejerciendo lo que se ha dado en llamar una función constitucional*, aunque posteriormente el Tribunal Constitucional ha matizado que no toda la LRBRL es expresión de dicha función constitucional sino solamente algunos preceptos entre los que sí están desde luego, los arts. 65 y 66 LRBRL. Sin embargo, contrariamente a ese concepto cerrado y agotado, FANLO LORAS¹²⁰ y el propio DIAZ LEMA¹²¹ opinan que resulta *imposible desde una norma general de régimen local prever todas las peculiaridades de las técnicas de control que la atribución y el ejercicio de las competencias locales requiere en tantos y tan diversos sectores materiales*, resultando evidente que al margen de los preceptos de la LRBRL, sea en éste mismo texto legal o en otros generales o sectoriales están previstos controles sobre la actividad de los entes locales por la vía de autorizaciones y aprobaciones.

En este contexto se dicta la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 julio 1990, paradigma aún hoy para resolver los conflictos que en el ámbito de la aprobación del

algunos supuestos no respeta la normativa *básica* estatal de régimen local en materia de controles sobre los actos locales, encontrándose entre dichas bases precisamente las previsiones de los arts. 65 y 66 LRBRL que regulan la impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones locales por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, convirtiéndose así dichos preceptos, por su carácter básico, *en parámetros de legitimidad constitucional de las leyes autonómicas impugnadas*, frente a la posición adoptada primeramente por el TC en sus Sentencias 4 y 14/1981, de 2 febrero y 29 abril, donde tomando como único parámetro de control la propia Constitución (frente a la LRL de 1955) consideró que los controles administrativos de legalidad (incluida la potestad de suspensión) no afectaban al núcleo esencial de la autonomía local.

¹¹⁸ La STC 213/1988, de 11 noviembre (reiterado en las SSTC 259/1988, de 22 diciembre y 46/1992, de 2 abril) continua utilizando como canon de constitucionalidad para el sistema de controles los arts. 65 y 66 LRBRL pero, intentando resolver el giro operado respecto de los fallos iniciales, se ve en la necesidad de aclarar que en aquellas ocasiones no pretendía fijar el contenido de la autonomía local sino sus límites mínimos, infranqueables por el legislador estatal y autonómico. Pero, yendo más allá, respecto de la opción planteada por la LRBRL, señala que *ha de calificarse de básica también en sentido material, por cuanto tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del art. 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos*” (FJ 2º). Y la STC 259/1988 precisa que *“es necesario que la legislación que dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales respete dicha exclusión (la suspensión administrativa), ya que, en caso contrario, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal”* (FJ 2º).

¹¹⁹ DIAZ LEMA José Manuel (2006) Op.cit.p.201

¹²⁰ FANLO LORAS Antonio (1993) *El control de los entes locales, ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada*. En Revista de Administración Pública núm. 130, enero-abril 1993. Pp. 203.

¹²¹ DIAZ LEMA José Manuel (2006) Op.cit.p.202

planeamiento urbanístico generan las relaciones entre el ámbito o interés local y el supralocal y que ha sido incorporada a numerosas leyes autonómicas con mayor o menor precisión y que incluso ha tenido reflejo en la propia doctrina del Tribunal Constitucional al abordarse por éste el examen de la competencia municipal y autonómica en la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico, prototipo de la modalidad de controles administrativos que se manifiestan en los procedimientos bifásicos recogidos en el art.62 LRBRL.

Se impugnaba en el procedimiento que dio origen a la sentencia mencionada la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Girona, que introducía modificaciones en el contenido discrecional del texto provisionalmente aprobado por el Municipio, debiendo el Tribunal analizar, entre otras cuestiones, la extensión del control que la Comunidad Autónoma realiza en el momento de decidir sobre la aprobación definitiva de los planes. Pues bien, en su FJ 3º el Magistrado ponente, Don Francisco Javier Delgado Barrio, argumenta que “...*Ciertamente los arts. 41 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RCL 1976\1192 y ApNDL 1975-85, 13889) y 132 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978\1965 y ApNDL 1975-85, 13921), configuran la aprobación definitiva como el resultado del estudio del plan «en todos sus aspectos», tanto los reglados como los discrecionales o de oportunidad, pero es claro que este criterio preconstitucional ha de ser entendido a la luz de las exigencias de la autonomía municipal -sentencias de 14 de marzo y 18 julio de 1988 (RJ 1988\2164 y RJ 1988\6082)- proclamada en los arts. 137 y 140 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 1975-85, 2875), tal como deriva del principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico -art. 5.º 1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985\1578, 2635 y ApNDL 8375)-, principio este que opera con una especial intensidad respecto de las normas anteriores a la Constitución.*

Ya en este punto será de recordar que la Constitución atribuye a los Municipios autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses». Esta 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 (RTC 1981\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 de la entidad local -sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero (RTC 1981\4)-.

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 -Sentencias de 20 de marzo, 10 y 30 de abril, 2 y 9 de julio de 1990 (RJ 1990\2244, RJ 1990\3593, RJ 1990\6005 y RJ 1990\6021), etc.-. Su actuación se lleva a cabo de través de un procedimiento bifásico en el que a la aprobación provisional del Municipio, en lo que ahora importa, sigue en el tiempo la definitiva de la Administración Autonómica.

Partiendo de la base de que «en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último» -sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre (RTC 1989\170)- queda perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo, aquélla 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.»

Y continúa el FJ 4º: “...Y destacando la alusión que acaba de hacerse a la conexión de los intereses locales y supralocales, es de señalar que una acomodación del art. 41 del Texto Refundido al principio constitucional de la autonomía municipal ha de concretar la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento en los siguientes términos:

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

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

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

B) Aspectos discrecionales. También aquí es necesaria aquella subdistinción:

a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés 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 tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia -sentencias de 1 y 15 de diciembre de 1986 (RJ 1987\417 y RJ 1987\1139), 19 de mayo y 11 de julio de 1987 (RJ 1987\5815 y RJ 1987\6877), 18 de julio de 1988 (RJ 1988\5914), 23 de enero y 17 de junio de 1989 (RJ 1989\427 y RJ 1989\4730), 20 de marzo, 30 de abril y 4 de mayo de 1990 (RJ 1990\3799), etc.-.

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

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

Años más tarde, la STC 159/2001, a propósito de analizar si vulneraba la autonomía local la atribución a la Administración autonómica, en lugar de a los Ayuntamientos, de la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado que se contenía en

el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990, no se consideró inconstitucional. Se argumentó en aquella ocasión que, aunque el art. 25.2 d) LBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las *"Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento"* (citando la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25). Por otra parte, añadía el TC que, según el art. 58.2 LBRL *"las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados"*, pero *"ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LRBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)"*. En aquel caso se consideró que las atribuciones conferidas a la entidad local en las primeras fases del procedimiento de aprobación del plan eran *"competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico"*; y que, por tanto, el precepto cuestionado respetaba las exigencias de la garantía de la autonomía local (FJ 12).

Llegamos así a la STC 51/2004¹²² que aplica la anterior doctrina para llegar también a la misma conclusión en el supuesto de las modificaciones del Plan general metropolitano que afecten a intereses supralocales, lo que no significa que estas entidades locales carezcan de posibilidades de participación en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento general metropolitano correspondiente. La relevancia de esa participación dependerá en la práctica de que en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento el órgano competente para la aprobación definitiva atribuya, en el juicio de ponderación en que esencialmente consiste la decisión sobre el planeamiento, a los intereses hechos valer en el trámite de audiencia por las entidades locales, el peso y la importancia que han de corresponder a dichos intereses, resultando que el control judicial de esa efectividad y relevancia de la intervención local habrá de

¹²² STC 51/2004, de 13 abril FJ 10, 11 y 12 (BOE núm. 120, de 18 mayo 2004), resuelve varias cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas promovidas por el TSJ Cataluña en relación con el DL 1/1990 que refunde legislación vigente en Cataluña.

realizarse por la vía de la concreta impugnación ante órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte.

Argumenta el Tribunal que *“...La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico – marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos – es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención -de alcance diverso- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración [que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos (art. 4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)] y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución, pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales.*

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

Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter

supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”.(el subrayado es mío). FJ 12ª

Junto a las autorizaciones y/o aprobaciones, como técnicas o instrumentos de intervención para que determinados actos locales alcancen su eficacia, existe un tercer grupo integrado por los informes y dictámenes previos que se exigen con carácter preceptivo y vinculante, y últimamente también con la naturaleza de *determinantes*, no previstos en la LRBRL, que si bien se configuran como técnicas de participación de otras Administraciones con competencias concurrentes en la materia, en la práctica actúan como auténticos instrumentos de control administrativo que incluso comprenden la esfera de la apreciación de la oportunidad de la actuación local.

Desde luego, como Administraciones Públicas que son, las entidades locales han de actuar conforme a los principios de coordinación y eficacia y pleno sometimiento a la Ley y al Derecho tal y como exige el art.103 CE para todo el entramado administrativo. Y es evidente que las entidades locales no pueden configurarse como islotes formando parte de un mundo aparte que funcionan unos a espaldas de otros. De ahí la importancia del sistema de relaciones interadministrativas sobre la base de la colaboración libremente convenida pero también de la cooperación y coordinación para asegurar en todo momento los intereses generales y comunitarios.

Por consiguiente la desaparición de los controles administrativos sobre los entes locales, especialmente en la materia de la ordenación del Territorio y el urbanismo y en concreto en la esfera de la planificación, hay que entenderla en su justa medida, en el sentido no tanto de que no existan sino que los que se apliquen estén sujetos al control judicial, convirtiéndose así la jurisdicción contencioso-administrativa en una instancia decisiva para la protección de la autonomía local, y el concepto jurídico de <interés supralocal> en la herramienta utilizada para ello, aunque con el peligro de que sean los Tribunales quienes, en última instancia, con su decisión ejerzan la competencia urbanística sustituyendo a la de la Administración tutelante.¹²³

¹²³ La Recomendación 12 del Consejo de Europa, de 18 septiembre de 1998, acerca del control de la actividad de las entidades locales, realiza un alegato a favor de la distinción entre el control jurisdiccional, de legalidad y el control político de carácter democrático, considerando necesario reconocer una presunción a favor de la atribución de competencias locales con el carácter de propias y no delegables,

Para concluir este análisis, nada mejor que una recapitulación de la doctrina del alto Tribunal puesta de manifiesto en la STC154/2015, de 9 de julio, (FJ 6º), a propósito de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de medidas para la vivienda protegida, distinguiendo en cuanto a los controles sobre la actividad local, los límites directamente derivados de la Constitución de los añadidos por el legislador básico del régimen local al amparo del art. 149.1.18 CE. Respecto de los límites constitucionales:

- Deben estar previstos en normas legales.
- Ser concretos y precisos, no «genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales».
- Tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales.
- El control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitucional.
- La suspensión de actos locales como método de control administrativo es constitucionalmente admisible respecto de los que vulneren competencias de otra Administración; no cabe si responde a la defensa genérica de la legalidad en el ámbito estricto de las competencias locales.

Controles sobre la actividad local: límites derivados de la legislación básica:

- Exigir judicialmente la suspensión y la anulación del acto local que vulnere el ordenamiento jurídico (art. 65 LBRL), menoscabe sus competencias, interfiera en su ejercicio o exceda de la competencia local (art. 66 LBRL)
- Suspensión acordada por el Delegado del Gobierno, previo requerimiento infructuoso al ente local, de actos que atenten

pero también sostiene que el control judicial ha de excluir el poder de sustitución del juez en el juicio de oportunidad de un acto adoptado por una entidad local y si dicho control resultara necesario, es preferible que se efectúe por la Administración de tutela. Ver en FONT LLOVET Tomás (2004) *La autonomía local en España, a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio*. Serie Claves del Gobierno Local núm. 7. Fundación Democracia y Gobierno local. Pp.36.

gravemente contra el interés general de España, seguida de su impugnación ante la JCA (art. 67 LBRL)

- Sustitución del ente local por parte de la Administración estatal o autonómica por incumplimiento que afecte gravemente a las competencias estatales o autonómicas de las obligaciones legalmente impuestas que cuenten con cobertura económica garantizada (art. 60 LBRL)
- Disolución de los órganos de la corporación local, acordada por el Consejo de Ministros a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, en caso de gestión gravemente dañosa para los intereses generales y suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL).

Sin embargo, las disfunciones producidas durante las etapas de bonanza económica que afloraron (y siguen aflorando) numerosos casos de corrupción, especialmente en aquellas esferas de competencia, erróneamente atribuidas al gobierno local¹²⁴, con ejercicio de importantes funciones discrecionales pusieron el acento sobre la conveniencia de reponer ciertos controles sobre los entes locales, amén de poner en entredicho el sistema de control aparentemente judicial implantado por la Constitución Española y la LRBRL¹²⁵.

¹²⁴ Digo erróneamente puesto que si bien la formulación y tramitación inicial de los instrumentos de planeamiento correspondía a las entidades locales, la decisión última sobre las famosas “recalificaciones” siempre estuvo asignada a los órganos autonómicos.

¹²⁵ FANLO LORAS Antonio (1993) op.cit. El autor critica la doctrina del TC sobre los controles especialmente en una materia como el urbanismo que califica de “*muy delicado, muy deficiente y menesteroso, falta de una verdadera acción política en el más profundo sentido de la palabra (la polis griega) que ordene tantos intereses inmobiliarios en abierta contraposición con los intereses generales. Pues bien, en este contexto, el encumbramiento de la autonomía municipal está causando graves estragos. Con la particularidad que la defensa de lo urbanístico así como de lo medio ambiental tiene alcance constitucional evidente, constituyen innegables valores constitucionales, previstos expresamente en los artículos 47 y 45 respectivamente, que no tiene por qué tener menos fuerza que la autonomía municipal*”. También del mismo autor *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, citado en notas anteriores.

La posición que se adopte al respecto no ha de perder de vista cual es el objetivo perseguido a la hora de articular el sistema de controles sobre las entidades locales, que no es otro que garantizar la legalidad de su actuación y asegurar que la misma no invade competencias o lesiona intereses defendidos por otras Administraciones públicas. Si bien un sistema de control estrictamente judicial puede garantizar el objetivo de la legalidad de los actos de los entes locales, no parece el más adecuado cuando de lo que se trata es de asegurara la coordinación de intereses locales y supralocales, de ahí que pueda ser más efectivo combinar el sistema judicial con algunos controles puntuales administrativos apoyados en técnicas como la autorización o la aprobación de actos locales que garanticen una correcta ponderación de todos los intereses en juego.

1) La defensa de la autonomía Local

Ya hemos visto cómo el modelo de Estado que configura la CE , en lo que a la organización territorial y especialmente a la configuración constitucional de la autonomía local se refiere, no queda cerrado sino que se remite a la Ley. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local vino a intentar colmatar dicha regulación, incluyendo los mecanismos jurisdiccionales en defensa de dicha autonomía ante el Tribunal Constitucional, aunque no fuese de un modo directo. Así, el art. 63 LRBRL legitima a las Entidades Locales para promover, en los términos del art. 119 de dicha Ley la impugnación ante el TC de leyes del Estado o de las CCAA cuando se estime que dichas leyes lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada. La vía prevista es la posibilidad de que la Comisión Nacional de Administración Local *solicite* de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el TC de las citadas leyes estatales o autonómicas *lesivas*, aunque dicha solicitud también podrá realizarla la representación de las Entidades locales en la Comisión. El instrumento previsto para esta vía, de ser atendida la solicitud, es el *recurso de inconstitucionalidad*.

Sin embargo, resulta difícil justificar el interés que puedan tener los órganos constitucionalmente legitimados (estatales o autonómicos) para interponer un recurso de inconstitucionalidad por presunta vulneración de la autonomía local por una Ley estatal o autonómica, cuando sea dicha ley que emane de los parlamentos estatal o

autonómicos la que vulnere la autonomía, resultando además vedada la posibilidad de que los entes locales puedan intervenir en calidad de coadyuvantes.¹²⁶

Otra vía posible de que una entidad local llegase al TC es a través de la *cuestión de inconstitucionalidad*. El proceso a seguir será en el curso de un proceso contencioso-administrativo en el cual se plantea una cuestión respecto de una norma aplicable al caso que vulnera la autonomía local. La cuestión puede suscitarla la entidad local ante el órgano judicial pero será éste el que decida hacerla efectiva pues no queda vinculado por la petición, ni el rechazo constituye vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Tampoco aquí cabe la posibilidad de acudir como coadyuvantes a los entes locales, por lo que esta segunda vía es igualmente insuficiente para la protección de la autonomía local.¹²⁷

Una tercera vía es la de los *conflictos de competencia* previstos en los arts. 59 y 60 de la LOTC, que aunque referidos a los conflictos entre el Estado y las CCAA, permiten que las Entidades locales puedan comparecer en calidad de coadyuvantes, aunque no se regule expresamente, y sólo limitada a aquellas situaciones donde se decida sobre actos o situaciones de hecho o derecho creados por el acto determinante del conflicto en los que existan sujetos con un interés directo.

Otra posibilidad inicialmente explorada es la del *recurso de amparo*. Si bien este instrumento está dirigido a la defensa de los derechos fundamentales, entre los que no se incluye la autonomía local, existiendo incluso jurisprudencia constitucional reiterada desde el inicio (ATC 21/1980, de 30 septiembre, FJ 2º) donde se señala que el art. 137 CE y el principio de autonomía no forman parte del ámbito susceptible del amparo constitucional, no es menos cierto que algunos autores apuntan la posibilidad de utilizar esta vía de forma indirecta conectando la autonomía con los distintos derechos

¹²⁶ SALAS HERNANDEZ Javier (1990) *La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. En Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) núm. 145. Pp.14 y ss.

¹²⁷ GOMEZ BARRO Gabriel (1999) *Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales*. En Revista Española de Derecho Constitucional. Año 19, núm 57. Septiembre-Diciembre. PP. 180

fundamentales, aunque vinculando el éxito de la iniciativa a la flexibilidad en el reconocimiento a las entidades locales a un interés legítimo en el proceso.¹²⁸

La insuficiencia o insatisfacción derivada del régimen de defensa jurisdiccional de la autonomía local y la necesidad de que los entes locales dispusieran de un mecanismo que permitiese defender su autonomía ante el Tribunal Constitucional fue más evidente tras la entrada en vigor en España de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, al disponer su art. 11 que “*Las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna*”.

Las demandas en relación con el Pacto Local planteadas por la FEMP incluían la necesidad de un reforzamiento de la autonomía local estableciendo algún mecanismo que garantizase una eficaz defensa de dicha autonomía, como era el acceso directo de las Entidades Locales al Tribunal Constitucional en defensa frente a normas estatales y autonómicas que afectasen directamente a sus intereses o atentasen contra su autonomía, constatadas las carencias existentes.

La medida adoptada vino de la mano de la reforma de la LO 2/1979 del Tribunal Constitucional mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, que además de modificar algunos preceptos de aquella, introdujo un capítulo , el IV, dentro del Título IV con la denominación “ *De los conflictos en defensa de la autonomía local*”, un acceso directo configurado bajo la forma de conflicto, refiriendo la posibilidad de que sean planteados por los Entes locales en relación con normas y disposiciones con rango de Ley, tanto del Estado como de las CCAA, respectivamente, pero cuya singularidad es innegable pues tiene *cuerpo de conflicto y espíritu de recurso*¹²⁹, al articularse como un conflicto constitucional con ocasión de la vulneración de la autonomía reconocida, que no descarta como última pretensión la declaración de inconstitucionalidad de la norma que vulnera dicha autonomía.

¹²⁸ Ibidem.p189. Según el autor, este parece ser el criterio defendido por Martín Mateo, Parejo Alfonso o Fanlo Loras.

¹²⁹ MEILAN GIL Jose Luis (2000) *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*”. Conferencia pronunciada el 24 de mayo de 2000 en la Escola Galega de Administración Pública en I Xornadas sobre “ O pacto local”, Santiago de Compostela. P. 360

El art.75 bis de la LOTC introducido por la LO 7/1999 establece como objeto del recurso las normas con rango de ley estatales o autonómicas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, descartándose así una propuesta inicial, frente a la posición del dictamen del Consejo de Estado, que permitía normas con rango infralegal.

Legitimadas pasivamente lo son los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma y/ o del Estado. En cuanto a la legitimación activa la ostentan los municipios, las provincias, las islas, y las Juntas Generales y Diputaciones forales de cada Territorio Histórico en el País Vasco, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad. No lo están las comarcas, a pesar de que la Constitución en su art.141 las contempla y por tanto puede entenderse extendida la autonomía a éstas.

La legitimación no lo es de forma individual salvo que la entidad local en cuestión sea destinataria única de la Ley. La legitimación exige un determinado porcentaje de municipios y provincias que representen, a su vez, un determinado porcentaje del censo electoral.

La tramitación exige además la adopción de acuerdo plenario para iniciarse, adoptado con el voto cualificado de la mayoría absoluta así como dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico.

El primer conflicto de esta clase fue planteado curiosamente por la ciudad autónoma de Ceuta y la primera sentencia dictada fue la núm. 240/2006. El conflicto plantado fue la única salida viable al vedársele la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad sobre la base de considerar que Ceuta no era una CCAA, sino una ciudad con Estatuto de Autonomía. La norma impugnada, la Ley 55/1999 de medidas fiscales, administrativas y de orden social que modificaba la DA 3 de la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, y que a pesar de contar con el dictamen favorable al conflicto por parte del Consejo de Estado, fue finalmente desestimado por el Tribunal Constitucional, aunque contó con voto particular.

Analizado el resultado de estos conflictos con la perspectiva que da el paso de casi 20 años, la práctica ha mostrado las enormes dificultades procedimentales para iniciar un

proceso ante la difícil barrera que ha supuesto franquear los requisitos de legitimación activa, ya advertidos inicialmente, pero que las resoluciones recaídas han confirmado¹³⁰, complicándose sobremanera cuando el proceso afecta a múltiples corporaciones. Otro problema detectado es la casuística generada ante el criterio aplicado por el TC para el cómputo de corporaciones *afectadas* por la norma cuestionada de cara a la legitimación, propiciando una individualización *ad casum* de las normas de legitimación del conflicto, razones ambas de peso para afirmar el escaso éxito de esta vía como medio de defensa frente a los ataques de la autonomía local y que explica el escaso número de intentos.¹³¹

Múltiples razones justifican detenerse un poco más en el análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006: ser la primera sentencia dictada por el Alto Tribunal en el conflicto en defensa de la autonomía local, las peculiaridades añadidas que rodean a una de las partes, la ciudad de Ceuta, donde confluyen la condición de municipio y por tanto entidad local y la de ciudad autónoma aunque no Comunidad, y la propia naturaleza de la cuestión debatida, la aprobación definitiva de un plan general de ordenación urbana por la Administración del Estado que incide directamente en la problemática de articulación de la autonomía de los entes locales en materia urbanística.

La STC 240/2006, de 26 julio desestima el conflicto local promovido por la ciudad de Ceuta contra el art. 68 de la Ley de acompañamiento de 1999 que modificó la Ley del suelo de 1998 para atribuir al Ministerio de Fomento la facultad de aprobar con carácter definitivo los planes generales de ordenación urbana de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y sus modificaciones, así como la facultad de emitir informes preceptivos y vinculantes sobre la aprobación definitiva de planes parciales. Sin embargo, quizá por las expectativas generadas en este nuevo instrumento, quizá por las esperanzas de obtener una mayor concreción del contenido de la autonomía local, la desazón fue aún mayor, ofreciendo a cambio el Tribunal más de lo mismo, garantía

¹³⁰ POMED SANCHEZ Luis (2006) “Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local”. Anuario de Derecho Local 2006, p.236 y ss. En el análisis realizado por el profesor se incluye la opinión de Javier García Roca, para quien esta legitimación selectiva refleja una “*prudente opción procesal (...) la de un conflicto podríamos decir que pensado en interés de Constitución, dirigido a preservar una esfera de contenidos acantonados en la órbita de la autonomía local, antes que a defender los intereses de cada uno de los entes locales, que siempre pueden hacer valer sus intereses particulares ante la jurisdicción contencioso-administrativa o a través de la cuestión de inconstitucionalidad*”.

¹³¹ ROURA GOMEZ Santiago A. (2011) *La primera década del conflicto en defensa de la autonomía local*. En Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), núm. 315-316, enero-agosto 2011. P.7

institucional, a pesar del intento doctrinal de superación de dicha teoría, y obviando definir para este proceso un canon o parámetro de constitucionalidad o incluso que lo sea la propia LRBRL, contradiciendo fallos anteriores¹³². Por su parte, mucho más argumentado, razona en su voto particular el Magistrado Rodríguez Zapata que la sentencia no da respuesta a si las leyes del Estado pueden disponer sin límite alguno de las competencias asumidas por Ceuta en su Estatuto de Autonomía y cuales son los límites impuestos por el bloque de la constitucionalidad, del que forma parte dicho Estatuto, a las leyes del Estado en materia de planeamiento urbanístico dirigidas a Ceuta, criticando el enfoque que la Sentencia adopta de la competencia de aprobación definitiva de los planes de urbanismo desde una perspectiva esencialmente municipal que sin embargo es *“exquisitamente autonómica para el caso de Ceuta”*, permitiendo que una ley ordinaria del Estado pueda comprimir o recortar las atribuciones de competencia de un Estatuto de Autonomía (ley orgánica), como en el caso de Ceuta. También es crítico con las *sólidas razones, consistentes en un interés supramunicipal que no se concreta, que justificarían una intervención masiva de la Administración estatal en el planeamiento del municipio de Ceuta*. Desde luego, el *conflicto en defensa de la autonomía local no ha sido eficaz en este caso concreto para garantizar las competencias asumidas estatutariamente por Ceuta*.¹³³

III.- EL AMBITO MATERIAL DE ACTUACION: LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.

En el capítulo anterior hemos analizado el significado, contenido y alcance del principio de la autonomía local reconocida y garantizada constitucionalmente, vertebrador en el modelo de organización territorial del Estado que configura la Constitución Española, afectando al reparto de poder político entre los distintos sujetos protagonistas de ese modelo, Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, y por tanto a la distribución de competencias y su ejercicio en los distintos ámbitos materiales en

¹³² GARCIA ROCA Javier (2007) *La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida*. En Cuadernos de Derecho Local, núm.13 Junio 2007. p.20 . Coincidiendo con ésta posición crítica, GARCIA ARANDA Santiago (2015) “La autonomía local en la Constitución de 1978”. Ed. Dykinson, 2015. P. 90.

¹³³ Voto particular que formula el Magistrado Don Jorge Rodríguez-Zapata a la STC del Pleno de 20 Julio 2006. Se adhiere al mismo el también Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel.

función de los intereses que confluyen o procura cada uno, y desde luego a la articulación de las relaciones interadministrativas que en dicho ejercicio se entablen entre las mismas.

Uno de los ámbitos materiales de actuación donde más intensidad cobra el juego de relaciones interadministrativas en el ejercicio y distribución del poder político fruto de ese modelo de organización territorial planteado por la CE es precisamente en el del urbanismo y la ordenación del territorio, por la confluencia de una multiplicidad de intereses locales, regionales, estatales e incluso transnacionales sobre un espacio común.

Al igual que se hizo en el capítulo anterior, sin perjuicio de reseñar aunque sea someramente la posición de la doctrina especializada al respecto, se pretende apoyar el análisis en los pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal como máximo intérprete de la Constitución, especialmente por lo que afecta a la distribución del ámbito competencial sobre dichas materias, distinguiéndose desde el inicio dos etapas claramente diferenciadas, por el punto de inflexión que supuso la Sentencia 61/1997, de 21 de marzo, que sirvió para hablar de un antes y un después en el Derecho urbanístico y en las competencias de la Administración estatal y autonómica, no obstante la posición intermedia de los entes locales.

La Constitución Española enfoca el urbanismo entendido en sentido amplio desde dos ópticas: una sustantiva, formando parte del Título I, *De los derechos y deberes fundamentales*, dentro del capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica (art.47); otra objetiva o competencial, inserta en el Título VIII, *De la organización territorial del Estado* (art.148.1.3º), al preverse que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, lo que hicieron todas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en títulos como las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, entre otros, conforme al art. 149.18 CE que pudieran incidir en aquellas, dando lugar a innumerables conflictos.¹³⁴

Ya con anterioridad a la Sentencia 61/1997, con motivo de su intervención en distintos conflictos de competencias, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de analizar los

¹³⁴ CANO MURCIA Antonio (1998) “ El urbanismo en la Doctrina del Tribunal Constitucional”. Ed. Aranzadi. Pp 19 y ss.

ámbitos materiales de la ordenación del Territorio y el urbanismo como veremos a continuación.

A) Aproximación a los conceptos de urbanismo y ordenación del Territorio. Delimitación competencial.

Siguiendo al profesor Tomás Ramón Fernández en su clásico *Manual de Derecho Urbanístico*¹³⁵, el concepto de urbanismo ha estado tradicionalmente, incluso desde un punto de vista etimológico, asociado a la ciudad y percibido como un interés eminentemente local¹³⁶ y, si bien esto pudo ser válido hasta mediados del siglo XX¹³⁷, no lo fue a partir de entonces si se comprueba hasta qué punto las tensiones que influyen en la vida de la ciudad tienen muchas veces su origen al margen de ella, en lo que denomina su *hinterland* inmediato.¹³⁸

¹³⁵ FERNANDEZ RODRIGUEZ Tomás-Ramón (1985) “Manual de Derecho Urbanístico”. Ed. Abella. El Consultor. 5ª edición, Madrid. P.17-18

¹³⁶ VAQUER CABALLERIA Marcos (2013) *El urbanismo supramunicipal*. En Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm 279. Enero-febrero 2013. P.14.

¹³⁷ TERAN TROYANO Fernando de, (1996) *Evolución del Planeamiento urbanístico (1846-1996)*. En rev. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, núm. 107/10, pp 167-184. A partir de los años 30 y 40 del siglo XX el tratamiento de las ciudades pasa de la simple planimetría (ya sea mediante las técnicas del ensanche, planes de extensión u operaciones de saneamiento o reforma interior) a pretender una organización completa de la ciudad y del territorio en función de la organización de la vida colectiva y así el planeamiento, como técnica, se plantea la intervención de la ciudad también en sus aspectos socio-económicos, mas allá de los puramente espaciales, de ahí que la actuación conlleve un estudio omnicompreensivo de cuantos aspectos de la vida comunitaria puedan entrar en relación con el territorio. Esta nueva visión de la ciudad en el territorio exige un tratamiento globalizador que alcanza a la localización por zonas de las actividades, organización de las redes de infraestructuras, movilidad, etc que se traslada también al plan, exigiéndose correlativamente su desarrollo en planes menores dentro de una estructura jerarquizada. Surgen así los primeras manifestaciones de los planes urbanísticos con un carácter integral, globalizador que se institucionalizarán en la Ley del Suelo de 1956.

¹³⁸ LOPEZ DE LUCIO, Ramón (1993) “Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX”. Universidad de Valencia. pp.99. Los primeros análisis del fenómeno de dispersión de la ciudad en el medio rural fueron realizados por el biólogo Patrick Gueddes, en su famoso *Cities in Evolution*, publicado en 1975, creando conglomerados urbanos discontinuos a los que denominó *conurbaciones*, proponiendo la ampliación del objeto espacial del planeamiento físico desde la ciudad en sentido estricto al ámbito territorial donde se asienta, esto es su entorno rústico, o región urbana que años más tarde será conceptualizado como región metropolitana. Se pasa así de la planificación estrictamente física a la territorial, del urbanismo de extensión y reforma urbana, a una incipiente ordenación del territorio. LOPEZ DE LUCIO, Ramón (1993) “Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX”. Universidad de Valencia. pp.99.

Según lo anterior, atendiendo a una concepción globalizadora del urbanismo sería *todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo.*¹³⁹

Resulta curioso el paralelismo existente entre esta visión del concepto de urbanismo y la ofrecida años después por el Tribunal Constitucional acerca del concepto de medio ambiente, cuando señala que “...Como síntesis, el «medio ambiente» consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida” (STC 102/1995, FJ 4), como más adelante tendremos ocasión de comprobar.

Para hacernos una idea de esa visión integradora del *Regional Planning*, pero a la vez crítica con las limitadas soluciones que las técnicas urbanísticas del ensanche o la reforma interior utilizadas en la normativa de la época (Estatuto Municipal de Calvo Sotelo) daban a los problemas de la ciudad, resulta de máximo interés recordar la avanzada reflexión doctrinal elaborada por el arquitecto catalán Nicolás María Rubió i Tuduri¹⁴⁰, secretario de la Sociedad Cívica La Ciudad-Jardín en un artículo publicado en la Revista de Cataluña (Barcelona 1926), bajo el título “*La qüestió fonamental de l’urbanisme*”, que sirvió de base a su Comunicación al XI Congreso Nacional de Arquitectos (“Primero de Urbanismo”) celebrado en Madrid en ese año: “...Este viejo concepto de ciudad, núcleo aislado, indiferente a lo que le rodea está muerto en urbanismo desde hace tiempo. El crecimiento de las ciudades por adiciones periféricas ha exigido el estudio de planes de extensión y de previsión del futuro que, naturalmente, tienen en cuenta el país que rodea a la ciudad. Pero los teóricos del urbanismo, siguiendo el examen de estos fenómenos de crecimiento, han tenido que constatar el vicio que subsistía en aquellos planes de extensión, los cuales consideran, todavía, la ciudad como un organismo-unidad, astro egoísta en medio de un vacío intersideral, que se desinteresa de todo lo que no es su propia actuación y su propia vida...Este estado de espíritu es condenable, al menos porque está pasado de moda. Si damos a la palabra paisaje una significación compleja que comprenda llanuras, bosques, aguas, industrias, minería, agricultura, habitación, tráfico, etc, diremos, con los urbanistas modernos, que la ciudad de mañana no ha de ser más que un elemento del paisaje.

¹³⁹ FERNANDEZ RODRIGUEZ Tomas-Ramón (1985) op.cit.p.18

¹⁴⁰ TERAN Fernando (1982) “Planeamiento urbano en la España contemporánea. (1900-1980”. Alianza Editorial. Citado por el autor. P.50

...Los ingleses han denominado Regional Planning a esta urbanización del país; los franceses le llaman “Urbanización Regional”. Región quiere decir tanto comarca como gran país; todo depende del caso Pero el Regional Planning quiere siempre indicar que una idea de conjunto es aplicada sobre todo el territorio al cual se quiere hacer vivir armónicamente; y a esta armonía se sujetan las grandes ciudades, los pueblos y todo lo que en el país se encuentra....”¹⁴¹

Reflejo también de esa concepción globalizadora del urbanismo, y pasando de un ámbito material o conceptual al formal o competencial¹⁴², la solución vino de la mano de la Ley del Suelo de 1956 que reclama por primera vez en el ordenamiento jurídico español para los poderes públicos, como una potestad pública, toda la responsabilidad de la ordenación urbanística, en todas sus facetas, de todo el territorio nacional. Esta concepción globalizadora de la potestad llamada a integrar todo lo relativo a las relaciones del hombre con el medio obligaba, obviamente, a una labor de coordinación con otras disciplinas sectoriales, teniendo su reflejo en las correspondientes legislaciones como fueron por ejemplo carreteras, aguas o incluso los espacios naturales protegidos.

Así, en su Exposición de Motivos, la Ley del Suelo de 1956 afirmaba que “...*La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social. Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el*

¹⁴¹ ibidem.p.50-51. Continúa señalando “...*La urbanización regional significa el tratado de paz entre la ciudad y el campo. Esta paz no puede ser durable más que si da satisfacción a todas las necesidades y a todos los intereses en pugna. Un proyecto de urbanización territorial ha de salvaguardar los altos intereses de la cultura y de la vida civil, ha de abrir caminos cómodos para la expansión de la industria pero al mismo tiempo ha de preservar los terrenos agrícolas de las escaramuzas de la edificación; debe salvar los paisajes rústicos de toda sombra de contagio ciudadano; ha de dar a la habitación aquellos espacios donde la construcción es más económica, la vida más sana y la circulación más fácil. ...Socialmente, la urbanización territorial se propone ser el freno de la exagerada atracción de los centros de vida urbana. La limitación de la fuerza de aglomeraciones de las ciudades por el único medio que existe: la disolución de la energía de atracción del núcleo urbano por todo el ámbito del país.”*

¹⁴²GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago (2000) *La jurisprudencia constitucional en materia de ordenación del territorio*. En Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional núm. 1/2000, Ed. Aranzadi. Pp 17 y ss.

tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios. 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 gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional... ”

Pero será la Ley 19/1975, de 2 mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación urbana y el posterior Texto Refundido de 1976 los que recojan por primera vez el concepto de ordenación del territorio en sentido estricto, y ello a través de una figura, los Planes directores territoriales de coordinación, que constituyen el primer instrumento de planificación territorial del ordenamiento jurídico español y que contemplan una planificación integral *en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población*, habida cuenta de los objetivos perseguidos por ésta última con una clara trascendencia territorial, como fueron la integración, la movilidad y promoción social, la modernización de los sectores económicos y el equilibrio económico y social de las diferentes regiones del país. En definitiva, lo que se pretendía no era otra cosa que corregir los desequilibrios interterritoriales puestos de manifiesto con motivo de la recuperación económica que surgió tras la segunda guerra mundial, organizando el territorio a través de la localización equilibrada de los factores de producción¹⁴³.

Un ejemplo más de esa concepción globalizadora, casi “totalizadora” del urbanismo, extraordinaria por su amplitud es la ofrecida por el Preámbulo de la Ley catalana 12/2017, de 6 de julio, de la arquitectura, al señalar que “...*aunque etimológicamente «urbanismo» tiene que ver con la ordenación de la ciudad, la realidad indica que la mayor parte de fenómenos que ocurren dentro de los municipios desde el punto de vista físico están directamente relacionados con el que sucede en su hinterland inmediato, por lo que desde mediados del siglo xx la reflexión urbanística incorpora*

¹⁴³ LOPEZ BENITEZ Mariano y VERA JURADO Diego J. (2005). *La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)*. En Revista Jurídica de Navarra, núm. 40 pp.172. También en PEREZ ANDRES Antonio A.(1998) *La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias*. En Revista de Administración Pública núm. 147, septiembre-diciembre 1998, pp.103 .

paulatinamente la interrelación con la planificación física de ámbitos superiores al municipio y la planificación económica, así como la perspectiva ambiental. Por lo tanto el urbanismo actualmente no es otra cosa que una perspectiva global de la relación de las personas con el medio en que se desarrollan, que hace que la ordenación del suelo sea su eje, lo que obliga precisamente a velar por que la planificación urbanística sea adecuada a los objetivos de calidad arquitectónica y de los espacios urbanos resultantes cuando se desarrollen sus determinaciones, tal como establece la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, [...]».

Así pues, aunque en la tradición legislativa española se vinculó desde el inicio ambos términos, el urbanismo ha permanecido en la órbita estrictamente municipal vinculándose la ordenación del territorio más con intereses supramunicipales que trascendían de los ámbitos estrictamente locales del urbanismo, lo que ha permitido que, al menos desde el punto de vista terminológico, se utilizasen ambos conceptos asociados aunque referidos a ámbitos materiales separados¹⁴⁴.

La formación de un sistema territorial es consustancial al proceso evolutivo del hombre, conservando sus dos rasgos característicos; por un lado, la división del trabajo y por otro, la especialización funcional del espacio. La estructura del sistema territorial se compone de un medio físico, de una población y sus actividades, pero también de un sistema de poblamiento, unos canales de relación y unas instituciones y sus reglas, lo que denota su complejidad y cualesquier conflicto implica siempre algún tipo de intervención planificada ya sea en beneficio de un interés privado o del público en general. El objetivo de la ordenación del territorio viene así a constituirse, por lo general, en una intervención planificada, una función básica de los poderes públicos instituidos aunque concertada o participada entre los agentes socioeconómicos y orientada a resolver los conflictos generados en el sistema territorial en beneficio del interés común, lo que comporta, una función primaria de diagnóstico o análisis

¹⁴⁴ PEREZ ANDRES Antonio A.(1998) op.cit. Para el autor, las posiciones doctrinales al respecto pueden agruparse en varios grupos: uno primero concibe la ordenación del territorio como la evolución lógica del urbanismo que supera su nivel local; un segundo grupo integra posiciones que encuentran en la ordenación del territorio un elemento diferenciador o sustancial que acomete la ordenación del espacio con perspectivas novedosas, ya sea desde posiciones coordinadoras, que utiliza la planificación económica o bien ambas; un tercer grupo lo concibe como una función pública global integradora y finalista cuyo único objetivo es la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

territorial, una planificación a futuro y una gestión, esto es, aplicación de medidas capaces de conducir el sistema territorial en la dirección marcada.¹⁴⁵

Con este enfoque, en el contexto europeo, desde 1970, se vienen celebrando bajo los auspicios del Consejo de Europa, las Conferencias Europeas de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), que comenzaron ocupándose de los fundamentos y objetivos de la ordenación del territorio europeo y de su relación con el urbanismo, surgiendo así la idea de preparar una Carta Europea de Ordenación del Territorio que finalmente vio la luz durante la VI CEMAT celebrada en Torremolinos en 1983. En ésta se conceptuó la ordenación del territorio como la “*expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad*”, fijando su objetivo en “*el desarrollo equilibrado del territorio*”, atendiendo al “*ser humano y su bienestar, en su interacción con el medio ambiente*”, que metodológicamente se configura desde un “*enfoque multidisciplinar.*”¹⁴⁶

La Constitución de 1978 en su art. 148.1.3. determina que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

Esta diferenciación llevó al Tribunal Constitucional a abordar por primera vez el significado de los citados ámbitos materiales en la sentencia 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 180, de 29 julio), que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Costas de 1988. Ya antes, en la STC 77/1984, de 3 julio, en el conflicto de competencias promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco, con motivo de la aprobación del Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao, declaró que *la competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial.*(FJ 2º)

Pues bien, la STC 149/1991 en su FJ 1º declaró que, *la ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud... Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien*

¹⁴⁵ GOMEZ OREA Domingo/GOMEZ VILARIÑO Alejandro (2013) “Ordenación Territorial”. Ed. Mundi-Prensa, pp 30 y ss.

¹⁴⁶ LOPEZ RAMON Fernando (2005) *Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa*. En Revista de Administración Pública, núm. 166, enero-abril 2005. Pp.222.

asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo; y para ello el Alto Tribunal se apoya en la Carta Europea de Ordenación del Territorio¹⁴⁷, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, que define a la ordenación del territorio como “ la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la proyección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio”; “...es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Más tarde, la STC 36/1994, de 10 febrero (FJ 3º), apoyándose en las anteriores añadió que “...el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.”

“...Sin embargo, también hemos advertido que dentro de este ámbito material no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio . De la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación (STC 149/1991), pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio . El ente competente en esta materia, al ejercer la actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación

¹⁴⁷ Promovido por el Consejo de Europa, durante el mes de mayo de 1983 se celebró en Torremolinos (Málaga) una Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio de países miembros del Consejo de Europa, durante la cual España y Bélgica presentaron para su aprobación una Carta Europea de Ordenación del Territorio destinada a asegurar un desarrollo equilibrado de las regiones europeas, que finalmente fue aprobada por unanimidad. Si bien no es vinculante, constituyó el primer compromiso internacional en dicha materia, destacándose de esta Conferencia la reivindicación del entonces Alcalde de Lérida, Antonio Ciurana, para que el texto final garantizase la participación de los ciudadanos en la elaboración de la ordenación territorial a través de la Administración Local. Información obtenida de sendos artículos de EL PAIS, edición impresa, 18 y 21 mayo 1983.

territorial y urbanística, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues, condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo, desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo. Como dijimos en la ya citada STC 149/1991 «para que este condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable ... que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad».

Llegamos así a la importantísima STC 61/1997, de 20 marzo, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad contra en relación con la Ley 8/1990, de 25 julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y frente al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio. En su FJ 6º, señala que, “(...) *el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", añadiendo que aunque “(...) sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.*

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos 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 tal objetivo.

Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los Entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes públicos (art. 47 CE, párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 CE "informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6 y 45/1989, fundamento jurídico 4).

b) El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con ésa u otra nomenclatura, suele hacer uso."

Sin embargo, la STC 40/1998, de 19 febrero, en su FJ 39º, la 240/2006, de 20 julio, en su FJ 10º y la 51/2004, de 13 abril, FJ 2º, apoyándose más en una concepción municipalista del urbanismo, señalaron que "...indiscutiblemente el urbanismo (es) un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias, y que "...la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico- marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal", hasta el punto de

afirmar “...el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”.

Llegados a este punto y constatada la estrecha vinculación que el TC aplica a las materias de urbanismo y ordenación del territorio, el profesor MENENDEZ REXACH¹⁴⁸ se pregunta cuál es entonces la diferencia entre la ordenación del territorio y el urbanismo, e incluso otras disciplinas con incidencia sobre el territorio, si todas ellas tienen por objeto la planificación de los usos del suelo, llegando a la conclusión de que no existe tal diferencia o al menos no de forma nítida, *pues es evidente que también se ordena la ciudad con actuaciones de ordenación del territorio y no meramente urbanísticas* (como por ejemplo cuando se construyen ejes viarios, carreteras de circunvalación, aeropuertos, etc.); a lo que podríamos añadir la tendencia contraria, esto es, la utilización de técnicas urbanísticas con incidencia territorial.

Luego, más que una distinción conceptual o sustantiva, *el rasgo distintivo de la ordenación del territorio como título competencial es que faculta para establecer una “política global”, integral, que permita coordinar el conjunto de actuaciones públicas y privadas con proyección espacial*, considerando el profesor MENENDEZ REXACH que la utilización por la jurisprudencia del criterio formal del interés municipal/supramunicipal no ha hecho más que contribuir a incrementar la conflictividad entre las diferentes instancias territoriales titulares de los mismos trasladando así el problema al ámbito competencial donde se muestra sin ambages este solapamiento pues, por un lado, aparecen las CCAA con su competencia “exclusiva”, y por otro, los municipios, a lo que desde ahora añadimos a las islas, con competencias “propias” *en los términos de la legislación estatal y autonómica*, sin que aquellas, las CCAA, hayan trazado una delimitación competencial nítida precisamente para, conscientes del empuje que supone la materialización de la autonomía local, evitar

¹⁴⁸ MENENDEZ REXACH A. (2015) *Ordenación del Territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés regional*. En “Encuentros Multidisciplinares”, vol. 17 núm. 50, 2015. Pp. 43 y ss.
También en “ El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé Pruné. INAP, 2016. Pp.367-382.

perder el control sobre la toma de decisiones sobre el territorio, llegando incluso a la aprobación por ley de tales actuaciones para así sustraerlas del control jurisdiccional; y para colmar, el Estado y sus competencias sectoriales “concurrentes”.

Para confirmar esta tendencia , baste observar el criterio del TC en la Sentencia 57/2015, de 18 marzo, contra la Ley del Parlamento de Cantabria 2/004 del Plan de ordenación del Litoral que advierte la presencia de tal interés supramunicipal en las decisiones acerca del cómo, cuando y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos urbanos ; o en las decisiones sobre capacidad de acogida, esto es, el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, todo ello conforme al modelo territorial propuesto. Pues bien, es ese interés supramunicipal el que, a juicio del Tribunal, está presente en la consideración de la “capacidad de acogida” como factor determinante del “umbral de crecimiento de cada núcleo” de población. *El agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal* (FJ 14) ; *o la constante preocupación por la protección de los valores ambientales y ecológicos de los terrenos situados en el área litoral, unos valores que trascienden, con toda evidencia, la estricta esfera de lo municipal y que legitiman la intervención autonómica, supeditada siempre, claro está, al control de legalidad que puedan realizar jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.* (FJ 13).

Para etiquetar este nuevo ámbito material de actuación, claramente urbanístico, operativo, pero que trasciende el interés puramente municipal, se habla de “*urbanismo supramunicipal*”, materializándose fundamentalmente a través de las llamadas *actuaciones de interés regional*, actuaciones propias y directas de la CCAA que desplazan al planeamiento municipal y por tanto a la entidad local como promotora, vinculando a aquel al que incluso llegan a sustituir con evidente riesgo para la autonomía local y para la propia coherencia del planeamiento municipal.¹⁴⁹

Las manifestaciones de este urbanismo supramunicipal no se quedan en las actuaciones excepcionales citadas sino que, en los últimos años y quizá alentados por los excesos

¹⁴⁹ MENENDEZ REXACH (2015) op.cit.46

derivados del boom inmobiliario¹⁵⁰, aparecen cada vez más en los propios instrumentos de ordenación urbanística, o incluso en la planificación territorial que, desde esta óptica invaden parcelas propiamente locales, como es el caso en Canarias de los Planes insulares pero que lejos de ser cuestionadas son justificadas por la propia jurisprudencia del Tribunal supremo¹⁵¹.

En este intento de delimitación conceptual y que desde luego incide en el ámbito competencial, VAQUER CABALLERÍA¹⁵² opina que la ordenación del territorio y el urbanismo, comparten un mismo objeto cual es la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, concibiéndose *como políticas públicas reunibles bajo el macroconcepto de “gobierno del territorio”, en el que están llamados a cooperar todos los entes territoriales del Estado*. Ahora bien, no pueden confundirse puesto que aparecen en la Constitución como títulos competenciales distintos y además cumplen distinta función, vinculándose sólo el urbanismo con la autonomía local a través del art.25 de la LRBRL. Luego, va a ser la función llamada a desempeñar, más allá del interés municipal o supramunicipal, lo que parece ser el criterio diferenciador entre ambas disciplinas.

¹⁵⁰ AGUIRRE I FONT Josep M. (2016) *Los límites del planeamiento urbanístico supramunicipal*. En obra colectiva “El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé Prunés”. INAP, p 317 y ss.

¹⁵¹ La Sentencia del TS de 28 diciembre 2012, citada por AGUIRRE I FONT Josep M. Señala textualmente que *“Debemos destacar la existencia de un dato sociológico que pudiera haber influido en la potenciación de un mayor control sobre la autonomía local por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, cual ha sido la estrecha relación entre las amplias interpretaciones jurisprudenciales del concepto de autonomía local y el evidente incremento de corrupción urbanística municipal. Tal evolución jurisprudencial ---dirigida a reducir la discrecionalidad municipal urbanística--- tendría su fundamento en la concurrencia, junto a los expresados intereses locales, de otros ---respecto del mismo espacio o territorio--- de carácter supramunicipal, que podría resultar afectados por las, decisiones municipales. En tal sentido la tan citada STC 51/2004, de 13 de abril, ya apuntaba en su Fundamento Jurídico 22 que “... aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las Leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas....Trasladando esas consideraciones al caso que estamos examinando, nos encontramos ante un instrumento de planeamiento general de naturaleza y alcance supramunicipal -Plan Director del Sistema Costero Catalán- cuya elaboración y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma y en cuya tramitación han sido consultados los municipios comprendidos dentro de su ámbito territorial....”FJ 8º.*

¹⁵² VAQUER CABALLERÍA Marcos (2013) op.cit.p.36.

Por otra parte, hay quien opina¹⁵³ que el concepto actual de ordenación del Territorio no puede quedarse unido a la concepción del estado social, no basta la corrección de los desequilibrios territoriales y una adecuada plasmación geográfica de la planificación económica pues actualmente la sociedad demanda el componente medioambiental y ello con una nueva finalidad, la sostenibilidad.

A propósito de esta nueva vertiente medioambiental, y ciñéndonos al contexto constitucional y a su máximo intérprete, la STC 102/1995 ya señaló en su FJ 4 que *“...El término medio ambiente, (que) gramaticalmente comienza con una redundancia y que, en el lenguaje forense, ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar (STC 64/1982). Una primera indagación semántica, según el sentido propio de las palabras utilizadas por la Constitución y los Estatutos, nos lleva al Diccionario de la Real Academia Española, donde algunas acepciones de la palabra «medio» lo definen como el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano. Siendo tal el significado gramatical, no resulta sin embargo suficiente por sí mismo para perfilar el concepto jurídico que, por el momento, no comprende tantos elementos y excluye, en principio, el componente social.*

A su vez, el «ambiente» comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están. Como síntesis, el «medio ambiente» consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida... No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente («environment», «environnement», «Umwelt») es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aún lo útil y lo grato.”

Por otra parte, la expresión “desarrollo sostenible”¹⁵⁴ no figura en la CE, aunque sí su contenido. El art. 45 CE mandata a todos los poderes públicos la utilización *racional* de

¹⁵³ GARCIA BERNALDO DE QUIROS Joaquín (2007) *La interacción entre la planificación territorial y la planificación urbanística*. En “Claves del Gobierno Local”, núm.5. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pp.109.

¹⁵⁴ La expresión “desarrollo sostenible” fue acuñada y divulgada por el Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo titulado *Nuestro futuro común* (más conocido como “Informe BRUNDTLAND”) adoptado en 1987 y que fue el documento preparatorio más importante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de

los recursos naturales y desde luego la conceptualización que hace el TC del medio ambiente lo es en la medida de compatibilizar y armonizar éste con el desarrollo, haciéndose presente en la legislación que lo desarrolla, ya sea estatal o autonómica, que incluye entre sus objetivos prioritarios la consecución de un desarrollo sostenible y por otro lado, vinculando la función pública urbanística con dicho logro¹⁵⁵. Así, la definición de ese modelo "sostenible" compete a la ordenación territorial y urbanística que se verán así condicionadas por la legislación básica en materia de medio ambiente, cuya titularidad compete al Estado.

La perspectiva medioambiental viene así a sumarse, de una forma transversal, a la ya compleja relación entre la ordenación del territorio y el urbanismo, trasladando esa interacción al ámbito competencial. Ahora bien, la dimensión medioambiental y la sostenibilidad como finalidad no constituyen, al menos desde la óptica del presente estudio, un ámbito sectorial y competencial más, concurrente con la ordenación del territorio y el urbanismo, sino que aquél se inserta en éstos como eje sustancial de las políticas a desempeñar por los poderes públicos. Punto de partida en este asunto fue la Directiva 85/337/CEE de evaluación ambiental de autorizaciones y proyectos, modificada por la Directiva 97/11/CEE, antesala de la posterior Directiva 2001/42/CEE sobre evaluación estratégica de los efectos sobre el medio ambiente de planes y programas, que introducen a un nuevo agente, la Unión Europea y el Derecho comunitario, en el ya difícil encaje de las relaciones interadministrativas en estas materias.

