

Revista de DERECHO URBANISTICO *y medio ambiente*

ARTÍCULOS

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

El urbanismo supramunicipal

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

Recepción de obras y entidades urbanísticas de conservación, un tema de actualidad

FEDERICO GARCÍA ERVITI

El Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo: una visión general

IGNACIO CALATAYUD PRATS

Las autorizaciones previas turísticas en Canarias y la posible vulneración de la Directiva de Servicios

NOEMÍ BLÁZQUEZ ALONSO y ELENA PICÓ BARANDIARÁN

La regulación de los suelos contaminados en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados

BEATRIZ RIVELA CARBALLAL, CÉSAR BEDOYA FRUTOS

y ALFONSO GARCÍA SANTOS

El reto de la sostenibilidad en construcción: procesos normativos en desarrollo y herramientas disponibles

BIBLIOGRAFÍA

JUAN JOSÉ GUARDIA HERNÁNDEZ, *Libertad religiosa y urbanismo. Estudio de los equipamientos de uso religioso en España*, por José Luis Lorente Tallada

JOSÉ ANTONIO RAMOS MEDRANO y FRANCISCO JAVIER RAMOS DíEZ, *Urbanismo, obra pública y medio ambiente: 100 resoluciones judiciales contra la Administración Pública*, por La Revista

MANUEL-G. ALCÁZAR MOLINA, *Manual de valoración inmobiliaria*, por María Dolores Chica Palomo

MANUEL-G. ALCÁZAR MOLINA, *Procedimiento expropiatorio y cálculo del justiprecio de bienes inmuebles*, por María Dolores Chica Palomo


Rdu

n.º 279

EL URBANISMO SUPRAMUNICIPAL

Por MARCOS VAQUER CABALLERÍA
Catedrático de Derecho administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO

1. LA VINCULACIÓN HISTÓRICA ENTRE MUNICIPIOS Y URBANISMO Y SU MATIZADA SUBSISTENCIA EN LA ACTUALIDAD.
2. EL AUGE DE LOS INTERESES SUPRAMUNICIPALES QUE CONDICIONAN EL URBANISMO: LA EXPANSIÓN DE LAS CIUDADES Y EL NUEVO PARADIGMA AMBIENTAL.
3. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LOS INTERESES SUPRAMUNICIPALES EN TORNO AL URBANISMO.
 - 3.1. *La creación de organizaciones voluntarias de cooperación.*
 - 3.2. *La creación de organizaciones de carácter forzoso.*
 - 3.3. *La vinculación desde competencias prevalentes con proyección territorial.*
 - 3.4. *La sustitución por incumplimiento en la competencia urbanística atribuida de ordinario al municipio.*
 - 3.5. *La sustitución directa en la competencia urbanística atribuida de ordinario al municipio.*
4. LA NECESARIA DIFERENCIACIÓN ENTRE URBANISMO SUPRAMUNICIPAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.
5. LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES AL URBANISMO SUPRAMUNICIPAL.

RESUMEN

La tradicional asociación entre urbanismo y municipio se mantiene en el ordenamiento español actual, pero fuertemente condicionada por la explosión urbana de las últimas décadas y la emergencia del paradigma ambiental en el gobierno del territorio. En este contexto, el artículo repasa las principales manifestaciones de la incidencia de intereses supramunicipales sobre el urbanismo —ya sean organizativas (como por ejemplo las agencias insulares o autonómi-

cas de disciplina) o funcionales (como los informes determinantes o vinculantes de planeamiento de otras administraciones)— y destaca de entre ellas dos: las obras de interés general y los proyectos de interés general o regional, que a juicio del autor no son genuinos instrumentos de ordenación del territorio sino urbanismo supramunicipal, por lo que deben sujetarse a estrictos límites para no violar la autonomía municipal.

Palabras clave: urbanismo, ordenación del territorio, autonomía local, entes locales intermedios, obras y proyectos de interés general.

ABSTRACT

The traditional connection between urban planning and municipalities still rules in the present Spanish legal system, but it has been strongly conditioned in recent decades by urban sprawl and the rise of a new environmental paradigm. Within this framework, the article reviews the main expressions of the supra-municipal interests' impact on urban planning —both organizational (such as the insular or regional disciplinary agencies) and functional (such as the binding reports on plans)—. It also stresses two: the regional or general interest works and projects, which in the author's opinion, are not true instruments of spatial planning rather supramunicipal urban management that must abide by strict limitations protecting municipal autonomy.

Keywords: urban planning, spatial planning, local autonomy, intermediate local bodies, general interest works and projects.

1. LA VINCULACIÓN HISTÓRICA ENTRE MUNICIPIOS Y URBANISMO Y SU MATIZADA SUBSISTENCIA EN LA ACTUALIDAD

Tradicionalmente, el urbanismo ha sido una competencia municipal. Históricamente concebido como la política pública ocupada de hacer y gestionar las ciudades, el urbanismo ha sido percibido como un interés eminentemente local hasta el punto de llegar a considerarse quintaesencia de la autonomía municipal. Lo que no quita para que sufriera los mismos avatares históricos que la propia autonomía local ni para que las competencias municipales se modularan con otras gubernativas a medida que el urbanismo trascendía de las alineaciones y se afirmaba como una política pública sistemática, ordenadora de grandes actuaciones urbanas que trascendían del mero interés local, lo que explica, por ejemplo, que los ensanches de Madrid y Barcelona fueran aprobados por el Gobierno y que la legislación de ensanche generalizara algunos

poderes gubernativos superiores¹ que, como después veremos, han seguido reproduciéndose e incluso ampliándose hasta nuestros días.

Pero, en lo que ahora interesa, el urbanismo ha sido tradicionalmente considerado una materia naturalmente vinculada al interés municipal.

Baste recordar, por ejemplo, que ya la Ley Municipal de 1870 atribuye a los Ayuntamientos la competencia exclusiva sobre “apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación” (Gaceta de Madrid de 21 de agosto de 1870, art. 67.1º.I) y que la exposición de motivos del Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924 aprobando el Estatuto Municipal de Primo de Rivera afirma que “ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal (...) Entre estas amplitudes queremos destacar solamente tres”, de las cuales una es justamente que “los Ayuntamientos podrán y deberán abordar sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe sucesivo de Corporaciones, Academias y Centros, en peregrinación interminable de años y años” (Gaceta de Madrid de 9-3-1924).

Esta concepción municipalista del urbanismo pervive en nuestras instituciones. En las palabras de nuestro Tribunal Constitucional, “*indiscutiblemente* el urbanismo [es] un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias” (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, F.J. 39º, y 240/2006, de 20 de julio, F.J. 10º) y “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 llegarse a 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 concurren intereses de carácter supramunicipal o controles

¹ Martín Bassols Coma, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1955)*, Madrid, Montecorvo, 1976, págs. 77 y ss., 129 y ss., 168 y ss., 260.

de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores” (STC 51/2004, de 13 de abril, F.J. 12º, las cursivas son mías).

Como se ve, el Alto Tribunal prodiga el uso de adverbios (indiscutiblemente, prioritariamente, especialmente, fundamentalmente) para subrayar el énfasis de una doctrina municipalista que, sin embargo y como después veremos, ha tenido que ser rigurosamente matizada por él mismo. Y es que la tajante afirmación del Tribunal Constitucional según la cual es indiscutible que el urbanismo sea del interés de los municipios debe encajarse dentro del contexto de su propia doctrina general sobre la autonomía local, según la cual “la Constitución no precisa cuáles sean” los intereses para cuya gestión gozan de autonomía los municipios, de modo que “la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial” (STC 159/2001, de 5 de julio, F.J. 4º) ni cabe hablar de “intereses naturales de los municipios” (STC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 4º). Luego si el urbanismo está entre los asuntos de interés de los municipios, lo que para el Alto Tribunal “no es necesario argumentar particularmente”, no es tanto por determinación del constituyente como del legislador (STC 40/1998, cit., F.J. 39º).

A estos efectos, cabe recordar que la Constitución española de 1978 nos trajo la garantía institucional de la autonomía local, que dio pie a poner coto a las inmisiones gubernativas de los entes territoriales superiores sobre el urbanismo municipal, pero también abrió el proceso autonómico a favor de nacionalidades y regiones, en las que hoy se estructura el Estado y que prontamente asumieron la competencia legislativa exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda al amparo de lo previsto en el artículo 148.1.3ª de la Carta Magna española.

El Estado quedaba así desapoderado de la competencia legislativa en la materia pero, en ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, puso límites al ejercicio que pudieran hacer de la suya las Comunidades Autónomas, ya que el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local garantiza en su letra d) que los Municipios ejercerán en todo caso compe-

tencias en materia de “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”. Y es importante destacar que, a diferencia de lo que ocurre en los demás apartados del precepto, la garantía no sólo alcanza aquí a la materia o a alguna función relativa a ella, sino que recorre el entero ciclo de las funciones públicas urbanísticas: ordenación, gestión, ejecución y disciplina. Es decir, que el municipio debe participar en todas las fases de la política pública del urbanismo, desde su diseño a su control, pasando por su ejecución.

Y no sólo eso: la mayoría de los servicios mínimos exigidos a continuación en todos los municipios por el artículo 26 de la Ley son eminentemente urbanos, como el alumbrado público, la limpieza viaria, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el alcantarillado o el acceso a los núcleos de población, lo que confirma la idea anticipada según la cual la ordenación y gestión de las ciudades es un asunto eminentemente municipal.

Ahora bien, sobre la base de lo dispuesto en la Constitución y en la LBRL, el Tribunal Constitucional reconoció capacidad a las Comunidades Autónomas “para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), *siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y 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.*” (STC 159/2001, cit., F.J. 4º, la cursiva es mía).

Nótese que, pese a que ya sabemos que el legislador básico exige que las competencias municipales alcancen al entero ciclo de las funciones urbanísticas (ordenación, gestión-ejecución, disciplina), el Alto Tribunal parece concentrar en la segunda de ellas el contenido esencial o la imagen característica de la autonomía municipal en materia urbanística (“al menos ...”). Según parece inferirse de esta doctrina, reiterada en otras varias sentencias, es en la gestión urbanística o la ejecución del planeamiento donde debe conservar necesariamente el municipio su protagonismo lo que, *contrario sensu*, permitiría entender que puede ser lícitamente relegado a una

participación secundaria o subalterna en materia de planeamiento y/o disciplina.

Esta distinción, que concentra en la ejecución del planeamiento el núcleo más resistente de la autonomía municipal, no carece de sentido ni de consecuencias.

En efecto y por lo que hace al planeamiento, pese a la enfática proclamación de principio antes reproducida del Tribunal Constitucional, éste también ha afirmado que “son las «Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determin[a]n el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 25). Por otra parte, 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 (LBRL) 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.)» (SSTC 159/2001, cit., F.J. 12º, y 51/2004, de 13 de abril, F.J. 10º). Luego la participación municipal en el planeamiento urbanístico puede verse libremente modulada por el legislador, siempre que sea en atención y proporción a los intereses supramunicipales en juego: “la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a cabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales” (STC 51/2004, cit., F.J. 12º).

Como criterio para esta graduación, el Alto Tribunal utiliza el iter procedimental, de modo que la competencia municipal se hace fuerte en su iniciación pero flaquea a su terminación. En efecto, “la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local” (STC 240/2006, cit., F.J. 10º), mientras que “la iniciativa local o la primera elaboración del instrumento de planeamiento son actuaciones en principio cabalmente enraizables en la autonomía local” (STC 159/2001, cit., F.J. 10º).

Y por lo que hace a la disciplina, es habitual que el legislador distribuya las competencias de vigilancia, legalización y sanción entre municipios y comunidad autónoma. También puede atribuir a ésta la potestad de sustituir al municipio en el ejercicio de sus competencias propias, siguiendo el precedente de los artículos 184.4 y 187.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, si bien el Tribunal Constitucional ha sancionado tal posibilidad siempre que los actos de edificación y uso del suelo se realicen sin licencia. De modo que no se aprecia inconstitucionalidad en la atribución (ya sea directa o por sustitución) de competencias más o menos amplias de disciplina urbanística a las Comunidades Autónomas, sino en que su ejercicio implique un control de legalidad sobre actos municipales y dé “prevalencia a la opinión de la comunidad autónoma frente a la de la corporación local” (STC 11/1999, de 11 de febrero, F.J. 4º).

La disciplina urbanística es una competencia odiosa, cuyo ejercicio se agota en el dictado y ejecución de actos desfavorables a los interesados (suspensión de obras, multas, órdenes de legalización o de demolición, etc.). Por esta razón, para ejercerla la proximidad al ciudadano —que sabemos que es la característica esencial de la Administración local y el fundamento de su autonomía— entra en conflicto con los principios de objetividad y de eficacia de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE), lo que aconseja su traslación a niveles territoriales menos próximos a los ciudadanos. En el apartado tercero veremos algunos ejemplos de la transferencia o delegación de la disciplina urbanística a entes de ámbito territorial superior, sobre todo de carácter instrumental o especializado.

2. EL AUGE DE LOS INTERESES SUPRAMUNICIPALES QUE CONDICIONAN EL URBANISMO: LA EXPANSIÓN DE LAS CIUDADES Y EL NUEVO PARADIGMA AMBIENTAL

Dado que Estado, regiones y entes locales proyectan sus competencias sobre un mismo territorio, siempre han concurrido sobre él intereses públicos locales y supralocales, obligando a establecer reglas que procuren su conciliación y resuelvan su conflicto. Pero importa ahora destacar que el desarrollo económico y demográfico experimentado por el mundo durante la segunda mitad del siglo XX, a partir de la segunda postguerra mundial, ha alterado profun-

damente el panorama. Hemos experimentado una profunda y prolongada urbanización de nuestras sociedades y nuestros territorios, primero bajo la égida de la metropolitanización y la conurbación, hoy también la suburbanización (*urban sprawl*) favorecidas por el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y las infraestructuras y los medios de transporte².

En España, existen 83 grandes áreas urbanas (entendiendo por tales las mayores de 50.000 habitantes) que agrupan un total de 744 municipios en los que viven más de 30 millones de habitantes, es decir, el 76,8% de la población. De las 83 grandes áreas urbanas, sólo 19 abarcan un solo término municipal, mientras que las 64 restantes están compuestas por varios municipios y conforman auténticas aglomeraciones urbanas. Así, por ejemplo, el área metropolitana de Madrid comprende 52 municipios, la de Barcelona 165, la de Valencia 45, la de Sevilla 24 y la de Bilbao 35³. Puede concluirse, pues, que el fenómeno urbano ha adquirido claramente una dimensión supra- o plurimunicipal.

Estamos ante un cambio de escala del fenómeno urbano prácticamente irreversible que trae importantes consecuencias, como las que se apuntan a continuación:

- 1º. Gran parte de la población habita en ciudades o áreas urbanas que traspasan las lindes de más de un término municipal, lo que impide que sus dotaciones y servicios sean ordenados y gestionados eficazmente por un solo municipio.
- 2º. La explosión urbana muchas veces asemeja los efectos de una “bomba de racimo”, que impacta sobre una miríada de pequeños municipios⁴ en ocasiones inconexos, por la razón

² El fenómeno descrito es global y ha sido objeto ya de una amplia literatura científica. Por todas y con un amplio análisis de las grandes áreas urbanas del sur de Europa, puede verse VV.AA., *La explosión de la ciudad*, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2007.

³ Ministerio de Vivienda, *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España 2006*, Madrid, 2007, págs. 31-39. La utilización de otros criterios de delimitación de las áreas urbanas no altera la conclusión alcanzada, como demuestran Julia Salom y Juan Miguel Albertos en José M^a. Feria y Juan Miguel Albertos, coords., *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Madrid, Thomson Reuters, 2010, pág. 91.