B) La exclusividad de la competencia: los títulos concurrentes del Estado y la autonomía local.

El art.148.1.3 CE y la propia doctrina confirmatoria del Tribunal Constitucional determina que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias sobre las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, lo que hicieron todas en sus

Janeiro a principios de junio de 1992. Desde entonces y tras la adopción de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo se viene utilizando la noción contenida en el Principio 30 de dicha Declaración en virtud de la cual: "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras". También en el seno de la Unión Europea, el art.2 del Tratado tras la modificación de Amsterdam de 2 octubre de 1997 ordena a la Comunidad promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.

¹⁵⁵ MENENDEZ REXACH, Angel (2009) *Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica*. En Revista catalana de dret públic, núm.38, 2009. P.124 y ss.

Estatutos de Autonomía con el calificativo de *exclusiva*, salvo Madrid que inicialmente se atribuyó la *plenitud de la función legislativa* aunque posteriormente en la reforma operada por LO 5/1998 se sumó al término de *exclusiva*, y salvando a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por no tener tal condición de CCAA *que comprenderán las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria*; ello no siempre significa que todas las funciones o potestades que se puedan ejercitar sobre una materia hayan de corresponder a un solo ente, la CCAA, pues puede ocurrir que en algunos casos se compartan las competencias legislativas y ejecutivas sobre la materia o los propios ámbitos de interés o incluso los ámbitos territoriales y ello sin perjuicio de que el Estado, valiéndose de otros títulos competenciales diferentes¹⁵⁶ pueda actuar legislativa o ejecutivamente sobre otras materias que guardan relación o inciden sobre el territorio o sobre la ciudad y que las CCAA han de respetar en su labor de concreción y definición del modelo territorial que compete a ellas.

Así se expresa nítidamente en la STC 61/1997, FJ 5º: *“Del juego de los arts. 148 y 149 CE resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda... Mas ha de señalarse que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986 (F. 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [F. 1, B)], relativa a ordenación del territorio . Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del*

¹⁵⁶ *Títulos competenciales cruzados*. LOPEZ BENITEZ MARIANO y otro (2005) op.cit. Pp.168. También la STC 61/1997 (FJ 7,8,9,10, 11 y 12º) enuncia resumidamente las competencias estatales *dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico* pero cuyo ejercicio inciden sobre la ordenación del territorio. Se trata de los títulos competenciales de defensa y fuerzas armadas (art.149.1.4 CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), pesca marítima (art. 149.1.19 CE), puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), ferrocarriles y transportes terrestres, y régimen general de comunicaciones (art. 149.1.21CE), recursos y aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas (art. 149.1.22 CE), protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art.149.1.23 CE), obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE), régimen minero y energético (art.149.1.25 CE) y patrimonio histórico artístico (art. 149.1.28 CE).

*art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.*¹⁵⁷

Y en el FJ 6º, (...) Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto.

Insiste un año más tarde el TC, a propósito de la Sentencia 40/1998, de 19 febrero sobre la Ley de Puertos, en que no obstante esa competencia exclusiva de las CCAA sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, *el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos se trata de facultades de carácter general, cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y el urbanismo puedan adoptar las Comunidades Autónomas (...) En otros caso, la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material (...) En todos estos casos (...) el constituyente ha previsto la*

¹⁵⁷ La STC 61/1997, FJ 22º señala que “No obstante, ha de afirmarse que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico y que, en consecuencia, incide en la ordenación del territorio...” .Se trata de los títulos competenciales de defensa y fuerzas armadas (art.149.1.4 CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), pesca marítima (art. 149.1.19 CE), puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), ferrocarriles y transportes terrestres, y régimen general de comunicaciones (art. 149.1.21CE), recursos y aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas (art. 149.1.22 CE), protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art.149.1.23 CE), obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE), régimen minero y energético (art.149.1.25 CE) y patrimonio histórico artístico (art. 149.1.28 CE).

coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico. (FJ 29°).

Además de los títulos competenciales *cruzados* del Estado, la exclusividad de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo también cuenta con otros límites, destacando en lo que aquí interesa su relación con la autonomía local constitucionalmente garantizada en los arts. 137, 140 y 141 CE y sobre la que el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado ampliamente.

En líneas anteriores hemos visto pronunciamientos del TC donde se mantenía una vinculación municipalista del urbanismo, circunscribiéndolo *indiscutiblemente* al interés de los municipios. Pero, siendo que la competencia sobre la materia ha recaído sobre las CCAA, al Estado le resta establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, constituyendo dichas bases un límite para las CCAA que deberán garantizar a los municipios en particular, y a los entes locales en general, competencias sobre la materia de “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”, alcanzando la garantía institucional de la autonomía local *al entero ciclo de las funciones públicas urbanísticas*¹⁵⁸, aunque el TC haya señalado que para regular esta materia las CCAA están facultadas para otorgar a las entidades locales una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en que tradicionalmente se divide el urbanismo *siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias, atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada (...) so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local*” . (STC 159/2001, FJ 4 ; reiterada en STC 240/2006, FJ10°).

Distinta es pues la participación y presencia que las legislaciones de las CCAA han otorgado o pueden otorgar a las Entidades locales en los ámbitos urbanísticos citados, haciendo uso precisamente de esa libertad que le otorga la exclusividad de la

¹⁵⁸ VAQUER CABALLERÍA Marcos (2013) op.cit., pp.17.

competencia material (concreción positiva de la autonomía local) aunque con el límite de la garantía institucional de la autonomía local (concreción negativa), resultando que la propia renuncia a establecer un listado cerrado de competencias, atribuciones y facultades ha forzado a que las dudas, conflictos y zonas ambiguas hayan tenido que aclararse caso a caso, ya sea a través de la jurisdicción contencioso-administrativa o en su caso, a través de los pronunciamientos que el TC realiza utilizando la vía del conflicto en defensa de la autonomía local.

Deteniéndonos en las concretas facetas o sectores en que tradicionalmente se divide el urbanismo, ordenación, gestión, ejecución y disciplina, si bien parece de la propia STC 159/2001 que la tarea de la ejecución o la gestión urbanística son claramente propias y reconocibles por los ciudadanos como instancias de toma de decisiones autónomas de interés local, no está tan claro en el caso de la ordenación urbanística que se materializa a través de los instrumentos de planeamiento, afirmando 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... Naturalmente, ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integran el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que (respecto de los Planes de Conjunto) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc), pues ya conocemos que la Lex Legum no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ3, idea retomada en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2); para concluir que, de ese núcleo mínimo identificable de competencias no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ya que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12). Incluso, para el supuesto de que la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento correspondiera al municipio, el Alto Tribunal considera justificada la existencia de informes previos, preceptivos y vinculantes, dados los intereses*

supramunicipales concurrentes sobre el territorio, alejando así el centro de decisión de los municipios.

Siendo esta tarea de la ordenación urbanística la que tradicionalmente más dudas y conflictos ha generado acerca de a quién compete su ejercicio, conviene detenerse a profundizar un poco más puesto que será aquí donde quizá se manifieste mejor la compleja articulación de competencias en la materia.

C) La encrucijada de la ordenación para el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Nos detendremos en la faceta de la ordenación, representada fundamentalmente a través del planeamiento, precisamente por constituir la tarea donde más intensidad adopta el ejercicio autónomo de la decisión de los poderes públicos.

El desarrollo económico y demográfico experimentado a partir de la segunda mitad del siglo XX alteró profundamente la forma de enfocar la regulación de las ciudades y el propio territorio donde se insertan, favorecidas por el auge de las nuevas tecnologías de la comunicación y de las infraestructuras y de los medios de transporte, dando lugar a áreas metropolitanas, conurbanizaciones, pero también a la suburbanización, hasta el punto de que la ciudad se expande por el territorio desapareciendo la distinción campo-ciudad aflorando así los riesgos medioambientales, y con ellos otros intereses “superiores” a los puramente locales.

Esta nueva óptica tiene su reflejo en el heredado reparto de tareas que el procedimiento para la aprobación de los planes urbanísticos ha asignado a las distintas administraciones central primero y hoy autonómica y la local, en el que hoy además hay que integrar el procedimiento instrumental de la evaluación ambiental, pero también en la formulación de planes urbanísticos de contenido supralocal, en el planeamiento territorial, ya sea genérico de ordenación del territorio o sectorial (turístico, espacios naturales, litoral, etc), y últimamente actuando directamente la administración autonómica con planes sectoriales o actuaciones de interés regional que a la vez planifican, ordenan, gestionan y ejecutan, desplazando totalmente al ente local. A ello

se suman las tradicionales facultades de subrogación o suspensión de la vigencia de los planeamientos municipales.

1.- la articulación de competencias en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico municipal.

Tradicionalmente la ordenación urbanística se ha materializado a través del instrumento de la planificación.

El plan, como instrumento para organizar y racionalizar el espacio tal y como lo entendemos hoy, es una aportación de la Ley del Suelo de 1956¹⁵⁹, al convertirlo en el medio fundamental de que se van a valer las Administraciones públicas, y por ende la Administración Local, para configurar las facultades de los propietarios, el desarrollo de las ciudades y la necesidad de incorporar nuevo suelo. Así lo reconoció la propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuando en su sentencia de 27 marzo de 1980 señaló que la Ley del Suelo de 1956 “...sienta el claro y trascendente principio de que el urbanismo como función pública exige una acción planificada, afirmando que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana y ello a nivel estrictamente municipal a través de la redacción y aprobación definitiva de los Planes Generales, Planes Parciales y Proyectos de Urbanización (...) el planeamiento urbano supone anticipar y prever el futuro de la ciudad, programando de forma imperativa”.

Hoy día no queda duda que la LRBRL en su art.4.1.c) reconoce como potestad de las entidades locales la de *programación o planificación*, para posteriormente, entre los ámbitos materiales de actuación, incluir el urbanismo (art.25.2.a))

¹⁵⁹ La LS 56 proclamaba en su Exposición de motivos que “...la acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar en cambio los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizaran las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social. En consecuencia el planeamiento se consagra como base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana y se configura como un estatuto jurídico del suelo...” No obstante ello, la Ley de Bases de Régimen Local de 17 julio de 1945 ya atribuía a los ayuntamientos en pleno la aprobación de planes de ensanche y extensión, reforma interior, saneamiento o urbanización y, en general, todos los proyectos que lleven anejos la expropiación forzosa.

Inherente al plan es la funcionalidad de realizar un diagnóstico de la realidad que se pretende ordenar, realizar un pronóstico, fijar objetivos y prioridades y señalar medidas y actuaciones a ejecutar para alcanzar los citados objetivos. Esto es, al ejercer esa potestad de planificación, el ente local materializa su autonomía, su capacidad de autonormación, autoorganización, pero también y, no menos importante, de autogobierno.

Fue el Estatuto municipal de Calvo Sotelo, Ministro de Gobernación de la Dictadura de Primo de Rivera el que configura la actividad urbanística como contenido ordinario de los Ayuntamientos, muy de acuerdo con el reconocimiento de la autonomía municipal en el citado texto, así como el papel del planeamiento en dicha actividad, imponiendo la obligación a determinados municipios de redactar el Plan de su ensanche o de su extensión, aunque la aprobación definitiva correspondía a órganos de la Administración central. Este esquema inicial ha perdurado a lo largo de las distintas etapas que ha ido atravesando el urbanismo español hasta nuestros días,¹⁶⁰ y aunque en última instancia se argumente la concurrencia de otros intereses además del puramente local, hasta la fecha no ha sido sino reflejo del modelo político imperante y del sistema de tuteladas y controles de legalidad/oportunidad que ejercía la Administración del Estado sobre la local.

Ya hemos analizado cómo la Constitución de 1978 primero, seguida de la propia Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹⁶¹ después, establecieron unas nuevas bases políticas con el reconocimiento del principio de autonomía local y su garantía institucional y, derivado, la fijación de nuevos criterios respecto de los controles o tuteladas sobre los entes locales, especialmente en materia de planeamiento que, ante la titularidad *compartida*, justifica “...que la decisión autonómica se produzca”, siendo generalizado que tal sistema se califique de

¹⁶⁰ El procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico establecido tras la LS-56 continuó con el Texto Refundido de 1976: formulación municipal o en su caso por la Comisión Provincial de Urbanismo o Diputación (cuando comprendiesen varios municipios), exposición al público de los trabajos iniciales y aprobación inicialmente por aquellos, información pública y audiencia de las Corporaciones interesadas, aprobación provisional nuevamente por ayuntamientos y aprobación definitiva por la administración central tutelante. El TR-92 vino a seguir, por inercia, el mismo camino, sustituyendo a la administración central tutelante por el órgano de la Comunidad Autónoma, a pesar de que la CE, y la propia Jurisprudencia del TC, habían cambiado notablemente las reglas de juego a través del reconocimiento de la garantía institucional de la autonomía local.

¹⁶¹ Sentencia 13 Julio 1990,(FJ 3º)ponente Magistrado Don Francisco Delgado Barrio.

“procedimiento bifásico”.¹⁶² Hoy día, tampoco es cuestionable en términos de estricta legalidad constitucional¹⁶³, que la aprobación definitiva de los instrumentos de planificación urbanística correspondan a la administración autonómica, siendo ello compatible con la autonomía local, al menos en lo que se refiere a los aspectos de legalidad formal o reglados e incluso en los aspectos discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados, en la medida en que tengan una clara incidencia supramunicipal, entendiendo que el acto de aprobación definitiva puede examinar el plan en su totalidad, aspectos reglados y discrecionales, aunque respetando siempre los criterios de oportunidad que no afecten a intereses territoriales de orden superior, lo que constituye un supuesto claro de la previsión del control regulado en el art.62 LRBRL.

Acerca de la naturaleza jurídica de ese acto de aprobación definitiva, la doctrina española se ha posicionado en dos bloques totalmente opuestos. Uno el que mantiene que la aprobación definitiva es un simple acto de tutela o fiscalización¹⁶⁴ sobre el pronunciamiento municipal, una *conditio iuris* para la eficacia del acuerdo local, de tal manera que éste es válido y sustantivo, convirtiendo así a la aprobación provisional en el punto final de un procedimiento administrativo que culmina en el ámbito local y a la aprobación definitiva en un acto de tutela dictado en un procedimiento independiente. Otra postura, la que considera que el procedimiento de tramitación del plan urbanístico es único y termina con la resolución final, que es el acto de aprobación definitiva, de tal manera que la aprobación inicial y provisional son simples actos de trámite, siendo el acto sustantivo el correspondiente a la administración tutelante.¹⁶⁵

¹⁶² DE LA VALLINA VELARDE Juan L. (2002) *Autonomía Local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo*. En REAL núm. 288. P.14 y ss. Para el autor, la calificación como “procedimiento bifásico” para el de aprobación de los planes urbanísticos, supuestamente tomada de García-Trevijano Fos, es errónea puesto que para este autor la aprobación de los planes urbanísticos por otra entidad da lugar a dos procedimientos diferentes y por tanto actos diferentes: el acto aprobado es perfecto como tal acto, convirtiéndose el segundo en un requisito de eficacia. Por el contrario, los procedimientos bifásicos para García-Trevijano, a juicio de De la Vallina, dan lugar a un acto único aunque el procedimiento se estructura en dos fases diferentes.

¹⁶³ STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12.

¹⁶⁴ MUÑOZ MACHADO Santiago y LOPEZ BENITEZ Mariano (2009) “*El Planeamiento Urbanístico (XXII): Formación y aprobación de los planes. Aprobación definitiva.*” En rev. On line La Administración al día. Estudios y Comentarios. (16.01.2012) www.laadministracionaldia.inap.es Distinguen los autores entre lo que sería un acto de tutela, para el supuesto en que quien otorgue la aprobación definitiva pueda introducir modificaciones de legalidad y de oportunidad, o sólo observaciones de legalidad en cuyo caso el acto aprobatorio se configuraría como un acto de mera fiscalización.

¹⁶⁵ DEL CASTILLO GARCIA Martín (2011) “La tramitación y aprobación de los planes urbanísticos municipales”. El Consultor de los Ayuntamientos, 2011., pp. 391 y ss. También DE LA VALLINA VELARDE (2002) op.cit.p.15

Al respecto, el Tribunal Supremo, si bien inicialmente se planteó la posibilidad de articulación del principio de autonomía local con el ejercicio de controles en el ámbito de la aprobación definitiva del planeamiento¹⁶⁶, pronto concluyó que el acto de aprobación definitiva va más allá de la mera fiscalización de lo elaborado por el órgano competente para su formulación, *constituyéndose en el ejercicio de un doble control, el de legalidad jurídico formal y jurídico material, y el de discrecionalidad*, siendo dicho acto de aprobación definitiva el único determinante en el nacimiento de los derechos y deberes derivados del planteamiento. No es un acto de fiscalización o tutela sino una resolución sustantiva, creadora e innovadora, mediante la que se ejerce un doble control de legalidad y de oportunidad, de suerte que las precedentes aprobación inicial y provisional municipales son meros actos de trámite previos al acto del órgano administrativo competente para configurar definitivamente el instrumento urbanístico.¹⁶⁷

Sin embargo la aceptación de la aprobación de los planes urbanísticos por silencio administrativo pudieran respaldar precisamente lo contrario¹⁶⁸, esto es, que el acto verdaderamente sustantivo es el de aprobación provisional, quedando el plan definitivamente aprobado por el transcurso del plazo previsto sin que la Administración autonómica resolviera¹⁶⁹, fórmula ya contemplada en la LS 1956 así como en el TR-1976 y que pasó al Reglamento de Planeamiento de 1978, y restante normativa estatal hasta llegar al TRLS 2008, siendo necesario entonces para que operase el silencio que el Plan estuviese completo, esto es, que integrara toda la documentación y determinaciones necesarias (legalidad formal) y que no contuviese determinaciones contrarias a la Ley o planeamiento superior (legalidad material).

¹⁶⁶ STS 13 julio 1990 (FJ3º). Ponente Delgado Barrio.

¹⁶⁷ STS 25 marzo 1991, FJ 3 de la Sentencia apelada, que se aceptan. Ponente, Barrio Iglesias. En la misma línea, la STS 14 abril 1992, FJ 2, ponente Pastor López; STS 20 octubre 1995, FJ 3, ponente Ruiz-Jarabo Ferrán.

¹⁶⁸ Digo “pudieran respaldar”, porque en términos jurídicos la técnica del silencio administrativo nació precisamente como una presunción o ficción legal a la que el ordenamiento jurídico otorga consecuencias diversas a favor de los derechos e intereses de los ciudadanos, no como una forma de eludir o evitar responsabilidades; luego, el acto resolutorio final a efectos jurídicos se presume dictado con la consecuencia de dar por finalizado el procedimiento de aprobación del instrumento de planeamiento.

¹⁶⁹ RAZQUIN LIZARRAGA Jose A. (2010) *La aprobación de los planes de urbanismo por silencio administrativo positivo contra legem (Comentario a las SSTs de 27 de abril y 30 de septiembre de 2009)*. En Revista Aranzadi Doctrinal núm.9/2010. Ed. Aranzadi SAU.2010.pp 1-10 (www.aranzadifusion.es BIB 2009/1890)

Con posterioridad, tras la STC 61/1997 la regulación paso al ámbito autonómico, sin perjuicio de la legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Esta última distingue según se trate de planes de iniciativa particular o bien se trate de planes elaborados por la Administración. En éste último caso, los planes se entenderán aprobados definitivamente por el transcurso del plazo previsto en la legislación autonómica sin que se dicte resolución expresa por el órgano de la Administración (regla del silencio positivo). En cambio, en los planes de iniciativa particular, la regla del silencio no se establece en legislación básica sino que se aplicará lo que establezca la legislación autonómica.

También la Jurisprudencia ha distinguido entre los planes de iniciativa particular y los tramitados de oficio, habiendo vacilado bastante en sus pronunciamientos. Inicialmente consideró aplicable la regla de que en ningún caso podían entenderse adquiridas por silencio facultades o derechos contrarios a la legislación y a la ordenación urbanística y territorial (por aplicación de la regla del silencio en las licencias urbanísticas); con posterioridad se interpretó que la regla de aplicación es la del silencio positivo, incluso *contra legem*, salvo que la Ley autonómica que sea de aplicación establezca lo contrario; de tal forma que transcurrido el plazo sin que el órgano autonómico se pronuncie, se producirá el silencio y el Plan estará aprobado aunque sea nulo por ser contrario a la legalidad vigente en lo que sea disconforme a Derecho, ello sin perjuicio de que puedan hacerse valer los procedimientos de revisión de oficio o impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (SSTS 27 abril y 23 diciembre 2009); últimamente, la STS (sala 3ª) de 15 noviembre 2012 (ponente Fernández Valverde) ofrece la solución opuesta aunque referida a los planes de iniciativa particular: Cuando la legislación autonómica prevea que estos planes se consideran aprobados por el transcurso de los plazos para su tramitación y aprobación –lo que, por otra parte, no es regla general hoy en día en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas– en ningún caso se podrá entender aprobado por silencio un plan contrario a Derecho.

En el caso de la CCAA de Canarias, el DL 1/2000 por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la ley de Espacios Naturales de Canarias (hoy derogada por la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias), contemplaba de forma explícita la aprobación de los planes por silencio administrativo, aunque para los planes de iniciativa particular se aplicaba la regla del

silencio negativo. Por otra parte, la norma no contemplaba la aprobación por silencio de los planes *contra legem*, ya sea por falta de documentación como del contenido sustancial, ni tampoco para aquellos supuestos en que el plan contuviese determinaciones contrarias a la ley o a planes de superior jerarquía. La Ley 14/2014 de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (igualmente derogada por la citada Ley 4/2017) modificó este régimen en cuanto que la falta de resolución expresa por parte del órgano autonómico, si el plan incurría en deficiencias sustanciales, tendría efectos desestimatorios. Nada dice respecto del plan aprobado provisionalmente conforme a Ley por lo que había de entenderse aplicable la regla del silencio positivo prevista en el art.11 TR Ley Suelo de 2008 (hoy art.25 TR Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, de aplicación supletoria).

Desde luego, y volviendo a las dos posiciones respecto de la naturaleza del acto de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ninguno de los dos planteamientos formulados favorece el ejercicio pleno de la autonomía local, aunque se enmarquen en la estricta legalidad. El primero de ellos porque aunque se haya querido ver que en él una configuración descentralizada del régimen local favorable al principio de autonomía, sin embargo plantea una concepción paternalista de los entes locales, a los que considera aún Administraciones menores de edad, condicionando los efectos jurídicos de la decisión adoptada al *placet* de la Administración autonómica. La segunda opción, quizá respetuosa hasta la literalidad con el texto constitucional y la doctrina del TC acerca de la autonomía local y la competencia “exclusiva” de las CCAA en materia de urbanismo y ordenación del Territorio, e incluso con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, concibe el procedimiento de aprobación como único, aunque “bifásico”, atribuible a la CCAA, quien permite la participación de la entidad local en un asunto de su interés, y que se materializa en la formulación y aprobación inicial/provisional.¹⁷⁰

Coherente con esta segunda postura es la concepción del plan urbanístico como el resultado de intereses y competencias concurrentes, municipales y supramunicipales,

¹⁷⁰ La doctrina clásica, representada por el profesor García de Enterría parece haberse declinado por considerar, no obstante la apariencia de acto de fiscalización o mera tutela que resultaría avalada por la técnica de la aprobación por silencio, que la aprobación definitiva es el resultado de un proceso donde confluyen competencias concurrentes, precisamente por la presencia de intereses supramunicipales, pero sin que tal resultado pueda ser calificado como acto administrativo complejo. GARCIA DE ENTERRIA Eduardo (1978) *Los Principios de la organización del urbanismo*. En Revista de Administración Pública, núm. 87, 1978. pp 315 y ss.

que justifican perfectamente que en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad y en lo sustantivo pueda contemplar el plan en su totalidad, tanto en sus aspectos reglados como en los discrecionales en tanto aparezcan intereses supramunicipales.

Avalaría esta posición la posibilidad de que la Comunidad Autónoma introduzca, con motivo de la aprobación definitiva, modificaciones respecto del contenido aprobado provisionalmente por la entidad local. La consideración del acto de aprobación definitiva como un acto de tutela o fiscalización reduce obviamente las posibilidades de introducir modificaciones en el plan frente a la posibilidad de que se considere como un acto final resolutorio del procedimiento donde la autoridad autonómica tendrá total libertad para valorar las cuestiones de legalidad e incluso de oportunidad en tanto incidan sobre intereses supramunicipales.

Sin lugar a dudas, existen otras fórmulas mucho más respetuosas con la autonomía local, aun reconociendo que se trata de una materia donde confluyen multitud de intereses y con el consabido límite del interés supramunicipal o supralocal. Tal es el caso de los informes previos o también la posibilidad de fijar previamente esos intereses superiores en directrices o planes territoriales, ya sea operando bajo la regla de la jerarquía normativa, ya sea bajo el prisma del interés supramunicipal, fórmulas de control todas ellas previstas igualmente en la LRBRL, que reconducen a los principios de coordinación, eficacia y lealtad institucional que deben presidir las relaciones interadministrativas conforme a dicho texto legal (art. 55), y que han sido bendecidas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 (rec.3135/2009) recordando jurisprudencia anterior (STS 9 marzo 2011, rec 3037/2008; 22 y 23 marzo 2011, rec. 1845/2006 y 2672/2010 respectivamente) pero también la doctrina del TC declaró que la ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto no puede emanar únicamente de uno sólo de los tres niveles de Administraciones Públicas Territoriales , (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en la ordenación, lo que precisamente da lugar a la necesidad de armonizar ese entrecruzamiento de competencias e integrarlas. En estos casos se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y

cooperación inter-administrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.

Y esa competencia prevalente, sin olvidar la “exclusividad” de la atribución formal a las CCAA en las materias objeto de análisis, no puede justificar desde luego de forma tan absoluta que elimine o destruya la intervención en el ejercicio de las competencias del resto.

Con estos mimbres, no quedan argumentos hoy, por mucho que la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico no forme parte del contenido mínimo de la autonomía local a criterio del Tribunal Constitucional, para seguir ejerciendo una *tutela* autonómica sobre los entes locales en la aprobación del planeamiento urbanístico.

Son numerosas y reputadas las voces¹⁷¹ que reclaman la competencia de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico para los entes locales; también se observa un cambio de tendencia en las legislaciones urbanísticas¹⁷² que sustituyen la intervención de la CCAA en la aprobación del planeamiento urbanístico (aunque existen precedentes respecto del planeamiento de desarrollo) con la técnica del informe preceptivo, aunque el contenido del mismo, su fuerza vinculante y el plazo para su emisión varían¹⁷³. De cualquier modo, los pasos siguen siendo cautos, limitándose la medida descentralizadora bajo el criterio del mayor o menor tamaño de la entidad local o su condición de capital, quizá bajo la creencia de que en estos casos se cuenta con los medios adecuados, o quizá con una mayor conciencia para evitar desmanes urbanísticos,

¹⁷¹ MENENDEZ REXACH A(2006) *Autonomía municipal urbanística: contenido y límites*. En Revista Española de la Función Consultiva núm.5, p.24.; MEILAN GIL JL (2002) *Autonomía local y planeamiento urbanístico*, en Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica, núm. 288, 2002, pp. 50; DE LA VALLINA VELARDE J.L.(2002) op.cit.p.17; o VILLAR ROJAS, F. (2016) *La aprobación definitiva de los planes generales por los ayuntamientos. Un cambio de paradigma*. En obra colectiva “El Derecho de la ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés. INAP, pp. 831, por citar algunos.

¹⁷² País Vasco: Ley 2/2006, de 2 de mayo, de suelo y urbanismo, que atribuye la competencia a los municipios con población superior a 7.000 habitantes y el resto por la Diputación foral; La Rioja: Ley 5/2006, de 2 mayo, de ordenación del territorio y urbanismo, asigna la competencia al Ayuntamiento de Logroño (por su capitalidad de la CCAA); Baleares: ley 2/2014, de 25 marzo, de ordenación y uso del suelo atribuye la competencia al ayuntamiento de Palma y el resto a los Consejos Insulares; Galicia: Ley 2/2016, de 10 febrero, del suelo, que atribuye la facultad a los municipios con población superior a 50.000 habitantes; últimamente, Canarias: Ley 4/2017, de 13 junio, del suelo y de los espacios naturales de Canarias, que atribuye la competencia a los ayuntamientos y Cabildos, según se trate de planeamiento urbanístico o territorial.

¹⁷³ VILLAR ROJAS F (2016) .op.cit. p. 826.

lo que sigue denotando una visión inconcebiblemente paternalista y desconfiada por parte de la Administración “*central*” de la Comunidad Autónoma respecto de la Administración Local tras cuatro décadas de régimen constitucional .

En la hipótesis de que la competencia de aprobación definitiva del planeamiento se traslade a los entes locales, y volviendo pues a la técnica del informe preceptivo previo como control de legalidad, más allá de que su objeto abarque el contenido de las competencias autonómicas, habrá que preguntarse hasta qué punto son lícitos tales controles “preventivos” *de legalidad* puesto que en tal caso serían igualmente necesarios informes del Estado o de la CCAA previos, como controles de legalidad, *sobre todas y cada una de las normas (autonómicas que desarrollen la legislación básica) con el fin de asegurar su correcta y precisa integración y coherencia.*¹⁷⁴

Y es que la Administración Local, como la autonómica o la estatal, *sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*, conforme al art.103 CE y son los Tribunales los que *controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*, conforme al art.106 CE.

¿Cuál es entonces la razón para que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Tribunal Constitucional y el derecho positivo admitan la legitimidad de ese control de legalidad preventivo sobre los actos de los entes locales en la aprobación del planeamiento que no existe en otras materias, como por ejemplo, la aprobación de ordenanzas y reglamentos, en materia presupuestaria o tributaria, etc?, ¿es que no confluyen intereses públicos superiores en la aplicación del gasto público? Siguen subyaciendo y esgrimiéndose razones como la falta de medios o la mayor presión que puede ejercerse ante la cercanía del centro de decisión local para justificar ese control de legalidad preventivo por parte de la Comunidad Autónoma y que, al menos en el plano teórico, considero insostenibles en el momento actual.

No distingue la Constitución Española a la hora de establecer el modelo de organización territorial entre distintos tipos de entes locales (municipios, provincias e islas) de mayor o menor capacidad de gestión, de mayor o menor población, a la hora de

¹⁷⁴ *Ibidem*.p.833 y ss.

reconocer la autonomía para la gestión de sus intereses. Tampoco, más allá del régimen de servicios mínimos, la LRBRL pondera el régimen de competencias ni siquiera en el ámbito material de la ordenación del urbanismo y la ordenación del territorio.

La experiencia acreditada en el ámbito de la administración local durante treinta años no me ciegan para reconocer y ser consciente de la insuficiencia de medios y del mayor riesgo de presiones en la toma de decisiones, por otra parte accesibles a cualquier nivel y escala de la Administración como desgraciadamente la actualidad nos demuestra cada día en los medios de comunicación.

Comparto la necesidad de articular fórmulas para el ejercicio de ámbitos competenciales concurrentes e incluso para la garantía de intereses supramunicipales, pero el control de legalidad preventivo del planeamiento en una Administración autónoma como es la local, debe ser ejercido, al igual que en el resto de ámbitos materiales de competencia, por los órganos internos de dicha Administración quienes precisamente deberán fiscalizar entre otras cuestiones la adecuación del plan a ese interés supramunicipal representado en el Planeamiento superior o legislación urbanística general y sectorial¹⁷⁵. Y en esta tarea, al igual que en todas aquellas que competen a la administración local se deberán buscar los medios adecuados, ya sea propios o acudiendo a la asistencia y cooperación administrativa, jurídica, técnica y económica que corresponden a la Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares respecto de los municipios integrados en su ámbito conforme al art 36 LRBRL¹⁷⁶, o incluso a través de fórmulas conveniadas como la encomienda de gestión para la realización de actividades de carácter material o técnico pero que no suponen cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, que en todo caso serán de responsabilidad de la entidad encomendante, aunque en algunos casos puntuales llegasen a su desnaturalización (planes supletorios canarios). No se trata de ejercer una nueva tutela administrativa sino de suplir la escasez o incluso ausencia de recursos humanos con habilitación profesional suficiente para el desarrollo de la actividad municipal.

¹⁷⁵ DE LA VALLINA (2002) op.cit.p.36. Llega a afirmar que”... *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 dispondrá de las facultadas que les legitiman para impugnar el acuerdo municipal, en aplicación de lo dispuesto en el art. 63 y siguientes de la LRBRL.*

¹⁷⁶ VAQUER CABALLERIA Marcos (2013) op.cit., pp24. Un ejemplo de ello citado por el autor es la Agencia Provincial de Planeamiento y Desarrollo Municipal de la Diputación Provincial de Zaragoza, creada por acuerdo de 7 octubre 2008 para dar servicios y asesoramiento a los municipios de la provincia en materia urbanística.

Una alternativa utilizada por algunas legislaciones para residenciar la competencia de aprobación definitiva del planeamiento municipal aunque cuestionada¹⁷⁷ ha sido la delegación. Y ello porque resulta incoherente ante la naturaleza *controladora* que tiene el acto de aprobación definitiva, y que hace que *jurídicamente pueda estimarse como una contradictio in terminis*. Mucho más correcto y respetuoso con la autonomía local sería directamente transferir la competencia eliminando la facultad de control, aunque sujetándose por supuesto a las facultades de coordinación conforme a lo dispuesto en el art.10.2 LRBRL, precisamente por trascender el interés propio de la entidad local, incidir o condicionar relevantemente los intereses de otras Administraciones o ser concurrentes o complementarios de los de éstas.

2.- La articulación de competencias con el planeamiento supramunicipal y territorial

Otro ámbito donde se manifiestan de forma alternativa la articulación de las competencias CCAA/entes locales es con la aprobación de directrices territoriales, ya sea directamente mediante la aprobación de normas ex profeso, ya sea indirectamente a través de instrumentos de ordenación del territorio, o incluso, supramunicipales, que se constituyen en un marco de referencia vinculante para el planeamiento urbanístico “local” , sin perjuicio del distinto carácter de sus determinaciones, en unos casos de obligado cumplimiento, en otros simples recomendaciones, debiendo garantizar , eso sí, un margen decisorio propio a los entes locales.

Con el antecedente de los Planes Territoriales de Coordinación del Texto Refundido de 1976, las primeras legislaciones autonómicas sobre ordenación del territorio de la década de los 80 trajeron consigo la aparición de planes de ordenación territorial que vinculaban directamente al planeamiento municipal; tal fue el caso de los planes insulares o los planes territoriales turísticos en los archipiélagos balear y canario, los planes de ordenación del litoral en Cantabria, Galicia o Cataluña, los planes de ordenación de los espacios naturales, etc¹⁷⁸

Sin embargo, resultó cada vez más frecuente la tendencia de acudir a estos instrumentos de ordenación territorial, incluso con marcado contenido urbanístico o de ordenación puramente *urbanística* que intervienen el territorio bajo el paraguas de una óptica

¹⁷⁷ DE LA VALLINA VELARDE, J.L. (2002) op.cit..p.34.

¹⁷⁸ PEREZ ANDRES Antonio A.(1998) op.cit.p. 101.

supramunicipal, reduciendo notablemente la capacidad discrecional de los planes municipales y que por tanto rebasan los tradicionales límites que la garantía institucional de la autonomía local impone a las legislaciones urbanísticas superando el control jurisdiccional precisamente bajo ese prisma del interés supralocal.

Es cierto, como ha señalado el TC, que las Comunidades Autónomas como competentes en la materia pueden ordenar ésta de modo que el campo de acción de la ordenación territorial sobre la urbanística sea más o menos amplio¹⁷⁹, y que no puede invocarse siempre el principio de autonomía local para condicionar los distintos procedimientos administrativos o legislativos imponiendo la voluntad de la entidad local que pueda resultar afectada por un proyecto determinado, pero la participación del ente local no puede relegarse a la mera consulta o audiencia, ha de permitirse que ésta participación sea desde un inicio, debiendo buscarse fórmulas para una elaboración y tramitación conjunta, concurrente, dado que los intereses a satisfacer también lo son. La habilitación de partida desde luego está en los arts. 55 y 58 LRBRL aunque se trata de un asunto poco desarrollado, tal y como es entendida dicha coordinación por el TC en su Sentencia 32/1983 a propósito de la materia sanidad, esto es, como *“la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.”*(FJ 2º)¹⁸⁰

¹⁷⁹ Veremos más adelante, la vigente Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias ha optado por proscribir cualquier contenido urbanístico de los planes insulares de ordenación, debiendo incluso entenderse derogadas las determinaciones de tal naturaleza incluidas en los planes vigentes que contradigan lo establecido por la nueva legislación.

¹⁸⁰ Un interesante análisis de este principio de coordinación aplicado a la ordenación del territorio es el realizado por MENENDEZ REXACH Angel (1992). *Coordinación de la ordenación del Territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*. En revista Documentación Administrativa núm. 230-231 (abril-septiembre 1992). El autor resalta la importancia extraordinaria que este principio adquiere en el modelo de organización territorial del Estado de la Constitución de 1978 apoyado en el reconocimiento de la autonomía, por la posición de superioridad que adquiere quien realiza la función coordinadora respecto de los órganos coordinados, de ahí la necesidad de distinguirlo de otros como el de jerarquía que suele operar en el ámbito interno de una entidad y supone una identidad de competencias entre órganos superiores e inferiores desplegándose con plenitud las funciones directivas que incluyen controles de legalidad y oportunidad; en cambio aquél, la coordinación, opera entre diferentes entidades territoriales en el ejercicio de competencias propias, aunque presupone una diversidad de dichas competencias, ejerciendo la entidad superior funciones de coordinación, convirtiéndose en límite al pleno ejercicio de las mismas de ahí que en cuanto afecte a la autonomía habrá de producirse en los casos estrictamente señalados en la Ley.

Por su parte, BENABENT ¹⁸¹ resume los sistemas de relación y vinculación planificación territorial-planificación urbanística según las distintas legislaciones autonómicas de la siguiente forma:

Estructura jerárquica piramidal cerrada	El plan regional vincula al subregional y ambos al sectorial
	El planeamiento urbanístico está vinculado por los planes de ordenación del territorio y los sectoriales
Estructura jerárquica piramidal abierta	El plan regional vincula al subregional y al sectorial
	No existe relación de jerarquía entre el plan subregional y el sectorial
	El planeamiento urbanístico está vinculado por los planes territoriales y los sectoriales
Estructura reticular	No hay relación jerárquica entre planes. El plan posterior puede modificar al anterior.
	No hay contenido diferenciado entre el plan regional y el subregional
	El planeamiento urbanístico está vinculado por los instrumentos de ordenación territorial y sectorial.

En estas relaciones entre la política sectorial estatal /planeamiento urbanístico y de ordenación territorial, en el caso de sometimiento del planeamiento a la primera, la coordinación se limita a un informe preceptivo del legislador sectorial. La resolución de conflictos se atribuye al Consejo de Ministros. Por el contrario, en las relaciones

¹⁸¹ BENABENT F. DE CORDOBA Manuel (2005) *Una visión panorámica de la ordenación del territorio en España*. Versión en castellano de “Una visione panorámica dell’ordinamento del territorio in Spagna” *Complessita e Sostenibilità*, n° 6, 2005, pp 7 y ss.

planeamiento territorial/planeamiento urbanístico, existe un pleno sometimiento del urbanístico al territorial. Aquí no existen procedimientos de resolución de conflictos.

Ante esta situación, parte de la doctrina¹⁸² considera distinto el supuesto de la articulación del binomio CCAA/entes locales en el caso de la aprobación de planes municipales que en el de planeamiento territorial o supramunicipal, pues en éste último supuesto hemos de reconocerle una competencia plena a las CCAA, que se considera además justificada por la incidencia que pueda tener la ordenación urbanística sobre el territorio (protección del medio ambiente, litoral, ejes viarios, etc), de ahí que defienda para estos casos la utilización del principio de la proporcionalidad en las relaciones entre el planeamiento supramunicipal y el municipal y, desde esta óptica, la intromisión del planeamiento supramunicipal (e incluso del territorial) en la esfera de intereses municipales habrían de ser las necesarias y proporcionales a los fines que persigue la figura; o como dice el Tribunal Supremo, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que la norma otorga a estos instrumentos.¹⁸³ Ahora bien, compartiendo el criterio de la proporcionalidad se discrepa de la conclusión a que se llega; la proporcionalidad no siempre puede o debe legitimar que el planeamiento supramunicipal incida sobre las competencias urbanísticas de los entes locales si con ello se da cumplimiento a la finalidad del plan, esto es, el fin no siempre justifica los

¹⁸² BAÑO LEON José María (2005) *Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal*, en Informe Comunidades Autónomas, núm. 2005, p. 814.

¹⁸³ La STS 28 diciembre 2012, ponente Rafael Fernández Valverde, señala: (FJ 9º) “...Partiendo de la base de que la ordenación del territorio, el urbanismo y vivienda son competencias exclusiva de las Comunidades Autónomas, la coordinación de tal potestad con el principio de autonomía local y las facultades urbanísticas reconocidas a los Ayuntamientos no es tanto si las Comunidades Autónomas pueden directamente clasificar o no suelo por medio de la aprobación de Planes Supramunicipales, sino si tales Planes tienen su amparo en finalidades de interés supramunicipal que justifique su existencia (en el caso de los Planes Directores Urbanísticos catalanes, los objetivos previstas en el artículo 56.1 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo), si la ordenación en ellos previsto es coherente y lógica con tal finalidad o interés supramunicipal y si en el procedimiento de aprobación las entidades locales afectadas han podido intervenir en los términos que el Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala anteriormente indicados.” Más adelante insiste...”Finalmente, esta Sala se ha pronunciado sobre instrumentos de ordenación urbanística supramunicipal previstos en los ordenamientos autonómicos y en los que se planteaba la lesión del principio de autonomía municipal, habiendo declarado la legalidad de las figuras de planeamiento y la potestad clasificar y desclasificar suelo en atención a los intereses supramunicipales llamados a conseguir, sin que ello suponga vulneración del principio de autonomía local. Al margen del ya citado Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano, en relación con los Planes Insulares de Ordenación Territorial, creados por la Ley 1/1987, de 13 de Marzo (LCAN 1987, 811), de la Comunidad Autónoma de Canarias, las SSTS de esta Sala, entre otras, de 16 de Julio de 2002 (RJ 2002, 9961), RC 5896/98 y de 20 de febrero de 2003 (RJ 2003, 2126), RC 7775 / 1999, han declarado la legalidad de que tales Planes pueden clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos (que son a la vez instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística) señala aquella norma.”

medios, puesto que la finalidad será aquella que establezca o decida la propia legislación autonómica y la casuística jurisprudencial ha demostrado que no siempre la finalidad alcanza esa meta del “interés supramunicipal”. Es el legislador autonómico, por tanto, el que debe tener muy en cuenta los límites que la garantía institucional de la autonomía local le impone a la hora de determinar o *diseñar* los fines “supramunicipales” de las distintas figuras de planeamiento, ya sea urbanístico o territorial, y respetar esta esfera. Porque, como quiera que la ordenación de *su* territorio corresponde en principio al municipio, y el planeamiento supramunicipal es una restricción a ese principio, el listón o baremo de la constitucionalidad estará en la proporcionalidad de dichas restricciones respecto de los fines urbanísticos que incumban a las Comunidades Autónomas¹⁸⁴.

Nuevamente, ante la ausencia de pautas o criterios claros en la propia normativa, será la jurisprudencia la encargada de fijar esos límites. Del análisis de esa jurisprudencia resalta AGUIRRE¹⁸⁵ los siguientes límites :

- a) La imprescindible participación *adecuada o efectiva* de los municipios en la elaboración del planeamiento urbanístico que se les impone.
- b) El contenido del planeamiento supramunicipal tiene que ser el mínimo necesario y proporcional a los fines que persigue la figura, evitando suprimir o dejar sin contenido las competencias de los entes locales en materia urbanística.
- c) La capacidad para clasificar suelo requiere una habilitación legal expresa y la justificación con la finalidad del plan, requiriéndose una exigencia de motivación especial para el suelo urbanizable o urbano.
- d) La utilización por este planeamiento supramunicipal de la técnica de la calificación requiere dejar un margen de actuación al municipio para su aplicación.

¹⁸⁴ BAÑO LEON José María (2005) Op.cit.p.816.

¹⁸⁵ AGUIRRE I FONT (2016) Op.cit.p.332.

3.- La articulación de competencias en las actuaciones de interés regional.

Un tercer campo dentro de la ordenación donde se manifiestan las tensiones es en el de las *actuaciones o proyectos de interés regional*¹⁸⁶, supuesto en el que la CCAA (o incluso en Canarias , los Cabildos) ejercen directamente sus facultades de ordenación, gestión y ejecución urbanística, sobre el territorio, desplazando a la entidad local respectiva. En unos casos la actuación consisten en la implantación de dotaciones, instalaciones o infraestructuras que por sus características o envergadura rebasan el ámbito municipal, pero lo cierto es que en su mayor parte esconden obras públicas o infraestructuras locales, de ahí su denominación como “Proyectos”; en otros casos se trata de actuaciones urbanísticas convencionales de carácter industrial, residencial, turístico que bajo la denominación de “actuaciones” y al amparo de la declaración de *interés regional* eluden la tramitación como cualquier plan urbanístico. Es pues la “declaración de interés regional (o insular)”, cuya instrumentación está más o menos formalizada en las distintas legislaciones, la que habilita el traspaso de una competencia a priori municipal al ámbito superior autonómico (o insular) y que parecen justificarse en el *desbordamiento*¹⁸⁷ del ámbito municipal, de la capacidad de gestión del ente local y que nuevamente nos envía a la casuística del control jurisdiccional dada la ausencia de criterios previos.

4.- La sustitución en el ejercicio de las competencias municipales de planeamiento.

Dos son los supuestos contemplados para la utilización de esta técnica. Por un lado, la sustitución por incumplimiento de las obligaciones del ente local, esto es, la clásica subrogación, claramente encuadrable en el art.60 LRBRL. El otro es la posibilidad de suspensión de la vigencia del planeamiento municipal de forma total o parcial«a fin de proceder a su revisión o modificación cuando la ejecución del mismo afecte

¹⁸⁶ Para un estudio comparado de esta figura en las distintas legislaciones autonómicas, CRUZ VILLALON Josefina (2016) *Intervención directa de las CCAA en la transformación del suelo (Proyectos de interés regional o autonómico) en el conjunto de las legislaciones autonómicas y sus resultados*. En rev. Práctica Urbanística, núm. 139, sección Estudios, marzo 2016 . Ed. Wolters Kluwer-La Ley. También AGUIRRE I FONT Josep M.(2016) op.cit. recuerda del riesgo advertido por la doctrina más cualificada (JOAN M. TRAYTER, MENENDEZ REXACH) por la vulneración de la autonomía local si no se hace un uso prudente de estas figuras. MENENDEZ REXACH Angel (2015) op.cit.

¹⁸⁷ DIAZ LEMA José Manuel (2009) *¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal*. En REALA, núm. 311, septiembre-diciembre 2009, pp 177.

negativamente al interés regional», previéndose durante ese intervalo las normas transitorias que deberá dictar el propio órgano autonómico que dispuso la suspensión en un plazo máximo determinado y con previa audiencia de los municipios afectados

La suspensión de la vigencia del planeamiento municipal que hoy contemplan la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas, tiene su antecedente en el TRLS 76, habiendo sido además avalada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y compatible con la autonomía local cuando existan razones de interés supralocal justificativas de la intervención de la Administración regional, habida cuenta de que su función es evitar las graves consecuencias o los efectos indeseables del mantenimiento del planeamiento en vigor (SS. 25 marzo de 1992, 27 de enero de 1995 26 de marzo de 1987 y 3 de marzo de 1997)¹⁸⁸. Los problemas que se detectan en la práctica es, como en la mayoría de las situaciones que venimos analizando, la justificación *del interés supralocal* para aplicar esta técnica excepcional, que en la mayoría de las ocasiones encubre un atajo para eludir los tediosos procedimientos de revisión o modificación del planeamiento municipal, puenteando, a veces incluso con la anuencia de las autoridades locales, los ámbitos de decisión municipal. Y por otro lado está el hecho de que en cierta forma condicionan el *ius variandi* municipal pues aunque las normas autonómicas aprobadas transitoriamente sean provisionales, de alguna manera encauzan el alcance la de modificación o revisión del planeamiento que compete realizar al municipio para eliminar los iniciales *efectos indeseables*.

IV.- UNA REFERENCIA DE DERECHO COMPARADO: EL CASO PORTUGUÉS.

A) La organización territorial del Estado

El presente estudio tiene su origen en la estancia realizada en la Universidad de Coímbra (Portugal) bajo la supervisión del Catedrático de Derecho Administrativo Don Fernando Alves Correia¹⁸⁹, durante la cual he tenido ocasión de conocer de primera mano cual es el marco jurídico actual de la ordenación del territorio y el urbanismo en

¹⁸⁸ MENENDEZ REXACH Angel. (2006) op.cit.p103.

¹⁸⁹ La estancia internacional, realizada durante el mes de marzo de 2017, se integra en el Programa de Doctorado de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria “Islas Atlánticas, Historia, Patrimonio y Marco Jurídico Institucional”, coordinado por el Catedrático Don Santiago de Luxán Méndez.

Portugal, pero también la organización político-administrativa diseñada a partir de la Constitución de la República , resultando curioso cómo dos estados limítrofes en una misma área geopolítica, ambos con un territorio continental, y a la vez, con unos Archipiélagos dotados de un estatuto de regiones autónomas, dispongan de sistemas tan dispares.

La experiencia portuguesa puede resultar de enorme utilidad en la búsqueda de instrumentos y experiencias que contribuyan a dar un nuevo enfoque a las relaciones interadministrativas en el ejercicio de la política en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, y en concreto en la tarea de la planificación como instrumento para la definición de la estrategia territorial de las entidades locales canarias como manifestación de la autonomía local.

*“La condición esencial para iniciar cualquier análisis de la Administración es el estudio de la Constitución española, donde se encuentran las premisas jurídicas de la Administración pública y la idea esencial que la justifica: la satisfacción del interés público.”*¹⁹⁰.

Esta afirmación realizada en el contexto del Ordenamiento jurídico español es igualmente válida en el presente estudio, que intentará analizar cómo se articula la autonomía local de las entidades locales portuguesas, las denominadas *autarquías locales*, en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, teniendo como punto de partida la configuración de la organización político-administrativa de Portugal, que dista bastante de la española, en tanto el esquema de distribución de competencias y, en su consecuencia, el ejercicio de las mismas en el ámbito material de la ordenación de competencias y del urbanismo dependerá de cómo se encuentre articulado y diseñado el conjunto de entidades públicas titulares de los intereses respectivos y las relaciones que existan entre ellas.

El art. 6 de la vigente Constitución Portuguesa (en adelante CRP) establece que:

¹⁹⁰ GRIFO BENEDICTO, Maria Amparo (2009): *“Las Entidades Locales y las relaciones interadministrativas.”* Biblioteca de Derecho Municipal, IUSTEL, 2009.

“1.El Estado es unitario y respeta en su organización y funcionamiento el régimen autonómico insular y los principios de subsidiariedad , de autonomía de las autarquías locales y de la descentralización democrática de la Administración Pública.

2. Los Archipiélagos de las Azores y de Madeira constituyen regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos de gobierno propio”.

Portugal ha sido siempre un Estado unitario simple. En contrapartida, convierte los archipiélagos de Azores y Madeira en regiones autónomas, dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos de gobierno. Este cambio cualitativo, pues los citados distritos gozaban desde 1895 ¹⁹¹ de una mayor autonomía administrativa que los distritos continentales, afecta también a la estructura del Estado Portugués, correspondiente ahora a la Nación portuguesa, que le dio espacio europeo y atlántico, y que por primera vez en la historia va a dar poderes políticos a órganos regionales con titulares no designados por el poder central. No se trata de una regionalización política integral ya que las regiones administrativas previstas para el continente, siempre y cuando existan, serán meras autarquías locales. ¹⁹²

La importancia del citado precepto constitucional se apoya en que el mismo constituye una reacción contra la tradicional centralización y concentración política y administrativa del Estado portugués acentuada con el Estado Novo. *“La garantía del régimen autonómico insular, del régimen de autonomía local y de la descentralización y de la subsidiariedad administrativa implica una cierta policracia o pluralismo de los centros de poder encuadrados en una compleja estructura vertical del poder político y de la Administración”.* ¹⁹³

Es cierto que la autonomía o descentralización local no comenzó en Portugal en 1976. Se remonta como los municipios o concejos a los orígenes del Estado portugués,

¹⁹¹ Por Decreto de 2 marzo 1895 se estableció la posibilidad de Distritos(régimen autonómico de Las islas). El régimen se basaba en una Junta General (gobierno) y un régimen fiscal propio administrado por la Junta. La norma fue aprobada en el marco de una campaña autonómica e independentista centrada en la isla de San Miguel (Archipiélago de Azores). Este régimen no llegaría a aplicarse al resto de las islas.

¹⁹² Miranda, Jorge. *“Curso de Direito Constitucional”*. VOL 2. Universidad Católica editora. LISBOA 2016.

¹⁹³ GOMES CANOTILHO, José.Joaquím (2014) *“Constituição da República Portuguesa. Anotada”* VOL I. 4ª ed. Coimbra editora.

apareciendo de una u otra forma en todas las Constituciones desde 1822.¹⁹⁴ En efecto, la organización de la administración local portuguesa tiene sus cimientos en las reformas introducidas en la primera mitad del siglo XIX. Íntimamente ligada a lo que ocurrió en los países europeos más próximos, con la formación y consolidación del Estado liberal en el siglo XIX, después de la Revolución Francesa de 1789.¹⁹⁵

Constituye un hecho esencial la formación del Estado moderno fuertemente centralizado político-administrativamente, que va a resistir el impacto de la Revolución francesa, a partir de la cual la legitimidad del poder se traslada del monarca-soberano a la nación-soberana, y es a partir de aquí como se van a establecer las relaciones entre el Estado legitimado por la soberanía del pueblo y los municipios (u otros entes públicos territoriales representativos de las comunidades locales) que darán lugar a la autonomía local que ha llegado hasta nuestros días.