⁴ Nótese que en España, sobre un total de 8.116 municipios, casi 6.800 (es decir, más del 80%) tienen menos de 5.000 habitantes, según la revisión del

de estar situados en el extrarradio de una aglomeración urbana, en las proximidades del litoral o algún espacio protegido de interés turístico o incluso en las inmediaciones de una infraestructura de transporte. Municipios que, las más de las veces, carecen de experiencia, conocimientos y medios para hacerle frente.

- 3°. Los municipios que forman parte de las grandes áreas urbanas tienden a especializarse social y funcionalmente: concentración de servicios en la almendra central y de grandes equipamientos en el extrarradio, segregación espacial de la población (suburbios ricos y suburbios pobres diferenciados geográficamente), etc.
- 4°. Las grandes aglomeraciones urbanas producen contaminación y residuos que se liberan o gestionan en municipios del suburbio o del exterior. Sus habitantes buscan el ocio y recreo asimismo en el exterior, lo que dispersa la antropización por grandes superficies del territorio, en las que se diluye la separación campo-ciudad y aumenta su interdependencia.

La “explosión de la ciudad” por el territorio y la disolución de la separación campo-ciudad han tenido, a su vez, su consecuencia sobre la política y el Derecho urbanísticos: la emergencia de un nuevo “paradigma ambiental”⁵, que asume progresivamente su consideración como una rama del Derecho ambiental⁶, en el bien en-

Padrón Municipal a 1 de enero de 2010. Bastantes de ellos han experimentado desarrollos exponenciales en las últimas décadas, que les han llevado a multiplicar su población y/o su superficie urbanizada por 2, por 3 e incluso alguno por más de 10. Y como ha advertido justamente el Tribunal Supremo, “resulta de todo punto ilógico considerar que una actuación urbanística (...) que pretende, en síntesis, triplicar la población del municipio (...), carece de una proyección exterior a los límites del término municipal” que conlleva la afección a intereses territoriales superiores (STS de 13 de mayo de 2009, F.J. 5°).

⁵ José María Baño León, *Derecho urbanístico común*, Madrid, Iustel, 2009, págs. 207 y ss.

⁶ Sobre el urbanismo como problema ambiental y su reconstrucción sobre el paradigma del desarrollo sostenible, pueden verse Ángel Menéndez Rexach, “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 200, 2003; Ángel Manuel Moreno Molina, *Urbanismo y medio ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008; o Francisco Arenas Cabello, *Urbanismo y edificación sostenibles*, y Jesús del Olmo Alonso, *Urbanismo y medio ambiente: dos realidades jurídicas insepa-*

tendido de que medio ambiente es tanto el medio natural (uno de cuyos recursos esenciales es el suelo, cuya urbanización incide además en el consumo de agua y la contaminación del aire, lo que demanda una protección y gestión más activas del suelo rural) como también el medio urbano, que es donde hoy habitamos más de la mitad de la humanidad y cuatro de cada cinco españoles⁷.

Esta reorientación ambiental del urbanismo altera asimismo su encaje competencial: en materia ambiental, la posición central tanto legislativa como ejecutiva ya no la ocupan los Ayuntamientos, sino las Comunidades Autónomas. Así pues, el paradigma ambiental del Derecho urbanístico apoya una tendencia centralizadora de las competencias en la materia, que se manifiesta, por ejemplo, en la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos, en el carácter determinante atribuido a los informes en materia de aguas o de costas o en la elevación a instancias superiores de determinadas competencias de ordenación y de disciplina urbanísticas. El salto desde la gestión de las *piezas urbanas* a la consideración del *puzzle ambiental* obliga, sin duda, a elevar la perspectiva de análisis e intervención.

Los dos procesos hasta aquí descritos nos hablan, respectivamente, de los dos términos de una relación entre realidad y Derecho como son la ciudad y el urbanismo. Y ambos procesos concurren en una misma dirección: De un lado, la explosión de la ciudad hace que las áreas urbanas desborden los límites de los términos municipales. De otro lado, el paradigma ambiental muta la concepción del urbanismo, tradicionalmente centrado en la ordenación y gestión de la ciudad pero hoy abierto al gobierno del territorio, una función más amplia en la que se alinea sin solución de continuidad con la ordenación territorial. Ambas cosas apelan, en suma, a una mayor implicación de intereses supramunicipales.

¿Cómo se concilian estos fenómenos con la autonomía local? Según el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, “las

ables, ambos en VV.AA., *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo II, *Ordenación del territorio y urbanismo*, Madrid, Reus, 2008.

⁷ Marcos Vaquer Caballería, *Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico*, estudio preliminar a Luciano Parejo y Gerardo Roger Fernández, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo*, Madrid, Iustel, 2009.

competencias encomendadas a las autoridades locales deben ser normalmente plenas y completas.” Pero esto no quita, obviamente, para que determinadas competencias sean atribuidas a entes territorialmente superiores, siempre que sea en consideración a “la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía” y que las entidades locales sean “consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente”. Dicho más sencillamente: en las materias de interés local, las autoridades locales deben tener autonomía de decisión o, subsidiaria y necesariamente, capacidad de participación.

Esa es también la imagen característica de la autonomía local en España. En un entorno socio-económico cada día más complejo y globalmente interconectado, se hace difícil identificar materias o campos enteros de acción pública de interés exclusivamente local, porque esas actividades afectan asimismo a intereses supra-locales prevalentes y se integran en redes físicas, lógicas o financieras de ámbito superior⁸. En este contexto, mantener la vieja doctrina de los intereses naturales de los municipios para tratar de preservarles una esfera competencial exclusiva abocaría paradójicamente al centralismo, por lo que es preferible concebir la autonomía local como el derecho a participar en los procesos de toma de decisión, tal y como ya hemos observado que afirma el Tribunal Constitucional español en las sentencias antes citadas.

3. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LOS INTERESES SUPRAMUNICIPALES EN TORNO AL URBANISMO

Las fórmulas utilizadas por el Derecho español para hacer frente a estos retos de la conciliación de los intereses urbanísticos municipales con la escala, los medios, las competencias o los intereses supramunicipales son bastante variadas y tienen, desde lue-

⁸ La sociología urbana destacó hace ya tiempo estas tendencias contemporáneas hacia la globalización o el universalismo y el localismo, que, lejos de ser contradictorias, se complementan y retroalimentan recíprocamente (idea que expresa sintéticamente el término “glocal”). Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, 5ª ed., Madrid, Taurus, 2000.

go, una incidencia muy distinta sobre la autonomía municipal. En este estudio se identifican y diferencian hasta diez distintas, según se trate de fórmulas organizativas o funcionales. Dentro de las primeras, distinguiremos a su vez las voluntarias de las forzosas. Y dentro de las funcionales, podemos distinguir las que superponen títulos competenciales prevalentes sobre el urbanismo, limitándolo, de las que consisten en la sustitución por los entes territoriales superiores en el ejercicio de funciones materialmente urbanísticas y ordinariamente municipales, dentro de la cual diferenciaremos, a su vez, entre sustitución por incumplimiento y sustitución directa. Son las siguientes:

3.1. LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE COOPERACIÓN

1º. La *asistencia y cooperación* jurídica, económica y técnica de entes locales supramunicipales como la provincia a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, al amparo de lo previsto en el artículo 36.1.b) LBRL. Es el caso, por ejemplo, de la Agencia Provincial de Planeamiento y Desarrollo Municipal de la Diputación Provincial de Zaragoza, unidad administrativa creada por acuerdo plenario de 7 de octubre de 2008 para prestar servicios y asesoramiento a los municipios de la provincia en materia urbanística, de arquitectura, infraestructuras y medio ambiente, y en particular para formular y tramitar sus instrumentos de planeamiento que, por su especial complejidad y conflictividad, escapan a su capacidad de gestión⁹.

2º. La asociación voluntaria de municipios en *mancomunidades* o consorcios para poner en mano común el ejercicio de ciertas competencias o servicios urbanísticos (arts. 44, 57 y 87 LBRL). Así, por ejemplo, la Mancomunidad Municipios de la Serena agrupa a 13 municipios de la provincia de Badajoz para “la gestión mancomunada de los intereses generales supramunicipales del territorio de los municipios integrados, así como el fomento del desarrollo

⁹ Sobre esta Agencia, puede verse el estudio de José Luis Castellano Prats “Municipios rurales y estructura territorial. La Agencia Provincial de Planeamiento y Desarrollo Municipal de la Diputación de Zaragoza, como propuesta de concertación municipal”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, Institución “Fernando el Católico”, Zaragoza, 2011, págs.. 243 y ss.

local” y, con tal fin, le ha sido atribuido un buen número de competencias entre las que se cuenta la “gestión, ejecución y elaboración de planeamiento y asesoramiento y disciplina urbanística”, de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos, para lo que tiene una oficina de gestión urbanística.

3°. La *delegación* de competencias en entes territoriales de ámbito superior o en sus organismos públicos especializados en la materia, como la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística y Territorial de Mallorca, creada por acuerdo plenario de su Consell Insular de 10 de noviembre de 2008 como un organismo autónomo para el ejercicio de las competencias de disciplina urbanística del Consell y las que le deleguen los municipios, tanto de protección de la legalidad urbanística, sobre todo en el suelo rústico, como también de protección de la legalidad en la zona de servidumbre del dominio público marítimo-terrestre de conformidad con la legislación de costas.

4°. La creación de *consorcios* de ámbito supramunicipal e incluso supralocal para la gestión de funciones públicas territoriales y urbanísticas, como la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural de Canarias, definida como “organismo público de naturaleza consorcial, dotado de personalidad jurídica y presupuesto propios y plena autonomía en el cumplimiento de sus funciones, para el desarrollo en común por la Administración de la Comunidad y las administraciones insulares y municipales consorciadas, de la actividad de inspección y sanción en materia medioambiental y de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como la asistencia a dichas Administraciones en tales materias” (art. 229 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias).

3.2. LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES DE CARÁCTER FORZOSO

5°. La agrupación forzosa de municipios en comarcas u otras entidades (art. 42 LBRL). A los efectos que nos ocupan, destaca la posibilidad de la creación de *áreas metropolitanas*, que la ley define como “entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población exis-

tan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.” (art. 43 LBRL).

Pese a su teórica idoneidad para afrontar el fenómeno de la aglomeración urbana supramunicipal, lo cierto es que la entidad metropolitana ha fracasado en España, donde sólo existen sendas áreas de carácter territorial en Barcelona y Vigo de reciente creación (Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona¹⁰ y Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo) y dos áreas de carácter sectorial en Valencia (una de servicios hidráulicos y otra para el tratamiento de residuos: Ley 8/2010, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana). Entre las causas de este fracaso pueden encontrarse los recelos tanto de municipios como de comunidades autónomas y su preferencia por formas asociativas voluntarias como las mancomunidades o agrupaciones más versátiles como los consorcios¹¹.

3.3. LA VINCULACIÓN DESDE COMPETENCIAS PREVALENTES CON PROYECCIÓN TERRITORIAL

6°. La superposición al urbanismo de otros planes prevalentes: ya se trate de la *ordenación territorial*, consistente en un conjunto o sistema de planes de ámbito superior, competencia autonómica y eficacia vinculante sobre los planes urbanísticos, o de *instrumentos sectoriales de planificación* asimismo prevalentes, como los planes de ordenación de recursos naturales (art. 18.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) o los planes energéticos (art. 5 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico), por poner sendos ejemplos extraídos del orden ambiental y del económico, si bien la disposición

¹⁰ De acuerdo con su artículo 14 y su Título III, el urbanismo es su primera competencia y se concentra sobre todo en funciones de ordenación y ejecución (puede ser administración actuante, adquirente del porcentaje de aprovechamiento correspondiente a la comunidad y tiene su propio patrimonio público de suelo y vivienda), mientras que las de disciplina le corresponden sólo por delegación o por subrogación (arts. 35 y 36).

¹¹ Francisco Toscano Gil, “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, *Cuadernos de Derecho Local*, n° 25, febrero de 2011, págs. 112-120.

adicional 2ª de la Ley 13/2003, del Contrato de Concesión de Obras Públicas generalizó la regla de prevalencia para todos los “planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado”.

7º. La *capacidad de veto* de entes territoriales superiores sobre las decisiones de planificación, ya sea en forma de competencias de *aprobación definitiva* de planes o en forma de *informes vinculantes*.

Prácticamente todas las leyes urbanísticas de las CC.AA. reservan a su gobierno o administración la competencia de aprobación definitiva de los planes urbanísticos de carácter estructural o mayor alcance, que en algunos casos sustituyen por un informe vinculante previo a dicha aprobación definitiva. Como se ha comentado más atrás, el Tribunal Constitucional ya ha dejado sentado que la aprobación definitiva de los planes urbanísticos no forma parte del contenido necesario de la autonomía local y el Tribunal Supremo ha precisado que, para que así sea, la competencia autonómica debe limitarse a examinar la legalidad y las cuestiones de oportunidad que afecten a intereses supralocales (por todas, SSTs de 5 de marzo de 1988, 18 de julio de 1988, 30 de abril de 1990, 13 de julio de 1990, 12 de diciembre de 1990, 18 de mayo de 1992, 22 de septiembre de 1992, 25 de octubre de 2006, 13 de diciembre de 2007 o 13 de mayo de 2009).

Y por lo que hace a la legislación del Estado, por ejemplo, también atribuye informe vinculante a su Administración sobre los planes urbanísticos que ordenen el litoral [arts. 112 a) y 117 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas], en materia de carreteras (art. 10.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio) o que incidan sobre la defensa nacional (disp. adic. 2ª del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo), regla que la disposición adicional 2ª más atrás citada de la Ley del Contrato de Concesión de Obras Públicas generalizó para todos los planes “que puedan afectar al ejercicio de competencias estatales”. En el caso de los puertos estatales, el Estado se reserva la formulación de los planes especiales que los ordenan y un informe vinculante previo a su aprobación definitiva en caso de discrepancia (art. 18.2 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante).

El Tribunal Constitucional ha sancionado esta vinculación pero advirtiendo que “convierte, de hecho, la aprobación final del plan

o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir voluntades distintas, y esa concurrencia necesaria *sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia*” [SSTC 149/1991, de 4 de julio, F.J. 7º A) c), y 48/1998, de 19 de febrero, F.J. 37º] y porque “la previsión de un informe vinculante de la Administración General del Estado *no supone la prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso defina el Estado*” (STC 164/2001, de 11 de julio, F.J. 48º, las cursivas son mías).

3.4. LA SUSTITUCIÓN POR INCUMPLIMIENTO EN LA COMPETENCIA URBANÍSTICA ATRIBUIDA DE ORDINARIO AL MUNICIPIO

8º. Ya hemos visto en la primera parte de este estudio que varias leyes urbanísticas prevén la *sustitución por las comunidades autónomas de los ayuntamientos por inactividad en sus competencias* de disciplina urbanística y cómo tal posibilidad es conforme con la Constitución, según su máximo intérprete, siempre que se refiera al control sobre obras o actos realizados sin licencia, es decir, que no atribuya una competencia de control generalizado e indiscriminado sobre la actividad de los propios ayuntamientos.

También en materia de planeamiento es común atribuir competencias subsidiarias a la comunidad en caso de incumplimiento de los ayuntamientos de su deber de aprobar, revisar o adaptar un plan urbanístico. Así, por ejemplo, la Ley Urbanística de Cataluña (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) habilita al Gobierno de la Generalitat para aprobar la formulación de figuras de planeamiento urbanístico municipal “si falta el acuerdo unánime de los ayuntamientos afectados” [art. 77.1.c)] y a su Departamento competente en la materia para redactar los planes urbanísticos municipales cuando se haya incumplido el plazo establecido para ello (art. 82.3) y, más genéricamente, para “subrogar(se) de oficio con requerimiento previo, por razones de interés público, en la competencia municipal o supramunicipal para la formulación o la tramitación de las figuras de planeamiento urbanístico, si se produce un incumplimiento de los plazos establecidos” (art. 90).