La división municipal existente en la actualidad tiene su origen en la reforma operada por decreto de 1836. Obedeció principalmente a criterios de eficiencia y racionalización administrativa y no a la preocupación de delimitar comunidades ligadas por lazos de vecindad para erigir los municipios, pues en efecto hay en Portugal una preocupación por ligar población y territorio de forma que la población no fuese excesiva, ni demasiado pequeña; en cuanto a la extensión territorial, la preocupación era evitar las grandes distancias que causan graves incómodos al pueblo, así como disponer de medios económicos suficientes para el cumplimiento de las tareas.

Desde su origen y a lo largo de los siglos XIX y XX fueron introducidas modificaciones más o menos duraderas que se tradujeron en un movimiento pendular de centralización y descentralización de las autarquías locales que continúa actualmente, y así después de un periodo fuertemente centralizador que acompañó al nuevo Estado de 1924 a 1976, se asiste a un periodo de descentralización iniciado con la Constitución de 1976 y las correspondientes leyes reguladoras.

¹⁹⁴ MIRANDA, Jorge (2016) “*Curso de Direito Constitucional*”. VOL 2. Universidad Católica editora. LISBOA

¹⁹⁵ CÁNDIDO DE OLIVEIRA, Antonio (2013) “*Direito das Autarquias Locais*”, Coimbra Editora, 2º ed. 2013. pp 119 y ss.

Dice el art.235 CRP que “*Las autarquías locales son personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos, que procuran la consecución de intereses propios de las poblaciones respectivas.*”

Según el art.236 CRP, la administración local portuguesa se concreta en varios niveles: Así, en el continente, las autarquías locales son las *freguesías*, los municipios y las regiones administrativas. En las Regiones autónomas de Azores y Madeira se establecen las *freguesías* y los municipios. Además de las anteriores, la Constitución prevé la posibilidad de crear otras formas de organización territorial autárquica en las grandes áreas urbanas y en las islas.

A pesar de la posibilidad prevista, no fue este el camino que siguió el legislador en el caso de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto¹⁹⁶, manteniendo las mismas formas preexistentes de estructura autárquica (*freguesías* y municipios). En cuanto a las islas, únicamente el Estatuto político-administrativo de la Región autónoma de Azores¹⁹⁷ prevé en su art. 128 la existencia de un órgano representativo de los intereses de la isla aunque con funciones bastante limitadas al asesoramiento, la cooperación y las demás que les atribuyan las leyes regionales. Su composición es mixta, con representantes del gobierno autónomo, las autarquías y la sociedad.

Las relaciones entre las tres categorías de autarquías se caracterizan por la independencia. Ni existe jerarquía ni cualquier relación orgánico-estructural entre ellas. Las *freguesías* no son órganos de los municipios ni éstos son asociaciones de *freguesías*, al igual que los municipios no son órganos de las regiones ni éstas asociaciones de municipios. Se trata de estructuras independientes. A pesar de ello, existe una cierta articulación entre las autarquías en lo que respecta al proceso de formación de sus órganos representativos (arts. 251 a 259 CRP) Por otro lado, las normas emanadas de

¹⁹⁶ ALVES CORREIA, Fernando(2017) “*Os Memorandos de Entendimento entre Portugal, o Fundo Monetario Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a Reforma do poder local*”. En obra col.” As Reformas do sector público. Perspectiva Ibérica no contexto pós-crise”. Universidad de Coimbra, 2017. Señala el Profesor Alves Correia que tanto Lisboa como Oporto estaban en condiciones de acogerse al régimen especial del art. 236.3 CRP como modalidad de autarquía local. Sin embargo, el sistema elegido para las mismas es el de asociación pública de municipios, aunque con reglas especiales, amparado por la Ley nº 75/2013, de 12 de septiembre que estableció el nuevo régimen jurídico de las entidades intermunicipales, entre las cuales se encuentran las áreas metropolitanas junto a las *comunidades intermunicipales*. El art.6 de la citada Ley nº 75/2013 prevé que las áreas metropolitanas son creadas por Ley, especificándolas en su Anexo II (Área metropolitana de Lisboa y Área Metropolitana de Oporto). La primera congrega 18 municipios y la segunda 17. No se da aquí la libertad de entrada o salida propias del asociacionismo, tal como prevé el art.10 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

¹⁹⁷ Aprobado por Ley nº 2/2009, de 12 de enero.

una autarquía se imponen a las autarquías de nivel territorial inferior existentes en la respectiva área (art.241CRP), pero no existe cualquier relación de dirección o tutela de las autarquías de grado superior sobre las autarquías de nivel inferior.

En cuanto a las regiones administrativas, a pesar de contemplarse en el Título VII de la CRP junto a las autarquías locales (Título VIII), después de 40 años continúa sin estar concretada esta entidad territorial en lo que al continente se refiere. Desde su previsión en la Constitución de 1976, dos han sido los momentos claves en el proceso de creación de las regiones administrativas en el continente. Uno, la revisión constitucional de 1997 y otro, el referéndum sobre la regionalización de 1998.¹⁹⁸ La reforma constitucional de 1997 alteró el quórum necesario para la iniciativa en la creación de regiones administrativas, lo que favoreció el intento de regionalización que fracasó un año más tarde en el referéndum convocado tras la aprobación de la Ley por la que se creaban 8 regiones.¹⁹⁹

Distintas a las regiones administrativas son las *regiones autónomas* de los Archipiélagos de Azores y Madeira, dotados con reconocimiento constitucional de estatuto político-administrativo y de órganos de gobierno propios. Cada región dispone de un órgano legislativo – la Asamblea regional- elegido por sufragio universal, directo y secreto, y un órgano ejecutivo-el gobierno regional- políticamente responsable ante la Asamblea, cuyo presidente es nombrado por el Representante de la República en función de los resultados electorales, quien representa la soberanía de la República en la región autónoma. El Estatuto autonómico es elaborado por la Asamblea regional pero aprobado por la Asamblea de la República.

¹⁹⁸ ALVES CORREIA, Fernando, (2014) “*A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas*”. Revista de Legislação e de Jurisprudência. Año 144, N° 3988, septiembre-octubre 2014 (pág. 3-13).

¹⁹⁹ El 8 de noviembre de 1998 fue rechazado en referéndum el proyecto presentado por el Gobierno portugués de regionalización de la zona continental. Los argumentos a favor acudían a la contribución a la profundización de la democracia, el fortalecimiento de la cohesión nacional, mayor poder de negociación en la obtención de fondos estructurales de la Unión Europea; revalorización del papel de municipios y freguesías a través de un fortalecimiento de sus competencias; modernización de la Administración, etc. En contra, el principal argumento fue el de la unidad y cohesión nacionales, por la falta de razones geográficas y sociales; ampliación de las diferencias norte-sur; limitación de las competencias locales; etc. Al final, el secular centralismo luso, el peso de la tradición que tiene en la freguesía (o parroquia) la base piramidal de un complejo entramado administrativo e incluso el denostado ejemplo español son las causas más frecuentes que se alegan como justificación del fracaso. López-Davalillo Larrea, Julio. “Portugal, ¿Qué regionalización?”. Un recorrido por la geografía política de Portugal a lo largo del tiempo”. UNED, Espacio, Tiempo y Forma. Serie VI, Nueva época, Geografía, n° 3, 2010.

En Portugal no puede hablarse en rigor de minorías territoriales, lingüísticas, étnicas, culturales como acontece en otros países, pero la invocación a características geográficas, económicas, sociales y culturales específicas, unida a la apelación a “*aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares*”, alimenta la acentuación de la idea de un estatuto especial normativamente conformador de autonomía progresiva. Esta autonomía se estructura hoy como un esquema dinámico de refuerzo de positividad autonómica, en el marco de un régimen autonómico insular, amparado en la autonomía territorial, en la representación política y en la reivindicación de la solidaridad y avance autonomista.²⁰⁰

La Constitución no es clara en cuanto al contenido de algunas formas de autonomía, en concreto la de las regiones autónomas de Azores y Madeira. En el art.6 se dice que el Estado respeta en su organización el régimen político administrativo propio, usando además otros términos como el de autonomía de las regiones, autonomía-política regional, muestra así de que no se configura un régimen de autonomía regional típico de los estados compuestos sino más bien, que se encuentra afectado por el principio estructurante de la unidad del Estado.

Desarrollado actualmente por *lei 2/2009, de 12 de Janeiro* que establece el Estatuto político-administrativo de la Región Autónoma de Azores; y *lei núm. 13/91, de 5 junio*, modificado por *ley núm12/2000, de 21 junio*, que aprueba el Estatuto político-administrativo de la Región Autónoma de Madeira, la creación de estas regiones autónomas supone una de las más profundas innovaciones de la Constitución portuguesa. No son una novedad la figura constitucional de las regiones autónomas ni el estatuto especial, pero nunca fue tan amplio como ahora.

La autonomía regional se traduce en un régimen político administrativo propio, una autonomía política y no meramente administrativa apoyada en poderes legislativos y ejecutivos propios, lo que las distingue de las regiones administrativas igualmente previstas en la Constitución. Esta autonomía no afecta a la integridad de la soberanía del Estado. No son Estados, ni afectan al principio de unidad del Estado. No poseen ninguno de los atributos o poderes inherentes a la soberanía del Estado ni desde luego la soberanía internacional. Son entidades públicas territoriales, teniendo en su territorio el

²⁰⁰ GOMES CANOTILHO, José Joaquim (2014) Op.cit.

límite de sus poderes, además de una colectividad que le sirve de sustrato personal y conjunto de ciudadanos y residentes independientemente de su lugar de nacimiento. La autonomía político-administrativa regional no afecta pues a la integridad de la soberanía del Estado y se ejerce en el marco de la Constitución. Esto es, la atribución de poderes no es originaria, se deriva de la propia Constitución que especifica los objetivos de la autonomía al establecer que ésta se orienta a posibilitar la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico y social y la promoción y defensa de los intereses regionales, compatibilizándola con la unidad nacional y la integridad de la soberanía del Estado y orientándola a contribuir a su reforzamiento y al de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses.²⁰¹

De ahí que el propio texto constitucional encomiende al Estado promover el desenvolvimiento armonioso de todo el territorio nacional teniendo en cuenta, el carácter ultraperiférico de los archipiélagos de Azores y Madeira. Los órganos de soberanía aseguran, en cooperación con el gobierno regional, el despliegue económico y social de las regiones autónomas, facilitando en especial la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad. Los elementos políticos ponen así el foco en los elementos económicos y sociales. La autonomía permite una mayor y directa participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos que les atañen pretendiendo una efectiva igualdad entre todos los portugueses, porque la vida en las islas, especialmente las menores o más alejadas, arrastra carencias y obstáculos al pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incumbiendo al Estado y a las regiones, en diálogo y acción común, procurar remover dichas carencias y obstáculos a través del desarrollo de la solidaridad.²⁰²

Presidiendo e inspirando pues esta distribución político-administrativa del poder del Estado, junto a la unidad, está la garantía constitucional de la autonomía local y los principios de subsidiariedad y descentralización democrática de la Administración. La unidad del Estado conlleva la prohibición de cualquier estado compuesto pero también

²⁰¹ SALEMA Margarida,(1988) “*La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas.*” En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 60-61, abril-septiembre 1988. Discrepa la autora con aquellos que sostienen que el “interés nacional” constituye un límite a dicha autonomía ya que dicho interés es personalizado por los órganos centrales del poder político y por tanto en el margen de criterios de oportunidad, mientras que la autonomía procede directamente de la Constitución y es esta su único límite.

²⁰² MIRANDA, Jorge. “*Curso de Direito Constitucional*”. VOL 2. Universidad Católica editora. LISBOA 2016

la inmediatez de las relaciones jurídicas entre el poder central y los ciudadanos sin intermediarios, aunque con el límite de la autonomía garantizada a las regiones y las autarquías. Autonomía en el sentido de descentralización territorial del Estado, con órganos propios que actúan con atribuciones propias e intereses propios y no meras formas de administración indirecta del Estado. En cuanto al principio de subsidiariedad y descentralización administrativa, inspiran la organización y el funcionamiento de la Administración, exigiendo una separación de los centros de poder de la administración central a las entidades autónomas poseedoras de intereses colectivos propios pero también el acercamiento de dichos centros de poder al ciudadano.

B) La política pública de suelo, ordenación del territorio y urbanismo.

En el ámbito de las respectivas competencias previstas en la Constitución y en la Ley, el Estado, las regiones autónomas y las autarquías locales *tienen el deber de promover la política pública de suelo, de ordenación del territorio y de urbanismo*. La política del suelo, ordenación del territorio y urbanismo se desarrolla generalmente a través de instrumentos de gestión territorial, pero también a través de otros medios de intervención, todo ello en el marco de las respectivas atribuciones y de las competencias de los órganos de gobierno de las distintas entidades responsables.

De las varias acepciones que integra el concepto de urbanismo en sentido amplio, esto es, urbanismo como hecho social, urbanismo como técnica, urbanismo como ciencia y por último, urbanismo como política²⁰³, es esta última por su referencia al conjunto de objetivos y de medios de naturaleza pública, la que nos interesa por su proyección sobre la ocupación, uso y transformación racional del suelo. La definición de esos medios y objetivos se realiza por el legislador, en el marco de reglas y principios constitucionales, pero también por la Administración Pública, estatal, regional y local, al establecer el conjunto de opciones en materia de ocupación, uso y transformación del suelo a través de los planes territoriales.

²⁰³ ALVES CORREIA, Fernando,(2012) “*Manual de Direito do Urbanismo*”, vol I, 4ª edición. Ed. Almedina, p.26.

El art. 65.4 CRP establece que *el Estado, las Regiones Autónomas y las autarquías locales, definen las reglas de ocupación uso y transformación de los suelos urbanos, básicamente a través de instrumentos de planeamiento, en el marco de leyes relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo, procedimiento de expropiación de suelos que sean necesarios y satisfacción de fines de utilidad pública urbanística*, realizando con ello un auténtico reparto competencial entre los distintos ámbitos de poder.

Se habla a este propósito de un condominio de intereses que se refleja a su vez en un condominio de atribuciones, aunque reconociendo que esta condominialidad no significa coincidencia de poderes en materia de planeamiento. Estos se presentan como poderes de titularidad compartida: así, por un lado el planeamiento tiende a ser una tarea sucesivamente integrada en el movimiento de descentralización administrativa, reconociéndose el nivel local como uno de los dos más adecuados para la gestión de los respectivos intereses, no obstante lo cual continúa la reserva a favor del Estado de un importante papel de regulador , con la obligación de intervenir a través de adecuadas técnicas que en todo caso garanticen una visión global de la ordenación del espacio que necesariamente se pierde a partir de la visión local de la que parten los municipios. El reconocimiento de este condominio además no supone obstáculo alguno a que se reconozcan competencias propias (y hasta exclusivas) a los municipios, en el ejercicio de su autonomía constitucionalmente garantizada.²⁰⁴

La autonomía local ya no tiene como referente la esfera de asuntos locales, esto es, la necesidad de asegurar una intervención exclusiva de los municipios en materias de relevancia puramente local, dada la “*miscigenación*” de intereses que caracteriza la mayor parte de las tareas que son actualmente conferidas a este nivel de Administración territorial. Así, el concepto clásico de autonomía local , en el que su fundamento descansaba en la existencia de asuntos locales, esto es, de intereses exclusivos del ente local distintos o diferenciados de intereses generales de la nación, viene superado actualmente por concepciones más modernas que reconocen una progresiva complejidad de la vida social acompañada de un correlativo aumento de competencias estatales a causa de lo cual las entidades locales reconocen que los intereses locales no son ya actualmente al menos en naturaleza , exclusivos de los municipios y diferenciados de los de otras Administraciones; hoy en día inexisten prácticamente

²⁰⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula: (2016)“*Regime Jurídico dos instrumentos e gestão territorial. Decreto-lei núm. 80/2015, de 14 maio. Comentado*. Ed. Almedina Coimbra, 2016.

intereses exclusivos estatales o locales por lo que el ejercicio de competencias locales o nacionales se presenta como imperativamente *comparticipado*.²⁰⁵

Así, si bien las materias atinentes al planeamiento territorial (ordenación del territorio y urbanismo) no pueden en su globalidad ser consideradas como exclusivas del Estado o de los municipios (por eso se habla de competencias *coparticipadas o en condominio de atribuciones*), ello no significa la imposibilidad de que se identifiquen núcleos de tareas parciales dentro de aquellos ámbitos problemáticos globales donde, por estar en el ámbito de intereses preferencialmente locales, las decisiones a ellos atinentes deben ser reconocidas, en autonomía, a los municipios. De lo que se deriva que si es verdad que no es la persecución de intereses propios (en el sentido de intereses exclusivos) la marca distintiva suficiente para definir la especificidad de la administración autónoma (una vez que difícilmente pueda hablarse de intereses de exclusiva referencia local), no es menos verdad que debe ser atribuida a las autarquías locales como integrada en el ámbito de su autonomía decisoria, la gestión de aquellos intereses que a pesar de que puedan tener referencias a otros niveles (regional o local) adquieran una dimensión preferentemente o incluso, exclusivamente, local.²⁰⁶

Es esta dimensión local de las materias atinentes a la ordenación del territorio y el urbanismo lo que justifica el reconocimiento a los municipios de un amplio conjunto de poderes en materia de planeamiento (y también en gestión urbanística), poderes de planeamiento que se traducen en la elaboración de los planes municipales de ordenación del territorio.

De este modo, a pesar de que la ocupación del territorio toque intereses diferenciados, siempre que existe una dimensión o referencia eminentemente local de esos intereses, esto es, siempre que se trata de gestión de la dimensión local de los intereses atinentes a la ordenación del territorio y del urbanismo y de la definición de estrategias y políticas de orden municipal como ocurre con la elaboración de los planos municipales, las decisiones a ellos referidas deben ser conferidas a los órganos del municipio con responsabilidad propia. Lo contrario sería una vulneración del principio de autonomía

²⁰⁵ CÁNDIDO DE OLIVEIRA, Antonio (2013) op.cit.p 119 y ss.

²⁰⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula (2016) op.cit.

local en conjugación con el principio de subsidiariedad y descentralización administrativa.²⁰⁷

El reconocimiento de la concurrencia de poderes entre varias entidades en materia de ordenación del territorio y urbanismo, especialmente en materia de planeamiento, no puede significar en ninguna situación la invasión de poderes de una por parte de otra (en el caso portugués, de los municipios por el Estado), más que al abrigo de controles (tutelas) de legalidad (que no de oportunidad) que en ese ámbito el Estado está habilitado para llevar a cabo.

La CRP consagra en el contexto de la organización administrativa del Estado un principio fundamental orientador para el reparto de atribuciones entre el Estado, las regiones autónomas y las autarquías locales en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio²⁰⁸: la *concurrencia de intereses* estatales o nacionales, regionales o locales de *responsabilidad* de cada una de las entidades titulares, conjugado con los principios de *subsidiariedad, autonomía local y descentralización administrativa*, determina un ámbito donde se verifica la concurrencia de atribuciones y competencias entre estos tres niveles de Administración. La idea de que el urbanismo es un campo abierto a la intervención concurrente y concertada de diversas entidades públicas territoriales ya venía implícita en el texto original de la CRP 76, pero tras la reforma de 1997 ha despejado cualquier duda²⁰⁹.

Esta concepción del urbanismo es la que explica que el Estado se reserve apenas las competencias para elaborar y aprobar las normas generales sobre ocupación, uso y transformación del suelo y para elaborar y aprobar el Programa Nacional de Política de

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Dentro del ámbito estatal, las competencias se reparten entre el Gobierno (Consejo de Ministros), el Ministro competente del ramo, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Desarrollo urbano (DGOTDU) que es el servicio central del Ministerio más importante, ejecutor de las medidas y políticas del Gobierno; y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR), servicio desconcentrado de Ministerio en lo que respecta a la definición de las opciones estratégicas en el área geográfica de actuación, dotado de autonomía administrativa y financiera. Las áreas geográficas se corresponden con el nivel II de la Nomenclatura de Unidades Territoriales para fines estadísticos (NUTS) del continente. Son 5: Norte, con sede en Oporto; centro, con sede en Coimbra; Lisboa y Valle del Tajo, con sede en Lisboa; Alentejo, con sede en Evora; y Algarve, con sede en Faro. Al no existir en el continente las regiones administrativas entendidas como autarquías locales, las CCDR vienen a colmatar en parte esta laguna

²⁰⁹ ALVES CORREIA Fernando (2012 op.cit.). Esta identificación además como “...*dominio aberto à intervenção concorrente das autarquias e do Estado*” ya fue apuntado por el Tribunal Constitucional para justificar que el urbanismo y la ordenación del territorio no son ámbitos privativos de las entidades locales, con motivo de la cuestión de constitucionalidad planteada al Decreto nº 264/93 aprobado por el Gobierno sobre el Programa de Realojamiento y de Construcción de viviendas económicas, concluyendo que no vulnera la autonomía de las autarquías locales.

Ordenación del Territorio, pero también la potestad para elaborar (en ausencia en el continente portugués de una entidad territorial, *autarquia local*, intermedia entre el Estado y los municipios), los planes regionales y especiales de ordenación del Territorio, o para ratificar en determinadas condiciones, los planes intermunicipales y municipales y para fiscalizar, igualmente en determinadas condiciones, el cumplimiento por las cámaras municipales y por los particulares del contenido de los planes. Y lo que justifica que las Regiones Autónomas de Azores y Madeira tengan reconocida competencia legislativa en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo en los términos de la propia CRP; y la misma idea en la que se funda el otorgamiento a los municipios de competencias para la elaboración y aprobación de sus planes de ordenación del territorio y urbanísticos así como de reglamentos municipales sobre urbanización y edificación, al igual que en gestión urbanística y actos de control del uso del suelo.

La nueva Ley de bases generales de la Política de suelo, de la ordenación del Territorio y de Urbanismo, aprobada por Ley núm. 31/2014, de 30 mayo, ha llevado a cabo una reforma estructurante de la política pública de suelo, ordenación del territorio y urbanismo, tanto desde el punto de vista de los contenidos, al definir un conjunto de normas relativas a la disciplina de uso del suelo como desde el punto de vista del sistema jurídico, al ofrecer una visión conjunta del sistema de planeamiento y de los instrumentos de política de suelo²¹⁰. Esta nueva Ley se dicta al amparo del art. 161.c) CRP, no aplicándose al espacio marítimo, sin perjuicio de la necesidad de articular y compatibilizar la política de suelo y ordenación en ambos espacio.

²¹⁰ ALVES CORREIA Fernando. (2016) “*Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Legislação Basica*. 10ª ed. (2016) Ediciones Almedina. Critica sin embargo el Profesor Alves Correia que *el problema del Derecho a la Ordenación de Territorio y el Urbanismo portugués no es la falta del mismo sino su falta de eficacia, siendo más fácil alterar la legislación que crear las condiciones para su aplicación con criterio a los problemas concretos de la vida. La constante inestabilidad y complejidad normativa agrava sobremanera la ineficacia del Derecho a la Ordenación del Territorio y el urbanismo portugués.*

También ALVES CORREIA, Fernando (2014) *La nueva Ley de Bases generales de la Política del Suelo, de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo. Algunos principios fundamentales*” Rev. CEDOUA núm. 34, año XVII-2.14.

Por su parte, CAMPOS VÍTOR,(2016) En “*Reflexões sobre a oportunidade e bondade do novo quadro legal do ordenamento do territorio e urbanismo*”. *O novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.*” Cláudio Monteiro Ed. Almedina, 2016. considera que quizá lo que hubiera sido necesario era capacitar a las instituciones, los profesionales y las organizaciones para usar bien los instrumentos que la ley prevé y aplicar correctamente los principios criterios y sistemas de valores que ya están subyacentes. Lo que hacía falta era desarrollar las competencias genéricas de los entes territoriales, la normativa técnica, los indicadores y demás información de apoyo, cambiar la cultura del Territorio y la cultura de su gestión, lo que no se resuelve engordando el Diario Oficial de la República.

El Profesor ALVES CORREIA ha destacado los siguientes principios fundamentales en la nueva Ley²¹¹:

1. Principio de integración de las políticas de suelo, de ordenación del territorio y del urbanismo. La gestión territorial, como parte de la ordenación del territorio y el urbanismo es un medio de intervención administrativa que no sólo contribuye a la realización de los objetivos de política pública sino también a la regulación de la propiedad a nivel nacional, regional y local.

2. Limitación de la clasificación del suelo a las categorías de rústico, y urbano, resaltando como novedad la coincidencia entre la clasificación del suelo determinada por su destino básico y la naturaleza del mismo, ampliándose el concepto del rústico y limitándose la del urbano, pues desaparece de éste aquel *con vocación* de ser urbanizado o con urbanización programada. La clasificación se apoya además en el principio de sostenibilidad territorial y así, el suelo urbano, se limita a lo imprescindible desde el punto de vista económico y financiero, como una opción de planeamiento necesaria y debidamente programada, previéndose incluso la necesaria justificación de la sostenibilidad económica para la transformación del suelo rústico en urbano a través de indicadores demográficos y del juego de la oferta y la demanda de suelo.

3. Principio de adquisición gradual de facultades urbanísticas (inspirado en la Legislación española de 2008). El *ius edificandi* no se integra en el derecho de propiedad del suelo.

4. Principio de compensación de expropiaciones por razones de urbanismo.

5. Principio de caducidad de las reservas de suelo, en el plazo fijado en el Plan y en todo caso a los cinco años.

6. Principio de desmaterialización del *ius edificandi* o su disociación respecto del derecho de propiedad del suelo, por lo que la edificabilidad podrá ser objeto de derechos subjetivos autónomos de la propiedad del suelo.

7. Ampliación de los medios de intervención pública del suelo tanto para el Estado como las regiones autónomas como las autarquías locales.

²¹¹ ALVES CORREIA, Fernando (2014) op.cit.

8. Principio de distinción entre Programas y Planos. La estructura del sistema de gestión territorial abarca los ámbitos nacional, regional, intermunicipal y municipal en función de los intereses perseguidos, materializándose en *Programas*, marco estratégico de desarrollo territorial de la Administración central y de las directrices con incidencia espacial de las políticas a considerar en cada nivel de planeamiento; y *Planes*, que constituyen el medio de intervención de la Administración Local, conteniendo acciones concretas en materia de planeamiento y organización del territorio, y definiendo el uso de suelo.

9. Concentración en la figura del Plan Director Municipal de todas las normas respecto de la ocupación, uso y transformación del suelo. Se convierte además en el instrumento de definición de la estrategia municipal o intermunicipal.

10. Distinción ente ejecución sistemática y no sistemática de planes territoriales.

11. Principio de la obligación de constituir un fondo municipal de sostenibilidad ambiental y urbanística.

12. Redistribución equitativa de beneficios y cargas resultantes del planeamiento territorial.

C) El sistema de gestión territorial portugués.

En desarrollo de las bases de la política de suelo, ordenación del territorio y urbanismo, definiendo el régimen de coordinación de los ámbitos nacional, regional, intermunicipal y municipal del sistema de gestión territorial, el régimen general de uso del suelo y el régimen de elaboración, aprobación ejecución y evaluación de los instrumentos de gestión territorial se dicta el Decreto-ley 80/2015, de 14 de mayo. La reforma introducida por la nueva legislación se considera estructurante tanto desde el punto de vista de los contenidos, al definir un conjunto de normas relativas a la disciplina de uso del suelo, como desde el punto de vista del sistema jurídico, al ofrecer una visión conjunta del sistema de planeamiento y de los instrumentos de política de suelo. Sin embargo, algunos autores opinan que nada nuevo o casi nada aporta este nuevo régimen. En parte todos los instrumentos ya estaban antes, aunque ahora se les llame

programas. Lo que hace falta es la capacidad de las instituciones, los profesionales y las organizaciones para usar bien los instrumentos que la ley prevé y la correcta aplicación de los principios, criterios o sistema de valores que subyacen.²¹²

El sistema de gestión territorial se apoya en una estructura coordinada que combina ámbitos espaciales nacional, regional, intermunicipal y municipal en función de la naturaleza de la incidencia territorial de los intereses públicos perseguidos, y dentro de éstos, instrumentos, destacando el *principio de tipicidad* de éstos últimos²¹³. Dicho de otra forma, el ordenamiento jurídico portugués en este ámbito está concebido como un conjunto articulado de instrumentos de gestión territorial (instrumentos de planeamiento) tipificadamente identificados por el legislador en cuanto a sus objetivos, contenido y procedimiento de elaboración, que la Administración debe utilizar consciente de la finalidad que persiga. La novedad ahora respecto de este principio de tipicidad que se mantiene respecto del régimen anterior, es la distinción entre Programas y Planes, al considerar el legislador quizá que el planeamiento es incompatible con la formulación de directrices más programáticas. Con esta opción acaba de restringirse el concepto de plan prácticamente a realidades urbanísticas en la medida en que (salvo en parte con el Plan Director municipal, que cada vez más debe tener un carácter estratégico y orientador de los restantes planes) deja de haber planes con la finalidad de establecer la política de ordenación del territorio.²¹⁴

El sistema se articula de la siguiente forma:

1. Ambito Nacional.

1.1- *Programa Nacional de Política de Ordenación de Territorio (PNPOT)*: Instrumento que establece las opciones europeas con relevancia para la organización del territorio nacional estableciendo el marco de referencia para la elaboración de los demás instrumentos de gestión territorial. Constituye además un instrumento de cooperación con los demás estados miembros para la organización del territorio de la Unión Europea. Desde el punto de vista del área territorial, abarca todo el territorio nacional. A tenor de la Ley de 2014, establece la concreción de las opciones estratégicas de organización del territorio nacional en el modelo de estructura territorial teniendo en

²¹² Vitor Campos (2016) op.cit.p 42-43.

²¹³ Idem.

²¹⁴ OLIVEIRA Fernanda Paula (2016) Op.cit.p.22

cuenta el sistema urbano, las infraestructuras y equipamientos de utilización colectiva de interés nacional así como las áreas de interés nacional en términos de defensa nacional y la seguridad pública, agrícola, forestal, ambiental, patrimonial y económica, de explotación de recursos geológicos y de aprovechamiento de energías renovables, y las grandes opciones de inversión pública con impacto territorial significativo.

Se hizo realidad con la aprobación de la Ley núm 58/2007, de 4 septiembre. Se elabora por el Gobierno bajo la coordinación del Ministro responsable de ordenación del territorio, acompañado por una comisión consultiva compuesta por representantes de las regiones autónomas, de las autarquías locales y de los intereses ambientales, económicos, sociales y culturales relevantes.

1.2. *Programas sectoriales y Programas especiales.* Persiguen interese públicos específicos abarcando someramente el área territorial que interesa a esta finalidad. Abarcan instrumentos muy diferentes, encuadrando instrumentos normativos verdaderamente programáticos junto a otros con un gran nivel de precisión correspondiendo a auténticas decisiones de ocupación del suelo. Comoquiera que no producen efectos directos e inmediatos a los particulares, si lo que se pretende es atribuir este tipo de eficacia deberán integrarse en planes municipales o intermunicipales y deberán quedar sujetos a los principios de elaboración de estos últimos.

La lógica del sistema actual lleva a la necesidad de reconducir a planes municipales de ordenación del territorio, en especial al plan director municipal todas las opciones de los niveles superiores que se pretenden sean vinculantes para los particulares (por no ser dotadas de este tipo de eficacia), y aunque ello tenga ventajas desde la perspectiva de la seguridad jurídica, acaba por convertir a los planes directores en un repositorio de las materias más variadas, de responsabilidad de los más distintos sectores, haciendo perder de vista lo esencial.

Su elaboración corresponde al Gobierno. Su aprobación al Consejo de Ministros.

2. Ambito Regional:

2.1. *Programas regionales:* definen la estrategia de desarrollo regional, integrando las opciones establecidas a nivel nacional y considerando las estrategias subregionales y

municipales de desarrollo local, constituyendo así el marco de referencia para la elaboración de los programas y planes intermunicipales y de los planos municipales, pero también las grandes opciones de inversión pública con impacto territorial significativo, articulando las estrategias definidas para la aplicación de los fondos europeos y nacionales. Las competencias relativas a esos programas regionales son ejercidas por las *Comisiones de coordinación y desarrollo regional*, quienes podrán promover al Gobierno que el programa regional sea estructurado en unidades de planeamiento correspondientes a espacios subregionales, elaborándose el correspondiente instrumento para dicho áreas geográfica perteneciente a una entidad intermunicipal. En no pocas ocasiones han supuesto una invasión del poder de planeamiento municipal y de este modo de la autonomía constitucionalmente reconocida. Sus normas vinculan a todas las entidades públicas, resaltando a los municipios que deben respetar en la elaboración de los planes municipales sus normas y principios. No vinculan por el contrario, de una forma directa e inmediata a los particulares, dado que apenas definen un marco estratégico de directrices orientadoras para la ordenación del territorio.

Estas áreas geográficas de actuación, ante la ausencia en el territorio continental de regiones administrativas, se corresponden al nivel II de la *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* (NUTS), esto es, el grupo de regiones básicas para la aplicación de las políticas regionales según un análisis socio-económico creado por EUROSTAT, en el ámbito de Portugal por Reglamento (CE) núm 1059/2003. Actualmente son cinco, la CCDR del Norte, con sede en Oporto, la CCDR del centro con sede en Coimbra, la CCDR de Lisboa y Valle del Tajo, con sede en Lisboa, la CCDR de Alentejo, con sede en Evora, y la CCDR del Algarve con sede en Faro.

3. Ámbito intermunicipal. Se concreta a través de los siguientes instrumentos:

3.1. *Programas intermunicipales*: Aseguran la articulación entre el programa regional y los planes intermunicipales y municipales, en el caso de áreas territoriales en las que por su interdependencia estructural o funcional o por la existencia de áreas homogéneas de riesgo, se necesite de una acción integrada de planeamiento. Pueden abarcar la totalidad de una entidad intermunicipal (ej, area metropolitana), o dos o más municipios contiguos salvo excepciones autorizadas por el Gobierno.

3.2. *Plan Director intermunicipal.*

3.3. *Planes de Urbanización intermunicipales.*

3.4. *Planes de Pormenorización intermunicipales.*

4. *Ámbito municipal. Concretado a través de los siguientes instrumentos.*

4.1. Plan Director municipal

4.2. Plan de Urbanización.

4.3. Plan de Pormenorización.

Todos estos instrumentos, planes intermunicipales y municipales, son instrumentos de naturaleza reglamentaria que establecen el régimen del suelo, definiendo modelos de ocupación territorial y de organización de redes y sistemas urbanos en la escala adecuada.

En el caso de la Región autónoma de Madeira, el encuadramiento global del ordenamiento del territorio de la región autónoma, a semejanza del que se encuentra consagrado para el resto del territorio nacional, teniendo en cuenta las necesidades específicas de la región, en concreto, una mayor simplificación procedimental que atienda por comparación con la estructura continental al menor número de centros de decisión, una estructura administrativa menos compleja y su reducida circunscripción territorial lo realiza el Decreto legislativo regional núm 43/2008/M, que establece las peculiaridades del Sistema regional de gestión Territorial, previéndose obviamente sólo dos ámbitos: el regional propiamente dicho, concretado a través del Plan Regional de ordenación del Territorio y los Planes Sectoriales con incidencia territorial; y el ámbito municipal, concretado a través de los planes intermunicipales de ordenación del Territorio y los planes municipales de ordenación del territorio, distinguiendo dentro de éstos últimos los planes directores municipales, los planes de urbanización y los planes de pormenorización. Sólo los planes especiales y los planes municipales vinculan directa e inmediatamente tanto a las entidades públicas como a los ciudadanos.

Respecto de los planes intermunicipales, esto es aquellos que afectan a dos o más municipios vecinos, la propuesta final será objeto de informe por el gobierno regional

como entidad tutelar de la ordenación del Territorio, acerca de la conformidad de aquella con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y la articulación y coherencia de la misma con los objetivos, principios y reglas aplicables en el territorio.

La tramitación de planes municipales es similar a la continental aunque lógicamente se simplifican las tareas de acompañamiento dada la reducción del aparato administrativo. En caso de contradicción del plan director municipal con los planes regionales de ordenación o planes sectoriales con incidencia territorial se aplica la técnica de la ratificación gubernativa a petición del municipio.

Por su parte, la Región autónoma de Azores contiene el régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial en el Decreto Legislativo regional núm. 35/2012/A. La estructura de instrumentos de gestión es similar (aunque con alguna peculiaridad) a la de la Región Autónoma de Madeira, destacando en éste Archipiélago la figura del *Plan Especial de ordenación del territorio* ,(directamente vinculante tanto para las entidades públicas como los ciudadanos, al igual que los planes municipales), como instrumento que atendiendo a las especificidades del archipiélago y teniendo como objetivo simplificar y facilitar su aplicación, elimine las redundancias y facilite los mecanismos de análisis, funcionando al efecto como “*plan insular*” en el que se incluyen de forma flexible y determinada las áreas de ordenación de la zona costera, la gestión de cuencas hidrográficas de lagos y riberas, la gestión de aguas subterráneas, la gestión de riesgos naturales y la ordenación de áreas protegidas; como puede observarse es notoria la importancia y preocupación que despierta la materia de recursos hídricos.

Ahora bien, el hecho de que el Plan especial asuma la forma de instrumento de ordenación del territorio de la isla no supone en modo alguno la transmisión de la titularidad de la competencia a ésta, pues son los Planes especiales son elaborados por la administración regional autónoma, constituyendo un medio complementario de intervención de ésta sobre la ordenación del territorio, colocándose a nivel jerárquico por encima del planeamiento municipal.

Otra peculiaridad ocurre en el caso del plan director municipal, pues a la técnica del *acompañamiento* propio de los instrumentos de gestión territorial portugueses se une la necesidad de que la propuesta de plan, en su fase final, sea remitida por la cámara municipal al gobierno regional para emisión de un informe por el departamento

competente en materia de administración local. Si éste considerara que la propuesta contradice el planeamiento regional o sectorial se solicitará la *ratificación* del gobierno regional teniendo como efecto en caso de otorgarse, la derogación de los planes regionales y sectoriales incompatibles con la propuesta municipal.

Por último otras peculiaridades del régimen autonómico es la existencia de otras figuras específicas de planos pormenorizados en función de la incidencia sobre el espacio rural, la rehabilitación urbana o la salvaguarda, contrariando así el principio de tipicidad establecido a nivel estatal.

D) La necesaria armonización de intereses en materia de ordenación del territorio y urbanismo y la autonomía de las autarquías locales.

El sistema articulado de ámbitos e instrumentos de gestión territorial presupone y exige para garantizar su coherencia la articulación y armonización de todos los intereses con expresión territorial en juego, ya sean estatales o nacionales, regionales, intermunicipales y municipales, *teniendo en cuenta las estrategias de desarrollo económico y social así como la sostenibilidad y la solidaridad intra e intergeneracional en la ocupación y utilización del territorio, asegurando la calidad de vida y un equilibrado desarrollo socioeconómico para las generaciones presentes y futuras.*

La *ponderación de intereses* es un método jurídico de aplicación general en todas aquellas situaciones en las que los órganos administrativos disponen de poderes de decisión, en especial cuando se trata de decisiones dotadas de discrecionalidad, correspondiendo su cumplimiento y observancia una de las vertientes fundamentales del principio de imparcialidad de la Administración.²¹⁵ Precisamente en materia de planeamiento es donde esta técnica adquiere un mayor relieve. El plan es el lugar adecuado para la superación de varios conflictos de intereses relacionados con la

²¹⁵ ALVES CORREIA Fernando. (2001) "O plano urbanístico e o princípio da igualdade". Almedina, 2001. Refiriendo a la doctrina alemana, el Profesor Alves Correia señala que la distinción realizada por aquella entre *resultado* y *procedimiento* en la ponderación se relaciona con el principio según el cual la Administración está dotada de un margen de discrecionalidad en el momento en que llegue a un resultado en la evaluación de los intereses ya adquiridos o seleccionados, pero desprovista de dicho margen de apreciación en la selección y organización de los intereses a lo largo del procedimiento, antes de la decisión final.

utilización del territorio, siendo así que debe ser el lugar adecuado para encontrar la solución que los resuelva. Esta precisamente se obtiene acudiendo al método de la ponderación. La ponderación no consiste en atribuir preponderancia a un interés con respecto al otro como acontece en las relaciones típicas bilaterales; se trata de relaciones multipolares que implican una pluridimensionalidad de la decisión, buscando los criterios que permitan evaluar los intereses afectados, determinando prioridades y encontrando compromisos.

El plan, como instrumento orientado al futuro se tiene que basar en una amplia información sobre el presente. Para dar cumplimiento a esta máxima, la primera exigencia de la ponderación en el ámbito del planeamiento es la recogida completa del material de ponderación, identificando y considerando los intereses afectados por el plan. Se dice que la recogida de intereses debe ser lo más amplia posible. Desde luego objeto de la ponderación deben ser los intereses y no las circunstancias del caso concreto. Además el ámbito de intereses a considerar dependerá de tipo o del grado de plan de cuya elaboración se trate. Cada plan tiene una función determinada que condiciona el tipo o espectro de intereses que deben ser introducidos.

Pero hay más, en el ámbito de los intereses relevantes para el plan se integran todos aquellos que por él son afectados (criterio de la afectación), esto es todos aquellos que sufren directamente las consecuencias de la respectiva concretización, pero también aquellos relacionados para los cuales el plan tiene efectos indirectos, por lo que los intereses afectados en no pocas ocasiones pueden situarse fuera del ámbito espacial de aplicación del plan, siendo éste el motivo de que a veces, en estos casos, sea imprescindible la participación de las Administraciones afectadas. Por otro lado, señalar que no basta cualquier interés afectado, sino que para la ponderación se tendrán en cuenta aquellos intereses relevantes, o al menos evidentes, esto es, que se encuentren en su esfera de conocimiento.

La ponderación y armonización antedicha impone al Estado, las entidades intermunicipales y las autarquías locales el deber de coordinación en sus respectivas intervenciones en materia territorial, teniendo como objetivo el desarrollo nacional, regional, sub-regional y municipal, comprometiéndose soluciones de compatibilidad entre los programas y los planos territoriales cuya aprobación y entrada en vigor se suceda en el tiempo.

La actividad de ordenación del territorio y urbanismo en general y la actividad de planeamiento en particular sea quizá de aquellas que más apelan a una recomposición de las formas tradicionales de relación interadministrativa, situación que deriva de la necesidad de garantizar una visión de conjunto del territorio sobre el que inciden los instrumentos de planeamiento. Este objetivo de visión integrada de un mismo territorio no siempre es fácil de conseguir, principalmente si tenemos en cuenta el planeamiento municipal que es aquél que mayor relieve asume en el ordenamiento jurídico portugués no sólo por los efectos que los planes producen sino por la frecuencia de su elaboración. De ahí que últimamente se ofrezcan una serie de soluciones legales que procuran superar la forma de encarar el proceso de planeamiento del territorio basado tradicionalmente en planeamientos encorsetados o en una jerarquía de intereses previamente determinados (planes/programas), sustituyéndolo por un planeamiento promotor de una visión actualizada e integradora de todo el territorio que apela a fórmulas de coordinación de los intereses involucrados, utilizando ideas fuerza como la *cooperación* entre las distintas entidades titulares, *la coordinación* de intereses en conflicto, *y la concertación o contractualización* entre ellas o entre aquellas o entre aquellas y los particulares²¹⁶; aún hay más, habrá que valorar si se presentan como adecuadas para superar la forma en que cada entidad con poderes sobre el territorio tiende a encararlo, a la luz de sus propios intereses y también con las demás entidades que intervienen, por lo que se exige un replanteamiento de la estructura administrativa tradicional, tanto en el ámbito de la estructura interna de cada entidad (con importantes repercusiones en la forma de decidir), como en el de las relaciones entre las distintas entidades que componen en su conjunto la Administración Pública, afirmando con seguridad que difícilmente se pueden comprender las relaciones entre entidades públicas involucradas en el planeamiento territorial a partir de las tradicionales relaciones interadministrativas (jerarquía, superintendencia y tutela), incapaces de traducir la complejidad de relaciones que ahí se reflejan.²¹⁷

Todas estas formas de relación pueden ser reconducidas a la idea común de *colaboración entre las distintas entidad*²¹⁸. El concepto de colaboración en un sentido amplio abarca varios conceptos y manifestaciones, todas en torno a la idea de que un procedimiento de elaboración de planes es un trabajo conjunto o una tarea conjunta de

²¹⁶ OLIVEIRA Fernanda Paula (2016)op.cit.

²¹⁷ Ibidem.

²¹⁸ ALVES CORREIA, Fernando (2012) Op.cit.p. 393.

una multiplicidad de sujetos y de órganos administrativos. Así, se incluyen en el concepto amplio de colaboración los conceptos de coordinación, cooperación y concertación de intereses.

En el concepto de coordinación van implícitas varias ideas: la existencia de una relación entre el órgano coordinador y las entidades a coordinar, en la cual el primero ocupa una posición de supremacía o superioridad de cara a las segundas; hay una ausencia de relación de jerarquía en la medida en que las relaciones de coordinación presuponen una descentralización y autonomía de las entidades coordinadas y una diversidad de atribuciones que el coordinador debe respetar. Así, se incluyen en el concepto amplio de colaboración los conceptos de coordinación, cooperación y concertación de intereses. En el concepto de coordinación van implícitas varias ideas: la existencia de una relación entre el órgano coordinador y las entidades a coordinar, en la cual el primero ocupa una posición de supremacía o superioridad de cara a las segundas; hay una ausencia de relación de jerarquía en la medida en que en las relaciones de coordinación presuponen una descentralización y autonomía de las entidades coordinadas y una diversidad de atribuciones que el coordinador debe respetar.²¹⁹

El concepto de cooperación también es un concepto relacional. Las relaciones de cooperación se caracterizan, al revés de las de coordinación, por la situación de relativa paridad entre las respectivas estructuras administrativas²²⁰. Las relaciones de cooperación participan del deber general de las entidades públicas colaboradoras, razón por la cual no necesitan de justificación en preceptos normativos concretos al contrario que las relaciones de coordinación.

Por último, la concertación de intereses es una nueva forma de actuación de las entidades públicas en el procedimiento de elaboración de planes, que consiste en buscar una solución de consenso en el marco de las opciones fundamentales de los planes entre todos los sujetos de derecho público que colaboran en la elaboración de los mismos.

Una vez apuntados los conceptos que se integran en la noción amplia de colaboración, veamos cuales son las principales manifestaciones legales del principio de colaboración

²¹⁹ Con referencia a SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992) *La coordinación administrativa como concepto*”, En rev. Documentación Administrativa núm 230-231, 1992, p.23

²²⁰ Con referencia a MENÉNDEZ REXACH, Angel. (1992) Op.cit.p. 229 .

entre los sujetos de Derecho público en el campo del procedimiento de elaboración de los planes:

a) *Deber de articulación de las políticas públicas y estrategias de ordenación del territorio y urbanismo promovidas por el Estado, las regiones autónomas y las autarquías locales.* Las entidades deben identificar y ponderar en los diversos ámbitos, los planes, programas y proyectos con incidencia en el área respectiva, considerando los que ya existen y los que se encuentran en elaboración como fórmula para garantizar la compatibilidad. El deber de coordinación se manifiesta tanto en un plano interno como externo.

b) Una segunda manifestación es la *creación de organismos de acompañamiento* (comisiones de acompañamiento o comisión consultiva) en la elaboración de los distintos planes.

c) Previsión legal de *instrumentos de concertación* entre los intereses públicos defendidos por las diferentes entidades que intervienen en la elaboración de los planes. la coordinación se realiza en el interior de los organismos de acompañamiento que actúan como verdaderas comisiones de conciliación de intereses, cuyos dictámenes o informes procuran traducir dicha concertación; pero también existen suplementos de concertación, como es el caso de la *conferencia de servicios* que suplen en algunos casos las decisiones de las entidades afectadas por la dictada o propuesta por ellos mismos, especialmente en procedimientos de elaboración de planes pormenorizados, simplificando así los procedimientos.

d) Una cuarta manifestación del principio de colaboración interadministrativa es la posibilidad, no obligatoria, de *formulación de parecer por la comisión de coordinación y desarrollo regional.*

e) Una última manifestación es el instrumento de la *ratificación gubernamental* de los planes directores municipales y la *suspensión* de planes de ordenación del territorio por deliberación de la asamblea municipal y hecha por resolución el Consejo de Ministros.

Por la peculiaridad del régimen nos ceñiremos al estudio más detenido de las técnicas del *acompañamiento* y la *ratificação governamental* del planeamiento municipal, por

la incidencia que conlleva en la articulación de la autonomía local de las entidades afectadas, las *autarquías locais*.

1.-Las comisiones de Acompañamiento.-

Las Comisiones de acompañamiento son verdaderas comisiones de conciliación de los diferentes intereses públicos ligados al uso, destino y régimen de transformación del suelo, que desempeñan fundamentalmente tres tipos de funciones: una primera, de intercambio de información importante para la elaboración del Plan entre las distintas entidades, fundamentalmente entre el municipio y la Administración central o regional o entre ésta y aquellas; una segunda función, de negociación o concertación entre los distintos niveles de Administración sobre las decisiones fundamentales del Plan; en tercer y último lugar, de apoyo técnico en la elaboración del mismo. Su composición viene determinada por decisión conjunta de los miembros del gobierno que supervisa los servicios en ella representados y cuenta con representantes de la Comisión de coordinación regional que la preside, de la Dirección General de ordenación del Territorio y del organismo competente en materia de carreteras, aunque se pueden sumar representantes de otros organismos de la Administración central cuya participación considere conveniente la cámara municipal.

2.- La ratificación gubernamental .-

En cuanto al instrumento de la ratificación gubernamental, en los supuestos en que opera, tiene naturaleza jurídica de acto de control preventivo que desencadena la eficacia de la deliberación que aprueba, alterando, revisando o suspendiendo el plan. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo Administrativo de Portugal en Acuerdo de 8 abril 1997 dijo que el plan director municipal se valida con la aprobación por la asamblea municipal pero adquiere eficacia después de la ratificación por el Gobierno mediante la resolución del Consejo de Ministros. En la misma posición se manifiesta el Profesor Alves Correia²²¹. Frente a las posiciones que consideran que el acto de aprobación municipal es meramente preparatorio del decreto de aprobación de la región , acto realmente constitutivo del procedimiento, basándose para ello en que incluso esta autoridad regional puede introducir modificaciones aunque no sustanciales; o que el acto de aprobación municipal y la ratificación por el gobierno regional o estatal es un

²²¹ ALVES CORREIA, Fernando, (2001 Op.cit. 272 y ss

acto complejo desigual , procedente de la voluntad de dos sujetos diferentes que se funden en una sola voluntad; o incluso la posición española de competencias concurrentes o repartidas entre el municipio y el Estado (o las CCAA) defendida por Garcia de Enterría y Luciano Parejo, para expresar la idea de que la planificación urbanística municipal no constituye en el Derecho español, un asunto exclusivamente municipal; la tesis que mejor se adapta al derecho portugués es la que considera que el acto de ratificación gubernamental es un acto constitutivo del procedimiento y el acto de ratificación gubernamental es un acto integrativo de la eficacia de aquel. El PDM es así concebido como un acto imputable al municipio, aunque subordinado a un control de legalidad o de oportunidad del gobierno como requisito indispensable para producir efectos jurídicos.

Este modelo de ratificación gubernativa de los planes, antes de las innovaciones introducidas por el *Decreto-lei* núm. 316/2007 tenía una sólida coherencia interna, justificando dicho control preventivo del gobierno al amparo del principio de articulación con los demás instrumentos de planeamiento, además de apoyarse en la consideración constitucional del urbanismo y la ordenación del territorio como un espacio de condominio de intereses generales, regionales y locales, de tal forma que el Gobierno cuando ratificaba el Plan no estaba ejerciendo un acto de tutela administrativa respecto de la verificación del cumplimiento de la ley por los órganos municipales en el ejercicio de los poderes relacionados con los intereses locales, sino una función de garante de intereses supramunicipales constitucionalmente atribuidos, de ahí que se llegara a afirmar que en la ratificación no sólo era posible llevar a cabo un control de legalidad estricta o rigurosa, de modo que no sólo abarcaba el control de la observancia de los principios fundamentales de la actuación de la Administración, como son el principio de proporcionalidad, el de igualdad, justicia e imparcialidad, sino también el control respecto del principio de articulación entre las normas de los planes, que se caracterizan por la obligación respecto de la compatibilización recíproca.

Tras la reforma por la que se redujeron los supuestos de ratificación gubernamental (2007) basándose en los principios de responsabilidad municipal y simplificación administrativa, el legislador optó por sujetar a ratificación apenas los planes directores municipales y únicamente cuando en el procedimiento de elaboración o aprobación se haya suscitado una cuestión de compatibilidad con los planes sectoriales o regionales de

ordenación del territorio y siempre que la cámara municipal lo solicite para que, en virtud del principio de jerarquía mitigada, el gobierno pueda ponderar sobre la derogación de aquellos instrumentos de gestión territorial que condicionan la validez de los instrumentos de gestión territorial de ámbito municipal. La ratificación aquí tendrá como efecto la derogación de los planes sectoriales y de los regionales incompatibles con las opciones municipales.

La ratificación gubernativa se ha convertido pues en un instrumento excepcional, habiéndose perdido la oportunidad de sacar partido a un valioso instrumento de prevención de violaciones ilegales del principio de jerarquía de los planos de ordenación del territorio y valioso también mecanismo de publicidad de las alteraciones de planeamiento jerárquicamente superior por planos jerárquicamente inferiores, corriendo el riesgo de aumentar la litigiosidad de los planes y la inseguridad jurídica.²²² Aún así, el procedimiento para la alteración de estos instrumentos debe respetar y ponderar las normas a alterar, fundamentar las modificaciones, identificar las disposiciones alteradas y darles adecuada publicidad pues en otro caso se estaría vulnerando el principio de jerarquía de los planes lo que desencadenaría en la nulidad respectiva.

La ratificación pierde así, por completo, su función de control de legalidad en sentido amplio de las opciones contempladas en los planos municipales, de control del cumplimiento por éstos de otros de orden superior como instrumento de coordinación de varias intervenciones planificadoras sobre el territorio, para pasar a actuar en exclusiva en el ámbito de la flexibilización de las relaciones de jerarquía que ligan a los planes, básicamente de los planes directores municipales con aquellos programas de escala superior. La drástica reducción de este instrumento se apoya en el principio de responsabilidad última de los municipios y en el de simplificación administrativa que limitan el control previo a la fase de acompañamiento considerado innecesario repetir el referido control en sede de ratificación gubernamental una vez que ya fue realizado en un momento anterior del procedimiento. Los únicos controles que se admiten ahora son los controles judiciales a posteriori. Si bien ello es legítimo, supone modificar el modelo de gestión de conflictos territoriales, pasando de uno a priori (esto es, antes de que los planes produzcan efectos) a otro a posteriori (una vez que entren en vigor).

²²² OLIVEIRA Fernanda Paula (2016) Op.cit.

Además, ahora sólo estarán sujetos los planes directores municipales cuando contengan disposiciones incompatibles con programas regionales, sectoriales o especiales. Recibida la propuesta de ratificación, el miembro del Gobierno responsable en ordenación del territorio solicitará a la comisión de coordinación y de desarrollo regional territorialmente competente y a la entidad responsable de la elaboración del programa territorial parecer fundado que incluirá las disposiciones inherentes a cada programa. La ratificación adoptará una forma conjunta, de tal forma que simultáneamente se procederá a la aprobación de la alteración del programa de orden superior con la del plano municipal incompatible, insertando así en el procedimiento de elaboración del plan municipal una fase específicamente destinada al ejercicio del poder de planeamiento propio del Estado, No se trata de transformar el plan director en el resultado de una decisión conjunta entre Estado y municipio sino de una concertación de posiciones entre estos dos entes, ejerciendo cada uno sus propias atribuciones en el ámbito de un mismo procedimiento (el de elaboración del plan municipal). La decisión última respecto al plan “superior” corresponderá siempre al Estado, que la ejercerá mediante un acto formal con una doble función: por un lado de aprobación de las alteraciones del programa de orden superior y simultáneamente, de producción o desencadenamiento de los efectos de la opción municipal que presupone dicha alteración.

Así pues, la ratificación se degrada pasando de tutela de legalidad y coordinación de intervenciones a mecanismo de aprovechamiento del procedimiento de elaboración del plan municipal para simultáneamente proceder a la alteración del plano superior. Con esta degradación y abandono de la función de control de legalidad se refuerza, más que la autonomía de los municipios (que continuarán siempre sujetos a la necesidad de cumplimiento de las normas legales y reglamentarias en vigor) su responsabilidad última en las opciones a incluir en sus planes. Si no se solicita la ratificación y surgen dudas de compatibilidad, debe prevalecer el plan municipal sobre las demás opciones, a pesar de las dudas, y apenas controlado por vía judicial.

V.- LA ARTICULACION DE LA AUTONOMIA LOCAL EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN LA LEGISLACION CANARIA

Canarias es diferente.

El art. 138 CE establece que *El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.*

En lo físico²²³ es obvio el hecho insular, caracterizado por la limitada superficie, su integración en un archipiélago, territorio además fronterizo y ultra-periférico, con una tremenda biodiversidad que coexiste con la escasez de recursos naturales. En lo poblacional, ha multiplicado en menos de un siglo su población por seis, el triple que en el resto de la península, estando sometida a una fuerte densidad poblacional y migratoria, alimentada por la actividad turística. En lo económico-fiscal, ya desde su incorporación a la Corona de Castilla se establecieron peculiaridades para este territorio que se afianzaron con la declaración de puertos francos en 1852 y la imposición de arbitrios a la importación y exportación de mercancías con la Ley de Cabildos de 1912, y que con el reconocimiento del régimen económico y fiscal especial por la Disposición Adicional 3ª CE, tuvo su plasmación en el desarrollo del mismo a través del denominado REF y la zona especial canarias (ZEC), basado en una menor imposición, en franquicias fiscales y en el principio de libertad comercial y exclusión de monopolios. Por último, en lo institucional, el art.141.4 CE ya prevé que en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos. Cabildos, que ya existían desde su creación con la Ley de 11 de julio de 1912, y que desde entonces gobiernan las siete islas de El Hierro, La Gomera, La Palma, Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura con el islote de Lobos y Lanzarote, con la isla de La Graciosa y los islotes Roques del Este y el Oeste, Alegranza y Montaña Clara, amén del reciente reconocimiento (26 junio 2018) por el Senado español, ante

²²³ PADRON DIAZ Carmelo (2010) “ El hecho diferencial del urbanismo de Canarias”, en obra colectiva “Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias” coord.. por SANTANA RODRIGUEZ J.J. ED. TIRAN LO BLANCH, 2010. Pp 75 y ss.

una Moción del Partido Popular, de La Graciosa como octava isla habitada, aunque continúe adscrita administrativamente a la isla de Lanzarote.

Recientemente, el pasado 6 de noviembre de 2018, el BOE publicaba la Ley Orgánica 1/2018 de 5 de Noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, así como la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley 19/1994, de modificación del Régimen económico y fiscal de Canarias, que fortalecen el autogobierno y desvinculan el régimen económico y fiscal de la financiación autonómica, consolidando el hecho diferencial canario.

El profesor Menéndez Rexach, a propósito del Prólogo al libro de Luis Fajardo Espínola *“Sistema de Planeamiento de Canarias”*²²⁴ ya señaló que *“Canarias es, sin duda, una de las Comunidades Autónomas que mayor esfuerzo ha hecho por dotarse de una legislación de ordenación territorial y urbanística adaptada a sus circunstancias. Estas no consisten sólo ni principalmente en la insularidad y el alejamiento, sino, sobre todo, en la enorme presión ejercida en las últimas décadas por el desarrollo urbanístico-turístico, que ha obligado a reflexionar sobre los límites del crecimiento y a adoptar medidas para su contención, basadas en conceptos nuevos, de difícil integración jurídica...”*

Resulta de máximo interés para el desarrollo de esta investigación llevar a cabo un análisis de cómo ha sido el devenir de la articulación de la autonomía local en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la legislación canaria.

A) Los primeros pasos: (medidas urgentes)

El proceso de descentralización político-administrativa se inicia en Canarias con el RD-Ley de 17 marzo de 1978 por el que se crea el Ente Preautonómico Junta de Canarias, desarrollado por RD 476/1978, de 17 mayo, que creaba las Comisiones mixtas de Transferencias de servicios del Estado a la Junta de Canarias. Las primeras se materializaron por RD 2843/1979, de 7 diciembre, entre las que se encontraba la materia de “Urbanismo”, que incluía *“todas las competencias atribuidas a la*

²²⁴ FAJARDO ESPINOLA, Luis (2006) *“Sistema de Planeamiento de Canarias”*, ed. Montecorvo. Madrid, 2006, pp. 21 y ss.

*Administración del Estado por la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana, Texto Refundido aprobado por Real Decreto mil trescientos cuarenta y seis / mil novecientos setenta y seis de nueve de abril y por disposiciones reglamentarias concordantes en lo que afecta al ámbito territorial de la Junta de Canarias en los términos que se especifican en el anexo II...*²²⁵

Aprobado el Estatuto de Autonomía mediante Ley Orgánica 10/1982, de 10 agosto, Canarias constituye su primer Parlamento el día 30 de mayo de 1983. Entre sus competencias, el Estatuto incluye la materia relativa a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda (posteriormente mediante reforma por LO 4/1996, de 30 diciembre, se añade la *ordenación del litoral* así como *espacios naturales protegidos*).

La gravedad y multitud de agresiones de naturaleza medioambiental y urbanística, la heterogeneidad de normativa aplicable, la situación a “medio camino” del proceso de transferencias y en general el descontrol de competencias justificaron una Proposición de Ley²²⁶ del grupo parlamentario Izquierda Unida Canaria sobre *Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente*, que finalmente fue aprobada con una enmienda a la totalidad del grupo socialista²²⁷. Veía así la luz la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza, primera norma dictada por el Parlamento de Canarias al amparo de la competencia exclusiva asumida en su Estatuto de Autonomía.

En su Exposición de Motivos argumentaba la obligación que tienen los poderes públicos hasta tanto no se disponga de una legislación que desarrolle plenamente las competencias sobre el territorio de articular medidas de conservación y protección de los recursos naturales, así como de controlar el ejercicio de actividades mediante los procedimientos y técnicas de intervención administrativa en materia de uso del territorio

²²⁵ Se transfieren a la Junta de Canarias la práctica totalidad de competencias que la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (TR 1976) atribuía a la Administración del Estado: las del Consejo de Ministros y del propio Ministro y de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, reservándose la Administración del Estado los informes previos sectoriales. Además, se establecían las siguientes particularidades respecto de los Planes Directores Territoriales de Coordinación: Formulados por la Junta y determinado por esta su ámbito territorial, se remitirían a la Administración del Estado quien determinaría los organismos encargados de participar en su elaboración. Trámite de información pública ante las Corporaciones locales afectadas e informes sectoriales, aprobación provisional por la Junta y remisión al Ministerio de Obras Públicas para su aprobación definitiva.

²²⁶ Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias (I Legislatura) núm. 20 /1984, de 20 septiembre de 1984, pp.1288 y ss.

²²⁷ Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias (I Legislatura) núm. 23/1984, de 27 de noviembre de 1984, pp. 1473 y ss.

y ello, por la grave incidencia que los mismos tienen sobre el equilibrio territorial, especialmente graves en territorios insulares de superficie reducida como es el Archipiélago canario pero que contienen valiosos ecosistemas sobre recursos escasos. Así el propósito de la Ley no era otro que articular una serie de medidas de salvaguarda del medio ambiente y de los espacios naturales, sirviéndose de técnicas de intervención urbanísticas que son las que en ese momento se encontraban en el elenco de competencias asumidas, entre las que se encontraban la suspensión por parte del Gobierno de Canarias o en su caso, ente territorial en quien se delegara o transfiriera, de los actos de uso del suelo y edificación, aún amparados por licencia o autorización conforme a la legislación específica.

Contra la citada Ley autonómica se interpuso por el Presidente del Gobierno el recurso de inconstitucionalidad núm. 982/1985, por entender que establecía un sistema de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales que vulneraba simultáneamente las bases establecidas en los arts. 65, 66 y 67 LRBRL y la autonomía local garantizada por el art. 137 CE, tal y como ésta había sido interpretada por las SSTC 4/1981 y 14/1981. El Gobierno de Canarias esgrimió en su defensa que la técnica de la suspensión es una técnica, y no una finalidad, que implica un puro control de legalidad que se encuentra justificado por la magnitud supralocal de los intereses en juego.

El recurso dio lugar a la Sentencia 148/1991, de 4 julio, clave como vimos al analizar el sistema de controles administrativos sobre los entes locales por la matización que introdujo. En efecto, el Tribunal, en su FJ 1, señaló la necesidad de deslindar las facultades que establecían los dos apartados del art.2 de la Ley pues, el primero establece una suspensión que se configura como una medida cautelar dirigida a preservar la eficacia de una posterior resolución autonómica consistente, ya en la declaración de un espacio natural protegido, ya en la aprobación de un plan especial de protección ambiental. Sin embargo, la potestad amparada por el apdo. segundo del art. 2 es completamente diferente, tanto en su causa como en su naturaleza; la decisión de suspender en este caso es autónoma y no un instrumento cautelar puesto al servicio de una posterior resolución autonómica y se adoptaba respecto de supuestos que no tenían entidad suficiente para declararlos espacio natural o formar parte de un plan de protección. Hay que precisar que el precepto de la Ley del suelo que amparaba este segundo grupo de actos (art. 73 LS 76, que obligaba a las edificaciones a adaptarse en

general al ambiente en que estuviesen situadas) empleaba tal grado de indeterminación en los conceptos jurídicos que utilizaba que la facultad de suspensión rozaba el control de oportunidad y ”... desde luego, podría constituir uno de esos controles genéricos e indeterminados que infringirían la garantía institucional de la autonomía local si se utilizara para suspender actos definitivos y ejecutivos dictados por un Municipio...” (FJ 4) aunque el Tribunal no lo declara inconstitucional puesto que la facultad de suspensión igual es aplicable respecto de actos autorizatorios que no se encontraban sometidos al sistema de impugnación de la LRBRL (básicamente actos propios de la administración autonómica).

La situación del apartado primero era radicalmente distinta, argumentaba el Tribunal (FJ 5), pues no establecía un instrumento para controlar administrativamente la legalidad de los actos municipales, ya que su punto de referencia no lo constituye la legalidad vigente sino la futura, de ahí que cautelarmente evite que puedan consolidarse situaciones que aunque conformes con la ordenación vigente pudieran condicionar o impedir en el futuro la aplicación del futuro plan o espacio protegido, sirviendo con ello a la defensa de la competencia propia de la Administración autonómica.

Por último el TC sí anuló por inconstitucional la previsión del párrafo segundo de anulación de una licencia tras la suspensión cautelar del art.2.1 pues es obvio que tal potestad no puede ejercerse sobre actos emitidos por las entidades locales sino sobre actos de la misma Administración recordando el Tribunal que la revisión estatal de actos locales definitivos en vía administrativa pereció con la Constitución que abolió la subordinación cuasi jerárquica a que venían sometidas las Corporaciones locales en virtud de la antigua concepción que las asimilaba a los menores de edad; es evidente, concluía el Tribunal, que el enjuiciamiento de la ilegalidad de las licencias municipales corresponde a los Tribunales.

B) La reafirmación institucional.

En noviembre de 1986, el entonces Consejero de Política Territorial del Gobierno de Canarias, D. Javier Domínguez Anadón, defendía ante el Pleno del Parlamento de Canarias el inicialmente denominado *Proyecto de Ley de Ordenación Territorial de la*

Comunidad Autónoma de Canarias, quien comenzaba su exposición²²⁸ señalando cómo entendía que debía afrontarse la ordenación territorial del archipiélago, para lo cual distinguía varias etapas. En una primera, precisamente en la que se estaba entonces inmerso, distinguía a su vez una primera fase que había que resolver con urgencia, y que era la puesta al día del planeamiento municipal; una segunda etapa consistía en iniciar los trabajos de ordenación insular, que ofrecieran una mínima referencia para la toma de decisiones a escala insular y, por referencia a ésta, en la escala municipal; pero además debían diseñarse instrumentos de planificación específicos. Simultáneamente se estaban redactando y tramitando otras leyes²²⁹, además de la creación de una base estadística y cartográfica que permitiese operar con cierto rigor la planificación, esto es, las bases de la ordenación territorial urbanística del archipiélago, que se constituían así en la segunda etapa del proceso.

La fase de la planificación necesitaba sustentarse en un instrumento de la categoría de los Planes Directores Territoriales de Coordinación aunque adaptados a la escala insular, a la propia peculiaridad física, institucional y administrativa canaria, pues los Decretos de Transferencias habían implantado tal figura en el Archipiélago pero con una enorme complejidad en su tramitación. También era necesario buscar un marco de referencia para el planeamiento municipal que fuese respetuoso con la autonomía de los entes locales.

Por último y en tercer lugar, no se renunciaba a la definición de un modelo socioeconómico, pero no de ámbito insular sino regional pues el primero, en opinión de la Consejería de Política Territorial, acrecentaría las diferencias y desequilibrios entre islas, sirviendo pues el plan insular no sólo para los Cabildos sino para que el Gobierno estableciese la política de ordenación regional sobre la base de la información suministrada por los citados planes insulares.

²²⁸ Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias (I Legislatura), núm. 64/1986, de 26 noviembre de 1986, de pp. 3763 y ss. (www.parcn.es)

²²⁹ Proyecto de Ley sobre ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias y Proyecto de Ley sobre sistema de actuación en áreas de urbanización marginal (Diario de Sesiones del Parlamento núms. 65 y 66/1986, de 26 y 27 noviembre).

Se aprueba así la que definitivamente se denominó Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares.²³⁰

La propia Ley en su preámbulo explica la difícil dicotomía que existe entre la organización político-territorial de Canarias, que históricamente y así se refleja en el Estatuto de Autonomía aprobado, ha mantenido a la isla como una unidad de gobierno local dentro del esquema organizativo del archipiélago porque *constituye un territorio físicamente acotado, en el que el equilibrio territorial es una exigencia derivada de su propia naturaleza*; pero frente a esto, no ocurre lo mismo con la instrumentación que ofrece la legislación urbanística estatal de cara al desarrollo territorial de cada isla, donde la planificación supramunicipal se solventaba con los planes generales de dos o más municipios²³¹, con el consiguiente problema de aunar intereses y establecer directrices, y los Planes Directores Territoriales de Coordinación²³², figura mucho más compleja y pensada para una escala regional y no discontinua. Este vacío fue cubierto por la figura de los Planes Insulares de Ordenación, que llega en un momento de plena reafirmación del hecho diferencial institucional: en efecto, la propia Ley identifica al

²³⁰ El Anteproyecto de Ley fue dictaminado por el Consejo Consultivo de Canarias el 16 agosto de 1986, siendo ponente el Sr. Pérez Voitúriez. Resulta interesante resaltar algunas manifestaciones realizadas ya entonces por el órgano consultivo. Así, destacaba el mismo que *“...no es posible desconocer que la nueva legislación urbanística habrá de ser respetuosa con la autonomía de los entes locales, cuidando en particular de no reproducir formas de tutela propias del Estado centralista e incompatibles con el Estado autonómico, como, con buen tino, ha puesto de manifiesto la más temprana jurisprudencia del Tribunal Constitucional...En este marco, la solución propuesta por el Anteproyecto trata de alcanzar un punto de equilibrio ante la retención de aquellas competencias comunitarias que entiende esenciales, a los efectos de servir cumplidamente el interés regional y, al propio tiempo, ofrecer a los entes locales, Islas y Municipios, fórmulas participativas en la actividad planificadora, fórmulas que, por las especiales características de nuestro fragmentado y limitado territorio -que no permite la traslación de ciertas decisiones a los niveles subcomunitarios - comportan la retención por la CAC de las competencias decisorias. Y para ello fundamenta el dictamen su apoyo al texto legal, por un lado, en la doctrina del “interés predominante” al no estar ante competencias que “formen parte” de la esfera propia de los Cabildos, y por otra parte, tratarse de una materia compleja donde se imbrican intereses municipales e insulares además del regional o comunitario; pero por otro lado, en la posibilidad estatutaria de delegar en los Cabildos funciones (que no competencias, precisa) de modo que actúen como coadyuvantes estatutarios en la consecución de los fines de la CAC.*

²³¹ Los arts. 31 y 32 TR-76 establecían: *“...Los Planes Municipales serán formulados por los Ayuntamientos. No obstante, podrán éstos encomendar su formulación a la Comisión Provincial de Urbanismo o a la Diputación.*

...Si las necesidades urbanísticas de un municipio aconsejaren la extensión de su zona de influencia a otro u otros, en defecto de acuerdo entre las Corporaciones afectadas, el Ministro de la Vivienda, cuando se tratase de municipios pertenecientes a distintas provincias y la Comisión Provincial de Urbanismo, si pertenecieran a la misma, a instancia del municipio o de oficio podrán disponer la formación de un Plan de conjunto. “

²³² El art.30.2 del TR-76 establecía *“Las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares podrán redactar, por propia iniciativa o a petición de los Ayuntamientos respectivos, Planes Directores Territoriales de Coordinación cuando el ámbito territorial de los mismos afecte a la totalidad o parte del respectivo territorio provincial o insular.”*

Cabildo como órgano político, genuinamente encargado de la formulación del plan insular, pero a la vez establece las garantías necesarias de cara a la participación municipal en el proceso de elaboración, así como la eventual capacidad de iniciativa del gobierno autónomo, para supuestos excepcionales.

La Ley contemplaba los Planes Insulares de ordenación como un instrumento de planificación territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma. Se constituyen en auténticos instrumentos de gobierno, permitiendo que el ejecutivo regional se beneficiase de la visión global de la isla que cada Plan ofrecía, disponiendo así de una mayor capacidad para evaluar la repercusión de las inversiones sectoriales del Gobierno. De forma paradójica, la formulación de dicho instrumento de gobierno y ordenación insular se atribuye al Cabildo, a la postre institución autonómica, pero su aprobación definitiva sigue en manos del gobierno regional.

Para lograr los objetivos, establecían las determinaciones de ordenación y directrices de compatibilidad y coordinación sectorial sobre el marco físico, justificadas por relación a las exigencias de desarrollo regional, articulación de políticas sectoriales, distribución global de usos e infraestructuras y protección del medio ambiente y de los recursos naturales que se consideraran adecuadas para definir el modelo territorial a que debían responder los planos y normas inferiores a su ámbito, pues jerárquicamente se posicionaban entre los planes directivos del ordenamiento jurídico y superiores a los de naturaleza urbanística.

Junto a su contenido preceptivo, la Ley posibilitaba un contenido opcional que permitía con el carácter de determinación vinculante la clasificación directa o reclasificación a suelo rústico ante la ausencia de tal clase de suelo en el planeamiento municipal o bien a expensas del previamente clasificado como no urbanizable, urbanizable no programado o apto para la urbanización.

Atendiendo a su vinculación jurídica debían distinguir entre aquellos de sus contenidos que revistiesen el carácter de determinación vinculante, de inmediata aplicación y obligación general y directa ; de aquellos otros con mero valor de directrices indicativas, que obligaban directamente sólo a las Administraciones Públicas, ello sin perjuicio de los procedimientos de resolución de conflictos de competencias que surgiesen.

Respecto de las relaciones planeamiento territorial/planeamiento urbanístico, la Ley contemplaba, por un lado, la posibilidad de que se formularsen y aprobasen en desarrollo de las previsiones del Plan Insular planes especiales sin necesidad de previa aprobación de planes generales; y por otro, la necesaria revisión para su adecuación al Plan Insular de los planes generales y restantes instrumentos de ordenación urbanística y sectorial.

El profesor Menéndez Rexach²³³ calificó precisamente la figura de los planes insulares como paradigmática en la integración entre ordenación territorial y urbanística. Dicha condición resulta no sólo de la propia Ley 1/1987 reguladora al configurarlos como instrumentos de planificación territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma de Canarias, sino ratificada por el Tribunal Supremo en Sentencias de 16 julio 2002 respecto al PIO de Lanzarote, y de 20 de febrero de 2003, respecto del PIO de Gran Canaria. De ahí que el meritado profesor acuda a términos como carácter intermedio, híbrido o polivalente para definir su contenido.

Al amparo de esta novedosa legislación se aprobaron los Planes insulares de Lanzarote (Decreto 63/1991, de 9 abril), Gran Canaria (Decreto 7/1995, de 27 enero; Corrección de errores materiales por Decreto 42, de 10 marzo 1995), El Hierro (Decreto 72/2000, de 8 de mayo), Fuerteventura (Decreto 100/2001, de 2 abril y Decreto 159/2001, de 23 julio) y Tenerife (Decreto 150/2002, de 23 octubre).

El contenido preceptivo de los Planes Insulares de Ordenación estableciendo determinaciones y directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial sobre el marco físico justificado, entre otras razones, en la necesidad de protección del medio ambiente y los recursos naturales fueron sin duda la clave que convirtieron a los Planes Insulares en el marco idóneo para integrar la novedosa ordenación de los recursos naturales prevista en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres, procediéndose mediante la Ley Territorial 12/1994, de 19 de junio, de Espacios Naturales de Canarias a modificar puntualmente la Ley territorial 1/1987, de 13 de marzo, asignando prioritariamente dicha delimitación geográfica insular a los Planes de Ordenación de los recursos naturales e integrándolos en los Planes insulares, ello sin perjuicio de permitirse

²³³ Prólogo al libro de FAJARDO ESPINOLA Luis (2006). Op.cit.p, 23.

ámbitos inferiores cuando las circunstancias lo aconsejen y en tanto no se hayan aprobado los planes insulares respectivos.

Igualmente se establecía un periodo de adaptación de los planes insulares a los planes de ordenación de los recursos naturales, recalcando así la prioridad de la ordenación ambiental sobre la territorial.

La Ley 12/1994 supuso además la atribución a los Cabildos de la competencia para la gestión de los Espacios Naturales Protegidos por delegación, como órganos de representación ordinaria de la Administración autonómica en cada isla, sin perjuicio de las facultades de suspensión o revocación previstas en el artículo 55 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, al margen de que para la necesaria colaboración se creaban los Patronatos Insulares de Espacios Naturales Protegidos.

C) La STC 61/1997, de 20 marzo: la clarificación competencial

Factores de distinto orden llevan a la Administración del Estado a plantearse la necesidad de un nuevo texto legal que sustituya al entonces vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 que ofreciera nuevas soluciones e instrumentos ante la especulación y el excesivo aumento del precio del suelo pero además que fuese coherente con la nueva distribución de competencias instaurada por la Constitución en materia de ordenación del territorio y urbanismo asignada a las Comunidades Autónomas. Surge así la Ley 8/1990 de 25 de julio sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo y su Texto Refundido de 1992.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, introdujo importantes reformas en el ordenamiento jurídico urbanístico, constituido hasta entonces por el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, producto a su vez de una primera reforma efectuada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre la Ley del Suelo original de 1956. Así, establecía un nuevo régimen urbanístico de la propiedad del suelo y, correlativamente, acerca de las valoraciones, sobre la base de mantener el mismo sistema de planeamiento municipal y de clasificación del suelo. Pero, además establecía la distribución de aprovechamientos, a partir de los

aprovechamientos tipo, mediante áreas de reparto, y actuaciones asistemáticas en el suelo urbano.

Asimismo, por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, se aprobó el Texto Refundido de la Ley 8/1990 y la legislación urbanística anterior, y por Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, la tabla de vigencias de los Reglamentos de 1978 (Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanísticos) y de otros más antiguos (Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones).

Pero ya en 1990, el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de Cantabria, la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León, y el Gobierno de Canarias, interpusieron varios recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; y por otra parte, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, también interpusieron recursos de inconstitucionalidad frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Todas las CCAA fundaron sus impugnaciones en la invasión competencial operada por el legislador estatal en la competencia que sobre urbanismo les había reconocido la CE (art. 148.1.3) y que, salvando el caso de Ceuta y Melilla, todas habían asumido, en sus Estatutos de Autonomía, con carácter específico.

El 25 de abril de 1997 se publica en el BOE la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que estimaba parcialmente los recursos contra el Texto Refundido de 1992, declarando inconstitucionales un gran número de preceptos por haber sido dictados por el Estado sin tener competencia legislativa para ello. Entre ellos, todos los de carácter supletorio, y también la disposición derogatoria en cuanto al Texto Refundido de 1976 y a los Decretos-Leyes de 1980, que en consecuencia recuperaban su vigor, en cuanto no fuesen incompatibles con los preceptos que se mantenían vigentes del Texto de 1992 o con las posteriores reformas.

Fueron ponentes los Magistrados don Enrique Ruiz Vadillo y don Pablo García Manzano , contando con el voto particular del Magistrado Excmo. Sr. Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

La STC 61/1997 supuso todo un revulsivo en el sector urbanístico, calificándose por la doctrina de “terremoto” dado que dio lugar a que una gran cantidad de preceptos normativos se declararan inconstitucionales; pero además, supuso la consolidación de la doctrina acerca de la supletoriedad del Derecho estatal respecto al autonómico, esto es, el Estado carece de competencias en urbanismo puesto que éstas corresponden a las CCAA, de ahí que el Estado no pueda dictar normas supletorias si no ostenta competencias sobre una materia.

Comienza el Alto Tribunal recordando cuales son los títulos competenciales de partida: Así, del juego de los arts. 148 y 149 C.E. resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Conforme a estos preceptos constitucionales, las Comunidades Autónomas recurrentes tienen atribuida, estatutariamente, competencia «exclusiva» en dichas materias, al igual que sucede en las restantes Comunidades Autónomas. Pero precisaba el TC que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 C.E., tal como ha precisado la STC 56/1986 (FJ3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [FJ1 B)], relativa a ordenación del territorio, por lo que procede afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.

Es por ello que considera oportuno examinar los títulos invocados por el Estado como justificación de su intervención normativa en materia urbanística y verificar, la corrección de la calificación otorgada por el legislador estatal respecto de su aplicabilidad, puesto que si bien las Comunidades Autónomas recurrentes admiten, en línea de principio, la concurrencia del título competencial del art. 149.1. C.E., entienden que en su ejercicio el legislador estatal se ha extralimitado en relación con determinados preceptos de las normas impugnadas reguladores de la propiedad urbana, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa o el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Y para ello comienza por desgranar el ámbito competencial del urbanismo asumido por las CCAA, tal y como vimos en capítulos anteriores, concluyendo que la competencia

autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística, sin perder de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística.

Respecto de la aplicación supletoria del Derecho estatal, el alto Tribunal señala que la supletoriedad de aquél ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes. Por consiguiente, “la cláusula de supletoriedad” no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho.

Así las cosas, dado que a partir de los arts. 148 y 149 C.E., todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad.

La imposibilidad de dictar normas supletorias con tal exclusivo propósito allí donde el Estado carece de competencias sobre la materia, como en el caso del urbanismo, trae también como consecuencia que la refundición de textos legales no sea la técnica legislativa más adecuada en manos del legislador estatal, puesto que, a menos que tal refundición se circunscriba a aquellos textos legales o normas sobre las que el Estado sí ostente algún título, incurriría en vicio de incompetencia.

Los dos elementos esenciales sobre los que se monta pues toda esta doctrina son por un lado, que la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 C.E. no es atributiva de

competencias y, por otro lado, que es una cláusula dirigida al aplicador del Derecho autonómico.²³⁴

A propósito de la cláusula de supletoriedad, el Magistrado Jimenez de Parga, en su voto particular, advertía que *las diversas concepciones de la supletoriedad se apoyan, consciente o inconscientemente, en una de dos posibles maneras de ver y de entender el Estado de las Autonomías. O se piensa, de conformidad con lo afirmado en los arts. 1.2 y 2 C.E., que la soberanía nacional, de una Nación común e indivisible, reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, cuya Constitución reconoce y garantiza la autonomía de las Comunidades, o se aboga, fuera de la Constitución, por una soberanía compartida por el Estado y por las Comunidades Autónomas.*

Para los defensores de la primera concepción del Estado de las Autonomías, sólo hay un ordenamiento jurídico [«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (art. 1.1 C.E.)], correspondiendo la caracterización de infraordenamientos, o de ordenamientos dentro del Estado, a los de las Comunidades Autónomas. El art. 149.3 encaja sin dificultad en esa idea del Estado diseñado por la Constitución de 1978: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El

²³⁴ La STC 61/1997 despegó en términos jurídicos el orden competencial que corresponde a las CCAA en el ámbito de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, esto es, su marco normativo, mientras que al Estado, titular de un importante conjunto competencial sectorial que sin duda incidirá en aquél. Con respecto a la supletoriedad del derecho estatal, ha de ser inferida por el aplicador del Derecho mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes. El presupuesto de aplicación no es la ausencia de regulación sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho (STC 118/1996, FJ 6 y 8) Tal cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva en positivo de competencias estatales pero tampoco las CCAA pueden disponer sobre el derecho estatal aplicable en las mismas, regulando en negativo. La cláusula de supletoriedad tiene por misión evitar vacíos en el sistema normativo autonómico pero la CCAA no es competente para establecer la derogación o no de normas estatales ni para determinar sus efectos aunque sea en su ámbito competencial pues la vigencia y aplicabilidad del derecho estatal vendrá determinada por las normas constitucionales que regulen la relación entre ambos ordenamientos. (STC 157/2004). El Derecho estatal (RD 3288/1978, de 25 agosto) no dejó así de ser supletorio porque lo dijese el Gobierno de Canarias a través de la disposición final del Decreto 183/2004), excediéndose claramente de sus competencias respecto que debía de entenderse como derecho estatal de aplicación supletoria aunque se tratase de una materia de competencia exclusiva, de ahí que fuese anulado por STSJ Canarias núm. 346, de 11 julio 2008.

Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas».

Para quienes no aceptan la soberanía, única e indivisible, o defienden abiertamente la cosoberanía, la supletoriedad del Derecho estatal es algo inaceptable a radice, o que debe entenderse de un modo que la prive prácticamente de contenido.

Partiendo de esta premisa, rechaza el argumento mayoritario del fallo al considerar, basándose en la STC 147/1991, que *la supletoriedad es una «función referida al conjunto del ordenamiento jurídico», no a una concreta norma jurídica estatal. Es decir, se refiere a la relación entre ordenamientos jurídicos, el estatal y el autonómico. Por lo tanto, debemos distinguir esta función del ordenamiento estatal de la posible existencia de una competencia para crear normas supletorias, sin que deban ser confundidos ambos cometidos. A juicio del Magistrado discrepante, el art. 149.3 C.E. se refiere al primer cometido, a la función de supletoriedad del ordenamiento jurídico estatal. No atribuye, al Estado, expressis verbis, ninguna competencia para crear normas supletorias. En definitiva, la supletoriedad es una función del conjunto del ordenamiento jurídico estatal con independencia del alcance de la competencia estatal o autonómica. No es, ni puede ser, ningún título competencial, sino una consecuencia añadida a las competencias estatales, o más exactamente, un efecto de la naturaleza del ordenamiento estatal, así como del carácter de subordenamiento del autonómico.*

También respecto de la “*competencia del Estado en materia de urbanismo*” disiente el Magistrado en su voto particular, poniendo el acento en el distinto enfoque que ha de darse cuando los conflictos competenciales se producen entre competencias autonómicas y estatales exclusivas, o, por el contrario, entre competencias que, respecto de un ámbito determinado, ocupan una posición central (la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda respecto de las CCAA), o tangencial o incidental a la materia (por ejemplo el régimen jurídico de la propiedad urbana respecto del Estado) , como es el supuesto analizado en la STC 61/1997, considerando necesario en tal caso una solución de integración política, no resuelto, que garantice el ejercicio cooperativo de las respectivas competencias, con lealtad para con el otro sujeto y para con el conjunto del sistema.

En este punto, critica que la Sentencia se construya sobre la base de que es posible distinguir entre estatuto de la propiedad urbana y urbanismo, de tal manera que el Estado pudiera regular sobre el contenido básico y primario de dicha propiedad sin interferir en la materia urbanismo, lo que choca con la realidad material de las cosas y con el propio significado profundo de lo que es el urbanismo (entendido como la política de ordenación y desarrollo de la ciudad, esto es, que “regula” la utilización del suelo para, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda; luego, el urbanismo es la regulación de la utilización del suelo y, lo que eso implica, la regulación de la propiedad), dando lugar a que haya de abandonar el propio criterio utilizado ante la dificultad para su aplicación coherente, lo que le obliga a utilizar realmente el criterio que denomina de la “densidad normativa” o grado de detalle del precepto.

¿Cuáles fueron las consecuencias del fallo? FERNANDEZ CARBALLAL²³⁵ lo resume en los siguientes puntos:

- a) La nulidad de los 177 artículos calificados por el legislador de 1992 como de aplicación supletoria, por entender que el art. 149.3 CE no es título competencial ni habilita al Estado para legislar "ex novo" con carácter supletorio, sino que constituye un predicado del Ordenamiento estatal en su conjunto que debe ser inferido por el aplicador del Derecho autonómico, empleando las reglas de interpretación jurídica.
- b) La nulidad de 76 artículos que habían sido calificados por el legislador estatal de 1992 de aplicación básica, invocando determinadas competencias que la CE. ha atribuido al Estado con carácter exclusivo en el art. 149.1.1a, 8 , 13 , 18 y 23 .
- c) La inconstitucionalidad de la Disposición Derogatoria Única del Texto Refundido de 1992, "en la medida en que dichas disposiciones no se extienden a materias sobre las que el Estado no ostente competencias y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puede desplegar las disposiciones del TRLS, dictadas por el Estado en el marco de sus competencias".

²³⁵ FERNANDEZ CARBALLAL Almudena (1997) *El régimen jurídico-urbanístico en España tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.* Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 1997, 1: pp.579 y ss. ISSN: 1138-039X

Esto último supuso la vuelta a la vigencia del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como los RR.DD. Leyes 31/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística y 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, en cuanto afecten o incidan en competencias que corresponden al Estado. Junto a ellos, los preceptos del TR de 1992 no declarados inconstitucionales por el TC, los Reglamentos dictados en desarrollo del TR de 1976 , así como la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas urgentes en materia de suelo, conformando todo ello el sistema normativo urbanístico estatal aplicable en las CCAA que no contasen con legislación propia y completa en materia de urbanismo.

D) El vacío normativo: la Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias y su refundición con la legislación de Espacios Naturales de Canarias a través del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Fórmulas de articulación.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 se conoce en pleno proceso de elaboración interna²³⁶, toma de datos y diagnóstico previo de lo que sería la futura Ley del Territorio de Canarias, planteándose desde distintos sectores²³⁷ al igual que hicieron otras CCAA, la elaboración de una norma-puente que restaurase el TR-1992 en Canarias pero dicha idea se descartó, primero porque tal medida provisional no solucionaba los graves problemas de Canarias, retrasando la formulación de un texto propio; segundo, porque además paralizaría cuando no daría al traste con los ya iniciados trabajos de elaboración de la futura Ley autonómica.

Así las cosas, en el contexto del Estado, la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones hace un guiño a Canarias reconociendo en su Disposición Adicional cuarta que *en los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se*

²³⁶ SANTANA RODRIGUEZ Juan José (2010) “Breves notas sobre el proceso de formulación del Anteproyecto de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias”. En “Diez Años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias” VVAA. Tirant lo Blanch, 2010,p.45

²³⁷ Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias núm. 69, de 23 septiembre 1998 (IV Legislatura) Debate de Primera Lectura, pág.4 y ss. www.parcn.es

condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio, ofreciendo así la necesaria cobertura para la formulación de un texto normativo propio que recogiese las peculiaridades del hecho insular.

Tras varios proyectos y con el asesoramiento jurídico del profesor Don Luciano Parejo, el Proyecto definitivo se publica en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 81 del día 22 de junio de 1998. Durante la intervención en la sesión del Parlamento donde se celebró el debate de primera lectura²³⁸, la entonces Consejera de Política Territorial y Medio Ambiente, Sra. María Eugenia Márquez, del Partido Popular, insistía en calificar el marco legislativo en el que se movía la realidad territorial y urbanística de Canarias de “confuso”, pues por un lado se mantenía vigente parte del TR 76 y parte del TR 92, amén de la dispersión de legislación sectorial en materia de suelo rústico y espacios naturales, lo que vino a complicarse con la apuesta de la Ley 6/1998 estatal, que clasificaba a priori todo el suelo rústico no sujeto a protección como urbanizable, situación extrema que el Proyecto a debate pretendía resolver.

Finalmente la Ley se aprueba el 13 de mayo de 1999, prácticamente por unanimidad, a salvo de algunos preceptos puntuales, publicándose en el BOC núm. 61, de 14 de mayo de 1999, pretendiendo, tal y como señalaba en su exposición de motivos, hacer frente a la problemática más acuciante derivada de tratarse de un territorio caracterizado por su escasez, singularidad, no renovabilidad e insularidad, que sirve de base al desarrollo social y económico del Archipiélago, sumándose así al resto de legislación autonómica coetánea que afrontaron aspectos tales como la insularidad (ley 1/1987 de planes insulares), una regulación positiva del suelo rústico (Ley 5/1987 de ordenación del suelo rústico), la regulación de los desarrollos urbanos no ortodoxos (Ley 6/1987, del sistema de actuación de urbanización diferida), o la protección de los espacios naturales (Ley 12/1987, de declaración de espacios naturales de Canarias), entre otras.

Pero además, coherente con el concepto de ordenación del territorio, el reconocimiento de la variable medioambiental impedía seguir pensando en el territorio como un simple soporte físico sobre el cual desarrollar una actividad meramente urbanística,

²³⁸ Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias núm. 69, de 23 septiembre 1998.

conformándose como el principal de los recursos naturales , de ahí que deba contemplarse desde todas las vertientes de forma coordinada, integrando políticas y actuaciones sectoriales tendentes a lograr el mayor y más racional aprovechamiento de sus aptitudes naturales y económicas, y en justo equilibrio con su propia pervivencia y relación con los restantes recursos naturales, compatibilizando el desarrollo y calidad de vida con la preservación del medio ambiente adecuado.

Para ello, la Disposición Final Primera de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias autorizó al Gobierno para proceder, en el plazo de un año, a la elaboración de un Texto Refundido de las disposiciones de aquella Ley y de las Leyes 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias y 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la Ley anterior. La tarea refundidora se centró en la unificación de dichas disposiciones legislativas, armonizándose la regulación contenida en la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias con los preceptos de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias que introdujeron una nueva concepción del planeamiento, lo que indudablemente, conlleva la necesaria adaptación del planeamiento de los Espacios Naturales de la Ley 12/ 1994 en los nuevos criterios de integración propugnada en la Ley 9/1999. Tal adaptación tiene especial importancia en cuanto al objeto y contenido de los Planes de Espacios Naturales Protegidos que se constituyen en instrumentos de ordenación integral de los Espacios Ordenados con potestad para clasificar, calificar y categorizar la totalidad del suelo, incluso de forma pormenorizada, en cualquiera de las clases y categorías de suelo previstas en la Ley de Ordenación del Territorio, con limitaciones específicas para algunas de las categorías de Espacios Naturales establecidas que, con la excepción de los Paisajes Protegidos, continúan manteniendo idéntica denominación.

Fruto de tal mandato, el 8 de mayo de 2000 el Gobierno aprobaba el Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprobaba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.

En lo que respecta a la articulación de las competencias en el marco del principio de autonomía local, la filosofía y objetivos básicos del texto legal se incardinan en los criterios liberalizadores del mercado del suelo, incentivando y asumiendo la gestión del sector privado como pieza fundamental de las actividades urbanizadora y edificadora, no obstante proclamar el carácter de función pública de la actividad de ordenación

medioambiental, territorial y urbanística como el mejor modo de equilibrar el desarrollo económico y social con la racionalidad de la utilización del suelo.

Para ello se articulaba un sistema de planeamiento integral que contemplaba todas las variables que incidían en la planificación (ambientales, territoriales y urbanísticas), que adopta una estructura jerarquizada con clara predominancia de los instrumentos que ordenan los recursos naturales y de los criterios ambientales sobre la ordenación y determinaciones de estricto contenido territorial y urbanístico, asignando las correspondientes atribuciones competenciales entre las distintas Administraciones públicas canarias sobre la base de una necesaria cooperación interadministrativa que se traduce en el deber de facilitar la información precisa a cuantas Administraciones la necesiten, y la correlativa armonización de la actuación propia con las de las demás Administraciones, ya se trate del ejercicio de competencias de ordenación de recursos naturales, territorial o urbanística, ya de otras actuaciones con incidencia territorial. En definitiva, lo que de manera bastante expresiva se recogió bajo el nombre de *Gobierno del Territorio*²³⁹.

Aún reconociendo que el hecho insular constituye el factor determinante de la estructura territorial canaria, y que la isla es la unidad de referencia obligada para desarrollar las políticas territoriales y medioambientales que tanto la Administración Autónoma como los Cabildos proyecten, la norma no renuncia, por imprescindibles, a políticas globales para la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, y lo hace con un instrumento de ámbito suprainsular y carácter jerárquico respecto al resto del planeamiento, denominado *Directrices de Ordenación*, que orientarán y coordinarán la ordenación de los recursos naturales y del territorio en cuanto afecte al interés de la Comunidad Autónoma.

Dentro del sistema, erige como piedra angular básica al Plan Insular de Ordenación, que, con su triple contenido -ordenación de recursos naturales, ordenación de estrategias

²³⁹ Gobierno del Territorio que en palabras del profesor LUCIANO PAREJO ALFONSO se concibe como “una política específicamente territorial, es decir, dirigida justamente a la racionalización del conjunto de las políticas y, por tanto, acciones públicas en la medida misma de su repercusión en el territorio”, frente al gobierno sobre el territorio, que hace referencia a “diversas políticas públicas que inciden o repercuten en el territorio (esta comprobación elemental remite a la construcción territorialmente plural del Estado, es decir, a la coexistencia de diversos gobiernos sobre una población y un territorio únicos)” SANTANA RODRIGUEZ, J.J. (2007) “ Plan y sistema de planeamiento en Canarias. Las relaciones entre planes”, en obra col. “Veinte años de Derecho urbanístico canario” Ed. Montecorvo. P.123 y ss.

territoriales y marco referencial de la ordenación urbanística- orienta las políticas de inversión pública, coordina las actuaciones supramunicipales y corrige los desequilibrios insulares. La ley establecía así que los Planes Insulares son instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla que definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Tienen carácter vinculante para los instrumentos de ordenación de espacios naturales y territorial de ámbito inferior al insular y para los planes de ordenación urbanística. Además, sus determinaciones se establecen en el marco de las Directrices de Ordenación, favoreciendo ello la complementariedad de todos los Planes Insulares entre sí, la articulación de las distintas políticas y actuaciones con incidencia territorial, la mejor distribución de los usos e implantación de las infraestructuras y la necesaria protección de los recursos naturales, el ambiente y los bienes culturales, pero eso sí, teniendo en cuenta la realidad global de la isla, especialmente las características socioeconómicas de su territorio y población, en relación con las posibilidades y programas de actuación del sector público y las posibles acciones del privado.

Siguiendo la tradición procedimental bifásica, su formulación correspondía a los Cabildos aunque nuevamente la aprobación definitiva se residenciaba en el órgano autonómico, ya fuese el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero o los Consejeros competentes en materia medioambiental y de ordenación territorial, previo informe de la COTMAC, o ésta misma en los supuestos de modificación de determinaciones establecidas con el carácter de normas directivas o de recomendaciones, siempre que no se refieran a usos estratégicos o turísticos.

En ese marco territorial insular, novedad destacada son también los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos y los Planes Territoriales, ideados como instrumentos de desarrollo de los Planes Insulares de Ordenación, que desarrollan un papel múltiple en orden a su ámbito o a la materia de que traten, que va desde la ordenación pormenorizada de los Espacios Naturales hasta el desarrollo de infraestructuras o de sectores territoriales, a instancia de los Cabildos Insulares o de la Administración de la Comunidad Autónoma, cumpliendo con ello una función primordial al llenar el vacío existente entre el Plan Insular de Ordenación y el planeamiento municipal. En el caso de los Planes y normas de ENP, en su formulación, interpretación y aplicación las determinaciones de carácter ambiental prevalecerán sobre las estrictamente territoriales

y urbanísticas contenidas en los mismos, sirviendo así como instrumento para ultimar y completar los objetivos y criterios ambientales de la ordenación. En el caso de Planes Territoriales deberán ajustarse a las determinaciones de las Directrices de Ordenación y de los Planes Insulares vigentes al tiempo de su formulación.. Ahora bien, los Planes Territoriales Especiales que no desarrollen Planes Insulares, aquellos no dependerán jerárquicamente de éstos, sin perjuicio de lo indicado anteriormente, y las determinaciones con incidencia territorial tendrán el carácter de recomendaciones para los restantes instrumentos de planificación territorial y urbanística.

La competencia para su formulación y aprobación, en el primer caso, esto es, los planes y normas de los ENP corresponde al órgano autonómico. En el caso de los Planes Territoriales, bien al órgano autonómico o a los Cabildos (planes territoriales parciales) aunque la aprobación definitiva siempre se residencia en el órgano autonómico, salvo los planes territoriales especiales en desarrollo del Plan Insular, que corresponde al Cabildo.

Por su parte, el nivel del planeamiento urbanístico se simplificaba en una sola figura, el Plan General de Ordenación, si bien con distinto grado de complejidad atendiendo a la diferente problemática que les afecta y al grado de capacidad de gestión de que dispongan. Los Planes deberán contener la ordenación estructural que constituye el conjunto de determinaciones que definen el modelo de ocupación del territorio en todo el término municipal así como los elementos fundamentales de la organización y funcionamiento urbano actual y su esquema de futuro; así como la ordenación pormenorizada , esto es, el conjunto de determinaciones que legitiman las actividades de ejecución.

A partir de un mismo contenido sustantivo, la norma reconoce la disparidad que resulta del mapa administrativo de las islas con las evidentes diferencias entre los municipios que conforman el territorio de cada una de ellas, poniendo el límite en los municipios con mas de 10.000 habitantes o igual número de plazas alojativas turísticas que deberán formular el plan general, desglosando en un Plan Operativo la ordenación pormenorizada, estableciéndose la posibilidad de ampliar la medida a aquellos otros que cumplan determinados requisitos de capacidad de gestión urbanística y económico-financiera.

La aprobación definitiva de los planes generales corresponderá a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) en la práctica totalidad de los casos, previo informe del Cabildo insular acerca de su adecuación al Plan Insular correspondiente. No obstante las modificaciones limitadas a la ordenación pormenorizada corresponden a los Ayuntamientos previo informe favorable de la COTMAC. Respecto de los Planes Operativos, igualmente se asignaba a los Ayuntamientos la aprobación definitiva de las actualizaciones y ello a través del procedimiento previsto para el planeamiento parcial, en el que se incluyen informes previos no vinculantes de los Cabildos y de la COTMAC, no pudiéndose alterar las determinaciones de contenido estructural.

Por otra parte, la Disposición Final Primera de la Ley 9/1999 también autorizaba al Gobierno para proceder, en el plazo de un año, a la elaboración de un Texto Refundido de las disposiciones de aquella Ley y de las Leyes 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias y 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la Ley anterior. La tarea refundidora se centró en la unificación de dichas disposiciones legislativas, armonizándose lo que conllevó la necesaria adaptación del planeamiento de los Espacios Naturales de la Ley 12/ 1994 a los nuevos criterios de integración propugnada en la Ley 9/1999, convirtiéndose así en instrumentos de ordenación integral de los Espacios ordenados con potestad para clasificar, calificar y categorizar la totalidad del suelo, incluso de forma pormenorizada, en cualquiera de las clases y categorías de suelo. Se aprobaba así el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias mediante Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Con este esquema, varios son los temas que merecen un análisis más detallado por su incidencia en el asunto de la articulación de la autonomía local: en primer lugar, los propios límites que la ley establece a la potestad de planeamiento ejercida a través del planeamiento general, recogidos en el art.34 y que nos conecta directamente con la problemática del régimen de “fuera de ordenación”; en segundo lugar, las relaciones planeamiento territorial/ planeamiento urbanístico, y la necesaria adaptación de ésta a aquella, lo que nos trae a colación la técnica de la subrogación en la revisión o modificación de los instrumentos de ordenación por incumplimiento de los plazos previstos para su adaptación al planeamiento “superior”(art.45.3); por último, la

invasión de la esfera de la ordenación urbanística desde el escalón supramunicipal, la técnica de la suspensión de planeamiento (art.47)²⁴⁰. Y es que en las relaciones entre la ordenación territorial y la urbanística es común afirmar la prevalencia de aquella sobre ésta sin que de forma general y absoluta pueda establecerse una razón clara para dicha regla, ya que en unos casos se obedece al principio de jerarquía pero en otros, lo que prima es el principio de competencia²⁴¹. Hasta tal punto es la inconcreción que el propio art. 9.2 TRLOTC señale que el sistema de planeamiento de Canarias se rige por ambos principios.

1.- Los límites a la potestad de planeamiento y la consecuencia del régimen de fuera de ordenación.

Constituye un principio tradicional del derecho urbanístico español el de la vigencia indefinida de los planes de ordenación, lo que no impide que los mismos, como todas las normas, puedan ser objeto de alteración, modificación o revisión, para adaptar su contenido a las circunstancias cambiantes de la realidad, distinguiéndose en términos generales, según se plantee la reconsideración del plan en su conjunto (revisión) o bien sólo alguno de sus elementos (modificación).

En ese proceso de reconsideración, *revisión* en el contexto del TRLOTC, *alteración* ahora con la vigente Ley 4/2017, la administración pública no vendrá condicionada por las determinaciones establecidas en el instrumento objeto de alteración, enmarcándose dentro de las facultades discrecionales de la Administración también llamadas ‘*ius variandi*’ que le permiten adoptar, entre distintas soluciones legítimas, aquélla que considera por razones técnicas y de oportunidad más conveniente para la satisfacción del interés público, dada la configuración del planeamiento urbanístico, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como instrumento que cumple una función pública.

²⁴⁰ La técnica aparece igualmente regulada en la vigente Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias en el art. 168, con algunas matizaciones como es la posibilidad de que la suspensión se haga a petición de particulares o la inclusión entre las razones que la motiven las de interés público, social o económico “relevante”, introduciendo así una mayor discrecionalidad en la decisión. Por otro lado resalta la exclusión del trámite de evaluación ambiental estratégica aunque no de la evaluación de impacto ambiental del proyecto.

²⁴¹VAQUER CABALLERIA M. (2016) *La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy*. En obra col. “ El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé Prunés. INAP. Pp 414 y ss.

Siendo por tanto indiscutible el reconocimiento de la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad de planeamiento cuando las exigencias del interés general así lo demandan, existen no obstante una serie de limitaciones que tradicionalmente se le marcan al planificador, a fin de acotar los márgenes en los que se desenvuelve esa condición predominantemente discrecional de la que participa tal potestad. Entre esas limitaciones, tradicionalmente las legislaciones urbanísticas han venido incorporando una serie de criterios materiales de ordenación a respetar por los planes a fin de garantizar un mínimo respetable bienestar social y una adecuada calidad de vida en el espacio urbano que incluso operaban sin la existencia de aquellos. Surgieron así los estándares urbanísticos y las normas de directa aplicación.