3.5. LA SUSTITUCIÓN DIRECTA EN LA COMPETENCIA URBANÍSTICA ATRIBUIDA DE ORDINARIO AL MUNICIPIO

Nos detendremos a partir de este punto en el estudio de otros supuestos en los que los entes territoriales superiores sustituyen asimismo a los ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias urbanísticas propias. Son supuestos más sensibles desde el punto de vista de la autonomía local que los anteriores, porque suponen una sustitución plena y directa, es decir, no subsidiaria o condicionada a la inactividad formal del ayuntamiento, al que se excluye “como una instancia de toma de decisiones autónoma” respecto de los concretos supuestos de hecho a que se refieren. Son básicamente dos:

9º. La aprobación de proyectos de *obras de interés general* por entes territoriales superiores sin sujetarse ni al planeamiento ni a licencia urbanísticos, constitutiva del deber de adaptar aquél.

El supuesto prototípico es el que se contenía originalmente en el artículo 167 de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, se modificaría en el 180 del Texto Refundido de la Ley de 1976, de donde pasó al artículo 244 del Texto Refundido de 1992 y que hoy está recogido en la disposición adicional 10ª del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Es aquél en que, por “razones de urgencia o excepcional interés público” y previa consulta con el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma, el Consejo de Ministros puede aprobar un proyecto promovido por la Administración General del Estado que sea disconforme con la ordenación urbanística en vigor “y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora”.

Este precepto ha sido interpretado jurisprudencialmente como una excepción a la regla general —que le precedía en la Ley estatal hasta la STC 61/1997, de 20 de marzo, y hoy han asumido la mayoría de leyes urbanísticas autonómicas— según la cual cualquier obra, incluidas las promovidas por las Administraciones públicas, requieren licencia municipal, de forma que el acuerdo del Consejo de Ministros que nos ocupa, “no es que no necesite licencia municipal, sino que precisamente constituye el procedimiento

excepcional, al margen de licencia municipal, para autorizar obras promovidas por órganos de la Administración pública, cuando concurren razones de urgencia o excepcional interés público” (STS de 18 de diciembre de 2002, F.J. 8º).

Más allá de esta regla excepcional, la Ley de Carreteras de 1988 estableció con carácter general la prevalencia de la aprobación del proyecto de una carretera sobre el planeamiento (art. 10.1), con independencia de su urgencia o relevancia. Asimismo, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante eximió de control preventivo municipal a las obras en dominio público portuario, “por constituir obras públicas de interés general” (art. 19.3)¹². Más ampliamente, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, ha eximido de licencia o control preventivo municipal no sólo a “las obras hidráulicas de interés general”, sino también a “las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal, incluidas en la planificación hidrológica, y que no agoten su funcionalidad en el término municipal donde se ubiquen”. Posteriormente, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, extendió en su artículo 101 la misma regla de la Ley de Puertos a los aeropuertos¹³ e introdujo en el artículo 111 de la Ley de Costas una regla claramente inspirada en la antes comentada de la Ley de Suelo, pero aplicable a las “obras de interés general”, que son las calificadas como tales por ministerio de la ley sin necesidad de justificar urgencia ni excepcional interés público, si bien el acuerdo

¹² La STC 40/1998, de 19 de febrero, sancionó la constitucionalidad de esta solución legal con un importante matiz: que “la competencia del Estado sobre puertos no puede justificar la exención de licencia municipal en aquellos casos en los que las obras de construcción o conservación, aun realizándose en la zona de servicio portuario, no afectan propiamente a construcciones o instalaciones portuarias, sino a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, posibilidad prevista en el art. 3.6 de la Ley” (F.J. 39º). Un criterio éste de proporcionalidad en el desplazamiento de la competencia municipal que retomaremos en el último apartado de este trabajo.

¹³ Previamente, el artículo 166 de La ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social había introducido en materia aeroportuaria la exención de control preventivo municipal, pero lo hizo excluyendo toda intervención o participación de los ayuntamientos, lo que provocó su declaración de inconstitucionalidad por la STC 204/2002, de 31 de octubre, F.J. 13º.

aprobatorio del Consejo de Ministros no habilita en este caso para ejecutar la obra inmediatamente, sino luego de adaptado el planeamiento o incumplido el plazo establecido para hacerlo.

Y por último, la disposición adicional 3ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, ha abierto su supuesto de hecho a todas las obras públicas de interés general, respecto de las cuales si hay disconformidad con la Administración urbanística, “la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla.”

En suma, a la vía de excepción de la legislación del suelo han ido añadiéndose diversas reglas especiales de otras tantas leyes sectoriales, y sobre su base ha acabado por imponerse una regla aparentemente general, último hito de una progresión que pretende generalizar lo que empezó siendo una excepción. Y tanto las leyes especiales referidas como la de concesión de obras públicas ya excluyen expresamente a las obras correspondientes de licencia u otro control preventivo municipal.

A su vez, la legislación autonómica ha incorporado el precepto antes comentado de la Ley de Suelo para aprobar las obras y actos de uso del suelo promovidos por sus respectivas Administraciones: pueden verse, por ejemplo, el artículo 190.2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, el artículo 170.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el artículo 167 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias o el artículo 244.3 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

Otras Comunidades Autónomas han preferido inspirarse en el modelo más abierto de la Ley de Concesión de Obras Públicas, como en el caso de los artículos 197.2 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de Urbanismo de la Comunidad Valenciana y 223.2 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. Y un tercer grupo ha optado por acumular los dos modelos, de manera que eximen de licencia tanto a “las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma”, como también a las restan-

tes promovidas por ella, que estarían sujetas de ordinario a licencia “pero razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan” (art. 196 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja) o se refieren indistintamente a “cuando se trate de realizar grandes infraestructuras públicas o cuando razones de urgencia y excepcional interés público declarado por el Gobierno así lo exijan” (art. 194.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria).

No es fácil discernir la naturaleza y eficacia precisas de estos acuerdos del gobierno estatal o autonómico, por su misma singularidad. Aunque adopten la forma de acto, podemos entender que estas decisiones tienen en realidad naturaleza mixta, normativa y ejecutiva, al igual que los planes urbanísticos, pues de otro modo infringirían el principio de la inderogabilidad singular de las disposiciones generales, que es corolario de la cláusula de Estado de Derecho. En efecto, el plan es norma y como tal sujeta a todos los poderes públicos. Sólo mediante otra norma posterior puede ser derogado. Luego el acto que aprueba una obra contra plan está materialmente haciendo ordenación urbanística (está clasificando y/o calificando el suelo).

Parece más ajustado entender que estos acuerdos no derogan las prescripciones del plan incompatibles con el proyecto, sino que sólo suspenden provisionalmente su eficacia hasta su adaptación. Tanto los gobiernos como los órganos jurisdiccionales suelen tener atribuida capacidad para suspender provisionalmente la eficacia de disposiciones administrativas y, en particular, de planes urbanísticos (por ejemplo, mientras instruyen el procedimiento de aprobación de otro que proyecta derogarlo o el proceso que tiene por objeto su declaración de nulidad, respectivamente)¹⁴. Sólo que aquí el acuerdo no sólo suspende los efectos de un plan sobre una parcela o terreno, sino que aprueba un proyecto para un uso distinto, es decir, innova en la ordenación de los usos del suelo con eficacia ejecutiva y vinculante del contenido de la adaptación del plan, lo que confirma la tesis sostenida en el párrafo anterior.

Para fundamentar tal innovación, una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo trató de buscar acomodo a algunas obras

¹⁴ Marcos Vaquer, *La eficacia territorial y temporal de las normas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, págs. 91-92.

de interés general dentro de la noción de ordenación del territorio, que supuestamente incluiría aquellas “grandes obras o construcciones de marcado interés público que siendo de competencia estatal —art. 149.1.24 de la Constitución— por su gran trascendencia para la sociedad no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal ya que su relevancia excede del artículo 180 de la Ley del Suelo” (SSTS de 13 de diciembre de 1982, 20 de febrero de 1984, 31 de octubre de 1984, 28 de mayo de 1986, 17 de julio y 30 de noviembre de 1987, 28 de septiembre de 1990, 24 de abril de 1992, 17 de mayo de 1993 y 11 de octubre de 1994, por la que cito. Según esta última, por ejemplo, aprobar una gasolinera en un área de servicio de una autopista es ordenar el territorio).