Los estándares urbanísticos fueron instituidos en nuestra legislación urbanística estatal con la principal finalidad de corregir los efectos y defectos de la descontrolada expansión de la ciudad. Sin embargo, en la actualidad, los mismos pueden llegar a convertirse en una de las cortapisas o impedimentos para la regeneración de la misma o bien en un auténtico freno a la potestad discrecional del gobierno municipal en el diseño de la nueva ciudad.

Uno de esos estándares urbanísticos, establecidos en el anterior art. 34 TRLOT (hoy art. 139 Ley 4/2017) era que los Planes Generales (la vigente Ley amplía el límite a los *instrumentos de planeamiento urbanístico*) no podrían entre otras determinaciones, “c) *Establecer, al ordenar suelo urbano consolidado por la urbanización, determinaciones que posibiliten o tengan como efecto el incremento de la edificabilidad media y de la densidad global permitidas por el planeamiento general anterior en zonas o áreas en las que existan más de 400 habitantes²⁴² o 12.000 metros cuadrados de edificación predominantemente residencial o turística de alojamiento por hectárea de superficie, que podrá incrementarse hasta 500 habitantes o 15.000 metros cuadrados de edificación residencial de alojamiento turístico, por hectárea, en el caso de suelos urbanos de renovación o rehabilitación y en las áreas urbanas consolidadas por la edificación, concretamente delimitadas, cuando no esté previsto la sustitución de la edificación preexistente por determinación expresa durante el plazo de vigencia del*

²⁴² La redacción indicada procede de la Disposición adicional 2ª de la Ley 19/2003, de 14 abril, por la que se aprobaron las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, fijándose el estándar en su redacción original por referencia al número de viviendas, 75 viviendas o 10.000 metros cuadrados de edificación residencial o turística alojativa por hectárea e superficie.

Plan General” (la actual Ley 4/2017, añade “*sin que esta restricción afecte a las parcelas vacantes*”).

La finalidad de este límite legal está en evitar una mayor densificación de las áreas del suelo urbano consolidado del municipio, aunque en su origen no iba referida a esta clase de suelo sino al suelo urbanizable²⁴³, con la aplastante lógica de que se aplicaba a un suelo aún no transformado, compatibilizando así tal realidad con el criterio material de garantizar una mínima calidad de vida; criterio que se incorporó a las Directrices de ordenación.²⁴⁴

Uno de los efectos de la entrada en vigor de una ordenación sobrevenida como consecuencia de los procesos de alteración de un instrumento urbanístico es que las instalaciones, construcciones, edificaciones, usos y actividades existentes que al tiempo de la entrada en vigor del citado nuevo instrumento de ordenación, que resultasen disconformes con la nueva regulación sobrevenida, es que quedarán en la *situación legal de fuera de ordenación*.

La LS 1956 (y después el TR-76) introdujo el concepto de *fuera de ordenación* en nuestro Derecho urbanístico calificando como tal las edificaciones e instalaciones existentes con anterioridad a la vigencia del nuevo planeamiento así como las industrias ubicadas en zonas cuya calificación resultasen disconformes con el Planeamiento. Con carácter excepcional se posibilitaba la realización de actividades y de obras en estos edificios aunque resulten contrarios con la normativa urbanística derivada del planeamiento general.

Atendiendo a tal régimen jurídico, la Jurisprudencia declaró en reiteradas ocasiones que la razón de ser del precepto establecido en el TR 76 y referido a dicho régimen jurídico radicaba en la consagración del *desiderátum* de que el edificio fuera de ordenación no

²⁴³ El art. 75 TR Ley del suelo de 1976 fijaba esta limitación para los planes parciales en el suelo urbanizable en función de los tipos de población, usos pormenorizados y demás características, que el Consejo de Ministros, previa consideración de la Comisión Central de Urbanismo, podía elevar hasta las 100 viviendas por hectárea cuando las circunstancias urbanísticas de la localidad lo exigiesen.

²⁴⁴ La D.89: “*Compacidad, edificabilidad y densidad*”: *El planeamiento procurará el uso eficiente del suelo mediante el incremento de la densidad bruta de los núcleos, a partir de sus densidades actuales y sus características morfológicas y sin que ello signifique merma de la calidad de vida.*

El planeamiento insular determinará horquillas de densidades mínimas, por tipos de núcleos y municipios, para los suelos urbanizables residenciales, de acuerdo con el criterio de incrementar la densidad bruta de los núcleos y su edificabilidad, a partir de su densidad actual y conforme a sus características morfológicas”.

prolongase su existencia más allá de lo que cabía pensar de él por el estado de sus elementos componentes antes de pensar en la posibilidad de acometer en el mismo determinadas obras. Todo ello debía armonizarse con el principio de que la desordenación de un edificio no implica ipso facto ni su inmediata desaparición ni su condena como bien económico y social, en cuanto el mismo debe seguir existiendo y prestando el servicio para el que fue erigido hasta que llegue el momento de su desaparición, bien por su consunción, bien por llevarse a efecto las previsiones urbanísticas.

El régimen legal de la situación de fuera de ordenación ha evolucionado en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma, hasta el punto que hoy día podemos hablar, de forma claramente admitida incluso por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de situaciones *asimiladas* al régimen de fuera de ordenación, entendiéndose incluidas dentro de éstas todas aquellas situaciones que amparan obras ilegales en las que habría transcurrido el plazo de prescripción/caducidad para la restauración de la legalidad urbanística infringida²⁴⁵.

Volviendo a los estándares urbanísticos, la legislación canaria establecía el estándar de densidad pero referido al suelo urbano consolidado. Este matiz respecto de su origen en el TR-76 como mandato a los planes parciales respecto del suelo urbanizable, dio lugar con motivo de la formulación del Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife a la generación de una problemática generalizada de “situaciones de fuera de ordenación”, amen de la limitación al ejercicio de la potestad de planeamiento, y por tanto del *ius variandi*, del Ayuntamiento tinerfeño en la densidad edificatoria y con ello de la morfología de su núcleo urbano. El problema fue de tal calibre, que dio lugar incluso a una modificación legislativa, aprobándose por el Parlamento de Canarias en sesiones de los días 9 y 10 de febrero de 2010 una Proposición no de Ley (7L/PNL-0182 sobre modificación del Texto Refundido de la Leyes de ordenación del Territorio de Canarias, Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm.82, de 22 marzo de 2010)

²⁴⁵ La Sentencia de 5 de diciembre de 1987 (FJ 4), entre otras, acuñó la definición de «situación análoga a la de fuera de ordenación» precisamente desde la óptica de que de no aplicarlos iban a tener un régimen jurídico más favorable que de no aplicarlo. No obstante, reciente jurisprudencia tiende a poner de relieve las diferencias o similitudes de ambas situaciones, esto es, ya se trate de la consecuencia de un nuevo planeamiento o de la situación de obras ilegales prescritas, por lo que las consecuencias jurídicas no pueden ser las mismas. Así, STS 20 julio 2012 (FJ 5º) de 8 noviembre de 1990, de 6 de febrero de 1991 y de 19 de mayo de 1992, entre otras, acuñaron la definición de «situación análoga a la de fuera de ordenación»

presentada por los grupos parlamentarios Coalición Canaria y Popular, procediéndose a una deslegalización de dicho régimen a fin de otorgar al planeamiento la potestad de regular el régimen jurídico aplicable a las edificaciones incursas en tal situación.

Es cierto que el estándar urbanístico aplicable hunde sus raíces en la garantía de la calidad de vida ciudadana y que tiene su legitimidad en un texto legal emanado de la Comunidad Autónoma, y por tanto de quien ostenta la competencia en el ámbito material, pero no es menos cierto que el matiz introducido en la regulación legal del estándar urbanístico, aplicándolo al suelo urbano consolidado, incide en el centro de gravedad de lo que el Tribunal Constitucional ya dejó claro desde la STC 40/1998, de 19 febrero, en su FJ 39º, la 240/2006, de 20 julio, en su FJ 10º y la 51/2004, de 13 abril, FJ 2º, que “...indiscutiblemente el urbanismo (es) un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias, y que “...la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico- marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal” y que” la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”, aunque a nivel estrictamente formal pueda encauzarse dentro del control de legalidad que compete a la administración autonómica.

2.- El deber de adaptación o el planeamiento por subrogación .

El art. 45.3 TRLOTG preveía que “cuando razones de urgencia o de excepcional interés público exijan la adaptación del planeamiento de ordenación urbanística al de ordenación de los recursos naturales y del territorio, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, mediante Decreto adoptado a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística e iniciativa, en su caso, de los Cabildos Insulares, y previos el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias y la audiencia de los Municipios afectados, podrá establecer el deber de proceder a la revisión o modificación del planeamiento general u otros concretos planes urbanísticos, según proceda, fijando a las entidades

municipales correspondientes plazos adecuados al efecto y para la adopción de cuantas medidas sean pertinentes, incluidas las de índole presupuestaria. El transcurso de los plazos así fijados sin que se hubieran iniciado los correspondientes procedimientos habilitará a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística para proceder a la revisión o modificación omitida, en sustitución de los Municipios correspondientes por incumplimiento de sus deberes, conforme a lo dispuesto en la legislación de régimen local y en los términos que se determinen reglamentariamente.”

Además de esta habilitación general para activar el ejercicio del *ius variandi* por razones de urgencia o excepcional interés público, la Ley 9/1999, de ordenación del Territorio de Canarias establecía en su Disposición Transitoria Segunda, la obligación de adaptación a sus determinaciones en el plazo de un año de todos los instrumentos de planeamiento vigentes en el momento de su entrada en vigor, ya fuesen territoriales, urbanísticos o de ordenación de los recursos naturales; al igual que aquellos que estuviesen en trámite, que lo continuarían por su normativa de aplicación sin perjuicio de la adaptación posterior. Se permitía incluso una adaptación parcial, limitada a la clasificación, calificación, determinación del aprovechamiento medio, sectorización y sistemas de gestión. La obligación citada fue incumplida de forma generalizada, debiendo decir en honor a la verdad que dicho objetivo se hizo materialmente irrealizable, entre otras razones porque la Ley entró en vigor un 14 de mayo de 1999, celebrándose elecciones locales el 13 de junio de ese mismo año, apenas un mes después.²⁴⁶

El Texto Refundido mantuvo el mandato de adaptación del planeamiento general en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 9/1999, aunque enseguida hubo de ser ampliado a tres años, ante la evidencia de su incumplimiento (Ley 2/2000, de 17 julio , de medidas económicas en materia de organización administrativa y de gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias), pretendiéndose con tal insistencia dejar claro a la ciudadanía y a los

²⁴⁶ A esta circunstancia SANTANA RODRIGUEZ añade otros aspectos menos evidentes: en primer lugar, la falta de cultura “territorial” del personal de la Administración encuadrado en las viejas técnicas urbanísticas y ajeno a las nuevas figuras y a conceptos novedosos como el desarrollo sostenible; la ausencia de equipos multidisciplinares dentro y fuera de la Administración que se vieron desbordados para responder a tal carga en tan poco espacio de tiempo; por último, los problemas de financiación de los trabajos tanto para la Administración que carecía de los fondos necesarios como para los profesionales por su escasa rentabilidad. SANTANA RODRIGUEZ, Juan José (2010). Op.cit.p.254.

operadores urbanísticos la persistencia en el objetivo de adaptación del planeamiento²⁴⁷, articulando incluso atrevidos mecanismos jurídicos para conseguirlo, como fueron la limitación de los procedimientos de revisión plena que no tuviesen por objetivo la adaptación, o la “congelación” de las competencias urbanísticas municipales de formulación de planeamiento al impedir la tramitación y aprobación de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no adaptado, so pena de nulidad de pleno derecho.

Una segunda modificación de la Disposición que establecía la necesaria adaptación fue operada por la Ley 2/2003, de 3 enero, de Viviendas de Canarias que volvió a corregir los plazos, aunque ésta vez se distinguía entre el plazo para adoptar acuerdo de aprobación provisional (competencia del pleno municipal) y el plazo para adoptar acuerdo de aprobación definitiva (competencia de la COTMAC), vinculando los efectos adversos del incumplimiento (nulidad de pleno derecho) a la fecha de aprobación provisional, con lo que se conseguía eludir posibles responsabilidades patrimoniales por el retraso en la aprobación definitiva radicada en la Administración autonómica. Otra distinción importante fue entre los municipios por razón de su población (mas o menos de 100. 000 habitantes), otorgando a los mayores un plazo más extenso, lo que le valió la crítica de los de menor población, precisamente los que menos medios disponían. Una última y tercera distinción fue entre adaptación íntegra o plena y adaptación básica, a la que igualmente vinculaba la obligatoriedad o no del cumplimiento de plazos.

Al margen de la imagen de impotencia ofrecido por el gobierno autonómico y el fracaso en el cumplimiento del objetivo de la adaptación con continuas prórrogas infructuosas, desde la óptica de la articulación de las competencias urbanísticas de las distintas Administraciones implicadas en el proceso y de las relaciones entre éstas y, atendiendo al principio de autonomía local, a su concreción a través de la LRBRL y Ley sectorial; a la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, especialmente en lo que respecta al contenido de la citada autonomía en materia de planeamiento, los mecanismos jurídicos implantados para garantizar la adaptación del planeamiento urbanístico al marco legal establecido constituyeron desde luego un retroceso importantísimo, cuando no un ataque frontal, una intromisión al libre ejercicio de las competencias que la legislación

²⁴⁷ Ibidem p.210

básica de régimen local les atribuía a los municipios y que, al menos en el ámbito formal pasó totalmente inadvertido.

Entendiendo justificada la necesidad de adecuar en el plazo más breve posible los planeamientos urbanísticos municipales, e incluso insulares al ordenamiento jurídico-urbanístico instaurado a partir de 1999, con la Ley 9/1999 primero y Decreto Legislativo 1/2000, con posterioridad; considerando razonable la racionalización de los escasos recursos disponibles en la supervisión y aprobación de los procedimientos de adaptación, y el imprescindible liderazgo autonómico en la coordinación de una materia con competencias concurrentes de distintas Administraciones y agentes implicados, no encuentra acomodo, reconocida la competencia de los municipios en la formulación y tramitación del planeamiento, al menos hasta la aprobación provisional, el correctivo de prohibir el ejercicio de tal competencia, con consecuencias incluso que llegaban a la nulidad de pleno Derecho, obviando acudir a los mecanismos previstos en los arts. 59 y 60 LRBR, especialmente éste último ante los sucesivos incumplimientos por parte de la mayoría de los municipios, máxime cuando expresamente se contemplaba dicha posibilidad en el art. 45 TRLOT, con establecimiento incluso de medidas presupuestarias. Habría que preguntarse hasta qué punto influyó en la no utilización de estos recursos, al igual que en el incumplimiento del mandato legal de adaptación, la falta de cobertura económica legal o presupuestariamente garantizada que exige el citado precepto legal básico²⁴⁸.

La Ley 19/2003 de aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo siguió la senda de la norma anterior, y también impuso la obligación de adaptación del planeamiento, tanto territorial como urbanístico, suspendiendo entre tanto la tramitación de cualesquiera procesos de aprobación y/o alteración del mismo en los ámbitos de suelo donde se permitiese el uso alojamiento turístico como medida cautelar que garantizase la eficacia de sus determinaciones, aunque sin llegar a las consecuencias y efectos previstos para la adaptación al Texto Refundido de 2000; por otro lado también procedió a utilizar *ex lege* la técnica de la clasificación y reclasificación de suelo propia del planeamiento general como sanción ante incumplimientos de deberes urbanísticos

²⁴⁸ El documento “ Misión y objetivos estratégicos 2003-2007. Dirección General de Urbanismo”, dibujaba un escenario de la ordenación territorial en la Comunidad Autónoma que contemplaba hasta febrero de 2001, un solo documento con aprobación provisional de los 87 municipios canarios y ninguno aprobado definitivamente. Hasta 2003, 29 documentos aprobados provisionalmente y 21 definitivamente.

imputables a los propietarios²⁴⁹, aunque más respetuosa con la autonomía local, habilitó una *segunda oportunidad* para reconsiderar justificadamente sectores de suelo por razones del modelo territorial definido, salvo determinación en contra del planeamiento territorial.

3.- La suspensión del planeamiento

Respecto de la suspensión del planeamiento es una técnica que ya venía regulada en el art.51 del TR de la Ley del suelo de 1976. En este precepto se preveía que “ *El consejo*

²⁴⁹ La DA 4ª Ley 19/2003 de Directrices de ordenación General y del Turismo establecía : “*Cuarta Cambios de la clasificación y categorización del suelo.*

1. A la entrada en vigor de la presente Ley, quedan clasificados como suelo urbanizable no sectorizado los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar, con destino total o parcialmente turístico, que no cuenten con Plan Parcial aprobado definitivamente y por causa imputable al promotor se hayan incumplido los plazos establecidos al efecto o, en ausencia de dichos plazos, hayan transcurrido cuatro o más años desde la aprobación definitiva del Plan General o las Normas subsidiarias correspondientes, salvo que exista una determinación más restrictiva en el planeamiento insular que mantendría su eficacia.

2. A la entrada en vigor de la presente Ley, y salvo el supuesto previsto en el apartado 3 de esta Disposición o determinación más restrictiva del planeamiento insular vigente, mantendrán la clasificación de suelo urbanizable, quedando adscritos a la categoría de no sectorizado, los terrenos clasificados como urbanizables o aptos para urbanizar con destino total o parcialmente turístico en los que, contando con Plan Parcial aprobado definitivamente, que quedará sin efectos, se hayan incumplido por causa imputable al promotor los plazos respecto de alguno de los siguientes deberes urbanísticos.

a) No haber aprobado el proyecto de reparcelación.

b) No haber obtenido la aprobación definitiva de las bases y estatutos de la junta de compensación, cuando sea de aplicación este sistema y subsiguiente aprobación del proyecto de compensación.

c) No haber materializado las cesiones obligatorias y gratuitas al ayuntamiento, cuando se actúe con sistemas diferentes a los de cooperación y compensación.

d) No haber sido aprobado por la Administración competente el proyecto de urbanización del ámbito que abarca el Plan Parcial o, en su caso, de la etapa que corresponda.

3. Quedan clasificados como suelo rústico de protección territorial, a la entrada en vigor de la presente Ley, los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar, con destino residencial o turístico, que se encuentren aislados, totalmente rodeados de suelo rústico, sin lindar directamente con suelo clasificado como urbano o con urbanizable en ejecución y que no cuenten con Plan Parcial aprobado definitivamente o contando con Plan Parcial aprobado definitivamente, que quedará igualmente sin efectos, se haya incumplido alguno de los deberes urbanísticos señalados en el apartado anterior, por causa imputable al promotor.

4. El cumplimiento de los deberes urbanísticos señalados en los dos apartados precedentes, deberá acreditarse por los promotores del planeamiento parcial aprobado definitivamente en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, ante la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

5. Salvo determinación en contrario de los Planes Insulares de Ordenación o de los Planes Territoriales Especiales previstos en la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, los Planes Generales de Ordenación, en su adaptación a las determinaciones del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, podrán reconsiderar, justificadamente, por razón del modelo territorial definido, las categorías de suelo derivadas de la aplicación de los anteriores apartados 1 y 2. Cuando se reconsideren las categorías de suelo urbanizable derivadas de la aplicación del anterior apartado 2, se entenderán convalidados los actos de ejecución del planeamiento parcial realizados con anterioridad a la citada aplicación.

6. La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural elaborará un informe indicando los cambios de clasificación y categoría que hayan resultado de la aplicación de las anteriores determinaciones. El Gobierno, en el plazo de 9 meses, informará al Parlamento sobre los mismos.”

de ministros por decreto, a propuesta del ministerio de la vivienda o en su caso a propuesta de éste, del titular o titulares de otros Departamentos interesados, y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y audiencia de las Entidades Locales interesadas, podrá suspender la vigencia de los Planes a que se refiere esta Ley, en la forma plazos y efectos señalados en el artículo 27, en todo o en parte de su ámbito, para acordar su revisión. En tanto no se apruebe el Plan revisado, se dictarán Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión.”

Tan escueta regulación ha sido completada por la jurisprudencia que desde el principio señaló que esta técnica obedecía a la necesidad de paralizar lo que la doctrina llama los “efectos indeseables” o efectos negativos del plan en vigor, para interrumpir su vigencia indefinida, dadas las nuevas previsiones y características del planeamiento *deseable*, por haber cambiado sustancialmente la realidad física del plan urbanístico y las condiciones sociales donde se asienta el mismo; esta es la verdadera naturaleza jurídica de la suspensión del planeamiento²⁵⁰. Tiene por finalidad que mientras se desarrollen los trabajos de reconsideración del planeamiento (pues sólo se admitía en casos de revisión y no de modificación), no se desvirtuaran la efectividad de las medidas previstas; esto es, impedir actos de edificación y uso del suelo conformes con el planeamiento en vigor pero que pugnaban con las previsiones del nuevo planeamiento o, lo que es lo mismo, la finalidad de esta medida cautelar no es sino garantizar que no se producirá una ulterior consolidación de los criterios y opciones que, precisamente, se quieren cambiar.

Esto es, una vez decidida la voluntad de alterar el planeamiento, la adopción de medidas cautelares como la suspensión de la vigencia del planeamiento deviene una actuación preparatoria inexcusable si se quiere evitar actuaciones urbanísticas particulares que puedan alterar los objetivos de la revisión, por lo que desde esta perspectiva resulta estéril la discusión acerca del carácter excepcional o no de la medida y todo dependerá

²⁵⁰ STS 26 marzo 1987, FJ 8 (RJ 3946). Claro que en el supuesto contemplado en la citada Sentencia, la técnica de la suspensión con la finalidad señalada tenía sentido pues venía a solventar la resurrección del Plan General del año 1955, por obra de la anulación hecha por el Tribunal Supremo en la sentencia de 24 de diciembre de 1980, respecto del Plan General de Ordenación Urbana de 30 de marzo de 1981, de Gerona, y zona de influencia, quedando este territorio sin ordenación urbanística respecto de los municipios que antes no tenían instrumento de planeamiento -Fornells, Quart, San Gregorio y Vilablareix-; recobrando vigor el planeamiento del año 1955 para Gerona y San Julián de Ramis, totalmente desfasado, o de efectos negativos, dado el momento histórico en que fue redactado, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, lo que indubitadamente producía una situación caótica, que era menester corregir y proveer con urgencia, dotando al territorio de la correspondiente ordenación urbanística, regulada correctamente a través de mecanismo descrito en el tan repetido artículo 51.

de la motivación que apoye la revisión que habrá de ser mayor y consiguientemente también la de la medida de suspensión ante una falta de voluntad municipal.²⁵¹

La eficacia de la suspensión de la vigencia del Plan General se sometía a una condición resolutoria –aprobación de Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, por las que se establece una ordenación urbanística provisional, en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión– cuyo incumplimiento implicará que el Plan resulte plenamente vigente –artículo 163.3 del Reglamento de Planeamiento–.

La publicación del acuerdo de suspensión de la vigencia del Plan General comportaba, en primer término, la suspensión del otorgamiento de licencias y, en general, la suspensión de cualquier acción urbanizadora. Cumplida la condición resolutoria, esto es, aprobadas las Normas Subsidiarias, se pueden conceder licencias pero, en buena lógica, de acuerdo con las nuevas previsiones –artículo 163.2 del Reglamento de Planeamiento.

La inicial vocación de vigencia indefinida de los planes de la que hablábamos antes no implica imposibilidad de su alteración mediante los mecanismos de revisión o modificación, bien por adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas de carácter demográfico o económico o por el agotamiento de la capacidad del plan existente, o incluso pequeñas alteraciones que puedan afectar puntualmente a la clasificación y calificación del suelo. Esta posibilidad, conocida como «*ius variandi*» a favor de la Administración, le permite alterar el contenido de los instrumentos de planeamiento. La discrecionalidad administrativa en este punto es de las más amplias que pueden encontrarse por cuanto no queda vinculada ni por el sentido de la ordenación urbanística anterior, ni por las expectativas o derechos urbanísticos particulares, ni por los posibles convenios urbanísticos suscritos. Todo ello, sin perjuicio de las posibles indemnizaciones a que hubiera lugar. Decidida la voluntad de alterar el planeamiento, la adopción de medidas cautelares como la suspensión del otorgamiento de licencias o la

²⁵¹ STSJ Islas Baleares 238/2002, 8 marzo (FJ2º). Curiosamente aquí el Consejo insular (órgano competente para acordarla) se mostró inicialmente reacio ante la iniciativa municipal de suspensión de su propio planeamiento hasta el punto de suscribirse Convenio entre ambas instituciones donde el Ayuntamiento asumía expresamente posibles obligaciones derivadas de una hipotética responsabilidad patrimonial derivada de la medida de suspensión.

suspensión de la vigencia del planeamiento en todo su ámbito o en determinadas zonas, deviene actuación preparatoria inexcusable si se quiere evitar actuaciones urbanísticas particulares que puedan comprometer los objetivos de la alteración.

Desde esta perspectiva la suspensión parece tener un carácter cautelar indiscutible.

Con mayor o menor concreción de los motivos, e igualmente con más o menos garantías, la técnica inicialmente regulada es trasladada a prácticamente todas las legislaciones autonómicas. En concreto, en Canarias, se recoge en el art. 47 del TRLOTIC cuya redacción es la siguiente:

“ El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma podrá suspender motivadamente la vigencia de cualquier instrumento de ordenación, para su revisión o modificación, en todo o parte, tanto de su contenido como de su ámbito territorial. El acuerdo de suspensión se adoptará a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística y a iniciativa, en su caso, de los Cabildos Insulares o de las Consejerías competentes en razón de su incidencia territorial y previos informes de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias y audiencia del municipio o municipios afectados. El acuerdo de suspensión establecerá las normas sustantivas en sustitución de las suspendidas. ”

Igualmente, el art.23 del Reglamento de procedimientos de los instrumentos de ordenación del Sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 mayo añade, dentro de la sección dedicada a las “Medidas Cautelares” que, *“el acuerdo de suspensión establecerá, en coherencia con las razones de interés público que motiven la adopción de esta medida excepcional, la normativa aplicable transitoriamente en sustitución de la suspendida que, en todo caso, debe garantizar los objetivos inmediatos contemplados en el acuerdo o resolución de suspensión y su plazo de vigencia...Cuando se pretenda la implantación inmediata de usos, actividades o edificaciones de claro interés supralocal, la normativa provisional adoptada legitimará su ejecución o materialización, sin perjuicio de que, en un plazo no superior a seis meses, el planeamiento suspendido sea modificado o revisado para incorporar la normativa a sus propias determinaciones.”*

Volviendo a la naturaleza cautelar de la técnica, resulta sorprendente, por inexplicable, que en ese juego de distribución de competencias para la formulación y tramitación del planeamiento, al menos el urbanístico (dejando aparte el territorial y ambiental), y por tanto para su alteración, donde el municipio juega o debe jugar el papel protagonista, la iniciativa y en su caso decisión acerca de la revisión o modificación del plan (que es el objetivo) y acto seguido, la excepcional decisión de aplicar la técnica cautelar de la suspensión del mismo para que la revisión pueda ser efectiva, con establecimiento de una ordenación transitoria, se traslade a la Comunidad Autónoma o incluso a la insular (a modo de iniciativa), excluyendo del todo la municipal. Y ello sin que se especifiquen motivos algunos, más que la mención al siempre consabido “interés público”. ¿Por qué ocurre esto?

La Constitución y la LRBRL , han eliminado con carácter general los controles de legalidad genéricos²⁵² de las entidades supramunicipales sobre los entes locales, principio que es aplicable igualmente al urbanismo pues de otro modo no se garantizaría la autonomía local permitiendo controles por parte de las CCAA que en la práctica llegasen a desvirtuar o vaciar de contenido la autonomía local²⁵³. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias locales incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad local²⁵⁴. Y en cuanto a los controles de oportunidad, no pueden llevar a un desapoderamiento ni tan siquiera parcial de las facultades decisorias que corresponden a la entidad local. Aplicando esta doctrina sobre los controles a la técnica de la suspensión gubernativa de los acuerdos municipales, desde el plano constitucional, ésta es incompatible cuando se produzca sin otra razón que el control de legalidad en una materia que corresponda al ámbito exclusivo de competencias municipales, aunque no cuando sirva a la defensa de competencias de otras Administraciones; desde el plano del legislador ordinario, la suspensión es potestad exclusiva de los Tribunales.

²⁵² El art.60 LRBRL contempla únicamente la acción subrogatoria del Estado o la CCAA sobre las entidades locales en caso de su actuación (por incumplimiento) afectara al ejercicio de competencias de aquellas.

²⁵³ STC 213/1988, de 11 noviembre, FJ 2.

²⁵⁴ STC 4/1981, de 2 febrero, FJ 3. En el ámbito de la planificación urbanística, STC 51/2004, de 13 de abril (FJ 12º)

Según la doctrina del Tribunal Constitucional²⁵⁵, la intervención autonómica en la decisión de alterar el plan, y por ende, suspender su vigencia transitoriamente, sólo podrá ocurrir cuando puedan resultar afectados intereses cuya gestión sea competencia de la CCAA, o al menos de carácter supramunicipal, amén de las posibles exigencias derivadas de la coordinación de las relaciones interadministrativas. Y este es en efecto el criterio que sigue el art. 45 TRLOTIC cuando, a propósito de las causas de revisión o modificación del planeamiento prevé la posibilidad de que además de los supuestos previstos en el propio Plan, “...cuando razones de urgencia o de excepcional interés público exijan la adaptación del planeamiento de ordenación urbanística al de ordenación de los recursos naturales y del territorio, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, mediante Decreto adoptado a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística e iniciativa, en su caso, de los Cabildos Insulares, y previos el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias y la audiencia de los Municipios afectados, podrá establecer el deber de proceder a la revisión o modificación del planeamiento general u otros concretos planes urbanísticos, según proceda, fijando a las entidades municipales correspondientes plazos adecuados al efecto..”, lo que no deja de ser la trasposición de la acción subrogatoria prevista en el art.60 LRBRL y ejercida por las CCAA sobre las EELL en el ámbito del planeamiento, y ello por la existencia de una competencia autonómica o interés supralocal.

Fuera de estos supuestos, no veo inconveniente para que la decisión de alterar el planeamiento urbanístico, como manifestación del *ius variandi*, y derivado de ello, su excepcional suspensión como medida cautelar, no pueda ser una decisión a valorar en su caso por el propio municipio en el momento de formular la iniciativa de revisión o modificación, especialmente cuando los motivos no exceden del interés local y ello ya sea de oficio o a instancia de otra entidad “superior”, al igual que puede acordar la suspensión cautelar de licencias o incluso de la tramitación de instrumentos de desarrollo y ejecución del Plan objeto de estudio, sin perjuicio de que en dicha decisión exista intervención de la CCAA al igual que ésta interviene al aprobar definitivamente el Plan.

²⁵⁵ STC 240/2006, de 20 de julio(FJ 13º)

Desde este punto de vista, pareciera que la suspensión regulada en el art 47 TRLOTC más que una técnica cautelar constituye un desapoderamiento de la competencia municipal para la alteración del Plan por parte los entes supralocales utilizando para ello un atajo procedimental, subrogándose en las competencias de las entidades locales, sustituyéndolas y lo que pareciera más grave, un recurso fácil para eludir los procedimientos de revisión/modificación del planeamiento por parte de los órganos inicialmente competentes, sin que se conozcan a priori las razones o motivos que expresamente justifiquen esta norma excepcional. En definitiva un control de oportunidad; más bien, una manifestación del régimen de tutelas por razones de oportunidad.

Mateo González²⁵⁶, citando a renombrados civilistas ofrece una definición del derecho excepcional como aquel que se aparta de las líneas matrices o criterios generales sobre los cuales el ordenamiento jurídico se funda, contraponiéndose así a lo que sería el derecho normal. Así, una norma es de derecho excepcional cuando en la misma se establece una regulación, para unos supuestos de hecho concretos, que se aparta o desvía de los principios fundamentales del ordenamiento del Estado, estableciendo unas consecuencias que son contrarias a las exigencias de esos principios. Desde este punto de vista, la acción subrogatoria del art.47 derivada del propio acto de suspensión supondría una injerencia directa en el núcleo esencial de la autonomía del municipio subrogado, contradiciendo incluso el principio de voluntariedad que presiden las relaciones interadministrativas. Frente a ésta categoría, estaría lo que denomina derecho extraordinario, esto es, aquel que se aparta de la norma común pero sin oponerse a ella, justificándola por la trascendencia que determinadas situaciones o actuaciones pueden ofrecer y para las que la norma ordinaria resulta ineficaz. Está claro que en la relación entre el interés local y supralocal es claramente predominante éste último, por lo que pudiera justificarse, con carácter extraordinario, la utilización de técnicas de coordinación, aunque no se si hasta el extremo de la utilización de la acción subrogatoria, máxime cuando aquellas ya se insertan en el proceso de revisión del plan. Y entonces, ¿por qué no utilizar el mismo procedimiento del art. 45 TRLOTC, o sea, requerir previamente y en caso de no ser atendido, ejercer la acción subrogatoria?

²⁵⁶ GONZALEZ GONZÁLEZ, Pedro Mateo,(2005) “Algunas consideraciones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el derecho urbanístico español”, en RDU núm 217, p. 11 y ss

Pero es que además, y según el procedimiento regulado en nuestro Derecho, el Decreto que ordene la suspensión deberá establecer igualmente la normativa transitoria que sustituya a la suspendida y que en todo caso deberá garantizar los objetivos inmediatos contemplados en el acuerdo de suspensión y su plazo de vigencia. Incluso en el caso de usos de interés supralocal dicha normativa provisional legitimará su ejecución sin perjuicio de que sea traspuesta al Plan revisado. En una interpretación lógica de estos apartados del art.23²⁵⁷, esta normativa, más que ser un anticipo calcado de la futura revisión debería recoger el tipo de alteración, esto es, si se trata de una revisión o de modificación; los plazos máximos en los que debe iniciarse la tramitación de los mismos; los usos prohibidos o previstos, y en su caso, la intensidad de usos y otros aspectos derivados de la urgencia o interés público. Solo en el caso de que existan motivos de urgencia o excepcional interés público para la implantación de usos supra locales, se debería proceder a la ejecución de las obras, para lo cual parece razonable que la normativa transitoria sea más extensa y al menos contenga los parámetros de ordenación pormenorizada que permitan ejecutar las obras, supuesto en el que además el Plan revisado está obligado a trasponerla.

En la práctica, la normativa transitoria más que garantizar los objetivos perseguidos con la revisión, contienen la ordenación pormenorizada tal cual se pretende incluir en aquella ; revisión que en la mayoría de las ocasiones nunca llega a tramitarse. Es más, dudo que se tengan en cuenta el carácter supralocal de los usos pretendidos para

²⁵⁷ *El art.23 del Decreto 55/2006 decía: 1. El Gobierno de Canarias podrá suspender la vigencia de cualquier instrumento de ordenación con objeto de proceder a la alteración de su contenido mediante revisión o modificación. La suspensión podrá afectar, de forma parcial o integral, tanto al contenido normativo del instrumento de ordenación como a un área territorial concreta.*

2. El acuerdo referido en el número anterior, debidamente motivado, se adoptará a propuesta del Consejero del Gobierno de Canarias competente en materia de ordenación territorial, y a iniciativa, en su caso, de los Cabildos Insulares o de las Consejerías de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competentes en razón de la materia, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, y previa audiencia del municipio o municipios afectados y, en su caso, del Cabildo Insular.

3. El plazo para el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, y el trámite de audiencia de los Ayuntamientos y Cabildos afectados, tendrán una duración de veinte días, salvo que se declare la urgencia al incoarse el expediente de suspensión, en cuyo caso se reducirán los plazos a la mitad.

4. El acuerdo de suspensión establecerá, en coherencia con las razones de interés público que motiven la adopción de esta medida excepcional, la normativa aplicable transitoriamente en sustitución de la suspendida que, en todo caso, debe garantizar los objetivos inmediatos contemplados en el acuerdo o resolución de suspensión, y su plazo de vigencia, debiendo publicarse conforme se establece en el artículo 10 de este Reglamento.

5. Cuando se pretenda la implantación inmediata de usos, actividades o edificaciones de claro interés supralocal, la normativa provisional adoptada legitimará su ejecución o materialización, sin perjuicio de que, en un plazo no superior a seis meses, el planeamiento suspendido sea modificado o revisado para incorporar tal normativa a sus propias determinaciones.

considerar o no que la suspensión y su normativa transitoria legitimen la ejecución. ¿Para que si no acudir a esta vía excepcional? , resultando además que dicha previsión reglamentaria se contradice el principio regulado en el art.9 TRLOTIC de existencia previa de plan que legitime la actuación.

Pero, ¿qué cosa es el ámbito o interés supramunicipal que pudiera legitimar el desbancar al Municipio, al menos en la iniciativa, en algunas de las competencias que ostenta en materia de planeamiento? BELTRÁN AGUIRRE²⁵⁸ indica que la jurisprudencia suele identificar lo supralocal con estos tres ámbitos: obras públicas, infraestructuras y protección ambiental (SSTSJ Madrid, de 16 abril 2002 y 17 Junio de 2002). Señala además, que en la paulatina construcción jurídica de las disciplinas de urbanismo y ordenación del territorio se ha convenido en que el objeto del urbanismo es la ordenación del municipio y, en particular de la ciudad, ordenación que es de interés local, y por consiguiente de competencia municipal, y que el objeto de la ordenación del territorio es la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el territorio con el fin de asegurar un equilibrio territorial, ordenación que es de interés supramunicipal y por tanto de competencia autonómica. Pero, dicha diferenciación no siempre tiene reflejo en los distintos instrumentos de ordenación, e incluso las leyes autonómicas, haciendo un extensivo uso de los conceptos jurídicos indeterminados, otorgan a las CCAA, y por extensión cada vez más a los Cabildos, un amplio margen de discrecionalidad en la consideración del interés supramunicipal o declaración de la “incidencia territorial o supramunicipal”, quedando en los procedimientos la expresa justificación de dicho interés como algo meramente formal, y dejando al Ayuntamiento, como única opción, la impugnación de la actuación proyectada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin ocultar que son muchas, demasiadas las veces, en que son los propios municipios quienes “solicitan” del Gobierno autonómico o del Cabildo respectivo la tramitación, en este caso concreto, de la medida en cuestión de la suspensión, y ello porque es más cómodo y rápido, al evitar complejas modificaciones de planeamiento o recursos que la propia legislación también proporciona. Como señala el autor, aunque sea a iniciativa de un municipio, también constituye un atentado inadmisibles a la autonomía local, además de una dejación de las obligaciones municipales en materia urbanística.

²⁵⁸ BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (2010) *El menoscabo de la autonomía local con ocasión de la implantación de infraestructuras y dotaciones mediante instrumentos de ordenación del Territorio: a propósito del ATC 251/2009, 13 octubre* . En Revista Aranzadi doctrinal núm. 2/2010. Pp 75-86.

Como botón de muestra, me gustaría reseñar brevemente, después de rastrear Actas de las sesiones de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), con el estimable apoyo de la propia Consejería, y boletines oficiales, los distintos supuestos en que a lo largo de éstas dos décadas de vigencia del TRLOTC se ha hecho uso del precitado art. 47. Supuestos que van desde una depuradora local a un Parque Tecnológico, pasando por helipuertos, mercados agrícolas, centros asistenciales, colegios, complejos ambientales o incluso la actividad extractiva²⁵⁹.

²⁵⁹ Sin agotar todos los supuestos, se citan los siguientes: DECRETO 149/2007, de 24 de mayo, por el que se acuerda la suspensión de las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote para su revisión, en el lugar denominado Tahiche, en el municipio de Tegui, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación. (BOC 14-06-2007); DECRETO 380/2007, de 23 de octubre, por el que se dispone la suspensión de las determinaciones de distintos ámbitos del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Puerto del Rosario, para su revisión, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, para la ejecución de varios centros docentes (BOC 2 nov 2007); DECRETO 130/2008, de 3 de junio, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria y de las Normas de Conservación del Monumento Natural de Arinaga, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, para la implantación de una estación sensora de vigilancia marítima del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en la cima de la Montaña de Arinaga, Gran Canaria (BOC 13 junio 2008); DECRETO 224/2008, de 18 de noviembre, por el que se dispone la suspensión para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Puerto del Rosario, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de proceder a la ejecución de una residencia insular de personas con discapacidad profunda y centro ocupacional.(BOC 1 diciembre 2008); DECRETO 244/2008, de 23 de diciembre, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura y el Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de legitimar la producción de energía eléctrica térmica en la parcela donde se ubica la Central Diesel de Las Salinas.(BOC 2 enero 2009); DECRETO 33/2009, de 31 de marzo, por el que se dispone la suspensión para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Puerto de la Cruz, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de posibilitar la instalación de un Equipamiento Estructurante Sanitario-Asistencial, destinado a alojamiento y tratamiento de ancianos. (BOC 17 abril 2009); DECRETO 73/2009, de 2 de junio, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de legitimar la implantación y ejecución de una estación de radio de servicio de socorro marítimo en Montaña Aganada, término municipal de Haría, Lanzarote. (BOC 4 junio 2009); Decreto 74/2009, 2 junio, por el que se suspenden las determinaciones, para ámbito territorial y concreto del Plan Territorial Parcial de la Plataforma Logística del Sur de Tenerife y las determinaciones del Plan General de Ordenación de Granadilla de Abona, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, a los efectos de posibilitar la implantación del Ciclo Combinado II (CC-II) en la Central Térmica de Granadilla de Abona (BOC 4 junio 2009); DECRETO 96/2009, de 14 de julio, por el que se suspenden, para ámbito territorial concreto, las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural del Nublo y de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Artenara, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, a los efectos de posibilitar la implantación de obras de adecuación y mejora anexas al helipuerto de Artenara, con fines forestales.(BOC 28 junio 2009); DECRETO 136/2009, de 20 de octubre, por el que se suspenden, para ámbito territorial concreto, las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura y de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de La Oliva, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, a los efectos de posibilitar la implantación y ejecución de una Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR).(BOC 3 noviembre 2009); DECRETO 148/2009, de 24 de noviembre, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan Insular de

E) Las Directrices de Ordenación General y del Turismo

Las Directrices de Ordenación constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, que integra la ordenación de los recursos naturales y el territorio, referida a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica, todo ello en el marco del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

Su objeto no era otro que articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias, definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales, fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación

Ordenación de Gran Canaria y el Plan General de Ordenación de Santa María de Guía, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de legitimar la ejecución de un mercado agrícola comarcal.(BOC 9 diciembre 2009); DECRETO 26/2010, de 11 de marzo, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Icod de Los Vinos, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de legitimar la implantación de un centro de discapacitados, galería de servicios y aparcamientos, así como su acceso desde la TF-5, para el Complejo Hospitalario del Norte de Tenerife.(BOC 25 marzo 2010); DECRETO 41/2010, de 23 de abril, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural del Nublo, del Plan General de Ordenación Urbana de San Bartolomé de Tirajana y de las Normas Subsidiarias de Mogán, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, a fin de legitimar la implantación de las instalaciones necesarias para el aprovechamiento hidroeléctrico de bombeo reversible de las presas de Chira-Soria y Cueva de las Niñas-Soria.(BOC 5 mayo 2010); DECRETO 42/2010, de 23 de abril, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de legitimar un emplazamiento de telecomunicaciones para la red de seguridad y emergencias del Gobierno de Canarias.(BOC 5 mayo 2010); DECRETO 82/2010, de 8 de julio, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de legitimar la implantación del Palacio Multiusos de Gran Canaria y otras actuaciones vinculadas, en el ámbito de la OAS-10 "Ciudad Deportiva en Siete Palmas". (BOC 22 julio 2010); DECRETO 144/2011, de 2 de junio, por el que se dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de las determinaciones del Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario y del Plan Especial del Sistema General Aeroportuario de Fuerteventura, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el fin de legitimar la instalación de un radar secundario en el aeropuerto de Fuerteventura.(BOC 14 junio 2011); DECRETO 119/2015, de 22 de mayo, por el que se dispone la suspensión de las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura y del Plan General de Ordenación de Pájara, y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación, con el objeto de legitimar la implantación de un edificio con destino a mirador y otros usos vinculados y complementarios, en el Barranco de Los Canarios (municipio de Pájara, isla de Fuerteventura).(BOC 5 de Junio de 2015); DECRETO 331/2015, de 14 de septiembre, por el que se dispone la suspensión de la vigencia de las determinaciones del Plan General de Ordenación de La Laguna y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación con el objeto de legitimar la ejecución de un «Parque Científico y Tecnológico», en el ámbito del «Hogar Gomero», municipio de San Cristóbal de La Laguna(BOC 27 octubre 2015); DECRETO 351/2015, de 26 de octubre, por el que se dispone la suspensión de la vigencia del Plan General de Ordenación de San Cristóbal de La Laguna en el ámbito de "Las Chumberas", y se aprueban las normas sustantivas transitorias de ordenación con el objeto de posibilitar actuaciones de reposición de viviendas en el citado ámbito (término municipal de San Cristóbal de La Laguna, Tenerife).(BOC 29 octubre 2015), entre otros.

sectorial, establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias y articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conformaban el sistema. Como vimos anteriormente, se constituyen como el instrumento para llevar a cabo la política regional en materia medioambiental, territorial y urbanística, además de sectorial.

Su tramitación se inició con el Decreto 4/2001²⁶⁰, de 12 de enero, (B.O.C. 15 enero 2001), en el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, se estableció la finalidad de las mismas, sus objetivos, criterios básicos para su elaboración, órganos a los que se encomendaba la formulación, y procedimiento a seguir. En el mismo Decreto, se establecían medidas cautelares referidas a la suspensión de la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general y urbanístico y los instrumentos de ejecución relativos al uso turístico, así como las licencias urbanísticas de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos, con determinadas excepciones.

Suspendida por Auto judicial la vigencia del Decreto anterior, un nuevo Decreto 126/2001, de 28 de mayo (B.O.C. 28 de mayo 2001)²⁶¹, suspendió a su vez la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación en las islas de Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, y de los instrumentos de planeamiento urbanístico en las mismas islas, además de Lanzarote, para su adaptación a las determinaciones de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Amén del varapalo judicial sobre las citadas disposiciones, las medidas cautelares pretendidas por ambos Decretos 4/2001 y 126/2001, la llamada *moratoria turística*, quedaron extinguidas por efecto de la disposición final tercera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias (B.O.C. de 26 de julio de 2001) que establecería el régimen al que quedaban

²⁶⁰ Contra el Decreto 4/2001 fue interpuesto recurso contencioso-administrativo número 271/2001 ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Canarias (sede Las Palmas de Gran Canaria). Mediante Auto de 28 de mayo de 2001 se suspendió cautelarmente su vigencia, declarándose finalmente nulo de pleno derecho mediante Sentencia de 19 de diciembre de 2002.

²⁶¹ Igualmente contra el Decreto 126/2001 fue interpuesto recurso contencioso administrativo dictándose sentencia por la Sala de lo contencioso administrativo del TSJ de 5 de septiembre de 2003, ratificada por la sala tercera del TS.

sometidos los instrumentos de ordenación y la actividad de ejecución de los mismos hasta la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo.

Además, la Ley modificó el artículo 16 del Texto Refundido, estableciendo la aprobación de las mismas mediante Ley de artículo único, precedida de un trámite de debate parlamentario conforme al procedimiento establecido reglamentariamente para los programas del Gobierno.

Mediante el Decreto 176/2001, de 6 de septiembre (BOC 10 septiembre 2001), el Gobierno de Canarias acordó nuevamente el inicio de la formulación conjunta de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, al entender que la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el archipiélago, no podía ser eficaz, dada su evidente interacción, si simultáneamente no se diseñaba el marco para la principal actividad económica. Por otra parte, era y es el ritmo de crecimiento de esta actividad en los años más recientes, y sus efectos sociales, ambientales y económicos, el factor que más urgentemente demandaba una ordenación general y sectorial desde una perspectiva de sostenibilidad.

Finalmente, el Pleno del Parlamento de Canarias, en sesión de 27 de febrero de 2003, aprobó una Resolución integrada por 13 propuestas de carácter general y una serie de propuestas específicas que afectaban a 14 de las Directrices de Ordenación General, además de la denominación de uno de los capítulos, y a 6 de las Directrices de Ordenación del Turismo. En base a dicha Resolución se redactó el Texto final sometido a aprobación definitiva por el Parlamento como anexo al proyecto de ley de artículo único, tal como establecía el artículo 16.7 del Texto Refundido, lo que se produjo en sesión plenaria del Parlamento de Canarias de 11 de abril de 2003, aprobándose por la unanimidad de la Cámara²⁶².

²⁶² Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias núm. 112/2 del día 11 abril de 2003 (www.parcn.es)

F) La Ley 6/2009, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. El fin justifica los medios : Planes supletorios y Planes o Programas de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector.

Continuando en este repaso a través del bagaje normativo de la Comunidad Autónoma de Canarias y apoyada en la sostenibilidad ambiental como concepto clave que debe presidir el desarrollo económico y social de Canarias y desde luego las decisiones de los poderes públicos, la Ley 6/2009 de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo supuso un contrapeso para que tales decisiones no se convirtiesen en obstáculos que dificultasen las iniciativas tanto públicas como privadas, especialmente en el ámbito del Turismo, principal motor de la economía canaria en un contexto temporal de desaceleración económica y pérdida de empleo.

Este nuevo marco mantuvo las exigencias de adaptación de los planes y normas urbanísticas territoriales, aunque introdujo ciertos ajustes reduciendo la presión en orden a facilitar tales procesos. Así, el art. 9 modificaba el apdo. 1 de la DT tercera de la Ley 19/2003 de Directrices, permitiendo en tanto se procedía a la adaptación, la tramitación de planeamiento territorial y urbanístico y sus modificaciones, aunque trasladando la competencia para su aprobación al Consejero competente previo informe de la COTMAC y siempre que se cumpliesen determinados requisitos, lo que de alguna forma aliviaba la resolución de muchos problemas en los municipios canarios a la vez que no interrumpía los procesos de adaptación, ahora ya sin plazos perentorios.

Pero junto a esto, la Ley introdujo dos figuras novedosas de gran interés desde la óptica del análisis de la presente investigación, que merecen un poco de atención: por un lado los denominados planes supletorios; por otro, los innovadores planes o programas de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector.

➤ Respecto de los primeros, los ***planes supletorios***, el art.9 Ley 6/2009 de Medidas Urgentes, introducía un nuevo apartado 6 en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003 con el siguiente contenido: “«*Transcurridos los plazos máximos de adaptación a las Directrices de Ordenación General de los Planes Generales de Ordenación sin que ésta se hubiera efectuado, o cuando se hubiera producido la*

caducidad del plazo establecido para proceder a la redacción de la citada adaptación y, en su caso, de la prórroga otorgada al efecto, la consejería competente en materia de ordenación territorial, de oficio, o a instancia del ayuntamiento afectado o del cabildo insular respectivo, y tras el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, y en su caso, previo requerimiento motivado a la Administración local correspondiente, para que en el plazo de un mes inicie la tramitación, y presente un plan en el que se contemplen las previsiones y compromisos para su finalización, podrá directamente proceder a la tramitación y aprobación del contenido estructural del Plan General de Ordenación, así como a la ordenación pormenorizada que resulte necesaria para implantar los sistemas generales, las dotaciones y servicios públicos, la implantación y ejecución de las viviendas de protección pública, la creación y ordenación de suelo industrial, la mejora de la calidad alojativa turística o la implantación de sus equipamientos complementarios. Igualmente se procederá a esta tramitación en el supuesto de incumplimiento de los compromisos en la programación aportada.

Este plan general así aprobado tendrá carácter supletorio hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento general plenamente adaptado, promovido por el ayuntamiento.

En la tramitación por la corporación local del plan general adaptado, no operará de forma automática ni podrá acordarse la suspensión prevista en el artículo 28.3 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, respecto de los ámbitos objeto de regulación por el plan general aprobado con carácter supletorio en el párrafo precedente.»

Se acudía así a la técnica de la subrogación o sustitución por los incumplimientos del deber de adaptación del planeamiento y previo requerimiento, mediante la figura de los “Planes supletorios”, extendiendo su contenido tanto a la ordenación estructural del Plan General de Ordenación como a la ordenación pormenorizada que resulte necesaria para implantar los sistemas generales, las dotaciones y servicios públicos, la implantación y ejecución de las viviendas de protección pública, la creación y ordenación de suelo industrial, la mejora de la calidad alojativa turística o la implantación de sus equipamientos complementarios, y cuya vigencia quedaba limitada hasta la entrada en vigor del planeamiento adaptado promovido por el propio Ayuntamiento. Ahora bien, la redacción del precepto contemplaba no sólo la posibilidad

de formular los planes supletorios tras el requerimiento preceptivo como técnica de coordinación interadministrativa regulada en el art. 60 LRBRL, sino la sorprendente posibilidad de que la sustitución o subrogación en el deber de adaptación, traducido en el plan supletorio, se produjese a instancia del ayuntamiento respectivo.

Sorprendente porque, como principio básico, la competencia entendida como el conjunto de atribuciones, funciones y potestades sobre un determinado asunto o ámbito material atribuidas por el ordenamiento jurídico a un órgano para el cumplimiento de los fines que le son propios, es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación en los términos establecidos legalmente. (art.8.1 Ley 40/2015, antes Ley 30/1992)).

En el Derecho positivo español son escasas las referencias a los términos subrogación o sustitución para designar la asunción de competencias de un ente inferior por el superior. Ya la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se refería a la “sustitución” al establecer el principio de irrenunciabilidad de la competencia (art. 4: la competencia es irrenunciable, salvo los casos de delegación, *sustitución* o avocación previstos en las leyes). En cambio, la Ley 30/1992, solo hacía referencia a la delegación y avocación al establecer el mismo principio (art. 12.1). Tampoco la Jurisprudencia²⁶³ ha sido muy prolija en la utilización y tratamiento de dicha técnica. Será el art. 60 de la LRBRL²⁶⁴ el que contemple el principio de “sustitución” que constituye la base y fundamento de la subrogación urbanística.