Aunque después reorientada hacia las obras cuya “relevancia excede del artículo 180 de la Ley del Suelo” para eximir las de intervención municipal sin necesidad de motivar razones de urgencia o excepcional interés público, sin embargo esta jurisprudencia se originó en el marco del ordenamiento preconstitucional para construir, justamente al amparo del artículo 180 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, una excepción a la doctrina trabajosamente erigida por el propio Tribunal Supremo según la cual es necesario “rechazar todo intento de desapoderar a los municipios de las competencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestres, playas y zonas portuarias, tanto en punto a la intervención singular por la vía de la licencia, como en punto a la ordenación urbanística, es decir, en suma, (...) la ordenación y la ejecución urbanística es competencia exclusiva que a los Ayuntamientos corresponde en las precitadas zonas, como en general en el territorio que pertenece a los términos municipales de aquéllos”. La primera excepción a esta doctrina de sujeción general a las competencias urbanísticas municipales la halla el Tribunal Supremo en los casos de las obras que, por razones de su urgencia o excepcional interés público, así lo exijan del artículo 180 TRLS 1976, en el bien entendido de que, tal y como resultaba de la entonces ley vigente, “el urbanismo en ésta regulado equivale no a una ordenación urbana, sino a una auténtica ordenación del territorio” (STS de 3 de diciembre de 1982) lo que daría pie a afirmar después que la excepción, contenida en dicha ley al igual que la regla, constituía un ejercicio de la ordenación del territorio, de suyo prevalente sobre la ordenación urbanística.

Pero no creo que tal fundamento pueda seguir sosteniéndose en el ordenamiento postconstitucional. Porque “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” [STC 61/1997, de 20 de marzo, F.J. 6 b)] diferenciando, en lo que aquí interesa, entre ordenación del territorio y ordenación urbanística *stricto sensu* y también entre ellas y las competencias estatales sobre obras de interés general. Es cierto que, aunque sea formalmente en ejercicio de sus títulos competenciales sectoriales sobre estas obras, en estos casos la incidencia del Estado sobre la ordenación de los usos del suelo es de tal intensidad que ya no sólo vincula al planeamiento, sino que lo sustituye, legitimando de forma directa y ejecutiva el uso del suelo de que se trate, pero tales funciones encajan mejor en la noción de urbanismo que en la de ordenación del territorio, por razones que se explicarán mejor en el apartado 4 a la vista del 10º y último supuesto que vamos a considerar.

10º. Los *planes o proyectos de interés supramunicipal y competencia autonómica*, mediante los que se ordena de forma pormenorizada y directamente ejecutiva obras o usos del suelo.

Es el caso, por ejemplo, de los Planes y los Proyectos de Singular Interés de Castilla-La Mancha (arts. 18 bis y 19 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística), instrumentos ambos de ordenación autonómica de diversas actuaciones “de relevante interés social o económico” y que pueden legitimar “su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones”. *Mutatis mutandis*, un buen número de comunidades autónomas se ha dotado de instrumentos similares, ya se llamen Proyectos de Alcance Regional (Madrid) o de Interés Regional (Extremadura), Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, Áreas Residenciales Estratégicas (Cataluña), Zonas de Interés Regional (La Rioja), etc.

4. LA NECESARIA DIFERENCIACIÓN ENTRE URBANISMO SUPRAMUNICIPAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Aunque la mayoría de las leyes urbanísticas correspondientes califiquen a los instrumentos de ordenación de las actuaciones a las que me he referido en último lugar como planes territoriales¹⁵, lo cierto es que desempeñan funciones arquetípicas de los planes urbanísticos: la clasificación y la calificación del suelo¹⁶. También para el supuesto antes estudiado (9º) de las obras de interés general se trató históricamente de buscar acomodo en la ordenación del territorio, como se ha visto, pero también a ese propósito concluimos que tal cobertura es inadecuada en nuestro ordenamiento constitucional. Por eso hemos catalogado aquí a ambos como formas de sustitución al municipio en su competencia urbanística ordinaria.

Subsumir estas competencias estatales o autonómicas en la materia de “ordenación del territorio” o hacerlo alternativamente en la de “urbanismo” no es sólo una cuestión teórica, sino también práctica, porque el bloque de la constitucionalidad instaure repartos competenciales distintos en ambas materias, de las que sólo la segunda es necesariamente de interés local, con el alcance que ya conocemos.

Podría aducirse que ordenación del territorio y urbanismo comparten un mismo objeto, como es “la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial”¹⁷, por lo que pueden concebirse hoy como políticas públicas reunibles

¹⁵ No es el caso de Cataluña, que ordena estas actuaciones mediante plan director urbanístico que “establece la ordenación detallada del sector con el grado de precisión propio de un plan urbanístico derivado” sin perjuicio de la competencia autonómica para su formulación, tramitación y aprobación (arts. 76, 79, 83 y 157 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña).

¹⁶ En Extremadura, por ejemplo y pese a conceptuarse como instrumentos de ordenación del territorio, los Proyectos de Interés Regional pueden incluso llegar a tener por objeto el “desarrollo” del planeamiento urbanístico que haya clasificado y calificado suelo idóneo y suficiente para satisfacer la demanda de vivienda protegida siempre que, habiendo practicado requerimiento al Municipio para que lleve a cabo la ejecución del planeamiento, haya transcurrido sin efecto el plazo concedido al efecto (art. 60.2.b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en la redacción modificada por Ley 9/2010, de 18 de octubre).

¹⁷ Esta formulación ha sido consolidada por la jurisprudencia constitucional en su interpretación de la competencia sobre ordenación del territorio.

bajo el macroconcepto de “gobierno del territorio”¹⁸, en el que están llamados a cooperar todos los entes territoriales del Estado. Pero eso, con ser cierto, no permite confundir a la ordenación del territorio con el urbanismo, desde el mismo momento en que aparecen mencionados en la Constitución como títulos competenciales distintos (art. 148.1.3ª CE) de los que sólo el segundo integra la imagen característica de la autonomía local (art. 25.2 LBRL). Luego el bloque de la constitucionalidad del Estado autonómico ha roto el continuo ordenación territorial-urbanística de la legislación preconstitucional y su legislador de desarrollo no puede excluir la participación de los ayuntamientos, como instancia autónoma de decisión, por la vía de hacer materialmente coextensa a la ordenación del territorio con el urbanismo de manera que el ejercicio de la primera agote la ordenación de los usos del suelo en todo o parte de su término municipal, sin violar la autonomía local.

Ambas políticas tienen un mismo objeto, pero eso no significa que cumplan una misma función. La ordenación del territorio cumple una función normativa de equilibrio territorial supraordenada al urbanismo, para la que consiste en un sistema de planes o instrumentos de ordenación de finalidad coordinadora, de carácter estructural y de competencia supramunicipal, mientras que cumple al urbanismo “la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación” (STC 61/1997, cit., F.J. 6º). Expresado más sintéticamente: la del territorio es ordenación estratégica y la urbanística es ordenación operativa, de donde se sigue que la primera está funcionalmente supraordenada a la segunda pero también, y por ello mismo, diferenciada de ella¹⁹.

Véanse las SSTC 77/1984, de 3 de julio, F.J. 2º, 149/1991, de 4 de julio, F.J. 1º B), 36/1994, de 10 de febrero, F.J. 3º, 28/1997, de 13 de febrero, F.J. 5º, y 46/2007, de 1 de marzo, F.J. 3º.

¹⁸ Concepto utilizado por Luciano Parejo, *Lecciones de Derecho administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 2ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, pág. 215.