²⁶³ La STS de 28 enero 1986, en su FJ 3 señalaba: “...-las facultades que se confieren en el artículo 9, 1, 7.º, letra a) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RCL 1956\85 y NDL 22516), a la Comisión Provincial de Urbanismo constituye una manifestación de lo que en el artículo 5 de la Ley del Suelo (RCL 1976\1192 y NDL 30298), llama « subrogación », bajo cuyo significante se recubren diversas figuras jurídicas cuya calificación ha dividido a la doctrina, pues mientras unos autores consideran la subrogación un supuesto de «sustitución» intersubjetiva, otros creen que ese vocablo designa, según los casos, una verdadera y propia «sustitución» o una «avocación». Sin necesidad de entrar en esa polémica, parece innegable que el principio de autonomía local, reconocido en la Constitución, obliga a interpretar restrictivamente el alcance de la transferencia intersubjetiva de ejercicio de funciones que la subrogación acarrea siempre...”

²⁶⁴ El art.60 LRBRL preceptúa: “Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local.”

Con posterioridad a través de la Ley 2/2013 de renovación y modernización turística se dio una vuelta de tuerca más, añadiendo dos párrafos al apdo.6 de la DT tercera de la Ley de Directrices con el siguiente texto: *«Igualmente, previo convenio con la Administración municipal, la Consejería competente en materia de ordenación territorial podrá asumir la formalización y tramitación de un Plan General municipal supletorio, sin limitación de contenido, cuando dicho convenio sea aprobado por el Pleno municipal.*

Los Planes Generales supletorios en tramitación, cuando deriven de un convenio ya aprobado, podrán integrar la totalidad de las determinaciones que se consideren oportunas para completar el documento de ordenación».

Lo curioso es que se trata de una manifestación o técnica de control interadministrativo de naturaleza excepcional o extraordinario, como no podía ser de otra forma, en tanto incide en el núcleo fundamental de la autonomía local, esto es, en su contenido, en el ejercicio de competencias propias, que incluso hunde sus orígenes en la naturaleza tutelar de las Administraciones, primero central y luego autonómica, sobre la Administración Local, que se pone en marcha ante la existencia de un incumplimiento por parte de las Corporaciones Locales de sus obligaciones legales, con daño a los intereses supramunicipales, y que se traduce en una ejecución subsidiaria por parte de la Administración autonómica, un desapoderamiento temporal del ejercicio de la competencia, puesto que la titularidad sigue correspondiendo al ente local, y sin embargo se ha convertido en una manifestación de las relaciones voluntarias de cooperación entre la Administración autonómica y la Local que tiene como resultado la formulación, tramitación y aprobación de Planes urbanísticos supletorios con la aquiescencia, conformidad y regocijo de las propias Corporaciones Locales que mediante la fórmula de los Convenios de colaboración regulan los términos y condiciones en que se llevará a cabo el procedimiento de sustitución/renuncia a las competencias urbanísticas locales.

Quizá podamos encontrar un referente a esta ambigua fórmula en la propia Ley 12/1990 de Aguas de Canarias cuyo art. 11.1 prevé que *“El Gobierno de Canarias podrá, a través de sus órganos competentes, ejercitar las atribuciones de los Consejos Insulares*

*anteriormente descritas, siempre que así se solicite por los mismos y se acuerde mediante Decreto.”*²⁶⁵

Lo que sí parece claro es que se trata de una técnica “voluntaria” de transferencia del ejercicio de la competencia, que incorpora elementos de las distintas técnicas al uso, delegación, avocación, sustitución o encomienda pero que no se identifica íntegramente con ninguna, pues abarca tanto las tareas materiales o técnicas como la adopción de acuerdos de carácter sustantivo, que presupone un previo incumplimiento de los deberes y obligaciones legales que, de mantenerse, pondría en peligro intereses supralocales, de ahí que se active el mecanismo, que requiere de un pronunciamiento expreso pero que permite consensuar a través de la figura del convenio los términos de su ejercicio.

A diferencia de la regulación ante los incumplimientos de los Ayuntamientos para la adaptación del planeamiento general y la regulación de la figura de los planes supletorios, la propia Ley 6/2009 recogía otro supuesto, esta vez sí, denominado “subrogación en las competencias de planeamiento”, referido a los Cabildos insulares respecto de la adaptación de los planes territoriales especiales de ordenación turística insular previstos en la DA 1 de la Ley de Directrices y que es fiel reflejo de la tradicional técnica de subrogación ante incumplimiento y previo requerimiento al efecto. Curiosamente resulta inexplicable la diferente regulación de ambas situaciones.

Desde el punto de vista de su relación con el principio de la autonomía local, los planes supletorios han sido bendecidos por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la reciente Sentencia de 28 de junio de 2018 dictada en el recurso de Casación para la formación de Jurisprudencia núm. 1804/2017 formulado contra la Sentencia de 17 noviembre de 2016 de la sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (rec. 176/2014) sostenido contra el acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 30 de junio de 2014 por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Supletorio de la Villa de Teror, ante el planteamiento de que la figura del plan general supletorio vulnerase el principio de autonomía municipal

²⁶⁵ Precisamente, el Decreto 171/2017, de 26 de junio, por el que se asumen, a través de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas y de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, las atribuciones de los Consejos Insulares de Aguas para la elaboración y aprobación inicial de los Planes Hidrológicos Insulares correspondientes al segundo ciclo de planificación (2015-2021) («B.O.I.C.» 17 noviembre) viene a justificar esta nueva fórmula de instrumentar la cooperación interadministrativa para el cumplimiento de competencias en materia de planificación entre dos Administraciones con competencias concurrentes.

y quebrantado la normativa estatal básica reguladora de la organización y competencias de las Administraciones Locales y las técnicas para la alteración de éstas, con petición incluso al Tribunal a quo de plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apdo. 6 de la DT 3 de la Ley 19/2003, si entendía que éste otorgaba cobertura legal suficiente para que la Administración autonómica definiese a través del citado PGO el modelo de ocupación y utilización del municipio, se apoya en la fundamentación jurídica utilizada precisamente por el Tribunal Constitucional con ocasión del Auto 184/2015, de 3 de noviembre inadmitiendo la cuestión de inconstitucionalidad contra los apartados. 1, 3 y 4 del art.15 de la Ley 6/2009 .

La fundamentación viene a resaltar que siendo el urbanismo un ámbito de interés municipal preferente, resulta claro que el legislador canario no ha desatendido los intereses municipales proporcionándoles la posibilidad de exponer y hacer valer de forma suficiente y motivada las exigencias que en orden al contenido del plan resulten de los intereses públicos cuya gestión les esté encomendada, brindándoles la ocasión de alcanzar un acuerdo (que se traduce en el Convenio y como no, en el contenido del propio Plan supletorio) sobre el contenido del mismo, de tal forma que de no superarse las discrepancias manifestadas, la Administración autonómica habría de emitir una resolución justificativa de los motivos que le han impedido alcanzar una definición acordada del interés público.

Añade el TS respecto de la posible vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local, que la ausencia de una suficiente ponderación de los intereses municipales podrá viciar el Plan supletorio pero no la norma legal que habilitó su tramitación, concluyendo el alto Tribunal que “ *los Planes supletorios nacen en el marco de la Ley 19/2003, con la necesaria participación de los municipios. No se ha producido una usurpación de las competencias municipales por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias en contra de la voluntad y los intereses municipales...Por el contrario, el Ayuntamiento ha consentido y promovido un acuerdo con la Administración autonómica canaria para que fuera ésta la que redactara el PGO, posibilidad ésta perfectamente definida en una norma con rango de ley, por lo que cuenta con respaldo normativo....*”.

Concluye declarando como doctrina jurisprudencial que los planes supletorios conforme a la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003 resultan compatibles con las exigencias constitucionales y legales dimanantes del principio de autonomía local.

➤ La otra herramienta proporcionada por la Ley 6/2009, son los ***Planes o programas de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector***, que aparecían regulados en su art.15, cuyo texto literal era el siguiente:

“1. Los planes o programas específicos de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector, aprobados por el Gobierno de Canarias, quedan sometidos al cumplimiento del trámite de cooperación administrativa previsto en el artículo 11 del Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000.

2. Las actuaciones particulares relativas a proyectos de sustitución, de rehabilitación de la planta alojativa o de la infraestructura turística, o a los de remodelación urbanística incluidas en los planes y programas de modernización, mejora y competitividad del sector turístico a que se refiere el apartado anterior podrán ser exceptuadas por el ayuntamiento de la licencia municipal, quedando, en este caso, sometidos al régimen de comunicación previa a aquél. A tal efecto, el promotor deberá comunicar al ayuntamiento el inicio de la actividad de ejecución del proyecto, con una antelación de 30 días, mediante escrito al que se acompañe una descripción suficiente de la actuación y las autorizaciones otorgadas. Dentro de ese período de 30 días, el ayuntamiento sólo podrá denegar el inicio de las actividades si la actuación proyectada no se ajusta al Plan de Modernización, Mejora y Competitividad aprobado por el Gobierno o a las autorizaciones otorgadas.

3. En el caso de que los proyectos de sustitución, rehabilitación o mejora a que se refieren los apartados anteriores no se encuentren previstos en el planeamiento vigente, o sean contrarios a las determinaciones del mismo, el Plan o programa específico que les dé cobertura y que promueva y apruebe el Gobierno tendrá una tramitación abreviada y de fase única, en la que se dará cumplimiento a las exigencias de la evaluación ambiental estratégica, prevista en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, salvo que, por evidenciarse su limitada trascendencia territorial y ambiental, la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, a quien además

le corresponde aprobar el informe previo a la aprobación por el Gobierno de dicho plan o programa, determine su exención en aplicación de la normativa vigente.

En el supuesto de que se determine la necesidad de llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica del plan o programa, o la declaración de impacto ambiental de cualquiera de los proyectos previstos en la actuación planificada, será dicha comisión el órgano ambiental competente para la aprobación de la memoria ambiental, o la declaración de impacto ambiental, en su caso.

El documento de planeamiento abreviado será sometido a informe del ayuntamiento en cuyo término municipal se lleve a cabo la actuación y del cabildo insular correspondiente, y se expondrá al trámite de información pública, que, en el caso de precisarse su evaluación ambiental estratégica, contendrá el estudio de sostenibilidad, extendiéndose el plazo de información pública a cuarenta y cinco días naturales.

4. El Plan o programa específico, una vez aprobado por el Gobierno, será incorporado a los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico pertinentes como modificación de los mismos, en el ámbito afectado, en su caso.”

Los Planes de modernización, mejora en incremento de la competitividad turística (en adelante PMM) surgen, en el marco de la denominada “moratoria turística”, de la necesidad de buscar soluciones a las políticas territoriales en materia de renovación de las áreas turísticas maduras²⁶⁶.

El proceso de moratoria turística se inició en una primera fase con la decisión de no clasificar nuevo suelo con destino turístico, además de restringir el crecimiento prohibiendo la construcción de nuevos establecimiento alojativos, salvo excepciones tasadas en las islas de Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote (por ser las más potentes desde el punto de vista del desarrollo turístico). Hecho lo anterior, la solución para atender la demanda pasaba por renovar tanto el espacio público turístico como rehabilitar los establecimientos existentes. Pero la degradación existente lo era en términos de calidad y mercado turístico, no de servicios urbanísticos, a lo que se unía el problema jurídico de que en la mayoría de las ocasiones se trataba de suelos urbanos

²⁶⁶ VILLAR ROJAS Francisco J. (2016) “ Crónica sobre la construcción de un marco legal para la renovación del espacio turístico en Canarias” En Revista Práctica Urbanística, núm. 138, enero 2016. Ed. La Ley. Pp. 1-14.

consolidados, incluso afectados por la situación legal de fuera de ordenación, por lo que la concertación y el fomento traducido en incentivos fiscales, económicos y urbanísticos aparecían como imprescindibles.

Hasta la fecha las medidas legales existentes venían contempladas en las propias Directrices, tanto para el espacio público (DOT 20-23), a través de la delimitación de las áreas de rehabilitación urbana por el plan general de ordenación o planes especiales y siempre conforme a los criterios del planeamiento insular, como para el espacio privado (DOT 18 y 19), también mediante la delimitación por el PGO o PIO de áreas de rehabilitación integral. Pero los escasos resultados proporcionados por los Planes de renovación turística de las áreas de rehabilitación urbana promovidos por la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias en el marco del proyecto “Gestión urbanística de espacios turísticos degradados o infradotados (GESTURIS) del Programa operativo de iniciativa comunitaria INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias”, y otras operaciones urbanas, convirtieron las medidas en papel mojado y provocaron como respuesta ante la crisis un proceso de residencialización de los espacios turísticos, lo que provoca este segundo bloque de medidas urgentes a través de la Ley 6/2009.

La figura incorporada por la Ley 6/2009, y mejorada sobre todo con la Ley 2/2013, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, incorporaba un nuevo esquema de gestión urbana con el fin de lograr el objetivo de la renovación de los espacios privados materializando los incentivos que la norma proporcionaba. Se trata de un instrumento de planificación *ad hoc*, de carácter excepcional, vigencia indefinida y escala precisa para proceder a la transformación del modelo de ordenación de los espacios públicos y privados de las áreas turísticas maduras y, a pesar de los obstáculos, tropiezos y dudas, especialmente su capacidad para desplazar al planeamiento urbanístico municipal dada su condición de planes-programa, comienzan a ser aprobados.

El art.15 de la Ley 6/2009, fue objeto de una Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias mediante Auto de 14 de abril de 2015 referido a los apartados. 1, 3 y 4 del art. 15 citado por posible infracción de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) en relación con el art. 25 y concordantes de la Ley 7/1985, de 2 abril, de bases del régimen local, así como de los principios de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) e igualdad (art.14 CE), habida

cuenta que el precepto obvia en los planes o programas que regula los principios de equidistribución de beneficios y cargas y el procedimiento de elaboración y revisión del planeamiento. Tanto el Gobierno de la Comunidad Autónoma como el Cabildo Insular de Gran Canaria, como el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, ámbito de actuación del PMM, se oponían al planteamiento de la cuestión.

Pues bien, el Tribunal Constitucional razona que el art.15 de la Ley 6/2009 regula un tipo específico de plan (o programa) que puede incluir proyectos de sustitución, de rehabilitación de la planta alojativa o de la infraestructura turística o a los de remodelación urbanística imprevistos en (o contrarios a) el planeamiento vigente. Tras su aprobación, que corresponde al Gobierno de Canarias, el plan debe incorporarse a los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico pertinentes, como modificación de los mismos, en el ámbito afectado. No se discute la competencia de la Comunidad Autónoma sino, si con ello se ha podido vulnerar la garantía constitucional de la autonomía municipal, por reducir la intervención de los ayuntamientos a un mero informe en un ámbito de fuerte interés local, aunque trascienda de éste. Y el alto Tribunal considera que la Ley controvertida, al regular los planes de modernización, por un lado responde directamente a intereses supramunicipales reflejados tanto en el plan nacional e integral de Turismo 2012-2015, el plan estratégico promocional del Turismo en Canarias 2012-2016 y el propio Estatuto de Canarias, incidiendo sobre la principal industria de las Islas; pero también, es evidente que los planes cuestionados conciernen directamente a intereses municipales. Pero concluye, que el legislador canario *no ha desatendido los intereses municipales....La cuestión queda de este modo ceñida a determinar si hay suficiente correlación entre la intensidad de los intereses municipales y la de la intervención local legalmente prevista. Esta ha de canalizarse no sólo en informes, sino también en la efectiva apertura de un diálogo que , si no concluye en un acuerdo de todas las Administraciones implicadas, obligue a la Comunidad Autónoma a explicar cumplidamente por qué ha sido imposible esta definición consensuada del interés público.* Será sobre esta ponderación sobre la que haya de realizarse el control judicial, si no hubieran tenido suficientemente en cuenta las valoraciones de oportunidad en cuestiones de relevancia prevalente o exclusivamente municipal manifestadas por los ayuntamientos afectados.

Así pues, el artículo 15 de la Ley 6/2009 facilita una efectiva ponderación de los intereses municipales involucrados y por tanto es conforme a la garantía constitucional de la autonomía local.

La reforma operada por la Ley 2/2013 de Renovación y Modernización Turística incorporó, con el fin de solventar los obstáculos de la regulación de la Ley 6/2009, una serie de mejoras consistentes básicamente en la afirmación de los PMM en su condición de plan, con la incorporación al sistema de planeamiento y la eliminación del término “programa”; se aclara y precisa la capacidad para desplazar determinaciones del planeamiento urbanístico e incluso del territorial (no adaptado o las determinaciones no vinculantes del adaptado), y se le dota de carácter ejecutivo.

G) La Ley 14/2014 de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

Nueva aventura normativa, otra vez justificada en que resulta necesario incidir nuevamente sobre la arquitectura del sistema territorial y medioambiental con el fin de eliminar rigideces innecesarias y clarificar las competencias que corresponden a los tres niveles administrativos -el del Gobierno de Canarias, el de los cabildos y el de los ayuntamientos-, además de agilizar al máximo los procedimientos de formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial, ambiental y urbanístico. Todo ello debe permitir a los distintos operadores actuar en plazos razonables y previsibles, favoreciendo la confianza de los agentes económicos y, en general, del mercado en la estabilidad de sus inversiones en el sector inmobiliario.

Si en ocasiones anteriores primó la integración de la ordenación ambiental con la territorial y urbanística, o la regulación de un sector estratégico como es el turismo, de notable incidencia en el territorio, esta vez el acento se puso en tratar de integrar el mandato europeo de la evaluación ambiental y estratégica en el planeamiento, incorporada al derecho estatal con la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, al haberse aprobado dicho texto legal apenas un año antes de la aprobación del texto autonómico.

Como acertadamente apuntaba el Consejo consultivo de Canarias en su Dictamen núm. 82/2014²⁶⁷, bajo el título de “ *armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales*”, lejos de lograr este objetivo, no hace más que contribuir a la dispersión y proliferación normativa en una materia tan compleja como la ordenación del territorio y el urbanismo, práctica ya denunciada en dictámenes anteriores (Dictámenes 363/2008 y 466/2012) que, más allá de la delegación legislativa otorgada al Gobierno para la redacción de un texto refundido con el objetivo de simplificar y armonizar, introduce nuevos conceptos y modifica otros sin derogar la normativa anterior que permanece vigente y sin asegurarse de su coherencia entre ellas, con las consiguientes contradicciones.

Los cambios propuestos consisten , en primer lugar, en suprimir el principio de la planificación previa del art. 9.1 del RDL 1/2000, como requisito indispensable de toda intervención en el territorio y uno de los principales ejes vertebradores del Derecho urbanístico en las diferentes Leyes urbanísticas españolas, desde la de 12 de mayo de 1956. Tal abandono parece apuntar a un cambio de modelo, que daría entrada al urbanismo de proyecto en perjuicio del urbanismo de plan, tal y como ya predijo respecto de los Planes de Modernización y Mejora regulados en la Ley 2/2013, de 29 de mayo.²⁶⁸

Bajo el mantra de la simplificación administrativa, aunque el resultado sea totalmente el opuesto, comienza un proceso de reajuste competencial de los instrumentos de ordenación con la finalidad pretendida de delimitar y reconducir a sus justos límites la planificación insular en su relación con los instrumentos de planificación urbanística, los cuales no pueden ver suplantada su función de ordenación del término municipal por aquellos.

Quizá, por ello, desarrolla de forma explícita un esquema o estructura agrupada y jerarquizada del sistema de planeamiento territorial y urbanístico. En el ámbito de la planificación insular incluye al Plan insular de ordenación, los planes y normas de los espacios naturales, los planes territoriales y los proyectos de actuación territorial.

²⁶⁷ Ponente D. Luis Fajardo Spínola.

²⁶⁸ Dictamen Consejo Consultivo de Canarias núm. 466/2012 (FJ V).

Siguiendo esta misma senda, y según afirma el propio texto legal, con el fin de aclarar la distribución de competencias entre las distintas administraciones, introduce una importante novedad en la planificación urbanística general, y es la diferencia entre determinaciones estructurales y determinaciones pormenorizadas de los planes generales de ordenación. La ley disocia así el documento único del Plan General de ordenación en dos documentos diferenciados, el plan básico de ordenación municipal, que contendrá necesariamente la ordenación estructural del municipio y la ordenación pormenorizada de oportunidad; y el plan de ordenación pormenorizada, que deberá contener la ordenación detallada. La solución planteada es la reserva de la competencia para la aprobación de tales planes básicos de ordenación municipal a la administración autonómica, dada su influencia sobre el modelo territorial autonómico; y en cambio, la aprobación del plan de ordenación pormenorizada, donde solo se encuentra el concreto diseño municipal, se residencia en la propia corporación local, *quien debe asumir la responsabilidad que deriva del reconocimiento de su autonomía local*.

Ahora bien, este reconocimiento es puramente estético pues si esta es la cara, en la otra parte de la moneda la ley incide directamente sobre la potestad de autoorganización local derivada del principio de autonomía al ordenar, para el caso de que la redacción del planeamiento no se asigne a los propios servicios internos, la incoación de procedimiento de licitación para adjudicar el contrato de servicios a un equipo multidisciplinar externo, llegando las directrices legales a establecer incluso el contenido de los pliegos de condiciones del contrato, que van más allá de las tareas puramente materiales o técnicas propias del contrato de servicios, encomendando algunas otras propias del procedimiento administrativo para la aprobación del instrumento, que constituyen funciones públicas propias de las Administraciones. Igual injerencia se advierte en el caso de redacción por los servicios internos con la creación preceptiva de la figura del director del Plan.

Respecto de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio, además de las Directrices de ordenación y los planes insulares, destacan los planes de espacios naturales que salvo los de parques nacionales, serán formulados y aprobados por los Cabildos como órgano sustantivo aunque con el preceptivo informe previo del órgano autonómico y la participación de los municipios afectados.

H) La vigente Ley 4/2017 del suelo y de los ENP de Canarias

Durante el discurso de investidura del Presidente del Gobierno de Canarias, don Fernando Clavijo, se produce el anuncio de aprobar una nueva Ley del Territorio durante la legislatura, otra vez, una vez más con la misión de agilizar la gestión de suelo, justificada esta vez en que “*la carga burocrática que conlleva cualquier decisión sobre el suelo en nuestra tierra no puede seguir lastrando al Archipiélago*”, con el convencimiento de que el modelo de planeamiento y gestión instaurado, sujeto a continuos cambios, constituye el principal cuello de botella para el desarrollo de Canarias.

Tras una polémica y mediática tramitación parlamentaria y con gran contestación social²⁶⁹, finalmente la Ley fue aprobada por el Parlamento de Canarias el 21 junio de 2017, publicándose en el BOC núm. 138, de 19 julio y entrando en vigor el 1 septiembre 2017.²⁷⁰

Si en algo ha destacado el nuevo texto legal respecto del régimen anterior ha sido por el establecimiento de un nuevo marco competencial entre las distintas Administraciones Públicas en la materia de ordenación del territorio, urbanismo e incluso los ENP, lo que vino precedido de un controvertido debate en el seno de la sociedad canaria, calificándose de total despojamiento de las competencias autonómicas en la materia, y un significado recorte de las asignadas a los Cabildos, hasta la fecha garantes del modelo territorial insular, llevando al extremo la municipalización del sistema de

²⁶⁹ La Ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por la Plataforma por un Territorio Sostenible y Unidos Podemos, con la intención de que el recurso sirviese como elemento de transición hasta que fuese posible derogarla cuando se lograra una mayoría parlamentaria que lo permitiera. El recurso fue presentado el 17 octubre de 2017 y admitido a trámite como recurso de inconstitucionalidad núm. 5049-2017 y fue suscrito por más de 50 diputados del grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-EN Marea en el Congreso de los Diputados, por entender que debilita el ejercicio de la potestad autonómica de planeamiento y la protección del medio ambiente en el archipiélago canario, vulnerando la normativa básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.23 CE, y la legislación básica de régimen local (art.149.1.18 CE) así como la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), y por otro los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad recogidos en el art.9.3 CE.

²⁷⁰ Consta de un Preámbulo y 408 artículos distribuidos entre un título Preliminar y diez títulos dedicados al Régimen jurídico del suelo (Tit.I), la utilización del suelo rústico (tit. II), la ordenación del suelo (tit. III), la ordenación de los Espacios naturales protegidos y de la Red Natura (tit. IV), las actuaciones de nueva urbanización en ejecución de planeamiento (título V), las actuaciones sobre el medio urbano (título VI), la expropiación forzosa (título VII), Intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística (título VIII), la Protección de la legalidad ambiental, territorial y urbanística (título IX) y el régimen sancionador (título X); 21 Disposiciones Adicionales, 24 Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y 11 Disposiciones finales. Además cuenta con un anexo de evaluación ambiental de Proyectos.

planeamiento y el principio de una competencia-una Administración con el objetivo declarado de evitar la tutela de legalidad entre Administraciones Públicas, tutela que peligrosamente deriva a la instancia jurisdiccional, limitando la participación de otras Administraciones a la emisión de un informe relativo a sus competencias sobre la adecuación del instrumento a los de rango superior.²⁷¹

También el Cabildo de La Palma²⁷² fue crítico en este nuevo modelo de transferencia competencial *aumentando de manera considerable las municipales, y matizando las insulares (que en algún caso se refuerzan y en otros directamente se eliminan), independiente de su tamaño y capacidad real de gestión, añadiendo que hay que tener en cuenta que este asunto nos deriva directamente a meditar sobre la capacidad real - técnica, jurídica y administrativa- que tienen la mayoría de los ayuntamientos canarios. Por no hablar de la posible incapacidad de asumir responsabilidades de las que se puedan derivar importantes efectos económicos si se entrara en procesos de judicialización.*

Por su parte, el Cabildo de Tenerife²⁷³ llega a hablar de *desapoderamiento de los Cabildos Insulares de las competencias no sólo de ordenación sino también de gestión del suelo rústico que entendemos sigue siendo estratégico a nivel insular, con la supresión de las Calificaciones Territoriales y los Proyectos de Actuación Territorial;* reivindica el contenido urbanístico de los Planes insulares pues su reducción compromete la eficacia de la planificación insular.

En la misma línea, el Cabildo del Hierro²⁷⁴ manifiesta sus recelos en este traspaso de competencias de la CCAA y de los Cabildos a favor de los Ayuntamientos al considerar que tales medidas pueden tener dos efectos adversos: la falta de medios y personal técnico necesario en los Ayuntamientos para asumirlas y el abanico de posibilidades de acciones arbitrarias y discrecionales por la omisión de controles y fiscalización por parte de un organismo especializado o administraciones de rango superior. Por ello reivindica una mayor transferencia de competencias a los cabildos insulares sin que ello

²⁷¹ Observaciones realizadas en el trámite de participación del Cabildo de Gran Canaria al Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 abril de 2016, e incorporadas al expediente del texto legal.

²⁷² Observaciones realizadas en el Trámite de participación del Cabildo de La Palma al Anteproyecto de Ley del Suelo por acuerdo del Consejo de Gobierno insular de 1 de abril de 2016.

²⁷³ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 abril 2016.

²⁷⁴ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de mayo de 2016.

menoscabe la autonomía municipal distinguiendo por ejemplo en función de la capacidad o medios de los ayuntamientos.

Por el contrario el Cabildo de La Gomera²⁷⁵ manifiesta que *este modelo resulta coherente con el principio de subsidiariedad, mayor proximidad al ciudadano tal y como preconiza la Carta Europea de la Autonomía Local y nuestra CE; y por supuesto con el carácter jerarquizado del sistema de planeamiento de Canarias en el que cada plan se encuentra mediatizado por la obligatoriedad de encuadrarse en el modelo territorial de orden superior, circunstancia que convierte a unos y a otros desde el punto de vista estructural, en auténticos planes de desarrollo de los instrumentos de rango superior y por tanto, no necesitados de mayores tutelas.*

Precisamente en esta cuestión de las tutelas resulta sumamente crítica su posicionamiento respecto de la extinta Comisión de Ordenación del Territorio de Canarias (COTMAC), institución importante para la cohesión territorial del Archipiélago y en su cometido de control de legalidad y coherencia territorial respecto de determinaciones de rango insular y autonómico, a la que atribuye un *funcionamiento carente de unidad de doctrina, discrecionalidad injustificada y excesos en el ejercicio de su cometido que tiene el lamentable demérito de haber concitado el rechazo unánime de las Administraciones locales del Archipiélago sin excepción.* De ahí que vea con interés la opción de no eliminar un órgano con tanta trascendencia para el interés general de la CCAA aunque limitando con precisión los estrictos límites de su cometido.

En esta misma línea se manifestaba la FECAM²⁷⁶ al considerar que da satisfacción a una demanda del municipalismo largamente esperada, coherente con el principio de subsidiariedad y de mayor aproximación al ciudadano en la línea que preconiza tanto la CEAL como la CE (artículos 137 y 140) y a la vez con el carácter jerarquizado del sistema de planeamiento de Canarias.

Por último resulta de máximo interés traer aquí en este punto el parecer del Consejo Consultivo, en su Dictamen número 244/2016, acerca del cambio de rumbo en la cuestión competencial de la Ley analizada, quien señaló que “...*Lo relevante en este*

²⁷⁵ Asumiendo el encargo de Informe realizado a D. Javier Domínguez Anadón (abril 2016)

²⁷⁶ Informe de Alegaciones al Anteproyecto (abril 2016)

punto es que la competencia exclusiva corresponde a cada Comunidad Autónoma para determinar los instrumentos de planificación, su contenido y alcance, guardando la debida coherencia entre el modelo elegido y los fines propuestos. No hay prototipo de planificación constitucionalmente previsto. La Comunidad Autónoma, respetando los límites antes citados, puede diseñar de conformidad con su estructura institucional, territorial y poblacional , una norma planificadora singular que por lo demás no es única ni inmutable, sino que puede ser cambiada cuando las circunstancias o el titular de la potestad planificadora decida modificarla... “

El sistema de aprobación del planeamiento por el que opta la Ley, a tener del Consejo Consultivo, al que denomina de *instancia única*, no precisa de un acto de aprobación definitivo posterior por la Administración autonómica y permite, en cierta medida, descentralizar las competencias, disminuir la duración del procedimiento de aprobación y posibilitar que la decisión definitiva se adopte por la Administración que formula y tramita el correspondiente plan, permitiendo que los planes generales o insulares sean aprobados definitivamente por la Administración más próxima, dando aplicación a lo dispuesto en la Ley 7/2015 de Municipios y Ley 8/2015 de Cabildos insulares que establece, como principio complementario al de garantía de la autonomía local ,que la legislación que atribuya competencias a los ayuntamientos canarios tenga en cuenta la máxima proximidad a la ciudadanía y que al regular las competencias propias y delegadas de los Cabildos se atenderá entre otros principios, al de máxima proximidad al ciudadano....

El informe vinculante de la Administración autonómica, continúa el Dictamen del órgano consultivo, podría convertir el llamado procedimiento de aprobación monofásico en un acto compuesto de equivalente naturaleza al procedimiento de carácter bifásico. Este informe vinculante opera singularmente como sistema de garantía sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias que pudieran resultar afectadas por el plan y, en suma, del acto aprobatorio posterior definitivo, evitando el vaciamiento de las competencias que en materia de urbanismo ostenta la Comunidad autónoma con carácter exclusivo (art.30-15 Estatuto de Autonomía).

Antes de la aprobación definitiva, el instrumento de ordenación aprobado provisionalmente queda condicionado o sometido al informe vinculante que debe emitir la Administración autonómica, cuyo criterio acerca de las cuestiones sectoriales

relativas a las competencias que pudieran quedar afectadas por las Administraciones implicadas, si bien no puede pronunciarse sobre cuestiones técnicas discrecionales o de conveniencia, supone un pronunciamiento de legalidad.

La asignación a los Cabildos insulares o a los Ayuntamientos de la competencia para la aprobación definitiva es un acto complejo que exige la participación de dos intereses distintos, pues no cabe la posibilidad de realizar las determinaciones del planeamiento sin asumir las observaciones previas del informe emitido por la Administración autonómica. A la naturaleza compuesta que supone la existencia de un previo informe vinculante alude también el Tribunal Constitucional: < La utilización de la técnica del informe vinculante (...) supone, en la práctica, que los planes (...) quedan condicionados y sometidos al informe que emita la Comunidad Autónoma, de forma que la aprobación de un plan (...) se convierte de hecho y por aplicación de la mencionada técnica en un acto compuesto en el que han de concurrir dos voluntades distintas, puesto que no sería posible llevar a la práctica las concretas determinaciones del plan (...) sin atender al contenido del informe emitido por la Comunidad Autónoma > (ATC 46/2007, de 1 de marzo).

Por ello, la atribución de la aprobación definitiva a los Cabildos Insulares o a los Ayuntamientos no puede interpretarse como dejación de las competencias o facultades que corresponden a la Comunidad Autónoma, ya que no se traslada en sentido estricto, a los Cabildos o Ayuntamientos una competencia absoluta, ya que interviene la Administración autonómica a través del informe vinculante antes de la aprobación definitiva.

La aprobación definitiva del instrumento de planeamiento sin informe preceptivo o en contra del informe preceptivo vinculante de la Administración autonómica supone que el planeamiento incurre en causa de nulidad de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992, art. 47.2 LPAC), como viene expresando la Jurisprudencia de Tribunal Supremo (SSTS 23 de enero, 12 abril y 10 de mayo de 2013, entre otras)siendo susceptible de impugnación tanto directa (contra el plan) como indirecta (contra los actos de aplicación de dicho plan) (art.26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de las Jurisdicción Contencioso-administrativa). La nulidad de pleno derecho en estos supuestos no se basa en el eventual incumplimiento de un trámite esencial del procedimiento (art.62.1.e) Ley 30/1992, art.47.1LPAC), sino que por disposición

administrativa (el plan) vulnera las leyes (art.62.2 Ley 30/1992, art.47.2 LPAC), lo que evidencia la trascendencia de estos informes vinculantes.

*La proyectada regulación del informe único, preceptivo y vinculante sin embargo puede considerarse insuficiente al limitarse a las cuestiones sectoriales relativas a las competencias que pudieran quedar afectadas y reducidas a la petición cursada, considerando el órgano consultivo que trasladar la responsabilidad de la aprobación a los entes locales supone que éstos asumen la tarea del examen de legalidad de la ordenación urbanística y si bien esta responsabilidad compete a éstos por aplicación del art. 103 CE, también es aplicable a la CCAA que al emitir su informe preceptivo y vinculante deberá dar respuesta tanto a la relación de materias y competencias que figuren en la petición de informe como a aquellas otras que considere deba plantear, llegando a plantear como más acorde al derecho estatal básico un reforzamiento del informe vinculante que incluyese un pronunciamiento sobre la legalidad y la no afección a cuestiones de índole supramunicipal.*²⁷⁷

La Ley, ambiciosa donde las haya, pretende ser una Ley única y de aplicación directa. La necesidad de una regulación para la ordenación, protección y uso del suelo como recurso natural es de todos aceptada. Las condiciones geográficas, como región ultra-periférica, físicas, al ser un territorio insular y por tanto fragmentado y escaso, paisajísticas y biológicas de enorme riqueza y socio-económicas, con una importante presión demográfica y turística, inciden positiva, pero también negativamente sobre dicho recurso natural. Es por ello imprescindible la existencia de una regulación que asegure y ordene el conjunto de los intereses tanto públicos como privados que confluyen y ello de una forma racional y sostenible.

Son muchos las disposiciones normativas que desde 1985 hasta la actualidad han sido dictadas como hemos analizado por el Parlamento de Canarias para acometer la ardua e

²⁷⁷ Finalmente el texto legal aprobado, recogiendo las recomendaciones del Consejo Consultivo, prevé en su art. 144.3 que la Administración autonómica emitirá un informe único, preceptivo y vinculante, sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran resultar afectadas por el plan, a través de un órgano colegiado, aunque a renglón seguido y apoyándose en los principios de lealtad institucional y seguridad jurídica, si el órgano informante de la Administración autonómica advirtiera que existe algún aspecto del plan sometido a informe del que pudiera resultar una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, lo pondrá en conocimiento de la administración que hubiera remitido dicho plan. El informe se basará estrictamente en criterios de legalidad.

imprescindible tarea de ordenación y preservación del territorio tanto en sus aspectos medioambientales, territoriales como urbanísticos.

Esta proliferación y dispersión, a pesar de sus logros y objetivos, han contribuido sin duda a la protección y ordenación del suelo, del territorio y del paisaje de las islas, pero también ha producido disfuncionalidades, de ahí sin duda el mandato del último texto legal de 2014 al Gobierno para que procediese a una refundición de toda la normativa anterior, con la facultada expresa de regularizar, aclarar y armonizar.

La finalidad de los textos refundidos ha sido expuesta por el Consejo de Estado²⁷⁸, máximo órgano consultivo, en numerosas ocasiones, señalando que su finalidad es la de recoger en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas, con dos efectos distintos: uno derogatorio que comporta que todas aquellas disposiciones cuyo contenido queda incorporado al nuevo texto quedan abrogadas como tales, aunque su contenido sí quede incorporado a aquél; otro efecto conservador, y en su caso,

²⁷⁸ Como muestra el Dictamen 906/2008, de 19 de junio, en el que, remitiéndose a su vez al Dictamen 1.736/2007. Asimismo, ha de señalarse que el contenido de un texto refundido, en palabras del Consejo de Estado en su Dictamen 1.399/2001, de 14 de junio, debe ser legítimo, completo y fiel. Legítimo, porque recoja tan sólo disposiciones con fuerza de ley que estén vigentes, por no haber sido derogadas ni declaradas inconstitucionales. Completo, porque abarque toda la normativa legal vigente en la materia objeto de refundición. Finalmente, el contenido del texto refundido debe responder fielmente al tenor literal de las disposiciones que se refunden, sin perjuicio de ligeros retoques en algunos preceptos para adaptarse a la situación actual o al rigor conceptual, debiendo tenerse presente que la elaboración de un texto refundido, aunque se trate de lo que la Constitución llama “texto único”, no es una tarea puramente mecánica, sino que requiere a veces algún ajuste para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos.

En su Dictamen de 28 de octubre de 2004, expte. n.º 2.515/2004, ya tuvo la oportunidad de precisar, siguiendo la doctrina constitucional, que la referida facultad habilita para realizar “algunas alteraciones en el texto literal de los preceptos objeto de refundición, en la medida en que sea necesario para clarificar una redacción unitaria del texto legal unificado, si bien con el límite de no establecer nuevos preceptos jurídicos que no estén ya expresamente incluidos en los textos legales que se refunden. Se trata de una labor técnica, que puede suponer una cierta tarea de interpretación e integración de posibles lagunas y antinomias, pero que ha de carecer de cualquier alcance innovador y que sólo se justifica en razón de la propia coherencia del texto normativo.

En efecto, la CE permite en su artículo 82.5 que, si el legislador así lo dispone, el Gobierno pueda, no ya transcribir sin más las normas que deben refundirse, sino actualizar, aclarar y armonizar las mismas, esto es, depurarlas a fin de asegurar su coherencia, de suerte que el texto refundido final que se ofrezca resulte completo y sistemático. Tal facultad, como ha señalado el Tribunal Constitucional (por ejemplo, Sentencia 13/1992, de 6 de febrero), permite “introducir normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido”. Ahora bien, el propio Tribunal también ha insistido en la ausencia de capacidad innovadora del texto refundido, advirtiendo que éste se limita a sustituir a las normas objeto de refundición, ocupando su lugar en el ordenamiento jurídico (Sentencia 194/2000, de 19 de julio).

En todo caso, corresponderá al orden jurisdiccional contencioso el control de los eventuales excesos de los textos refundidos en relación con los límites de la delegación.

actualizador, que se concreta en que las normas que son refundidas siguen formando parte plena del ordenamiento jurídico al quedar insertas en el nuevo texto.

Las facultades de refundición pueden alcanzar la actualización, la aclaración y la armonización para depurarlas y lograr su coherencia, permitiéndose, como así ha declarado el Tribunal Constitucional, introducir normas adicionales y complementarias para colmatar las lagunas; ahora bien, lo que no pueden tener los textos refundidos es capacidad innovadora, pues se han de limitar a sustituir a las normas que refunden ocupando su lugar en el ordenamiento jurídico.

Luego, aquí tenemos la primera idea base: nos encontramos ante un nuevo texto legal cuya pretensión es la de ser único y además con eficacia directa. Y esto es precisamente lo que dice el Preámbulo, *perseguir un texto único donde se renueven las reglas que ordenen el uso del suelo en todos los ámbitos que sea preciso, recogiendo en una sola ley todas las normas que regulen la protección la ordenación y el uso del suelo, incluyendo los espacios naturales.*

Con esta misma finalidad se justifica la incorporación de cuestiones que por su detalle debieran formar parte de un texto reglamentario. Sin embargo, en este punto, me permito manifestar mi sorpresa pues, amén de las numerosas remisiones al reglamento a lo largo del articulado, la afirmación es claramente contradictoria máxime cuando antes incluso de la entrada en vigor de la Ley, ya se anunciaron oficialmente hasta cinco iniciativas reglamentarias que a día de hoy no sólo se han hecho realidad sino que se han incrementado, justificándolas en que a pesar de la complitud del texto legal, la ley no agotaba la regulación de la materia en algunos aspectos, además de incorporar el contenido de algunos fallos judiciales.²⁷⁹

²⁷⁹ El Preámbulo del Reglamento de Planeamiento aprobado por Decreto 181/2018 reconoce que “...a pesar de la vocación de complitud de la nueva regulación legal, la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias no agota la ordenación de esta materia, en aspectos tales como la participación institucional y ciudadana, la cooperación interadministrativa, el contenido documental de los planes (en particular, del estudio económico-financiero) o el modo de cumplimiento de ciertos trámites (especialmente, los relacionados con el procedimiento de evaluación ambiental); del mismo modo, por llamada expresa del legislador, la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación requiere ser complementada en los aspectos relativos a los criterios y a la metodología de la evaluación, con el fin de conseguir de evitar la diversidad de interpretaciones en su aplicación....” O el Reglamento de Gestión y ejecución que se justifica en que “...viene a completar aquellos aspectos cuya concreción es precisa para un adecuado funcionamiento de las reglas que rigen la gestión y ejecución del planeamiento, asegurando que se cumple el principio proporcionalidad, en cuanto la norma recoge el contenido mínimo (¿?) imprescindible para asegurar el cumplimiento efectivo de lo dispuesto por la

A día de hoy, han visto la luz el Reglamento de Planeamiento de Canarias aprobado por Decreto 181/2018, de 26 de diciembre (BOC núm. 5, de 9 enero de 2019); el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias aprobado por Decreto 182/2018, de 26 de diciembre (BOC núm. 5 de 9 de enero de 2019); el Reglamento de Gestión y ejecución del planeamiento aprobado por Decreto núm. 183/2018, de 26 de diciembre (BOC núm. 5, de 9 de enero de 2019); Decreto núm. 25/2019, de 25 de marzo (BOC núm. 68 de 8 abril de 2019) por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su reglamento de organización; Decreto núm. 35/2019, de 1 de abril (BOC núm. 72, de 12 de abril), por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Observatorio de Paisaje de Canarias; la creación de la Oficina de Consulta Urbanística sobre ordenación del Territorio y urbanismo de Canarias, aprobada por Decreto núm. 26/2019, de 25 de marzo (BOC núm. 68, de 8 de abril de 2019); la creación del Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, mediante Decreto núm. 13/2019, de 25 de febrero (BOC núm. 49, de 12 marzo 2019).

1.- Principios básicos del régimen vigente.-

Los criterios de actuación de los que parte este nuevo texto legal son los siguientes:

- *Simplificación*, entendida como reducción de cargas y trámites excesivos e innecesarios, pero a la vez, clarificando procedimientos. Como ejemplos de ello se nos indica la sustitución de la licencia por la comunicación previa allí donde sea admisible; o de la necesidad de doble título habilitante (calificación/licencia); o la integración de la evaluación ambiental en el procedimiento de aprobación del instrumento de planeamiento.
- *Racionalización*, mediante una reordenación de las reglas y los instrumentos de intervención sobre el suelo. Por ejemplo, aclarando las esferas de actuación del planeamiento insular y general; actuación sobre los excesos regulatorios, etc.
- *Actualización* de la normativa para dar respuesta a las nuevas necesidades. Por poner un ejemplo, la renovación de la ciudad consolidada.

legislación del suelo...” La contradicción también es reconocida por el Reglamento de Intervención y Protección de la legalidad urbanística.

- *No regresión de las decisiones territoriales básicas.*- La simplificación, la racionalización y la actualización del marco normativo no puede implicar la vuelta atrás en las decisiones ya adoptadas que afectan al territorio y que por su trascendencia y consolidación se califican de estructurales. Es el caso de los ENP y de los incluidos en la Red Natura 2000, pero también es el caso de la contención en el consumo del suelo rústico, de la reconducción del uso residencial en el suelo rústico a los asentamientos; de la compacidad en el crecimiento de las ciudades, exigiendo la contigüidad del suelo urbanizable al urbano; o de la prohibición de clasificar nuevo suelo con destino turístico.

Respecto de los objetivos y principios rectores, el eje va a ser el principio constitucional de desarrollo sostenible, que no es otra cosa que lograr el difícil equilibrio de, por un lado, facilitar la actividad económica y social en los suelos aptos para el desarrollo, renovando las reglas aplicables, y paralelamente por otro, mantener la protección y conservación de los espacios y los suelos más valiosos de las islas.

Para ello asume como propios los principios y criterios de actuación de las Directrices de Ordenación General que incorpora, así como los principios de desarrollo territorial y urbano formulados por la legislación básica del estado y que se materializan en el art.3 del RDL 7/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana²⁸⁰.

²⁸⁰ El art.3 del RDL 7/2015 establece los siguientes *Principios de desarrollo territorial y urbano sostenible*.

1. *Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*

2. *En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:*

a) *La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*

b) *La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*

c) *La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.*

d) *La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.*

3. *Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que,*

¿Qué significa esto? Pues significa que las políticas públicas en esta materia deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Este principio de desarrollo territorial y urbano sostenible va a tener repercusiones importantes. Así, resulta de máximo interés la STS de 1 junio 2016, (rec. Casación

esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios económica y ambientalmente.

d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico

k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.

l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.”

1174/2015) en cuanto aquel va a suponer un límite a la discrecionalidad de la potestad de planeamiento y a la motivación de ésta .²⁸¹

El principio pone de relieve la necesidad de atender a un uso más racional de los recursos existentes, en concreto, del suelo, armonizando los requerimientos de todos los agentes que componen el sustrato productivo del país (propietarios, promotores, ecologistas, usuarios, administraciones) y el garante principal de ello es la Administración competente, al llevar a cabo las distintas políticas y actuación.

De ahí que en su desarrollo la Ley expresamente recoja, fiel a las legislaciones europeas, estatales y autonómicas y a la Jurisprudencia que, en cuanto afecten al medioambiente, las intervenciones públicas se atenderán a los siguientes principios:

- a) *Prevalencia de la protección ambiental* sobre la ordenación territorial y urbanística, acorde con la Ley Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establecida por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 1989 de ENP y de la Flora y fauna , en desarrollo del art.45 CE, que fue el que consagró como derecho fundamental el derecho a un medio ambiente adecuado y el deber de protegerlo.
- b) *Principio precautorio y de incertidumbre*²⁸², que significa que las decisiones que afecten al medioambiente deberán ser pospuestas cuando no se conozcan con

²⁸¹ En este caso concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2016 desestima el recurso de casación núm. 1174/2015 interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Valga y la Junta de Galicia contra la Sentencia de 12 de febrero de 2015 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo (sección segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia . El proceso versaba sobre la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación municipal y la anulación parcial de sus determinaciones referidas al suelo urbanizable de uso industrial por considerarlas totalmente injustificadas al existir suelo clasificado con tal uso en zonas aledañas, lo que contradice objetivos ambientales y va en contra del principio de interdicción de la arbitrariedad establecido en el art. 9.3 CE al no quedar justificado el hecho de que el anterior planeamiento clasificase parte de dichos terrenos como suelo no urbanizable de protección forestal ni como se han perdido de forma sobrevenida tales valores ambientales.

²⁸² La definición inicial del principio precautorio o de precaución se adoptó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Rio de Janeiro en 1992, al señalar que: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. El principio de precaución se menciona en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Pretende garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente mediante tomas de decisión preventivas en caso de riesgo. No obstante, en la práctica, su ámbito de aplicación es mucho más amplio y se extiende asimismo a la política de los consumidores, a la legislación de la Unión Europea (UE) relativa a los alimentos, a la salud humana, animal y vegetal. Recogido también en la Ley Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Conforme a la Comunicación [COM(2000) 1 final] sobre el recurso al principio de precaución, puede invocarse el principio de precaución cuando un fenómeno, un producto o un proceso puede tener efectos potencialmente peligrosos identificados por una evaluación científica y objetiva, si dicha evaluación no

suficiente detalle sus consecuencias en cuanto a los posibles daños irreversibles sobre elementos autóctonos y otros elementos merecedores de protección.

- c) *Principio preventivo* que significa que las decisiones relativas a la prevención y ataque a las causas de disminución de la sostenibilidad o sus amenazas se priorizarán sobre las restauradoras.

Ambos principios, el precautorio y el preventivo, parecen idénticos pero hay un matiz y está en el grado de conocimiento que se tenga de los efectos perjudiciales para el medio ambiente.

- d) *Principio de mínimo impacto* de las actividades perjudiciales para el medio ambiente.
- e) *Principio de equidad intra e intergeneracional* que garantice las posibilidades y oportunidades de uso a todos los sectores de la sociedad y a las generaciones futuras.
- f) *Principio de no regresión de los espacios naturales*, que implica que “la protección del medio ambiente, asegurada por las disposiciones legislativas y reglamentarias, solo puede ser objeto de mejora constante”. Descarte por tanto de todas aquellas medidas que conlleven a disminuir o afectar negativamente los niveles de protección ya alcanzados, salvo que esté debidamente justificado.

A partir de esos presupuestos, la ley afirma que se limita a adecuar ese principio general de desarrollo sostenible a los tiempos y las necesidades actuales de la sociedad canaria. En este sentido, sin menoscabo de otros valores, incorpora y destaca el paisaje, la movilidad sostenible, la eficiencia energética y la igualdad de género, que pueden calificarse de criterios universales. Pero, además, recoge como parámetro de sostenibilidad la necesidad de acomodar la ordenación y la intervención a las modalidades particulares de ocupación y uso del territorio que se dan en las islas, de forma que, sin menoscabo de la protección, la regulación se acerque a la realidad insular.

permite determinar el riesgo con suficiente certeza. El recurso al principio se inscribe, por tanto, en el marco general del análisis de riesgo (que incluye, al margen de la evaluación del riesgo, la gestión del riesgo y la comunicación del riesgo) y, más concretamente, en el marco de la gestión del riesgo que corresponde a la fase de toma de decisiones. La Comisión subraya que el principio de precaución solo se puede invocar en la hipótesis de un riesgo potencial, y que en ningún caso puede justificar una toma de decisión arbitraria.

Establecidas las normas sustantivas, solo queda dar cuenta del papel que corresponde a cada administración pública, y las relaciones entre ellas. Pues bien, el criterio rector del reparto competencial que efectúa la ley será la garantía de la autonomía de cada Administración pública; autonomía para ejercer sus competencias sin injerencias indebidas de otras entidades públicas, teniendo como referencia en todo momento el artículo 137 CE, que a la vez que reconoce aquella autonomía, legitima la cooperación, la colaboración y, en su caso, la coordinación interadministrativa, en atención a los intereses públicos concurrentes.

Este cambio se traduce en una total correspondencia entre la competencia para formular y aprobar un instrumento y la Administración territorial sobre la cual se proyecta aquél. Se sustituye así el tradicional denominado procedimiento *bifásico* por un procedimiento *monofásico*, que se plantea en paralelo con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica preceptivo, siguiendo la Ley estatal de evaluación ambiental de 2013 (con derogación de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre) en el que la administración competente, en régimen de autonomía, tiene la responsabilidad de aprobar el instrumento de ordenación. En este caso, la intervención de las administraciones afectadas distintas de la competente para aprobarlo se verifica mediante la emisión de informes preceptivos sobre sus competencias, no sobre legalidad, y menos aún sobre cuestiones de oportunidad, quedando el control de legalidad previo en la administración promotora y el posterior al régimen de control establecido por la legislación de régimen local, sin perjuicio del control de los tribunales de justicia. No obstante, en cumplimiento del principio de lealtad institucional y seguridad jurídica, si el órgano informante de la Administración autonómica advirtiera que existe algún aspecto del plan sometido a informe del que pudiera resultar una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, lo pondrá en conocimiento de la Administración promotora del plan, basándose estrictamente en criterios de legalidad. La intervención mediante informes sobre competencias es la fórmula de participación de la Administración General del Estado en los planes que le afectan (costas, aeropuertos).

Otra medida es la eliminación de los supuestos de intervención basados en el juego de dos títulos habilitantes, con la excepción de los usos de interés público y social en suelos rústicos, en los que la licencia municipal precisa de la previa declaración insular

de ese interés -si bien no tiene naturaleza de título habilitante en tanto que necesaria pero no suficiente para legitimar la actuación-.

Pero por otra parte, como queda dicho, la autonomía es compatible con los mecanismos de colaboración y cooperación, en especial cuando se trata de administraciones pequeñas de capacidad limitada, que tienen derecho a la asistencia de la Administración autonómica y del cabildo correspondiente. De igual modo, aquella garantía es compatible con mecanismos de subrogación y de sustitución en casos de incumplimiento de sus obligaciones, cuando afecten a las competencias e intereses de otras administraciones públicas.

En cualquier caso, los principios rectores de las relaciones interadministrativas, tales como el respeto de la autonomía, la lealtad institucional, la colaboración, la cooperación y la propia responsabilidad, son imprescindibles para llevar a buen fin las tareas que cada administración tiene encomendadas y, lo más importante, para la consecución de los objetivos establecidos por esta ley.

2.- La articulación del proceso de evaluación ambiental.-

La segunda esfera donde se manifiesta este cambio competencial , además del ya señalado de la utilización de un procedimiento monofásico con informe preceptivo previo es en materia de evaluación ambiental. La fórmula utilizada es que la aprobación, modificación sustancial y adaptación de los instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística se someterán al procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, esto es, la denominada evaluación ambiental estratégica, en los términos contemplados en la legislación básica estatal y en la propia ley.

En el marco de este procedimiento de evaluación ambiental, se distingue entre el órgano sustantivo, que será el órgano competente para la aprobación del correspondiente instrumento; y órgano ambiental, que según se trate de instrumentos autonómicos, lo será el órgano que designe el Gobierno de Canarias; en los instrumentos insulares, lo será el órgano que designe el cabildo o, previo convenio, el órgano ambiental autonómico; y en el caso de los instrumentos municipales, lo será el que pueda designar el ayuntamiento, si cuenta con los recursos suficientes o, previo convenio, podrá optar

entre encomendar esa tarea al órgano ambiental autonómico o bien al órgano ambiental insular de la isla a la que pertenezca.

No obstante lo anterior, en los municipios de menos de 100.000 habitantes de derecho, la evaluación ambiental de la ordenación urbanística estructural de los planes generales de ordenación, así como en los casos de modificación sustancial de los mismos, corresponderá al órgano ambiental autonómico.

Ambos órganos, sustantivo y ambiental deberán tener separación funcional y orgánica de acuerdo con la normativa europea y estatal.

Junto a este procedimiento de evaluación ambiental estratégica, la Ley también regula aunque no se explica el por qué de su regulación aparte, la evaluación ambiental de proyectos, que igualmente ha de realizarse conforme a lo previsto en la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. El órgano ambiental será igualmente el que designe la administración competente para autorizar o aprobar el proyecto, debiendo garantizarse la debida separación funcional y orgánica respecto del órgano sustantivo en los términos previstos en la legislación estatal básica.

La decisión que adopte el citado órgano ambiental tendrá el carácter de informe preceptivo y determinante.

Aquí merece la pena detenerse a realizar una reflexión. Según vimos anteriormente y acreditamos con la exposición de motivos de la propia Ley, el criterio rector del reparto competencial es la garantía de la autonomía de cada Administración pública; autonomía para ejercer sus competencias sin injerencias indebidas de otras entidades públicas, teniendo como referencia en todo momento el artículo 137 CE, que a la vez que reconoce aquella autonomía, legitima la cooperación, la colaboración y, en su caso, la coordinación interadministrativa, en atención a los intereses públicos concurrentes. E igualmente vimos como este criterio rector venía a dar respuesta a las reivindicaciones de la FECAM durante la tramitación del texto normativo.

Sin embargo, en el caso del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, a la hora de designar al órgano ambiental en los instrumentos insulares, la Ley prevé que lo será el órgano que designe el cabildo o, previo convenio, el órgano ambiental autonómico; y en el caso de los instrumentos municipales, lo será el que pueda designar

el ayuntamiento, si cuenta con los recursos suficientes o, previo convenio, podrá optar entre encomendar esa tarea al órgano ambiental autonómico o bien al órgano ambiental insular de la isla a la que pertenezca. Asimismo que en los municipios de menos de 100.000 habitantes de derecho, la evaluación ambiental de la ordenación urbanística estructural de los planes generales de ordenación, así como en los casos de modificación sustancial de los mismos, corresponderá al órgano ambiental autonómico.

Como puede observarse tres excepciones a la regla general de que cada Administración ejerce sus competencias tanto en lo referente a la aprobación del instrumento respectivo por el órgano sustantivo como a la realización de la evaluación ambiental estratégica por el correspondiente órgano ambiental.

1º.- Evaluación ambiental estratégica de instrumentos de ordenación insular por parte del órgano ambiental autonómico a través de Convenio.

2º.- Evaluación ambiental estratégica de instrumentos de ordenación municipal por el órgano ambiental insular o autonómico a través de Convenio de encomienda, ya sea por razones de oportunidad o por razones de insuficiencia de recursos.

3º.- Evaluación ambiental estratégica por el órgano ambiental autonómico de la ordenación estructural de PGO de municipios de menos de 100.000 habitantes o modificaciones sustanciales de los mismos.

Recordamos que los arts. 55 y ss. de la LRBRL enmarcan las relaciones interadministrativas entre la Administración del Estado, de las CCAA y local en la necesaria coordinación y eficacia administrativa, así como en el principio de lealtad institucional, información mutua, cooperación económica, técnica y administrativa, suscripción de convenios y otras fórmulas consorciadas.

También la Ley 8/2015 de Cabildos Insulares recoge en el marco de las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los Cabildos Insulares fórmulas de cooperación y colaboración voluntarias, materializándose mediante convenios de colaboración en virtud de los cuales podrán coordinar sus políticas de fomento dirigidas a un mismo sector, distribuir las subvenciones otorgadas por una de ellas con referencia al ámbito territorial o población de otra, ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes, compartir las sedes, locales o

edificios que sean precisos para el desarrollo de competencias concurrentes; ceder y aceptar la cesión de uso de bienes patrimoniales, desarrollar actividades de carácter prestacional y adoptar las medidas oportunas para alcanzar cualquiera otra finalidad de contenido análogo a las anteriores.

El art. 47 Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público define a los Convenios como los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común. Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas. La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

A pesar de la amplitud de la fórmula del convenio de colaboración, nada se dice acerca de la utilización de esta fórmula para la distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas en general o para el desarrollo del procedimiento de evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento de competencia de una Administración pública por otra distinta, en particular. Lo que sí está claro es que la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público exige al regular los Convenios que éstos incluyan en su contenido entre otras cuestiones el objeto del mismo, las actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos, así como las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes.

Bajo la denominación de *Convenios de competencias*, RODRIGUEZ DE SANTIAGO²⁸³ incluye aquellos que de forma más o menos amplia inciden en el sistema de distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas, ya sea

²⁸³ RODRIGUEZ DE SANTIAGO José María. (1997) “Los Convenios entre Administraciones Públicas”. Ed Marcial Pons, Madrid 1997. Pp. 257 y ss.

delimitando la esfera de atribuciones en una determinada materia a través del acuerdo interpretativo, ya sea mediante la transferencia, delegación o encomienda de funciones públicas entre las partes suscribientes del convenio.

A juicio del autor, siguiendo en este punto a GALLEGO ANABITARTE²⁸⁴, hablaremos de *transferencia competencial* cuando una administración pública traslada a favor de la otra una competencia para que sea ejercida por ésta en régimen de independencia, produciéndose un cambio de titularidad de la correspondiente competencia, que pasa a ser propia de la Administración que la recibe aunque la Administración *transfirierte* ejerce un control de legalidad sobre el ejercicio de la competencia por parte de la Administración transferida.

Por su parte, hablaremos de *delegación* cuando sin existir traslado alguno de la titularidad de una competencia, que continúa en una Administración, otra distinta la ejerce en nombre propio y bajo su propia responsabilidad. En este caso, la Administración delegante ejerce facultades de tutela o control no sólo jurídico sino material o de oportunidad que se manifiesta en la posibilidad de dictar instrucciones o resolver recursos contra actos dictados por la administración delegada.

Por último, mediante la *encomienda o gestión ordinaria de servicios o asignación*, la administración encomendada ejerce competencias ajenas pero actuando en nombre y como mandataria, bajo la responsabilidad, de la entidad encomendante. Esto justifica que ésta última ostente intensas facultades de tutela jurídica, material e incluso orgánica.

Si en desarrollo del principio de autonomía local corresponde a las leyes del estado y de las CCAA establecer, en función de la distribución de competencias asignada constitucionalmente, dotarlo de contenido atribuyendo a las entidades locales su grado de participación en las distintas esferas de acción pública, esto es, sus competencias, habrá que ver si mediante la utilización de fórmulas convencionales es posible alterar dicha asignación competencial, habida cuenta que la propia legislación estatal básica establece que la competencia es irrenunciable debiendo ejercerse por los órganos que la tengan atribuida como propia salvo que se acuda a fórmulas como la delegación o la

²⁸⁴ GALLEGO ANABITARTE, Alfredo.(1990) *Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda*. En Revista de Administración Pública, núm. 122. Mayo-Agosto 1990, pp 35 y ss.

encomienda de gestión, donde no se produce alteración de la titularidad de la competencia aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio (art.8 Ley 40/2015).

Descartada la transferencia de competencias interadministrativas mediante convenio en tanto aquella únicamente puede realizarse a través de los correspondientes Estatutos de Autonomía y leyes de transferencia, respecto de la delegación y fuera de los supuestos previstos legalmente, RODRIGUEZ DE SANTIAGO opina que el acto por el que se lleve a cabo la delegación de competencias, en tanto supone una modificación del orden objetivo regulador de las mismas, ha de tener naturaleza normativa, siendo necesaria una aceptación de la Administración que la recibe, confundiendo la concurrencia de voluntades de la Administración delegante y delegada con la instrumentación a través de un Convenio, como acuerdo de voluntades de naturaleza contractual, aunque en este específico caso el convenio carece de esa naturaleza “contractual”, haciendo referencia más bien a una norma reglamentaria que por disposición legal requieren de la concurrencia de otra voluntad para desplegar efectos, convirtiéndose el convenio así en la aceptación formal.

Por último, en el caso de la encomienda, no supone modificación del régimen objetivo de la competencia, ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, reservándose este supuesto para la realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de las entidades por parte de otras siempre que entre sus competencias entren dichas actividades, y ello por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, aunque el art.11 Ley 40/2015 prevé expresamente que dichas encomiendas no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. La entidad encomendante será responsable de dictar cuantos actos de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de la encomienda. En este último caso está expresamente recogida la instrumentación a través del correspondiente convenio entre las dos Administraciones.

A propósito del parecer de las entidades locales respecto de la asignación de la competencia para la evaluación ambiental, hemos de recordar aquí el criterio de la

FECAM sobre el tema²⁸⁵, resaltando que “...*En materia ambiental, desde la FECAM siempre defendimos que nada impedía que el legislador autonómico atribuyera la competencia (órgano ambiental) a otras Administraciones, en la línea de lo que prevé la legislación estatal de evaluación ambiental. En consecuencia también nos congratula el que el Anteproyecto deje de considerar a la COTMAC como el único órgano ambiental y permita que Cabildos y Municipios ser también órganos ambientales siempre y cuando cuenten con recursos suficientes...*”.

La suficiencia de medios, más que cuestiones de orden jurídico, también parece ser el argumento que esgrimieron los Cabildos²⁸⁶ al formular sus alegaciones al Anteproyecto, sobretodo respecto de aquellas administraciones de escaso tamaño donde la implantación de un órgano ambiental desvinculado del sustantivo supondrá un esfuerzo inasumible en el plano económico o funcional.

A día de hoy, con el órgano ambiental autonómico constituido²⁸⁷, creados y constituidos los órganos ambientales de los siete Cabildos²⁸⁸, y de algunos Ayuntamientos²⁸⁹, el objetivo pretendido con la Ley 4/2017 en lo que respecta al realce del principio de autonomía local y de aplicación del principio de subsidiariedad ampliando el abanico de competencias de las distintas Administraciones locales, en concreto en el desempeño de la función pública de la evaluación ambiental estratégica de planes y de proyectos cuya aprobación les compete, ha sido frustrado. Si bien es cierto que la norma permite a las entidades locales optar, salvo excepciones tasadas, entre un órgano ambiental propio, en el caso de los municipios que cuentan con

²⁸⁵ Informe emitido por la FECAM con fecha 5 de abril de 2016 al Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias.

²⁸⁶ Informe emitido por el Cabildo de Gran Canaria aprobado por el Consejo de Gobierno con fecha 13 de abril de 2016 al Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias.

²⁸⁷ DECRETO 13/2019, de 25 de febrero, por el que se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (BOC 12 marzo 2019)

²⁸⁸ C.I. El Hierro: Comisión de Evaluación Ambiental insular de El Hierro, creada por modificación del Reglamento Orgánico aprobada definitivamente el 25 abril de 2018 (BOP Santa Cruz Tenerife núm55, de 7 mayo 2018); C.I. La Gomera: Comisión de evaluación ambiental de La Gomera creado por acuerdo de 3 noviembre de 2017; C.I. Gran Canaria: Órgano de evaluación ambiental creado por acuerdo plenario de 4 junio 2018 (BOC númm.121, de 25 junio 2018); CI La Palma: Comisión de Evaluación ambiental creada por acuerdo de 2 noviembre de 2017; C.I. Fuerteventura: órgano ambiental de evaluación estratégica y órgano ambiental de evaluación de proyectos, creados por acuerdo plenario de 29 enero 2018 (BOP Las Palmas núm. 18, de 9 febrero 2018); C.I. Tenerife: Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife, creada por acuerdo de 6 octubre 2017 (BOP Santa Cruz Tenerife núm. 92, de 1 agosto 2018); C.I. Lanzarote: Órgano de evaluación ambiental creado por acuerdo de 30 agosto 2018.

²⁸⁹ Entre otros, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria: Comisión de Evaluación ambiental de Planes creada por acuerdo plenario de 27 abril 2018 (BOP Las Palmas núm. 70, de 20 de junio 2018)

recursos, o conveniar una encomienda con la Administración insular o autonómica, lo cierto es, dado el elenco de convenios publicados en los boletines oficiales, la mayoría de las entidades han optado por entregar, por no decir renunciar, a esta nueva competencia a manos de los órganos ambientales “superiores”, ya sea Cabildos o CCAA, sin que en muchos casos pueda justificarse la insuficiencia de medios²⁹⁰.

Varias cuestiones se suscitan de la lectura de estos “Convenios tipo” Administración Local-Administración de la CCAA.

La primera de ellas hace referencia al contenido dispar del Convenio respecto de las funciones encomendadas, según se trate de evaluación ambiental de planes o estratégica, o evaluación de impacto ambiental de proyectos. En el primer caso, evaluación ambiental estratégica, el art. 86.6 Ley 4/2017 habla de *previo convenio podrá encomendar dicha tarea*. A través de los convenios analizados²⁹¹ los ayuntamientos encomiendan al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación urbanística que corresponda tramitar al respectivo Ayuntamiento; además, la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad tramitará los procedimientos mencionados, procediendo a someter los expedientes a la COTMAC u órgano ambiental autonómico a los efectos del pronunciamiento ambiental que proceda

²⁹⁰ El Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Telde y la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias para la encomienda de la evaluación ambiental estratégica de la revisión parcial del PGO de Telde publicado en el BOC núm. 12 de 18 enero de 2019 (más de un año después de la entrada en vigor de la Ley 4/2017) justifica de esta manera el convenio: “...*Que con fecha 29 de junio de 2018, y mediante el pertinente acuerdo plenario la Corporación municipal de Telde, solicitó a la Consejería competente en materia de política territorial del Gobierno de Canarias la encomienda para que la COTMAC/Órgano ambiental autonómico, -para el caso que este ya hubiera sido constituido y los procedimientos no hubieran finalizado-, asuma la competencia para la Evaluación Ambiental Estratégica del expediente indicado, donde se refleja y deja constancia que teniendo en cuenta la reciente entrada en vigor de la Ley, el Ayuntamiento no ha podido aún determinar los recursos necesarios, personales, materiales y económicos con que habrán de dotar el órgano ambiental municipal, y teniendo en cuenta que sus miembros deberán cumplir los requisitos legales de autonomía, especialización y profesionalidad exigidos a esta clase de órganos por la legislación de evaluación ambiental, no es previsible que en breve plazo pueda ser constituido, lo cual puede producir la paralización "sine die", o demoras importantes de la tramitación normal del expediente mencionado, con los consiguientes perjuicios para el Municipio (y en su caso, particulares afectados)...*”...Por tanto, el Ayuntamiento de Telde considera oportuno encomendar a la COTMAC/Órgano ambiental autonómico la competencia para realizar todos los trámites necesarios que culminen el procedimiento de Evaluación ambiental del expediente detallado.” El municipio de Telde cuenta con más de 100.000 habitantes.

²⁹¹ Convenio Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad y el Ayuntamiento de Arona (Tenerife) BOC núm. 89, de 10 de mayo 2019; Convenio con el Ayuntamiento de Telde (Gran Canaria) BOC núm. 11 de 17 enero 2019; Convenio con el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria) BOC núm. 54, de 19 marzo 2019; entre otros.

y hasta la finalización de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica. De ello podemos deducir que se trata de un traslado íntegro de la competencia sobre el procedimiento de evaluación ambiental que abarca no sólo las tareas preparatorias previas de consultas, análisis de datos, elaboración de documento de alcance del estudio ambiental estratégico, análisis técnico y de impactos y declaración ambiental estratégica, en cuanto que aquella incluye como vimos los pronunciamientos ambientales que procedan.

Obviamente, conforme al concepto legal de encomienda recogido en la Ley 40/2015 no podemos hablar estricto sensu de tal técnica administrativa, en tanto aquella, conforme al art.11 del citado texto legal, no puede suponer cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante, el Ayuntamiento, dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda (pronunciamientos ambientales que procedan). Pareciera más bien, que lo que el Ayuntamiento está realizando a través de este Convenio es una *delegación*, esto es, sin existir traslado alguno de la titularidad de dicha competencia, que continúa en la Administración municipal, sí transfiere su ejercicio al órgano autonómico que la ejerce en nombre propio y bajo su propia responsabilidad. La posibilidad de la delegación en el ámbito local está prevista en el art.27 LRBRL aunque de arriba abajo, esto es, de la CCAA a las entidades locales y no viceversa, aunque nada impide que ésta pudiera practicarse en el marco de las fórmulas de cooperación voluntaria del art.57 LRBRL, con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por el contrario, en la evaluación ambiental de Proyectos, la DA primera, apdo. 4 prevé que el órgano ambiental sea el que designe la administración competente para autorizar o aprobar el proyecto, debiendo garantizarse la debida separación funcional y orgánica respecto del órgano sustantivo en los términos previstos en la legislación estatal básica. A diferencia de la evaluación ambiental estratégica, en este caso no se contempla de forma explícita la posibilidad de encomienda. Sin embargo, los convenios analizados²⁹²,

²⁹² Convenio entre la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad con el Ayuntamiento de La Laguna BOC núm. 49 de 12 marzo de 2019; Convenio con el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana (BOC núm. 49 de 12 de marzo)

a diferencia de los anteriores, *encomiendan* a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, u órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de Canarias, *la realización de las actividades de carácter material o técnico*, en relación a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de aquellos proyectos que deba aprobar el propio Ayuntamiento, resultando que, *al tratarse de una encomienda de gestión, el órgano ambiental autonómico se encargará de la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, mientras que el órgano municipal competente dictará la resolución que culmine los citados procedimientos* (esto es, el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna dictará la resolución de la declaración de impacto ambiental -si se tratara de evaluación de impacto ambiental ordinaria- o la resolución por la que se emita el informe de impacto ambiental -si se tratara de evaluación de impacto ambiental simplificada-). En este caso sí nos encontramos ante una auténtica encomienda de gestión conforme a lo dispuesto en la Ley 40/2015.

En el supuesto de que la designación de los Municipios recaiga en el órgano ambiental de los Cabildos²⁹³, la cobertura está garantizada por lo dispuesto en el art.11 de la Ley 8/2015 de Cabildos Insulares de prestación de asistencia jurídica, técnica y administrativa, conforme a lo establecido en el reglamento que se establezca y con el oportuno régimen de financiación, ello sin perjuicio obviamente de acudir a la fórmula de la encomienda de gestión o delegación con las precisiones ya realizadas.

La segunda de las cuestiones suscitadas es que los Convenios plantean la inexistencia de gastos que requieran el establecimiento de un sistema de financiación en el mismo (afirmación por otra parte cuestionable en el caso del órgano ambiental autonómico que asume la competencia), considerando que los derivados del cumplimiento de lo acordado no implican incremento de los programas ordinarios de gasto e inversión de cada administración, que asumirá con sus propios medios económicos las acciones a emprender en cumplimiento de este Convenio. Cualquier necesidad de financiación conjunta que pudiera surgir será, en su caso, objeto de acuerdo y formalización en un nuevo Convenio específico. Asimismo el Convenio no reviste carácter contractual, sin perjuicio de los procesos de contratación administrativa que fueran necesarios para su buen fin, y que en todo caso seguirán los procedimientos contemplados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al

²⁹³ Convenios suscritos entre el Cabildo de Fuerteventura y los Ayuntamientos de La Oliva, Puerto del Rosario, Antigua, Betancuria y Pájara.

ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y demás normativa de aplicación, lo que debiera recogerse en los Convenios que se suscriban.

3.- La confirmación del modelo por el Tribunal Constitucional

Al cierre del presente estudio²⁹⁴ se ha tenido conocimiento de la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-EN Marea en el Congreso de los Diputados contra algunos preceptos de la Ley 4/2017 del suelo y de los Espacios naturales protegidos de Canarias, básicamente por afirmar que la citada Ley debilita el ejercicio de la potestad autonómica de planeamiento y la protección del medio ambiente en el archipiélago canario, invadiendo las competencias estatales establecidas en materia de protección del medio ambiente y régimen local (art. 149.1.18 y 23 CE), vulnerar los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art.9.3CE) y autonomía local (art. 137 y 140 CE) y por infringir los arts. 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias en relación con el art. 148.1.3 CE.

Antes de entrar a la resolución de recurso, el TC precisa algunas cuestiones: en primer lugar la reforma de que ha sido objeto del Estatuto de Autonomía de Canarias por LO 1/2018, de 5 noviembre, definiendo las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente y reforzando el papel de los cabildos insulares como instituciones autonómicas en relación con tales competencias.

Así, el art.156 del Estatuto Autonomía (EAC) incluye dentro de la competencia exclusiva de ordenación del territorio (y del paisaje), a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que

²⁹⁴ La Sentencia del Tribunal Constitucional, dictada el 20 de junio de 2019, a la finalización del presente estudio está aun pendiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. En su fallo declara la inconstitucionalidad y la nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 4/2017: apartados 5 y 6b) del artículo 60; el inciso “ con independencia de su clasificación y calificación urbanística” del art. 123.4; e inciso “ A tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que , teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir , sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante” del artículo 174.2. Son conformes a la Constitución el término “instalaciones” del artículo 36.1.a) y el inciso “ sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1.a) de la presente ley” del artículo 63.1; los incisos “extractivo” y “ de infraestructura” del artículo 59.1 y los apartados 3 y 4 del mismo precepto; y el artículo 126 de la Ley 4/2017, de 13 de julio , del suelo y de los espacios naturales de Canarias, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado, respectivamente, en los fundamentos jurídicos 6, 8B)a) y 10 B) de la Sentencia.

inciden en los mismos; b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial, así como su gestión; y c) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. El art.157 la ordenación del litoral, que incluye respetando el régimen general de dominio público, a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; c) La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario cuando no sean de interés general; e) La atribución de los servicios que se presten en playas y demás lugares del litoral, en coordinación con las entidades locales; f) El informe previo de la Comunidad Autónoma sobre la ejecución de obras de interés general en el litoral canario; y d) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental. Y, por último, el art. 158, las competencias en materia de urbanismo: a) El régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos; b) El régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establezca para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad, que incluye, en todo caso, la clasificación, categorización y subcategorización, así como los derechos y deberes asociados a ellos; c) Los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; d) La política de suelo y vivienda, los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la urbanización, la edificación y el uso del suelo y el subsuelo; y e) La protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

Por otra parte, el art.70 EAC establece que los Cabildos insulares, como instituciones de la Comunidad autónoma, ejercerán funciones ejecutivas de carácter insular en el marco

y dentro de los límites de la legislación aplicable entre otras, en las materias de ordenación del territorio, conservación y administración del parque público de vivienda y protección del medio ambiente.

No se menciona el urbanismo...

La segunda precisión del TC es la reforma parcial de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre.

Sin perjuicio de reseñar al final el fallo de la sentencia dictada y la repercusión sobre el contenido de la Ley, nos detendremos en el análisis de las consideraciones jurídicas realizadas por el Tribunal respecto de aquellas cuestiones que inciden en el objeto de esta tesis. En el FJ 9, se analiza la impugnación de aquellos preceptos en los que se regula la elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística, cuestionándose el papel atribuido a los cabildos insulares en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación ambiental (aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales-PORN-), y la limitación de la intervención autonómica a la emisión de un informe, con distinto alcance y contenido (emisión de informe único preceptivo y vinculante sobre cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico, no de legalidad), en relación con todos los instrumentos de planificación ambiental y territorial (PIO/PORN, Planes Territoriales y Planes Generales; o no vinculante (PRUG y Proyectos de Interés) o la recepción de una simple comunicación (ordenanzas provisionales).

Pues bien, se reprocha por los recurrentes que la elaboración y aprobación por los cabildos de los planes insulares, cuando cumplen funciones de PORN, vulneran e art. 149.1.23 CE al contradecir el mandato de la Ley 42/2007 del patrimonio natural y de la biodiversidad, minorando además el rol de la comunidad autónoma que hace dejación de sus competencias autonómicas. Sin embargo el Tribunal reitera su doctrina, como hemos tenido ocasión de analizar a lo largo de éste trabajo, que precisamente en los ámbitos de competencia autonómica es a la CCAA a quien corresponde especificar las atribuciones a los entes locales ajustándose y ponderando el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados, pudiendo ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones y asignando un papel

protagonista a los entes locales, tutelando el interés supramunicipal atribuido a la CCAA con la inserción en el procedimiento de elaboración de un informe preceptivo, trámite idóneo como técnica para asegurar la presencia de intereses supralocales que convierte la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. Pero es que además, recuerda el Tribunal, la CCAA dispone de otros mecanismos que le aseguran controlar y supervisar los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación, garantizando la tutela efectiva de los intereses supralocales y el control de legalidad como son las directrices de ordenación, la sustitución en casos de incumplimiento o la suspensión de la vigencia de los instrumentos de planeamiento cuando existan razones justificadas.

El juicio de constitucionalidad queda completado por el papel que conforme al Estatuto de Autonomía vienen llamados a desempeñar los Cabildos insulares en su doble condición de instituciones de la comunidad autónoma y órganos de gobierno de la isla, pues el Estatuto contempla la posibilidad de que la CCAA ejerza sus competencias bien por su propia Administración, bien, cuando lo justifiquen los principios de subsidiariedad, descentralización y eficiencia, a través de los cabildos insulares, o incluso a través de delegación o transferencia, atribuyéndoles directamente las funciones ejecutivas en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente.

La segunda materia que analizaremos será el juicio sobre los arts 123 y 126 relativos a los proyectos de interés insular o autonómico (FJ 10). Consideran los recurrentes que infringen el principio de planificación previa de la legislación estatal básica, al permitirse su ejecución de forma autónoma al margen del planeamiento insular o de las directrices; pero además, por el hecho de que puedan ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística. Respecto a la primera de las cuestiones, después de confirmar que los Proyectos de interés insular o autonómico son instrumentos de ordenación territorial, el TC afirma que *es decisión de las comunidades autónomas determinar qué instrumentos de planificación territorial y urbanística adopta para la ordenación de su territorio, cómo se ha de denominar y cuál ha de ser su contenido...* Además, aclara que la simple lectura del precepto de la

legislación estatal del suelo (art. 20.1.a) TRLSU) pone de manifiesto que el mismo no impone con carácter básico una planificación previa sino que se limita a establecer un criterio básico para la utilización del suelo, esto es, urbanizar el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifican, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural (FJ 8 A).

Respecto de la prevalencia de las determinaciones de los Proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular y municipal, el TC aclara que la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística como principio básico de la Ley y la consideración del Plan insular como PORN en su caso matiza aquella prevalencia de los Proyectos de interés insular o autonómico, pues no se aplicará a aquellos casos en que el Plan insular tenga la condición de PORN con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal.

Por último, y en cuanto a la posible vulneración de la regulación de los Proyectos de interés insular o autonómico del principio de autonomía local consagrado en los arts. 137 y 140 CE por infracción del art. 25.2.d) y f) Ley 7/1985 de régimen local, al permitir su ejecución con independencia de su clasificación y calificación urbanística y exigir la adaptación a los mismos del planeamiento municipal con ocasión de la primera modificación que afecte a dicho suelo, el TC después de recordar el sometimiento a control del uso de conceptos jurídicos indeterminados para configurar los presupuestos que permitan tales instrumentos (tales como la urgencia y el carácter sobrevenido) que deberán quedar acreditados en el expediente, y la necesidad de adaptación por la presencia de un interés supramunicipal, recuerda que tales Proyectos tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades consideradas estratégicas pero que son definidas de forma abierta o indeterminada –“ de forma análoga”- Es por ello que discrepa de la posibilidad de que puedan prescindir de la clasificación y la calificación urbanísticas donde sí advierte *un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía “que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.(...) La presencia del interés supralocal en las actuaciones estratégicas abiertamente definidas no es suficiente para poder autorizar su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio*

en cuyo territorio se van a asentar. De ahí que declare la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “ con independencia de su clasificación y calificación urbanística”.

VI. LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL: PROBLEMAS Y CRITERIOS.

Una vez analizada la articulación de la autonomía local en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la legislación canaria, veremos a continuación cómo la administración autonómica, fundamentalmente a través de su órgano de deliberación, consulta y decisión en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias, la COTMAC, ha llevado a cabo su aplicación y las disfunciones que han podido producirse en el desarrollo de las relaciones entre las distintas administraciones implicadas; a continuación analizaremos a través de ejemplos concretos cómo se han resuelto dichas disfunciones desde el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A) La actuación de la COTMAC.

El 16 de enero de 2002²⁹⁵ se da inicio a un camino que ha durado 14 largos años. De toda esta andadura, varias son las cuestiones en las que considero oportuno realizar un

²⁹⁵ Mediante Providencia de la Alcaldía de 16 enero 2002, de la que di fe como Secretaria de la Corporación, se ordena proceder a la redacción de los correspondientes informes técnicos y jurídicos necesarios para la tramitación, una vez redactado el documento por el estudio externo DELFOS, bajo la dirección del ingeniero de caminos D. Juan Santamera y el arquitecto, D. Luis Lasso, del instrumento de planeamiento denominado Avance del Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario para su adaptación al Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias. El citado avance fue aprobado por acuerdo plenario de 20 de marzo de 2002. Aprobación inicial mediante acuerdo plenario de 5 septiembre de 2005. Un año más tarde, el Ayuntamiento rescinde el contrato con el estudio DELFOS y encomienda la redacción a la empresa pública GESPLAN. El 25 junio de 2011, el Ayuntamiento Pleno adopta acuerdo relativo a declaración de caducidad y reproducción de la iniciativa del procedimiento de revisión, disponiendo la conservación de todos los trámites efectuados, asumiendo la dirección de la redacción y tramitación un nuevo equipo integrado por personal del Ayuntamiento, de lo que tomó conocimiento la COTMAC por acuerdo de 30 noviembre 2011. El 13 diciembre de 2012 se aprueba el Informe de Sostenibilidad Ambiental y documento de síntesis de ordenación estructural de la Revisión, comenzando con ello el procedimiento de evaluación ambiental estratégica. Con fecha 27 junio 2013, el Pleno acuerda dar continuidad a la tramitación del documento de revisión conforme a la DA 4 de la Ley 2/2013. El 25 de noviembre de 2013 se aprueban por el Ayuntamiento las correcciones sustanciales a la aprobación inicial, emitiéndose el dictamen de la Ponencia Técnica Oriental de la COTMAC conforme al art.11

análisis más sosegado, a fin de entrever del mismo, cómo se ha ido articulando el ejercicio de una de las competencias más notorias en materia de urbanismo, manifestación de la autonomía local, como es la formulación y aprobación del plan general municipal y como se han desarrollado las relaciones interadministrativas y los diferentes intereses urbanísticos y ámbitos competenciales en juego de cara a la aprobación definitiva del mismo.

Vimos en capítulos anteriores cómo a partir de la Ley del Suelo de 1956, el Plan es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana, concepto central del Derecho Urbanístico²⁹⁶, comprendiendo en su aspecto material una serie de facultades que van desde el emplazamiento de los centros de producción y residencia de modo conveniente para la mejor distribución de la población, hasta la orientación de la composición arquitectónica de las edificaciones, regulando cuando sea necesario sus características estéticas, pero también la clasificación del suelo en sus tres grandes categorías, la regulación del volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, anchura de las vías, emplazamiento de zonas verdes, colegios, etc., prefigurando y anticipando con ello lo que será la ciudad o *el concreto espacio territorial por ellos considerado*. Obviamente esta concreción casuística no podía ser dejado a manos de la Ley, de ahí que desde el texto del 56 se utilizara *una técnica normativa de carácter bifásico consistente en fijar ella misma las líneas maestras del sistema y en remitir a los planes la concreción en el espacio de las mismas*.²⁹⁷ Este es el fundamento de la remisión de la Ley al planeamiento, resultando que el Plan al vincular el suelo a un cierto destino urbanístico, está regulando el contenido del derecho de propiedad.

En esa vinculación que realiza el Plan se manifiesta una extraordinaria discrecionalidad: a la hora de elegir los objetivos o concretar las determinaciones sobre el terreno, las posibilidades son amplísimas, y las soluciones elegidas de trascendental importancia para los intereses públicos y privados que se verán afectados por la “lotería del

TRLOT en sesión de 21 abril 2014, COTMAC 28 abril 2014 (exp. 2013/0078). El 22 octubre de 2014 el Ayuntamiento Pleno procede a la aprobación provisional tras la valoración de las alegaciones presentadas e informes sectoriales recabados, remitiéndose a la Consejería competente del Gobierno de Canarias para su aprobación definitiva. El expediente tuvo entrada el 4 diciembre 2014. Subsanas las anomalías detectadas, y aprobadas por acuerdo plenario de 17 abril 2015, fueron nuevamente sometidas a Ponencia Técnica (28 abril 2015) y COTMAC

²⁹⁶ FERNANDEZ RODRIGUEZ TOMAS-RAMON (1985) Op.cit.p, 43 y ss.

²⁹⁷ *Íbidem*.

planeamiento”, de ahí la necesidad de una imprescindible y amplia motivación que contrarreste la discrecionalidad indicada.

A tal efecto, el Magistrado del Tribunal Supremo DELGADO BARRIO²⁹⁸ recuerda que el urbanismo en su perspectiva jurídica es un capítulo más del Derecho administrativo, por lo que le serán de aplicación los siguientes principios y técnicas de dicha disciplina:

- a) En toda decisión administrativa por muy discrecional que sea, existen elementos reglados, como son la competencia, el procedimiento y el fin.
- b) Necesidad de deslindar el ámbito de la discrecionalidad donde se admiten distintas soluciones igualmente justas y por tanto jurídicamente indiferentes, de los conceptos jurídicos indeterminados, donde sólo resulta posible una única solución justa y por tanto su aplicación no es discrecional.
- c) En el ámbito de la discrecionalidad la actuación ha de basarse en una realidad de hecho que existe o que no existe, esto es, lo que se denomina el control de los hechos determinantes.
- d) En el ámbito de la discrecionalidad siempre cabe en último lugar el control a través de los principios generales del Derecho.

Junto a esos límites a la discrecionalidad del planeamiento que derivan de la necesaria existencia de algunos elementos reglados, la propia remisión del Plan a la norma, a la Ley, garantiza otro tipo de límites referidos al establecimiento de criterios materiales de ordenación como son los *estándares urbanísticos*, y que son establecidos para garantizar que el Plan proporcione un mínimo de calidad de vida²⁹⁹, y por otro lado, las *normas de directa aplicación*, que operan exista o no planeamiento.

Veámos al inicio de esta reflexión cómo de importante e imprescindible es la motivación en la adopción de decisiones discrecionales en materia de planeamiento, de ahí la importancia de la Memoria³⁰⁰, que habrá de analizar las distintas alternativas

²⁹⁸ DELGADO BARRIO, Javier (1993):” *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*”. Cuadernos Civitas. Madrid, Reimpresión 2016. Pp.21 y ss.

²⁹⁹ FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS-RAMÓN (1985) Op.cit.p,47. Los estándares urbanísticos como criterios legales de planeamiento son introducidos por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 para solventar los graves inconvenientes generados por el amplio margen de ordenación permitido al Plan por la Ley del suelo de 1956, estableciendo así unos criterios materiales de obligado cumplimiento para el plan con el fin de garantizar desde un inicio un mínimo de calidad de vida en el espacio urbano.

³⁰⁰ DELGADO BARRIO, Javier (1993) op.cit.p44 y ss. Citando a Garcia de Enterría en *La Poesía de Borges y otros ensayos...*

posibles, justificando el modelo elegido, reflejando con detalle el itinerario que conduce a la decisión planificadora.

Por último no podemos obviar el control ejercido por la CCAA, en cuanto administración competente en la materia y en tanto el planeamiento es una potestad de titularidad compartida tal y como tiene plenamente reconocido la jurisprudencia y hemos analizado en capítulos anteriores. Luego, el control ejercido por la CCAA no deja de ser una manifestación del ejercicio de una competencia compartida que se desarrolla en un momento posterior al municipal, al final del proceso, en razón a la prevalencia de intereses supramunicipales, quedando clarificado el contenido y alcance de dicho control no sólo a través del modelo constitucionalmente elegido, sino también en la propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo como vimos a partir especialmente de la sentencia de 13 julio 1990, o la de 18 junio 1992³⁰¹, como el Tribunal Constitucional, tanto en cuanto al objeto como a los criterios.

Respecto del objeto, está claro que el Plan es controlable, revisable en todos sus aspectos, reglados como discrecionales. Respecto de los criterios, control de legalidad tanto de los aspectos reglados como discrecionales; y control de oportunidad tan sólo respecto de los aspectos discrecionales cuando éstos incidan o tengan incidencia en los intereses supralocales. Por su interés recordemos que en cuanto a las 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, serán viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tal y como son concretadas por la jurisprudencia, pero no serán admisiones de pura oportunidad, debiendo prevalecer el modelo físico de ciudad que dibuja el municipio con la legitimidad de que le dota la participación ciudadana.

Un ejemplo práctico: El Plan General de Puerto del Rosario.

La importancia de la motivación del planeamiento a través de la memoria tuvo su reconocimiento social con la nominación de una plaza del barrio madrileño de Orcasitas “*Plaza de la Memoria vinculante*”, que evoca los esfuerzos de la larga lucha de un colectivo vecinal que culminó en una Sentencia del Tribunal Supremo de 16 junio de 1977 (ponente M. Paulino Martín) donde por primera vez se declaró el carácter vinculante de la Memoria.

³⁰¹ibidem.

El dictamen de la Ponencia Técnica Oriental de 28 de abril de 2015, ya en fase de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario incluía entre sus observaciones la siguiente: “*SEGUNDO.- En relación con el contenido urbanístico, se requiere al Ayuntamiento que se subsanen las siguientes deficiencias: A) Derivadas del informe jurídico: (...)7. Debe aclararse la justificación del aumento de una tercera planta en el Centro. Si se plantea como una actuación de dotación genérica, debe justificarse donde es necesario incrementar las dotaciones en suelo urbano consolidado, ya que las actuaciones de dotación deben cumplir con los deberes establecidos en el art. 16 del TRLS. El deber de entregar el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al incremento de edificabilidad no se puede sustituir señalando genéricamente que el Plan plantea por un lado, el correspondiente incremento de zonas verdes para así mantener el estándar establecido por el art. 32 TRLOTC en 5 m²/habitante.*

Si este incremento de altura se propone con el objeto de reformar o renovar la urbanización de un suelo urbanizado, se tendría que plantear como actuación de urbanización de las previstas en el art.14.1.a2) del TRLS y establecer las correspondientes obligaciones previstas en el artículo 16.

Si esta tercera planta si no se concibe como una actuación de dotación, sino como una decisión del planificador, para equipararla al resto de zonas de Puerto del Rosario, no podría conllevar el pago de plusvalía, pues iría en contra del Régimen Jurídico del Suelo Urbano consolidado, establecido en el artículo 73 del TRLORENC.

(...)B) En cuanto a las consideraciones sustanciales o de fondo, derivadas del informe técnico emitido, que a continuación se exponen que afectan a la clasificación, categorización y ordenación de los suelos propuestos en el Plan General: (...)5. No se justifica el aumento de una tercera planta en el Sistema Capital Centro de Puerto del Rosario que según el Estudio Económico financiero del Plan General: a) asciende a 564.627 m²c residenciales; b) supera la programación recogida en el Plan General; y c) no aporta dotaciones y equipamientos locales si bien están calculados los 5 m²/hab de Sistemas Generales. La argumentación de esta determinación está recogida en la página 64 (en realidad corresponde a las págs.. 62 y 63) de la Memoria de Ordenación Pormenorizada siendo muy escueta sin analizar las repercusiones en el tráfico y en la

imagen urbana de la ciudad.”. Este dictamen fue asumido como Propuesta de la Dirección General para su elevación a la COTMAC.

Derivado de lo anterior, la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, en sesiones celebradas los días 11 y 12 de mayo de 2015 adoptó el acuerdo de Aprobar la Memoria Ambiental del Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario y dejar sobre la mesa la Revisión del citado PGO, trámite de aprobación definitiva, motivado por el amplio debate planteado donde se vertieron distintas opiniones en relación a la adecuación a Derecho, entre otros, de la propuesta de la Dirección General relacionada con las observaciones realizadas en relación al asunto de la “tercera planta”.

Para situar el tema, las páginas 62 y 63 de la Memoria de Ordenación Pormenorizada del Plan General de Ordenación, aprobada provisionalmente el 22 octubre de 2014 señalaban en este punto, lo siguiente: “ *La segunda novedad importante de reseñar obedece a una larga aspiración de la ciudad de Puerto del Rosario. El presente Plan General ha realizado un tremendo esfuerzo en la contención de la clasificación de suelo urbanizable adaptándolo a los crecimientos previsibles de la demanda hasta el año horizonte fijado, ha diseñado el plano de la Ciudad futura como una auténtica radiografía, reafirmando así el modelo planteado. Pero el citado modelo busca igualmente una mayor compacidad y complejidad urbana, para lo cual la D. 69 (de las derogadas Directrices de Ordenación aprobadas por Ley 19/2003) determina que el planeamiento procurará el uso eficiente del suelo mediante el incremento de la densidad bruta de los núcleos, a partir de sus densidades actuales y sus características morfológicas y sin que ello signifique merma de la calidad de vida; utilizará tipologías o combinaciones de tipos edificatorios que permitan el objetivo anterior, evitando el uso extensivo de tipologías edificatorias de baja densidad. Por otro lado, siendo uno de los elementos estructurantes del modelo de ocupación planteado la condición de Capital insular, el Plan General debe establecer estrategias de transformación territorial adecuadas al proceso territorial en que nos hayamos inmersos de acuerdo al modelo planteado. Encontrándonos como estamos en una primera periferia dentro del sistema territorial canario (integrado por el borde de las áreas metropolitanas y por los núcleos capitalinos de las restantes islas caracterizados por procesos de transformación acelerados e impactantes), la estrategia de transformación debe ir dirigida a un refuerzo de la centralidad, a la implantación de equipamientos urbanos y*

la renovación urbana de carácter puntual y en materia de vivienda, hacia una tipología que evite el gran consumo de suelo y promueva el crecimiento en altura.

Una Capital como Puerto del Rosario debe ir, en la medida de lo posible, hacia la constitución de dichos objetivos. No puede plantearse un uso eficiente del suelo y un incremento de la densidad edificatoria con tipologías edificatorias que apenas alcanzan, en la mayoría de la ciudad, las dos plantas de altura. Es por ello que el Plan plantea el crecimiento en altura permitiendo una tercera planta en todas aquellas áreas de ordenación urbanística situadas en el casco urbano de la ciudad (área territorial 1) y, en las condiciones técnicas definidas en la norma zonal correspondiente, equiparando con ello a otras zonas de Puerto del Rosario que ya contaban con esa altura. En correlación, el PGO plantea por un lado, el correspondiente incremento de zonas verdes para así mantener el estándar establecido por el art.32 TRLOT en 5 m²/habitante y por otro, en virtud del principio de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el planeamiento, la imposición como carga urbanística de contribuir económicamente, en el momento del otorgamiento del título habilitante para la citada tercera planta, con la cesión del 10% del incremento de dicho aprovechamiento urbanístico, o en su caso, su monetarización económica, en los términos señalados en el Programa de Actuación que incorpora el presente Plan. Conscientes de que la medida es limitada, constituye un aliciente importante, un pequeño paso en la reafirmación de la morfología de Puerto del Rosario como Capital insular....”

Recabado al efecto Informe Jurídico del Jefe de Área de Coordinación de Planeamiento el 19 mayo 2015, en éste puede leerse : “(...)La concreta determinación de elevar a tres plantas la altura máxima permitida a los suelos residenciales en determinadas zonas de la ciudad consolidada constituye una decisión de carácter estrictamente local y, por tanto, ajena a intereses supralocales lo que, en virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada, impide que la Comunidad Autónoma pueda cuestionar la oportunidad de dicho modelo sin perjuicio , claro está, del control de legalidad de la decisión municipal; esto es, la adecuación de dicha medida al marco normativo de aplicación y, en especial , de la no vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”, para lo cual se apoya en la STS de 1 diciembre de 2014 (rec. Casación 3659/2012), calificando la propuesta de

“actuación de dotación”, pero cuestiona la decisión municipal al considerar que realiza una lectura incorrecta de la regulación estatal de las actuaciones de dotación, conforme a la DT segunda del RDL 2/2008, por el que se aprueba el TRLS-08, a falta de normativa autonómica al respecto”³⁰².

Finalmente, la COTMAC decidió en sesión de 20 de mayo de 2015³⁰³ aprobar de forma definitiva parcial el Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario, suspendiendo la

³⁰² La Disposición transitoria segunda del RDL 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, establecía: *Deberes de las actuaciones de dotación.*

Los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, dicha legislación no tiene establecidas las reglas precisas para su aplicación, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley serán aplicables las siguientes:

a) El instrumento de ordenación delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a ellos correspondientes y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda.

b) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero.

c) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o el acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación.

A partir de: 28 junio 2013, esta Disposición transitoria segunda fue derogada por el apartado 2.º de la disposición derogatoria única de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas («B.O.E.» 27 junio). Véase nota 226 anterior acerca del momento de inicio del procedimiento de tramitación del PGO de Puerto del Rosario.

³⁰³ En su intervención, el Ayuntamiento de Puerto del Rosario, representado por esta autora en su condición de Secretaria de la corporación y miembro del equipo redactor del Plan General de Ordenación manifestó lo siguiente: “...El Ayuntamiento aceptó que se trata de una actuación de dotación, por eliminación; ni no es una actuación de urbanización y no es de renovación, ni de edificación vamos a entender que es de dotación. Comparte el criterio de la Consejería en cuanto que efectivamente hay un incremento de aprovechamiento, es justo que si hay una plusvalía, ese señor tiene que contribuir no solamente haciendo partícipe a la comunidad en esas plusvalías, sino también incrementando las dotaciones y equipamientos correspondientes y los espacios libres. El problema está en que la legislación actual deja abierto a que sea la comunidad autónoma la que fije los estándares, los números, los metros cuadrados que tienen que reservarse para equipamientos, dotaciones y espacios libre, los metros cuadrados que a pesar de estar reservados tienen que cederse a la administración y los metros cuadrados en que tiene que contribuir cada uno a la participación en las plusvalías. Nosotros desde que iniciamos la redacción del Plan General (...)teníamos claro cuales eran las actuaciones de dotación y desde el principio aparecen en el documento. Pero desde el principio tuvimos claro que el tema de la tercera planta no entraba del todo en los parámetros de la actuación de dotación (ahora se dice que sí, pues lo haremos). Pusimos a consideración de los técnicos de esta casa- se refiere a la Consejería- y no se nos dijo muy bien cómo hacer porque no estaba nada regulado: aplicaban el artículo 36...aplicábamos los planes de modernización y otros criterios. En definitiva nosotros optamos por aplicar a las actuaciones de dotación los criterios del art. 36 porque no teníamos ningún tipo de referente respecto de las AD formales que delimita el Plan General. En el caso de la tercera planta, nos pareció mucho más seguro desde el punto de vista jurídico, excluir únicamente o limitar la contribución a la participación en las plusvalías porque entendíamos que desde la Constitución teníamos ese mandato...”.

aprobación de las determinaciones relativas a la tercera planta del Sistema Capital centro, por las siguientes razones:

1. Documentales: El Anexo al Estudio económico del plan sobre la tercera planta no aporta planos que identifiquen correctamente los usos existentes en el suelo urbano, las alturas, los espacios libres, las dotaciones, los equipamientos existentes, la numeración de las parcelas y los ámbitos a los que se refiere dicho estudio. Debe acreditarse de forma fehaciente que actualmente no se superan los 400 habitantes/Ha ni los 12.000 m²/Ha de edificación predominantemente residencial en los ámbitos afectados por la tercera planta.
2. Funcionales: El Estudio de movilidad del Plan General no analiza el impacto que tiene en la red viaria ni en los aparcamientos de la ciudad el incremento de la tercera planta, existiendo importantes problemas de movilidad (pág. 6 del EM), baja calidad ambiental acústica y atmosférica e inseguridad vial en la Avenida de la Constitución al ser un punto de confluencia de las carreteras del municipio y de parte de la trama urbana.
3. Dotaciones. Espacios libres y equipamiento. No se aportan los espacios libres necesarios ni los equipamientos o dotaciones pertinentes para absorber las necesidades de la población que genera la tercera planta.

Presentada documentación justificativa por parte del Ayuntamiento, y evacuados sendos informes técnico y jurídico por la Consejería de Política Territorial, con fecha 1 de agosto de 2016 fue sometido nuevamente el PGO a deliberación de la Ponencia Técnica Oriental, al objeto según consta en el acta de “...acreditar si se superan los límites de densidad establecidos en el artículo 34 del TRLOT³⁰⁴, si la red viaria tiene la capacidad de absorber el incremento de población que se deriva de la autorización de las tres plantas, así como si se da cumplimiento a los estándares previstos en el artículo

³⁰⁴ El citado art.34 TRLOT establece como límite a los Planes Generales: “Establecer, al ordenar suelo urbano consolidado por la urbanización, determinaciones que posibiliten o tengan como efecto el incremento de la edificabilidad media y de la densidad global permitidas por el planeamiento general anterior en zonas o áreas en las que existan más de 400 habitantes o 12.000 metros cuadrados de edificación predominantemente residencial o turística de alojamiento por hectárea de superficie, que podrá incrementarse hasta 500 habitantes o 15.000 metros cuadrados de edificación residencial de alojamiento turístico, por hectárea, en el caso de suelos urbanos de renovación o rehabilitación y en las áreas urbanas consolidadas por la edificación, concretamente delimitadas, cuando no esté previsto la sustitución de la edificación preexistente por determinación expresa durante el plazo de vigencia del Plan General”.

36 del TRLOTC³⁰⁵”, verificándose que se cumple, por lo que se propone la aprobación definitiva del PGO con publicación condicionada (aún) a que se acredite antes de la celebración de la COTMAC la justificación planteada, que a la postre derivó en si el estudio de movilidad que acompaña al Plan General pone en cuestión o no la sostenibilidad del crecimiento en altura respecto de los aparcamientos disponibles. Finalmente el acuerdo adoptado por la COTMAC señala literalmente que la publicación del acuerdo de aprobación definitiva queda condicionado a que por el Ayuntamiento Pleno se ratifique (una vez más) que la justificación de subsanaciones aportada *no supone mayores afecciones al tráfico, encomendando a la Dirección General de Ordenación del Territorio que verifique el cumplimiento de lo acordado.*

¿Puede la actuación descrita enmarcarse en el ejercicio legítimo de las competencias concurrentes de la Comunidad Autónoma en materia urbanística respecto del control de legalidad ejercido en fase de aprobación definitiva sobre elementos reglados o discrecionales del Plan? O, por el contrario, ¿constituye un exceso de celo que va más allá del preceptivo control de legalidad, ejerciendo una auténtica tutela administrativa sobre elementos no reglados bajo el auspicio de requisitos de legalidad no aplicables a la determinación cuestionada?

Según vimos anteriormente, la Comunidad Autónoma, reconoció que la concreta determinación de elevar a tres plantas la altura máxima permitida constituía una decisión de carácter estrictamente local y, por tanto, ajena a intereses supralocales, pero ello no le impedía llevar a cabo un control de legalidad de la misma acerca de la adecuación de dicha medida al marco normativo de aplicación (¿cuál, el fijado por los servicios técnicos y jurídicos de la propia Consejería?, el aplicable por analogía de las actuaciones de dotación?)y, en especial, de la no vulneración del principio de

³⁰⁵ El mencionado art.36 TRLOTC establecía las reservas y estándares de ordenación en suelo urbanizable y urbano no consolidado, fijándose en suelo cuyo destino sea predominantemente residencial: 1) Una densidad máxima de 400 habitantes por hectárea, referida a la superficie total del ámbito objeto del Plan, que podrá elevarse hasta 500 habitantes por hectárea en los suelos urbanos de renovación y rehabilitación.2) Una edificabilidad bruta máxima de 1,20 metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo, referida a la superficie total del ámbito ordenado, que podrá elevarse hasta 1,50 metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo en los suelos urbanos de renovación y rehabilitación.3) Una reserva mínima de 40 metros cuadrados de suelo destinado a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos, por cada cien metros cuadrados de edificación; de esa reserva, al menos el 50 por ciento corresponderá a los espacios libres públicos. Reglamentariamente, en los ámbitos de suelo urbano no consolidado de escasa entidad que se determinen, podrá minorarse esta reserva, en atención a la dificultad o imposibilidad de la materialización de las operaciones de cesión.4) Una previsión de al menos una plaza de aparcamiento fuera de la red viaria, por cada vivienda, según se establezca reglamentariamente.

interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (¿de cuáles?). Por eso, reconozcamos, que si bien el Ayuntamiento cumplió con lo pretendido, los requerimientos legales argumentados por la CCAA superaron en exceso³⁰⁶ los criterios acerca del control autonómico en la aprobación del planeamiento general conforme a los parámetros fijados por la propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo, obligando a la corporación local, una vez tras otra, a plegarse a los caprichos del órgano autonómico acreditando el cumplimiento de requisitos legales y estándares urbanísticos que no resultaban de aplicación a costa de ver como todo un Plan General de Ordenación de un municipio no veía la luz tras 14 años de tramitación, por la defensa de la autonomía local en el ejercicio legítimo de una competencia quedando como única alternativa el acudir a los Jurisdicción contenciosa para que ésta llevase a cabo, como jurisdicción revisora, el control de legalidad de toda la actuación.