¹⁹ Luciano Parejo, *ibidem*, pág. 217. Como ha observado Fernando López Ramón (“Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, *REDA*, nº 82, 1994, pág. 214), “dos son los mecanismos de relación entre ordenación territorial y urbanismo regulados con carácter general en la legislación autonómica de ordenación del territorio: la atribución de efectos directos prevalentes a los ins-

La Ley de Suelo, disposición estatal de cabecera de este sector del ordenamiento, se refiere en algunos de sus preceptos genéricamente a la ordenación territorial y urbanística y en otros específicamente a la ordenación urbanística. Una lectura cuidadosa de estos preceptos corrobora la opinión hasta aquí desarrollada sobre lo que ambas tienen en común y lo que las diferencia: “La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste” (art. 3.3). Así pues, ambas concurren en la determinación tanto del régimen jurídico objetivo del suelo, fijando su destino, como también del estatuto subjetivo de su propiedad (art. 7), pero no lo hacen del mismo modo ni con el mismo alcance: la ordenación del territorio se agota en la función normativa, como su nombre indica, mientras que el urbanismo comprende naturalmente tanto la ordenación como su ejecución (art. 11.1), precisamente por tratarse de una ordenación operativa o directamente ejecutiva (art. 11.3) a la que le corresponde, entre otras cosas, establecer las dotaciones y servicios propios de los núcleos de población o urbanos (art. 12.3) y detallar los usos del suelo urbanizado [art. 14.1.b)].

Así pues y volviendo a los supuestos que aquí nos ocupan, cuando un instrumento de ordenación tiene por objeto o incluye la “calificación urbanística” (*sic* en la ley castellano-manchega) o “normativa urbanística” con “los mismos estándares de los planes parciales” (según la ley riojana²⁰) de un concreto terreno, con suficiente grado de detalle o determinación como para habilitar su inmediata ejecución, ya no hace genuina ordenación del territorio sino urbanismo, por más que el interés de la obra o del uso del suelo trascienda al municipal.

trumentos de ordenación del territorio y la remisión a los instrumentos urbanísticos de la capacidad de concretar y hacer operativas las previsiones de la ordenación territorial”.

²⁰ Artículos 31 y 32 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Análogo es el caso de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón cuyo artículo 95.2 prescribe que los Planes de Interés General de Aragón “incluirán también la ordenación que ha de ejecutarse con el grado de detalle del plan parcial y, en todo caso, las determinaciones propias del proyecto de urbanización”.

La función, más allá del interés, es el criterio dirimente entre ordenación del territorio y urbanismo. Ya sabemos que el urbanismo también puede afectar o servir a intereses supramunicipales lo que justifica, por ejemplo, las competencias autonómicas de aprobación definitiva de planes urbanísticos. ¿Acaso mutan a ordenación del territorio su naturaleza los planes urbanísticos cuando califican suelo para uso de infraestructuras o equipamientos públicos de competencia supramunicipal, como las carreteras, los centros educativos o los sanitarios? ¿Mutan a planes de ordenación del territorio o a planes sectoriales los planes especiales formulados por el Estado para ordenar los usos del suelo portuario de su competencia?

No hay correlación biunívoca entre urbanismo y municipio. Sino que la comunidad autónoma, además de la competencia legislativa y en ejercicio de ella, puede atribuirse también otras competencias urbanísticas, como éstas de que ahora tratamos, pero en el bien entendido de que las urbanísticas son competencias compartidas con los municipios y no una competencia exclusiva como pueda ser la de ordenación del territorio, lo que significa que su atribución legal afronta mayores límites constitucionales que conviene considerar, como haremos en el último apartado de este trabajo. Y algo similar cabe decir del Estado, pese a que éste carece de toda competencia urbanística, porque también sus competencias “pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística” (STC 61/1997, cit., F.J. 6º) en lo estrictamente necesario para salvaguardarlas. Es esto consecuencia de nuestra concepción horizontal y holística del urbanismo: dado que consiste en la ordenación de *todos* los usos de *todo* el suelo, necesariamente concurren en su determinación todos los entes territoriales del Estado, porque es una dimensión necesaria de la mayoría de sus respectivas competencias.

5. LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES AL URBANISMO SUPRAMUNICIPAL

El quinto y último bloque expuesto en el apartado tercero supone el mayor reto para la subsistencia de la autonomía local en materia urbanística. Las reglas recogidas en este bloque se diferencian de las del tercero en que no consisten en la atribución y ejer-

cicio de competencias propias a los entes territoriales superiores, que sean material o funcionalmente distintas de las urbanísticas municipales pero prevalentes sobre ellas, sino en la pura sustitución de los municipios en competencias que le son de ordinario propias. Y se diferencian de las del cuarto en que no operan de forma subsidiaria, ante un incumplimiento de los ayuntamientos en sus deberes, sino directamente por razón de su proyección sobre obras o actividades de interés supramunicipal.

En suma, las técnicas de este quinto bloque no son ya expresión de un *supraurbanismo* (la ordenación del territorio como competencia superpuesta a él dentro del gobierno del territorio) ni tampoco de un *periurbanismo* (la ordenación y gestión de determinados espacios de dominio público para asegurar la funcionalidad de su uso o servicio público de competencia supramunicipal) autonómico o estatal²¹, sino que son más bien *urbanismo* en sentido estricto y pleno (la ordenación detallada y operativa de los usos del suelo). En efecto, por su vía no se controla, vincula ni condiciona la clasificación y calificación del suelo sino que se ejercen directamente, llegando incluso a hacerlo sin necesidad de invocar un título competencial específico sino más genéricamente el interés general, lo que da cabida a su utilización para aprobar obras en cualesquiera edificios de usos administrativos, sobre terrenos patrimoniales o incluso obras privadas en algún caso²². En suma, urbanismo supralocal puro y duro.

Pero también un urbanismo puramente instrumental, puesto al servicio de una determinada competencia sectorial y por ello desnaturalizado, puesto que exceptúa la vocación transversal u horizontal que es consustancial a esta política pública. En efecto, en los supuestos recogidos en el quinto bloque del apartado anterior no se ordena un ámbito de suelo conciliando o equilibrando los

²¹ La noción de “periurbanismo” fue acuñada por José Luis González-Berenguer (*Urbanismo sectorial*, Madrid, Montecorvo, 1999) y ha sido desarrollada por Víctor Escartín Escudé (*El periurbanismo estatal*, Madrid, Marcial Pons, 2009).

²² Siguiendo con el ejemplo autonómico antes ofrecido, el Proyecto de Singular Interés ha sido utilizado en Castilla-La Mancha para ordenar y aprobar equipamientos privados tales como el aeropuerto de Ciudad Real, el parque eólico de Pozo Cañada, el campo de golf Castilla-La Mancha o el complejo de ocio del Reino del Quijote.

diversos intereses en juego mediante una determinación compleja de usos, sino que se ordena aisladamente un uso concreto y singular del suelo por su interés prevalente.

En consecuencia, las reglas legales que prevén estas intervenciones deben considerarse necesariamente extraordinarias y, por ello mismo, interpretarse de forma restrictiva. Su naturaleza excepcional resulta de exceptuar la configuración legal del urbanismo y de desplazar la distribución ordinaria de competencias en la materia, que incluye la intervención municipal sobre las obras. Esta naturaleza está expresamente reconocida en algunos de sus preceptos reguladores, pero no en otros y, sin embargo, a mi juicio debe inferirse interpretativamente de todos ellos ya que, como se ha expuesto, el urbanismo siempre ha sido concebido en nuestro ordenamiento de forma general u ordinaria como un interés local. Y en consecuencia, nuestro Tribunal Constitucional tiene establecido que, si bien no puede “colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística”, “es cierto que, como dispone el art. 84.1 b) LBRL, esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso *deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones*” (STC 40/1998, de 19 de febrero, F.J. 39º, la cursiva es mía).