B) La resolución judicial de los conflictos.

Del análisis realizado en este estudio hemos visto que en última instancia en este difícil juego de relaciones interadministrativas, de ejercicio de competencias sobre ámbitos concurrentes, en última instancia el control de legalidad sobre las actuaciones realizada queda en manos de los Tribunales de Justicia. Son múltiples los problemas que se han dirimido y llegado al poder judicial, teniendo como eje el mayor o menor respeto sobre la autonomía de las entidades locales en la ordenación del territorio y el urbanismo, resultando ilustrativos los supuestos que exponemos a continuación.

1.- La articulación de la autonomía CCAA-Cabildos.

El 6 de noviembre de 2015 tiene entrada en el Cabildo de Fuerteventura la Resolución del Viceconsejero de Industria, Energía y Comercio núm. 88/2015, de 2 de noviembre por la que se resolvía el Recurso de Alzada interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura contra la Resolución de la Dirección General de Industria y Energía núm. 1237, de 25 de junio de 2015 que resolvía la autorización administrativa, aprobación del Proyecto de Ejecución y declaración de utilidad pública del proyecto denominado Línea

³⁰⁶ La vigente Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias proclama en su Preámbulo fiel a los criterios de simplificación y racionalización la necesidad de actuar sobre los excesos regulatorios (introduciendo un principio de contención en las normas y los planes). Así, establece en su art.81.3 entre los principios de la ordenación que “*Todo instrumento de planeamiento responderá a los principios de mínimo contenido necesario y de máxima simplicidad, en cumplimiento de las determinaciones establecidas para los mismos por esta ley. Serán nulas de pleno derecho cualquier determinación del planeamiento que exceda de este mandato.*”

de Transporte a 132 KV DC SE Puerto del Rosario-SE Gran Tarajal. Interpuesto el pertinente recurso contencioso-administrativo, fue admitido a trámite por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (procedimiento ordinario 276/2015).

La autorización otorgada a la instalación eléctrica se hacía conforme al procedimiento establecido en el art.6-bis de la Ley 11/1997³⁰⁷, de 2 de diciembre de regulación del sector eléctrico. Tal procedimiento excepcional constituye una manifestación de la técnica de coordinación interadministrativa prevista para los casos en que exista disconformidad de la instalación pretendida con el planeamiento, o bien en ausencia de éste, exigiéndose que la decisión última acerca de la realización o no de la instalación recaiga en el Consejo de Gobierno de la CCAA, ordenando en caso de decidir sobre su ejecución, el inicio del procedimiento de modificación del planeamiento afectado.

Entre los argumentos esgrimidos por el Cabildo en su defensa, amén de cuestiones formales, se encontraba la *insuficiente motivación de la declaración de interés general previa, basada en razones de excepcional urgencia para la aplicación del procedimiento excepcional del art. 6-bis y con ello, voluntad de eludir el planeamiento vigente desde su inicio.*

Nuevamente la motivación de los actos administrativos como consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, estando su intensidad y extensión en función de la mayor o menor

³⁰⁷ Mediante Auto del Tribunal Constitucional 9/2013, de 15 de enero de 2013 se inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4038/2011, planteado por 36 municipios de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el art.1 de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero por el que se modifica el art. 6 bis de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario (BOE núm. 37, de 12 febrero 2013). El escrito de planteamiento del conflicto contempla dos diferentes lesiones de la autonomía local: una, es la que se atribuye a los tres primeros apartados del nuevo art. 6 bis, en cuanto exoneran de la necesidad de licencia urbanística municipal determinadas obras; y, otra, que alude a la suficiencia financiera de los entes locales canarios, en la medida en que el apartado 4 del precepto, para compensar la pérdida de recaudación que sufrirán los entes locales afectados, amplía el hecho imponible del impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras, cuya regulación corresponde al Estado. Concluye el Tribunal en la necesidad de articular procedimientos para asegurar la continuidad del suministro eléctrico y solucionar las eventuales discrepancias que, eventualmente, pudieran surgir entre esa perseguida garantía de la continuidad, seguridad y calidad del servicio, con el planeamiento territorial o urbanístico. En ese sentido ha de considerarse que el precepto cumple con los criterios de la doctrina constitucional en torno a esta cuestión, ya que garantiza una intervención municipal por la vía de informe y, en la línea de las disposiciones estatales que se han citado, prevé un mecanismo para resolver las eventuales discrepancias que pudieran surgir, de ahí que consideren infundado el conflicto.

complejidad de lo que se cuestiona o de la menor o mayor dificultad del razonamiento que se requiera.

El deber general de solicitar y obtener previa licencia municipal para realizar cualquier actividad que suponga un uso del suelo alcanza, con carácter general, a cualquier sujeto público o privado. La regla se introdujo en nuestro Derecho urbanístico por el TR de 1976, con el fin de reforzar el límite del control de todo tipo de obras. Así, el art. 180 del antiguo TR-76 estableció que los actos promovidos por los órganos del Estado o entidades de derecho público que administrasen bienes estatales estarían sujetos igualmente a licencia municipal, pasando de ahí a todas las legislaciones posteriores. Este principio general admitía, sin embargo matizaciones en relación con ciertas obras “cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan”, matizaciones que afectan, más que al principio mismo de sometimiento de dichas obras o actividades al control municipal previo, a la forma de realizar ese control, que se articula mediante un procedimiento excepcional donde la intervención municipal se traduce en un informe de conformidad o disconformidad con el planeamiento en vigor, trasladándose en éste último caso la competencia a una Administración superior que ordenará el inicio del procedimiento de modificación del planeamiento por razones de interés público. Con ello se pretende, no ya “salvar la cara” o “guardar las formas” legalizando a posteriori una obra ilegal, sino algo muy importante objetivamente y es asegurar la correcta inserción de la obra que el interés público hace inevitable, en el contexto de la ordenación territorial que esa obra puede alterar sustancialmente.³⁰⁸

Esa era la justificación del art.6 bis de la Ley 11/1997 en su exposición de Motivos, la necesidad de articular la planificación y ejecución de las instalaciones energéticas con los planes de ordenación territorial y urbanística, resultando que además dicho procedimiento no representaba, según argumentaba la propia Ley, una minoración de la técnica de control medioambiental puesto que había de entenderse sin perjuicio de la observancia de la legislación medioambiental, en concreto, la establecida por la Ley 11/1990, de 13 de julio de Prevención de impacto ecológico que obligaba al Estudio de impacto del Proyecto a contener las diversas alternativas posibles que, sin embargo, no contemplaron la prevista en el propio Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura vigente en el momento, ni tan siquiera para su descarte.

³⁰⁸ FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón. (1985), Op.cit.p 204

Pareciera pues, que la declaración de interés general de la instalación no cumplía otra finalidad que la de eludir desde un inicio el sometimiento a un planeamiento territorial y urbanístico, descartado de plano.

La Sentencia dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Canarias, de 6 de junio de 2018³⁰⁹, en su FJ tercero, indica que “...*La facultad que concede el mencionado precepto (art.6 bis) al Gobierno de Canarias para dirimir sobre tal cuestión viene condicionada a que se modifique el Planeamiento que impide la ejecución del proyecto y no puede ser de otra forma por cuanto lo contrario sería tanto como una derogación singular de una norma reglamentaria que es la naturaleza jurídica de los Planes Insulares.*

Así lo indica expresamente la exposición de motivos de la Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario, introduciendo el artículo 6 bis a que nos venimos refiriendo, que introdujo una forma sencilla y rápida que permitiera la ejecución de proyectos eléctricos y su acomodo al Planeamiento.

Tal posibilidad encuentra su cauce legal en el artículo 45.3 del entonces vigente artículo 45 del TR 1/2000, que establecía : “No obstante lo dispuesto en el apartado 2, y cuando razones de urgencia o de excepcional interés público exijan la adaptación del planeamiento de ordenación urbanística al de ordenación de los recursos naturales y del territorio, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, mediante Decreto adoptado a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística e iniciativa, en su caso, de los Cabildos Insulares, y previos el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias y la audiencia de los Municipios afectados, podrá establecer el deber de proceder a la revisión o modificación del planeamiento general u otros concretos planes urbanísticos, según proceda, fijando a las entidades municipales correspondientes plazos adecuados al efecto y para la adopción de cuantas medidas sean pertinentes, incluidas las de índole presupuestaria. El transcurso de los plazos así fijados sin que se hubieran iniciado los correspondientes procedimientos habilitará a la Consejería competente en materia de

³⁰⁹ Contra esta Sentencia se ha presentado por la entidad RED ELECTRICA DE ESPAÑA S.A.U. Recurso de Casación ante el Tribunal Supremo, habiéndose dictado Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias de 8 octubre 2018 por el que se tiene por preparado el mismo, emplazando a las partes para su comparecencia en el TS.

ordenación territorial y urbanística para proceder a la revisión o modificación omitida, en sustitución de los Municipios correspondientes por incumplimiento de sus deberes, conforme a lo dispuesto en la legislación de régimen local y en los términos que se determinen reglamentariamente.”

Pues bien, aun cuando en el repetido Decreto se ordena paralelamente la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento territorial y urbanístico afectado (en concreto, el Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura y los Planes Generales de Ordenación de Antigua y Puerto del Rosario) en el plazo de seis meses ni consta que se haya asumido la iniciativa por la Consejería competente, ni siquiera que se requiriera al Cabildo Insular y los Ayuntamientos interesados tal necesaria adecuación del planeamiento, ni siquiera como pone de relieve el Cabildo Insular demandante le fue notificado el mismo.

La previsión de revisión o modificación del Plan insular no es una exigencia formal ni accidental. Solo mediante tal revisión se dota de contenido a la declaración de interés general y al propio tiempo se da intervención a las Corporaciones locales en el procedimiento de forma que se salvaguarde el principio de autonomía local.

Ciertamente la obra de que se trata es esencial para el desarrollo de la Isla y por ello, cuando el Gobierno de Canarias hace uso de una facultad extraordinaria que conceden las leyes para supuestos de interés general, debe ejercitar tales facultades con preciso cumplimiento de las finalidades y condicionantes que la norma legal impone y siguiendo estrictamente el procedimiento debido.

Procede estimar el recurso al incurrir los actos recurridos en causa de nulidad del arto 62.1 e) y 63 .1 de la Ley 30/1992 aplicable por razones temporales....”

2.- La articulación de la autonomía Cabildos-Ayuntamientos.

La difícil y compleja articulación del principio de autonomía local en los ámbitos materiales de la ordenación del territorio y el urbanismo no siempre tienen como protagonista a la Comunidad Autónoma. La singularidad institucional de Canarias manifestada a través de la figura de los Cabildos insulares y la relevancia que éstos han de ejercer como órganos de gobierno y administración de las islas y por tanto de

intereses supramunicipales dan lugar igualmente a fricciones en sus relaciones con los ayuntamientos de la isla en el ejercicio de las competencias en estas materias.

Mediante Resolución núm. 2975/00, del Presidente del Cabildo de Lanzarote, de 2 de noviembre de 2000, se dispuso requerir a varios Ayuntamientos de la isla para que en el plazo legalmente establecido comunicasen a la Oficina del Plan Insular de Ordenación del Territorio de dicho Cabildo, todos los actos y acuerdos de otorgamiento de licencias urbanísticas, de parcelación y de edificación, las prórrogas que de cualquier de las mismas hayan podido concederse y sus eventuales actualizaciones, referidos a concretos ámbitos de planeamiento. Para el supuesto de que no se atendiese a dicho requerimiento, se procedería a demandar el cumplimiento por el procedimiento previsto en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Incumplido el requerimiento efectuado, por el Cabildo se interpuso recurso contencioso-administrativo por disconformidad a derecho del incumplimiento (por inactividad) de los Ayuntamientos, entre ellos el de Yaiza. El ayuntamiento de Yaiza, entre otros argumentos, justificó el incumplimiento en que las normas legales en las que se basa tal requerimiento son inconstitucionales al tratarse de preceptos que vulneran la autonomía municipal consagrada en los artículos 137 y 140 de la CE, por imponer a los Ayuntamientos canarios la obligación de notificar a los Cabildos Insulares los acuerdos de concesión de licencias urbanísticas que contengan autorizaciones relativas a establecimientos alojativos turísticos (art. 166.7 TRLOTCE-ENP) lo que, siempre según la tesis municipal, entra en abierta contradicción con la autonomía municipal para la gestión de sus intereses.

La Sentencia recaída, la núm. 47/2005, de 25 de enero de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, centra la cuestión pues en la legalidad del requerimiento o cobertura jurídica del mismo, citando el artículo 10.1 de la anterior Ley de Disciplina Urbanística que establecía que «Los actos de tramitación de cualquier figura del planeamiento urbanístico, así como la concesión de licencias de parcelación y edificación, serán notificados de modo fehaciente al Cabildo Insular correspondiente en el plazo de los quince días siguientes a la fecha del acuerdo»; el artículo 166.7 de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias que advierte que «Los acuerdos de concesión de licencias que contengan autorización relativa a establecimientos turísticos alojativos serán notificados al Cabildo Insular

correspondiente, en el plazo de quince días siguientes a la fecha del acuerdo»; o la Disposición Adicional Tercera. 3 de la Ley 6/2001, de 23 de julio en la que se advierte que «Los ayuntamientos, a través de sus Secretarios, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 142 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, deberán remitir a la consejería competente en materia de turismo y al cabildo insular respectivo, simultáneamente con el acto de notificación a los interesados, copia exacta de las licencias urbanísticas que se otorguen para uso turístico-alojativo y de las licencias para uso residencial concedidas en las urbanizaciones turísticas».

Continúa el Tribunal señalando que la cobertura jurídica del requerimiento y su posible alcance no puede entenderse tampoco desconectado de las competencias del Cabildo en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medioambiente y turismo. *Dicho en otras palabras, para interpretar el alcance de la obligación municipal de comunicación no basta estar a la normas que establezcan el mandato expresamente, sino que deberán examinarse también aquellas otras normas que dibujen las competencias de las que el legislador canario, dentro del marco estatutario, ha dotado a los Cabildos en estas materias, a los que se ha otorgado un singular papel en materia urbanística que alcanza la posibilidad de ordenar territorial y urbanísticamente el suelo insular (...).*

Y, si bien el Tribunal indica que *dicho deber, mejor obligación jurídica, de comunicación de licencias y, por ello, la cobertura normativa del requerimiento del Cabildo a estos efectos, debe ponerse en relación con el deber general de colaboración entre Administraciones contenido en los artículos 10.1 y 64 de la Ley de Bases de Régimen Local*, no es menos cierto que dicha actuación también supone una vulneración de la autonomía local esta vez de la que corresponde a las islas, en cuanto está impidiéndose con ello al Cabildo participar, intervenir en un ámbito donde claramente existen intereses propios, que no exclusivos.

En definitiva declara que en la concreción de dicho principio de autonomía local, deben entenderse situadas todas aquellas normas que, en materia urbanística, establecen la obligación de comunicación de las licencias municipales a los Cabildos, las cuales se justifican en ese deber de participación, colaboración y ejercicio pleno de sus competencias de control de las autorizaciones urbanísticas. Dicho en otras palabras, la obligación de comunicación en nada perturba a los Municipios para el ejercicio pleno y

completo de sus competencias urbanísticas, pero facilita el ejercicio por el Cabildo de las suyas.

El legislador canario respeta esa garantía institucional (de la autonomía local) en lo que se refiere a la competencia municipal en cuanto al otorgamiento de licencias (en el marco de las que describe la LBRL como de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística), que compatibiliza con la necesaria colaboración con otras entidades locales, con competencias en la misma materia, que no entorpece la autonomía local de la primera sino asegura el ejercicio de las suyas por la Administración insular, en cuanto representa un interés territorial insular que excede del interés municipal.

Es mas, la Comunidad Autónoma de Canarias, con competencia exclusiva, estatutariamente asumidas, en «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda», decidió atribuir a los Cabildos importantes competencias urbanísticas, entre otras, la formulación de los Planes Insulares de Ordenación, como verdadero instrumento de planificación territorial de la Isla, configurado legalmente como instrumento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanístico de la Isla que define el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible; o la formulación de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular; o el otorgamiento de Calificaciones Territoriales; o la información previa en los casos de aprobación, modificación o revisión del planeamiento general municipal, de los planes parciales y de determinados planes especiales; a lo que hay que añadir otras competencias en el ámbito de la gestión y la disciplina urbanística, que compatibilizan el respeto a la autonomía local con la satisfacción de los intereses supralocales.

Por tanto, el deber de comunicación debe interpretarse dentro de esa idea o principio de facilitar el ejercicio por el Cabildo de sus competencias urbanísticas, que, como dijimos, es plenamente compatible con el ejercicio por la Administración municipal de las suyas, lo que lleva a esta Sala a desechar cualquier duda de constitucionalidad. Finalmente estima el recurso interpuesto por el Cabildo, declarando disconforme a derecho la falta de contestación al requerimiento efectuado y ordenando a dicho Ayuntamiento el cumplimiento de dicho requerimiento en los términos que se redactó.

Nuevamente aquí ejemplos prácticos, esta vez reflejados en el ámbito jurisdiccional, de la deficiente y complicada articulación del principio de autonomía local en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma con Ayuntamientos y Cabildos en el ámbito material de la ordenación del territorio y el urbanismo

VII.- CONCLUSIONES

Llegado a este punto, resulta necesario dejar constancia de las conclusiones a las que se han llegado tras el estudio realizado. Son las siguientes:

1.- La Constitución Española diseña un modelo de organización territorial del Estado como fórmula de reparto del poder político apoyado en los principios de unidad del Estado y autonomía de las diferentes entidades públicas territoriales que reconoce: los municipios, las provincias, (las islas) y las Comunidades Autónomas que se constituyan, aunque la configuración jurídica del contenido y alcance de dicha autonomía no queda igualmente definida para todos los sujetos. Si bien es cierto que no correspondía dicha concreción al Texto constitucional, máxime en el contexto histórico de cambio de régimen político en el que fue promulgado, si se echa en falta haber dedicado una atención al mismo nivel que el prestado a otras instituciones esenciales como pueden ser las CCAA, aun siendo consciente del interés y expectativas que éstas pudieron desempeñar en el devenir del estado democrático. Tal carencia no fue tampoco solventada por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, dictada en un momento de pleno auge de la teoría de la garantía institucional.

2.- En aras a su delimitación, se parte de una construcción jurídica del concepto de autonomía local apoyada en la teoría de la garantía institucional, importada de la doctrina y del Derecho alemán, que a su vez alude al concepto de “contenido esencial”, entendido éste como la imagen característica o la manifestación de la institución. Dicha teoría de la garantía institucional, asumida al tiempo por el propio TC y la doctrina mayoritaria, hace referencia a la presencia y reconocimiento por la Constitución de una determinada institución (la autonomía local) con unas características esenciales definitorias de la misma (imagen característica) equivalente a su “contenido esencial”, que la hacen indisponible al legislador ordinario, funcionando esto como una técnica

defensiva de la propia institución. Además del propio reconocimiento o garantía de existencia, la garantía institucional de la autonomía exige un contenido mínimo, que hoy día se identifica con estándares o mínimos de autonomía y que van referidos al ámbito de competencias; a los controles que puedan ejercer unas administraciones sobre otras ; y a la suficiencia financiera referida a la plena disposición y destino de los fondos.

Hoy día, sin embargo, no son pocas las voces críticas que se alzan calificando la técnica de la garantía institucional como insuficiente, obsoleta o poco práctica para solventar las dudas acerca del significado, naturaleza, contenido y alcance de la autonomía aplicada a la gestión de los asuntos o intereses propios de las entidades locales y si éstos realmente están suficientemente protegidos. Para ello se reivindica, lo que no en todos los ámbitos materiales se ha conseguido, una asignación de competencias mínimas que impida el continuo desapoderamiento de competencias a favor de otras Administraciones.

3.- Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la autonomía ha de ser entendida como 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 entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, graduándose la intensidad de la participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales, que no siempre pueden ser perfectamente definidos, en cuyo caso primará el interés predominante, pero sin que ello signifique interés exclusivo y ello en atención a las características de la actividad pública de que se trate, a la capacidad de gestión de la entidad local, y de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, en un difícil equilibrio entre los principios de subsidiariedad pero también de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

4.- Siguiendo el criterio del TC, en esta labor de definir competencias y configurar sus órganos de gobierno, las entidades locales no pueden ser dejadas en manos de la interpretación que haga cada Comunidad Autónoma, sino que el Estado debe fijar unos principios, unas condiciones básicas, lo que no implica un régimen uniforme, conformando así lo que se ha denominado “ carácter bifronte del régimen local”, resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas; por

la misma razón, las entidades locales forman parte de la organización territorial del Estado y a la vez de las propias CCAA, manifestándose así una estructura compleja del Estado que adquiere sentido en el principio de unidad de la CE. Esa función principal asignada al Estado de fijar las bases lo hizo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, integrándose junto a los Estatutos de Autonomía como canon de validez constitucional del resto de legislación a la hora de concretar la autonomía local en el *bloque de la constitucionalidad*.

Sin embargo, a pesar de que la uniformidad no era una premisa, si de algo peca el régimen local es de uniformidad, a salvo del régimen establecido en el Título X de la Ley 7/1985 para municipios de gran población (y aplicable a Cabildos insulares), no habiendo servido hasta la fecha los Estatutos de Autonomía para desempeñar esa labor estructurante como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, dotando de un mayor dinamismo al régimen local al reconocer las propias peculiaridades, los hechos diferenciales, en cada Comunidad Autónoma. En el caso de Canarias, únicamente y respecto de la isla, el reconocimiento de la doble naturaleza de los Cabildos como órganos de gobierno, administración y representación de aquellas y, a la vez, como instituciones de la propia Comunidad Autónoma, a lo que se suma la naturaleza electiva de sus componentes, puede dar algún juego, especialmente a la hora de concretar las competencias, dado que el sistema establecido en la Ley 7/1985 por remisión del texto constitucional, se limitó a delimitar ámbitos materiales de actuación pero sin concretar un elenco de competencias concretas, más allá del derecho a participar mediante órganos de gobierno propios en cuantos asuntos atañan a su círculo de intereses.

5.- Respecto de la naturaleza de la autonomía reconocida en la Constitución a los entes locales, tras el análisis realizado y a diferencia del posicionamiento del Tribunal Constitucional, siguiendo la corriente doctrinal mayoritaria considero que se trata de una autonomía de naturaleza política, no sólo atendiendo a la dicción literal del texto constitucional al rotular el título como “del gobierno y administración”, aplicado a la posibilidad real de adoptar decisiones de naturaleza política y ejercer una acción de gobierno y de responsabilidad ante el electorado, sino precisamente por el carácter democrático y de pluralismo político en la composición de sus órganos, sin perjuicio de que su ámbito de actuación sea más o menos intenso, de distinto grado. En todo caso, principio de autonomía integrado con el de unidad, lo que además determina que

aquella en el marco de éste no puede ser considerada como una técnica de gestión eficaz, sino como un principio de organización de entes democráticos que se relacionan por mor de la competencia de cada uno, lo que exigirá una cierta cohesión a fin de garantizar dicha unidad.

6.- En materia de controles administrativos sobre la actividad de los entes locales, si bien son viables, están sujetos a límites derivados tanto de propio texto constitucional como de la legislación de bases sobre el régimen local, concretándose los mismos en que deben estar previstos en normas legales, deben ser concretos y precisos, tener por objeto actos que incidan sobre intereses supralocales, teniendo cabida la suspensión o anulación de actos locales, la sustitución o la disolución de las corporaciones en supuestos tasados de vulneración de competencias ajenas, o del ordenamiento jurídico previo control judicial o de incumplimientos que afecten gravemente a los intereses de otras Administraciones o del interés general.

7.- Uno de los ámbitos materiales de actuación donde más intensidad cobra el juego de relaciones interadministrativas en el ejercicio y distribución del poder político fruto de ese modelo de organización territorial planteado por la CE es precisamente en el del urbanismo y la ordenación del territorio, por la confluencia de una multiplicidad de intereses locales, regionales, estatales e incluso transnacionales sobre un espacio común. En un intento de aproximación conceptual a estos ámbitos materiales de actuación se distinguen claramente dos etapas diferenciadas, tanto desde el punto de vista sustantivo o material por la evolución de las ciudades, como desde el punto de vista formal u objetivo, por el punto de inflexión que supuso la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 21 de marzo, que marcó un antes y un después en el Derecho urbanístico español. Así, si en una primera etapa el urbanismo se relacionaba con la ciudad, con lo local y por tanto la competencia se atribuía sin ambages al municipio, mientras que la ordenación del territorio quedaba relegada a su *hinterland* inmediato, al resto del territorio “no urbanizado”, al ámbito supralocal y por tanto la competencia quedaba residenciada en instancias superiores. A partir de la segunda mitad del siglo XX esta delimitación comienza a entrar en crisis, precisamente, porque las líneas ya no son tan nítidas, lo que desde el punto de vista formal o competencial tendrá su reflejo en la doctrina establecida por la citada STC 61/1997, atribuyendo de forma explícita la competencia urbanística y de ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas

(aunque sin olvidar que corresponden al Estado otros ámbitos competenciales exclusivos concurrentes, de los que el urbanismo suele hacer uso, aunque con objeto jurídico distinto; y que la decisión concreta sobre la configuración de los asentamientos urbanos en que consiste el plan sigue siendo tarea propia del municipio).

Llegamos así a una concepción globalizadora del urbanismo, más cercana, casi sinónima de la ordenación de territorio, cuyas diferencias se sitúan en las herramientas o técnicas utilizadas para el análisis, en la escala de trabajo, y con ello, en la mayor o menor globalidad de las políticas o decisiones adoptadas fruto de la atribución formal de competencias, que tienen por objeto *todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo*, (del territorio), *su eje operativo*, delimitando los diversos usos a que puede destinarse el territorio y ello con la finalidad de lograr un desarrollo equilibrado, la cohesión social, y en definitiva, el bienestar en su interacción con el medioambiente.

8.- Clarificado el concepto, más complicado resulta hacerlo con la competencia, especialmente por la utilización jurisprudencial del criterio formal del interés municipal/supramunicipal para decidir acerca del nivel de participación en la toma de decisiones, fuente principal de conflictos entre las distintas Administraciones, dando lugar con estos solapamientos a nuevos conceptos, nuevos ámbitos materiales de actuación, como por ejemplo el urbanismo supramunicipal, que ha pasado a las legislaciones urbanísticas sin que éstas concreten el mandato constitucional, trazando una delimitación competencial nítida que asegure a las entidades locales su mayor o menor esfera de actuación, con el fin de no perder el control en la toma de decisiones sobre todo el territorio, legitimando incluso su interferencia en el ámbito de actuación del planeamiento municipal al que desplazan o incluso sustituyen, con figuras como los planes supletorios, los planes de modernización y mejora de la competitividad turística, las actuaciones de interés insular o las suspensiones de planeamiento, todos ellos bendecidos por el Tribunal Constitucional bajo el mencionado criterio del interés supramunicipal, con evidente riesgo para la autonomía local.

9.- De las concretas facetas o sectores en que tradicionalmente se divide el urbanismo, ordenación, gestión, ejecución y disciplina, si bien la ejecución o la gestión urbanística son claramente propias y reconocibles por los ciudadanos como instancias de toma de decisiones autónomas de interés local, no está tan claro en el caso de la ordenación

urbanística que se materializa a través de los instrumentos de planeamiento, correspondiendo a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinar el nivel de participación de los entes locales en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, habiendo declarado el TC que de ese núcleo mínimo identificable de competencias *no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ya que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional.*

10.- Pero no hay obstáculo para que dicha competencia pueda residenciarse en las entidades locales, porque no hay un imperativo constitucional de que la decisión deba corresponder a la Comunidad Autónoma. A propósito de la naturaleza de dicho acto de aprobación definitiva por la CCAA, si bien un sector doctrinal lo considera un acto de tutela o fiscalización, resultando que por tanto el acto local de aprobación provisional es válido y sustantivo, aunque supeditado en sus efectos al emanado por la administración autonómica, considero, a sensu contrario, siguiendo en este punto al Tribunal Supremo, que el procedimiento de tramitación del plan urbanístico es único y termina con la resolución final, el acto de aprobación definitiva, de tal manera que la aprobación inicial y provisional son simples actos de trámite, siendo el acto sustantivo el correspondiente a la administración tutelante, quien además llevará a cabo un control de legalidad formal y material y de oportunidad.

Es cierto que ninguno de los dos planteamientos formulados favorece el ejercicio pleno de la autonomía local, aunque se enmarquen en la estricta legalidad. Por ello es conveniente explorar otras fórmulas mucho más respetuosas con la autonomía local, aun reconociendo que se trata de una materia donde confluyen multitud de intereses y con el consabido límite del interés supramunicipal o supralocal, como son los informes previos (propuesta que preconiza la actual Ley 4/2017 del Suelo y ENP de Canarias) o la posibilidad de fijar previamente esos intereses superiores en directrices o planes territoriales, que reconducen a los principios de coordinación, eficacia y lealtad institucional que deben presidir las relaciones interadministrativas. Eso sí, en éste último caso, deben procurarse criterios claros en la normativa, puesto que la actual ausencia de éstos no garantiza una efectiva participación del ente local en la elaboración

de dichas directrices “superiores”; la aplicación del principio de proporcionalidad respecto de la presencia del interés supramunicipal, pues no siempre el fin justifica los medios; y un contenido mínimo necesario respecto de la incidencia de dicho planeamiento supramunicipal, dejando claro que determinadas potestades típicamente locales, como la clasificación y la calificación, exigen una habilitación legal expresa y una motivación especial.

11.- Como consecuencia de lo anterior, el control de legalidad preventivo del planeamiento en una administración autónoma como es la local, debiera ser ejercido, al igual que en el resto de ámbitos materiales de competencia, y especialmente cuando la decisión afecte a intereses estrictamente locales, por los órganos internos de dicha Administración, quienes deberán fiscalizar entre otras cuestiones la adecuación del plan a ese interés supramunicipal representado en el Planeamiento superior o legislación urbanística general y sectorial. Y en esta tarea, se deberán buscar los medios adecuados, ya sea propios o acudiendo a la asistencia y cooperación administrativa, jurídica, técnica y económica que corresponden a la Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares respecto de los municipios integrados en su ámbito, o incluso a través de fórmulas conveniadas como la encomienda de gestión para la realización de actividades de carácter material o técnico, pero que no suponen cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, que en todo caso serán de responsabilidad de la entidad encomendante. No se trata de ejercer una nueva tutela administrativa sino de suplir la escasez o incluso ausencia de recursos humanos con habilitación profesional suficiente para el desarrollo de la actividad municipal.

12.- En el ámbito territorial de Canarias, tras la implantación del modelo autonómico y las primeras medidas urgentes motivadas por los numerosos agravios urbanísticos y el desorden competencial, el modelo socioeconómico adoptado partió de un sistema regional, aunque sustentado desde una figura de planeamiento de ámbito insular como son los Planes insulares, dando lugar a un difícil juego de equilibrios en el modelo de organización político-territorial que, sin embargo, tiene como base física a la isla, con sus propios órganos de gobierno y administración y la peculiaridad de su doble naturaleza, pero que exige un equilibrio socio-político y económico regional. La figura esencial serán los Planes insulares que se constituyen como paradigma de la articulación de la planificación territorial y urbanística y marco idóneo para articular la ordenación

integral de los recursos naturales, insertándose en una estructura o sistema de planeamiento integral y jerarquizado.

No obstante contar con una herramienta adecuada, a la hora de tomar las decisiones, la estructura administrativa adoptada no ha sabido, o querido, aprovechar la potencialidad y especialidad de contar con unos órganos de gobierno propios en las islas como son los Cabildos, con la legitimidad suficiente tanto a nivel del Estatuto de Autonomía (aunque la última reforma no permita a los Cabildos actuar ejecutivamente en el ámbito del urbanismo) como desde el punto de vista de la legislación de régimen local, para gestionar intereses supramunicipales (cada vez más presentes en el urbanismo y la ordenación del territorio) y coordinar los estrictamente locales de su isla, asistir técnica, jurídica y económicamente a los municipios en materia urbanística (por ejemplo a través de fórmulas consorciadas o basadas en la cooperación), respetando su autonomía y a la vez exigiendo la responsabilidad de éstos como entidad local autónoma, y con la cercanía y escala precisa para ofrecer soluciones adecuadas a los distintos problemas planteados. Sin embargo, la reciente Ley 4/2017, cuyo modelo ha sido bendecido por el Tribunal Constitucional, no obstante alardear de establecer un nuevo marco competencial más respetuoso con la autonomía de cada Administración (una administración-una competencia), ha desincentivado la figura de los planes insulares, privándoles de toda posibilidad de incorporar determinaciones urbanísticas como fórmula de respeto a los distintos ámbitos sectoriales, bajo “pena” de nulidad de pleno derecho, en aras del respeto a la autonomía local; a sensu contrario, la Ley regula otras figuras como son las actuaciones de interés público o social cuya declaración sí asigna al Cabildo, quizá buscando una mayor discrecionalidad en la consideración del interés público o social “supramunicipal” o, quizá, un menor control de la citada discrecionalidad.

13.- En este contexto no podemos calificar de víctimas a las entidades locales, municipios e islas, en la frecuente intromisión en la esfera de su autonomía puesto que su reivindicación ha sido selectiva. Por una parte y con demasiada frecuencia, las entidades locales han hecho dejación de sus competencias, bien porque no han sabido ejercerlas correctamente, bien porque injustificadamente las han delegado o encomendado a otras entidades, ya sea por carencia de recursos o medios adecuados, ya sea por eludir la responsabilidad aneja, promoviendo y alentando incluso la intromisión

o liderazgo de otras Administraciones a costa del principio de irrenunciabilidad de la competencia.; pero además, no han defendido su autonomía, ni en el plano político ni en el jurídico, al no recurrir aquellas disposiciones o actos que invadían su esfera legítima de actuación.

VII.- BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE I FONT Josep M. (2016): *Los límites del planeamiento urbanístico supramunicipal*. En obra colectiva “El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé Prunés”. INAP. Pp. 317- 333

AJA, Eliseo (2003): “ El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales”. Alianza editorial, Madrid, 2ª ed. 2003.

ALMEIDA CERREDA Marcos (2008): *¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?*. En REAF núm. 6 (2008) p. 187-232.

ALVES CORREIA Fernando. (2001): “ O plano urbanistico e o principio da igualdade”. Almedina, , 2001.

ALVES CORREIA, Fernando,(2012): “Manual de Direito do Urbanismo”, vol I, 4ª edición. Ed. Almedina,

ALVES CORREIA, Fernando, (2014): “ A Regionalização em Portugal Continental: Regionalizaáo sem Regiões Administrativas”. Revista de Legislação e de Jurisprudencia. Año 144, Nº 3988, septiembre-octubre 2014 (pág. 3-13).

ALVES CORREIA, Fernando (2014): *La nueva Ley de Bases generales de la Política del Suelo, de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo. Algunos principios fundamentales*”. Rev. CEDOUA núm. 34, año XVII-2.14.

ALVES CORREIA Fernando. (2016): “Direito do Ordenamiento do Território e do Urbanismo. Legislação Basica.” 10ª ed. (2016)

ALVES CORREIA, Fernando (2017): *Os Memorandos de Entendimento entre Portugal, o Fundo Monetario Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a Reforma do poder local*. En obra col.” As Reformas do sector público. Perspectiva Ibérica no cotexto pós-crise”. Universidad de Coimbra, 2017.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, (1988): *Principios de descentralización y desconcentración*, en Revista Documentación Administrativa núm. 214 (abril-junio 1988).

ARROYO GIL Antonio (2016): *Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 marzo y 111/2016, de 9 junio*. En UNED. Teoría y Realidad Constitucional núm. 38, 2016, pp. 701-716

AA.VV. “El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local”, FEMP-MAP, Madrid, 1999.

BAÑO LEON José María (2005): *Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal*, en Informe Comunidades Autónomas, núm. 2005, Pp. 802-818.

BELTRAN AGUIRRE, Juan Luis (2010): *El menoscabo de la autonomía local con ocasión de la implantación de infraestructuras y dotaciones mediante instrumentos de ordenación del Territorio: a propósito del ATC 251/2009, 13 octubre*. En Revista Aranzadi doctrinal núm. 2/2010. Pp 75-86.

BENABENT F. DE CORDOBA Manuel (2005): *Una visión panorámica de la ordenación del territorio en España. Versión en castellano de “Una visione panorámica dell’ordinamento del territorio in Spagna” Complessita e Sostenibilità*, nº6, 2005, pp 7 y ss.

BENABENT F. DE CORDOBA Manuel (2006): “La ordenación territorial en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX”. Consejería de Obras públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

BLANCO VALDES Roberto L. (2012): “Los rostros del Federalismo”. Alianza Editorial. Madrid, 2012.

BOCANEGRA SIERRA Raúl (1979): *Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales*. En Revista Documentación Administrativa (DA), núm. 182.

CAAMAÑO DOMINGUEZ Francisco (2004): *Autonomía local y principio de subsidiariedad. Autonomía local, subsidiariedad y Constitución*. Ministerio de la Presidencia.

CAAMAÑO DOMINGUEZ Francisco (2004): *Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato*. En Revista Española de Derecho Constitucional. Año 24. Núm. 70. Enero-Abril 2004 , pp161-188.

CALONGE VELAZQUEZ Antonio y ORDUÑA PRADA Enrique (2013): “La disolución de los Ayuntamientos: el caso singular de Marbella”. Ed. Tirant Lo Blanch.

CAMPOS VÍTOR,(2016): En “*Reflexões sobre a oportunidade e bondade do novo quadro legal do ordenamento do territorio e urbanismo. O novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.*” Claudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda (coord.) Coimbra, Almedina, 2016, Ed. Almedina, 2016

CÁNDIDO DE OLIVEIRA, Antonio (2013): “Direito das Autarquias Locais”, Coimbra Editora, 2º ed. 2013. pp 119 y ss.

CANO MURCIA Antonio (1998): “ El urbanismo en la Doctrina del Tribunal Constitucional”. Ed. Aranzadi.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis (1998): *El debate sobre la autonomía municipal*, en Revista de Administración Publica núm. 147 (sept-dic 1998) pp 59-95

DEL CASTILLO GARCIA Martín (2011): *La tramitación y aprobación de los planes urbanísticos municipales*. El Consultor de los Ayuntamientos, 2011., pp. 391 y ss.

CRUZ VILLALON Josefina (2016): *Intervención directa de las CCAA en la transformación del suelo (Proyectos de interés regional o autonómico) en el conjunto de las legislaciones autonómicas y sus resultados*. En revista Práctica Urbanística, núm. 139, sección Estudios, marzo 2016 . Ed. Wolters Kluwer-La Ley.

DELGADO BARRIO, Javier (1993): *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Cuadernos Civitas. Madrid, Reimpresión 2016. Pp.21 y ss.

DIAZ LEMA José Manuel (2006): *El interés supralocal como medida del control sobre las entidades locales. en especial, en el ámbito urbanístico*. En Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica. Núm. 300-301 (2004-2008) Pp 199-226.

DIAZ LEMA J.M. (2009): *¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal*. En REALA, núm. 311, septiembre-diciembre 2009, Pp 169-182.

ELAZAR Daniel Judah (1990): “Exploración del federalismo”. Ed. HACER. 1990

ESTEVE PARDO José (1991): *Garantía institucional y/o función constitucional en las Bases del Régimen Local*, en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 11. Núm. 31. Enero-abril 1981

FAJARDO ESPINOLA, Luis (2006): “Sistema de Planeamiento de Canarias”, ed. Montecorvo. Madrid, 2006, Pp. 21 y ss.

FANLO LORAS Antonio (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid

FANLO LORAS Antonio (1993): *El control de los entes locales, ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada*. En Revista de Administración Pública núm. 130, enero-abril 1993

FERNANDEZ CARBALLAL Almudena (1997): *El régimen jurídico-urbanístico en España tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo*. En Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 1997, 1: 577-588.

FERNANDEZ RODRIGUEZ Tomás-Ramón (1985): “Manual de Derecho Urbanístico”. Ed. Abella. El Consultor. 5ª edición, Madrid

FERRANDO BADIA, Juan (1978): “El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional”. Ed. Tecnos, Madrid, 1978.

FONT I LLOVET Tomás (1998): *La nueva posición de la Administración Local en la evolución del Estado de las Autonomías*. Informe Comunidades Autónomas núm.1998. Instituto de Derecho Publico. Barcelona, 1998, Pp.647-670.

FONT LLOVET Tomás (2004): *La autonomía local en España, a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio*. Serie Claves del Gobierno Local núm. 7. Fundación Democracia y Gobierno local

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo.(1990): *Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda*. En Revista de Administración Pública, núm. 122. Mayo-Agosto 1990, pp 7-102.

GALLEGO ANABITARTE Alfredo (1994): *Derechos Fundamentales y Garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*. Civitas, Madrid.

GARCIA ARANDA Santiago (2013): *La autonomía de los entes locales*. En revista Teoría y Realidad Constitucional núm.31, 2013. UNED. Pp407-438.

GARCIA ARANDA Santiago (2015): “La autonomía local en la Constitución de 1978”. Ed. Dykinson, 2015. P. 90.

GARCIA ARANDA Santiago (2016): *La autonomía local en la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Revista de Derecho UNED núm.18, 2016. Pp.225-251.

GARCIA BERNALDO DE QUIROS Joaquín (2007): *La interacción entre la planificación territorial y la planificación urbanística*. En “Claves del Gobierno Local”, núm.5. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pp.105-148.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo (1960): *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, en Revista de Administración Pública, núm. 33, Pp. 79-110

GARCIA DE ENTERRIA Eduardo (1978) *Los Principios de la organización del urbanismo*. En Revista de Administración Pública, núm. 87, 1978. Pp 301-336.

GARCIA FERNANDEZ, Javier (1990): *Henrion de Pansey, municipalista doctrinario*. En Revista de Estudios Políticos, núm. 68, pp. 321-361.

GARCIA FERNANDEZ Javier (2002): *Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local*. En Revista “Parlamento y Constitución. Anuario núm.6, Pp.205-240.

GARCIA MORILLO Joaquín (1998): “La configuración constitucional de la autonomía local”, Marcial Pons, Barcelona 1998.

GARCIA ROCA Javier (2000): *El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad*. En REALA núm. 282 (enero-abril) Pp.23-70.

GARCIA ROCA Javier (2004): *Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)*. Trabajo integrado en la Ponencia presentada al Congreso organizado por la Universidad de Siena ,*Centro di Ricerca e Formazione sul Diritto Costituzionale Comparato*, julio 2004.Pp.13-56.

GARCIA ROCA Javier (2007): *La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida*. En Cuadernos de Derecho Local, núm.13 Junio 2007. Pp. 14-23.

GARRIDO FALLA, Fernando (1948): *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, en Revista de Estudios de la vida local núm.37, (enero-febrero 1948).

GIMENEZ I CORRONS Eva (2001): *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Instituto de Estudios Autonómicos. Ed Marcial Pons, Barcelona.

GUIMERA PERAZA, Marcos (1967): núm.13(1967)“El pleito Insular. La capitalidad de Canarias (1808-1839)” ; núm.14 (1968)“El pleito insular. La división de la provincia (1840-1873)” ; núm 16-1970 “El pleito insular. La pugna por la hegemonía canaria (1874-1900)”. Núm. 18-1972 “El pleito insular: el divisionismo, las asambleas y los Cabildos (1901-1917)” Anuario de Estudios Atlánticos (AEA) Madrid-Las Palmas.

GOMEZ BARRO Gabriel (1999) *Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales*. En Revista Española de Derecho Constitucional. Año 19, número 57. Septiembre-Diciembre. Pp. 165-202.

GOMES CANOTILHO, José Joaquím (2014): “Constituição da República Portuguesa. Anotada” VOL I. 4ª ed. Coimbra editora.

GOMEZ OREA Domingo/GOMEZ VILARIÑO Alejandro (2013): “Ordenación Territorial”. Ed. Mundi-Prensa, Madrid.

GONZALEZ DEL TESO Teodosio y CALONGE VELAZAUEZ Antonio (2003): *Autonomía Local y Control*, en REAL núm. 291, Pp 425-471.

GONZALEZ GONZÁLEZ, Pedro Mateo, (2005): *Algunas consideraciones sobre el carácter excepcional de la acción subrogatoria en el derecho urbanístico español*, en RDU núm 217 , p. 11 y ss

GONZALEZ-VARAS Santiago (2000): *La jurisprudencia constitucional en materia de ordenación del territorio*. En Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional núm. 1/2000, Ed. Aranzadi. Pp 13-50

GRIFO BENEDICTO, María Amparo (2009): “Las Entidades Locales y las relaciones interadministrativas.” Biblioteca de Derecho Municipal, IUSTEL, 2009.

JIMENEZ HIERRO, Luis M. (2015): “Usos del suelo y sostenibilidad territorial. En Planificación y Patrimonio Territorial como instrumentos para otro desarrollo”. Edit. Universitat de Valencia. 2.015.

KELSEN Hans. (1934): *Centralización y descentralización*, en Revista de Administración Pública , núm. 63-64 . Universidad Nacional Autónoma de Méjico

LOPEZ AGUILAR Juan Fernando (1998): “Estado autonómico y hechos diferenciales”, CEPC, Madrid. 1998.

LOPEZ AGUILAR Juan Fernando (1999): “Una crónica autonómica: el debate sobre el futuro del Estado de las Autonomías (Federalismo diferencial, confederacionismo y autodeterminación), en Reflexiones a propósito de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz,. Santiago y Mérida”.1999, Pp, 7-41.

LOPEZ AGUILAR Juan Fernando (2000): *Hechos diferenciales y Federalismo competitivo*, en Revista de Derecho Político, núm. 48-49, 2000. Pp, 13-29.

LOPEZ BENITEZ Mariano y VERA JURADO Diego J. (2005): *La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)*. En Revista Jurídica de Navarra, núm. 40 pp.163-202

LOPEZ DE LUCIO, Ramón (1993): “Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX”. Universidad de Valencia.

LOPEZ RAMON Fernando (2005): *Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa*. En Revista de Administración Pública, núm. 166, enero-abril 2005. Pp 213-230.

MEILAN GIL Jose Luis (2000): *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*". Conferencia pronunciada el 24 de mayo de 2000 en la Escola Galega de Administración Pública en I Xornadas sobre " O pacto local", Santiago de Compostela.

MEILAN GIL JL (2002): *Autonomía local y planeamiento urbanístico*, en Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica, núm. 288, 2002, Pp. 39-56;

MELIAN GONZÁLEZ María Elsa (2010). *Manuel Velázquez Cabrera y la política canaria entre 1906 y 1912*, en TEBETO. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura. Anexo 6: Manuel Velázquez Cabrera y el Plebiscito de las Islas Menores. Puerto del Rosario, 2010, pp. 189-219.

MENENDEZ REXACH Angel (1992): *Coordinación de la ordenación del Territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*. En revista Documentación Administrativa núm. 230-231 (abril-septiembre 1992)

MENENDEZ REXACH Angel (2006): *Autonomía municipal urbanística: contenido y límites*. En Revista Española de la Función Consultiva núm.5, Pp13-36;

MENENDEZ REXACH, Angel (2009): *Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica*. En Revista catalana de dret públic, núm.38, 2009. P.119-146

MENENDEZ REXACH Angel (2015): *Ordenación del Territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés regional*. En "Encuentros Multidisciplinares", vol. 17 núm. 50, 2015. Pp. 42-49. También en " El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé Pruné. INAP, 2016. Pp.367-382.

MIRANDA, Jorge (2016): "Curso de Direito Constitucional". VOL 2. Universidad Católica editora. LISBOA

MUÑOZ MACHADO Santiago y LOPEZ BENITEZ Mariano (2009): *El Planeamiento Urbanístico (XXII): Formación y aprobación de los planes. Aprobación definitiva*. En revista on line La Administración al día. Estudios y Comentarios. (16.01.2012) www.laadministracionaldia.inap.es

OLIVEIRA, Fernanda Paula: (2016): “Regime Jurídico dos instrumentos e gestão territorial. Decreto-lei núm. 80/2015, de 14 maio. Comentado.” Ed. Almedina Coimbra, 2016.

ORTEGA ALVAREZ Luis (2003): *El modelo español de control sobre las autonomías territoriales*. En Revista General de Derecho Administrativo. Núm.2 (febrero 2003).

PADRON DIAZ Carmelo (2010) :“ El hecho diferencial del urbanismo de Canarias”, en obra colectiva “Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias” coord.. por SANTANA RODRIGUEZ J.J. ED. TIRAN LO BLANCH, 2010. Pp 75-136.

PARADA VAZQUEZ, José Ramón. (2007): *La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal*. Revista de Administración Pública, núm. 172, Madrid, enero-abril (2007).

PAREJO ALFONSO Luciano (1981): “Garantía Institucional y autonomías locales”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1986): *La autonomía Local*, en REALA núm.229, p.10-64

PAREJO ALFONSO, Luciano, (1988): “La autonomía local en la Constitución”, en Tratado de Derecho Municipal”, vol I. Ed. Civitas, Madrid, 1988, 1ª ed.

PAREJO ALFONSO Luciano (2002): *El municipio y su autonomía*, en REAL, núm 288. Pp. 133-150.

PAREJO ALFONSO Luciano (2008): *La autonomía desde el punto de vista de su realización efectiva*. En Revista electrónica CEMCI num.1. Oct-Dic 2008.

PAREJO ALFONSO Luciano (2017): *Breves reflexiones sobre la garantía institucional y su papel en la afirmación, determinación y defensa de la autonomía local*. En Revista Democracia y Gobierno Local, núm.38/39. Tercer y cuarto trimestre 2017. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pp. 1-8

PEREZ ANDRES Antonio A.(1998): *La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias*. En Revista de Administración Pública núm. 147, septiembre-diciembre 1998, pp.97-138.

PEREZ DIAZ Pedro: “Autonomía Insular y regional”. Cuadernos Insulanos. Cartas Diferentes Ediciones, La Palma 2017.

POMED SANCHEZ Luis (2006): *Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local*. Anuario de Derecho Local 2006

RAMIREZ MUÑOZ, Manuel (1995): *La constitución de los Cabildos Insulares dentro del conflicto isla-región*. En Boletín Millares Carló núm. 15. Centro Asociado UNED. Las Palmas de Gran Canaria, 1996. Pp. 267-282.

RAZQUIN LIZARRAGA José A. (2010): *La aprobación de los planes de urbanismo por silencio administrativo positivo contra legem (Comentario a las SSTS de 27 de abril y 30 de septiembre de 2009)*. En Revista Aranzadi Doctrinal núm.9/2010. Ed. Aranzadi SAU.2010.pp 1-10 (www.aranzadifuson.es BIB 2009/1890).

RODRIGUEZ RODRIGUEZ Juan José (2012): “Pedro Pérez Díaz y los Cabildos Insulares”. Excmo. Cabildo Insular de La Palma.

RODRIGUEZ DE SANTIAGO José María (1997): “Los Convenios entre Administraciones Públicas”. Ed Marcial Pons, Madrid 1997. Pp. 257 y ss.

ROURA GOMEZ Santiago A. (2011): *La primera década del conflicto en defensa de la autonomía local*. En Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), núm. 315-316, enero-agosto 2011.

SALAS HERNANDEZ Javier (1990): *La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. En Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) núm. 145. Pp.9-2.

SALEMA Margarida (1988): “*La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas.*” En Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), núm. 60-61, abril-septiembre 1988.

SALVADOR CRESPO Mayte (2007): “*La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*”. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992): *La coordinación administrativa como concepto*”, En revista Documentación Administrativa núm 230-231, 1992,

SANTANA RODRIGUEZ, Juan José (2007): *Plan y sistema de planeamiento en Canarias. Las relaciones entre planes*, en obra col. “Veinte años de Derecho urbanístico canario” Ed. Montecorvo.

SANTANA RODRIGUEZ Juan José (2010): *Breves notas sobre el proceso de formulación del Anteproyecto de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias*. En “Diez Años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias” VVAA. Tirant lo Blanch, 2010, Pp.35-51

SERRANO PASCUAL Antonio (2003): *El sistema de fuentes de las entidades locales (I)*. En revista QDL, 2 junio 2003. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pp. 7-41.

SOSA WAGNER, Francisco (1988): *La autonomía local*. En REALA núm 239, pp. 1351-1361.

SOSA WAGNER, Francisco (1988): *La autonomía local* . En REALA núm. 240

SOSA WAGNER Francisco (1989): *La autonomía local*. En REALA, núm. 241

TERAN Fernando (1982): “*Planeamiento urbano en la España contemporánea. (1900-1980)*”. Alianza Editorial.

TERAN TROYANO Fernando de, (1996): *Evolución del Planeamiento urbanístico (1846-1996)*. En revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, núm. 107/10, Pp 167-184.

DE LA VALLINA VELARDE Juan L. (2002): *Autonomía Local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo*. En REAL núm. 288. Pp 11-37

VAQUER CABALLERIA Marcos (2013): *El urbanismo supramunicipal*. En Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm 279. Enero-febrero 2013

VAQUER CABALLERIA Marcos (2016): *La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy*. En obra col. “ El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé Prunés”. INAP. Pp 414 y ss.

VELASCO CABALLERO Francisco J.(2009): “Derecho Local. Sistema de Fuentes”. Ed. Marcial Pons, Madrid

VILLAR ROJAS, Francisco J.(2016): *La aprobación definitiva de los planes generales por los ayuntamientos. Un cambio de paradigma*. En obra colectiva “El Derecho de la ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés”. INAP, pp. 825-838

VILLAR ROJAS Francisco J. (2016): *Crónica sobre la construcción de un marco legal para la renovación del espacio turístico en Canarias*. En Revista Práctica Urbanística, núm. 138, enero 2016. Ed. La Ley. Pp. 1-14.

Discurso preliminar a la Constitución de 1812. Cuadernos y Debates, 213. CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES , Madrid 2011.