Así, y en primer lugar, cuando el Tribunal Constitucional hubo de juzgar la constitucionalidad del artículo 180 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976, regla preconstitucional precedente de la disposición adicional 10ª TRLS antes citada, sentenció que “establece una excepción al régimen urbanístico general” y que las facultades que arbitra “no pueden ser interpretadas como la posibilidad de realizar actos urbanísticos libremente y sin respetar el planteamiento previsto siempre que se den los presupuestos de urgencia y excepcional interés público, ni que la concurrencia de tales requisitos pueda ser estimada discrecionalmente por el Gobierno” (STC 56/1986, de 13 de mayo, F.J. 4º).

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la disposición adicional 3ª de la Ley del Contrato de Concesión de Obras Públicas, el carácter general e incondicionado del supuesto de hecho (obras de

interés general) y de la consecuencia jurídica (decisión estatal prevalente sobre el planeamiento) según el tenor literal del precepto, no pueden llevarnos a interpretar que legitima la decisión unilateral prevalente del Estado sobre cualesquiera obras de interés general y cualquiera que sean las circunstancias concurrentes, porque ello supondría “la prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso defina el Estado”, lo que sería inconstitucional conforme a la jurisprudencia constitucional antes citada y supondría un ejercicio de las competencias propias desproporcionado e ignorante de las ajenas y, por ende, contrario al principio de lealtad institucional.

En consecuencia, debemos buscar otra interpretación del precepto que sea conforme con la Constitución y que, en mi opinión, pasa (i) en primer lugar por que la Administración general del Estado intente sujetar la obra que proyecta al planeamiento urbanístico vigente²³; (ii) en su defecto, por que intente acordar con la Administración urbanística la alteración de dicho planeamiento para hacer posible su ejecución según demande el interés general²⁴; y (iii), cuando ninguna de ambas cosas sea posible, imponga su decisión unilateral contra plan sólo en lo estrictamente necesario para salvaguardar el interés general prevalente. Expresado en otros términos, esta última decisión no puede conformar la forma ordinaria de proceder sino debe ser extraordinaria, por estar reservada para cuando el interés general no sólo alcance a la obra en sí, sino también a su urgencia y a unas características de localización y/o constructivas que sean incompatibles con la ordenación urbanística en vigor. La prevalencia del interés supramunicipal no puede ser universal ni indiscriminada, sino resultado de un juicio de ponderación de los intereses generales en juego que debe hacerse caso por caso, de forma que el superior sólo desplace al inferior en la medida o proporción necesaria para la salvaguarda de su competencia²⁵.

²³ En este sentido apunta Ángel Menéndez Rexach, “Autonomía municipal urbanística: contenido y límites”, *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 5, enero-junio 2006, pág. 35.

²⁴ Véase, por ejemplo, el “trámite formal de acuerdo”, un intento de conciliación previa que el artículo 194.4 de la Ley cántabra obliga a promover al gobierno regional con el ayuntamiento, una vez constatada su disconformidad y previamente a poder resolver el inicio de las obras y la adaptación del planeamiento.

²⁵ Una tal ponderación, por ejemplo, hizo el Tribunal Constitucional en su sentencia ya citada sobre puertos del Estado, para concluir la prevalencia de la

En el tercer y último supuesto aquí expuesto, el de la formulación y aprobación de la ordenación pormenorizada directamente ejecutiva de usos del suelo y de la aprobación de las obras correspondientes por las CC.AA., bajo la forma de planes o proyectos de interés regional o instrumentos análogos, la conclusión es similar aunque por fundamentos distintos: es cierto que la competencia legislativa en la materia es autonómica y en ejercicio de ella, bien pueden compartir las competencias urbanísticas como sabemos que ocurre con la potestad de aprobación definitiva de los planes, pero son las propias leyes autonómicas las que siguen atribuyendo de forma general la potestad de formulación e instrucción del planeamiento urbanístico a los municipios. Y no podría ser de otro modo, “puesto que la iniciativa local o la primera elaboración del instrumento de planeamiento son actuaciones en principio cabalmente enraizables en la autonomía local” (STC 159/2001, cit., F.J. 10º). Luego la atribución de tales funciones a las CC.AA. sólo será posible cuando se aprecie un interés supralocal o regional y en la medida de lo necesario para darle satisfacción y debe constituir una excepción, para no infringir la autonomía local.

Además, el carácter general o supramunicipal del interés alegado en cada caso no puede considerarse una mera invocación formal. Se trata sin duda de un concepto jurídico indeterminado, cuya interpretación admite un cierto margen de apreciación, pero que no constituye un supuesto discrecionalmente apreciable por la Administración, como también hemos visto que hizo notar en su día el Tribunal Constitucional, y que está plenamente sujeto al control judicial sobre la arbitrariedad para evitar el simple vaciamiento y desvirtuación del orden competencial.

La doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acerca de los Proyectos de Interés Regional en esa Comunidad apoya la opinión hasta aquí desarrollada sobre el alcance y los límites de estos instrumentos: aunque legalmente cali-

decisión o del criterio estatal y el desplazamiento de las competencias urbanísticas ordinarias cuando se trata de los usos estrictamente portuarios del suelo, pero no cuando se trata de usos complementarios o meramente compatibles, como ocurre por ejemplo con los espacios destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales o exposiciones situados en la zona de servicio del puerto (STC 40/1998, cit., FF.JJ. 38º y 39º).

ficados como instrumentos de ordenación territorial, “en cuanto a su contenido e incluso a su misma finalidad, en la mayoría de los supuestos que pueden constituir su objeto, constituyen auténticos instrumentos de planificación urbanística” (Sentencia 196/2011, de 9 de marzo) pero con una eficacia limitada, puesto que “están referidos siempre a concretos proyectos, por más que los mismos puedan comportar la calificación y clasificación del suelo, e incluso la urbanización del mismo, pero con la importante limitación de que ello será en función de la concreta obra a que están referidos” más allá de la cual no pueden innovar la ordenación urbanística vigente (Sentencia 12/2009, de 20 de enero) porque son una “potestad atípica de planificación” cuya finalidad “no es la planificación en sí misma considerada, sino en cuanto sea exclusivamente necesaria para alcanzar su objeto”, lo que acentúa su necesidad de motivación “porque precisamente se ejercen potestades por quien no es el órgano naturalmente competente [par]a ejercerlas” (Sentencia 723/2009, de 21 de julio)²⁶.

De todo lo expuesto en este trabajo se extraen dos conclusiones finales: la primera, que hoy existen fundamentos fácticos y jurídicos para justificar una mayor incidencia de los intereses supralocales sobre el urbanismo, pero la segunda es que ello no puede dar lugar a subvertir el orden competencial ni la autonomía local (¿un campo de golf aprobado por una Comunidad Autónoma como proyecto de singular interés?: ¿dónde está la exorbitancia de este interés que impida su aprobación por los cauces urbanísticos ordinarios?), lo que obliga a depurar los excesos mediante la debida interpretación y aplicación de las nuevas reglas legales estatales y autonómicas que proliferan crecientemente por nuestro ordenamiento para dar cobertura a esos intereses.

²⁶ El contraste de esta doctrina con la sentada por el TSJ de la Rioja es llamativo, pese al notable paralelismo de las disposiciones legales correspondientes y de algunos de los supuestos de hecho cuestionados (aprobación de actuaciones residenciales en suelos antes clasificados como no urbanizables de especial protección): para esta Sala, las Zonas de Interés Regional encajan sin violencia alguna entre “los instrumentos de ordenación del territorio, que lo son a la vez de ordenación urbanística”, sin que les sea exigible una especial motivación (antes al contrario, es la especial protección del suelo en el plan general la que estima injustificada en el caso de autos, sin por ello anularla), ni pueda acogerse la alegación de la demandante según la cual se trata de “actuaciones (de) carácter excepcional”, ni tampoco apreciarse que “limitan el ejercicio de competencias urbanísticas municipales” (Sentencias 67/2010, de 11 de febrero, y 258/2011, de 17 de junio).



Rdu

Revista de Derecho Urbanístico
Fernández de la Hoz, 28
28010 Madrid
Madrid, España
www.rdu.es

ISSN 1139-4978 00279

