

Subcapítulo I. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas-Administraciones Locales. La protección de la autonomía local

Virginia Pérez Pino

I.1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS-ADMINISTRACIONES LOCALES

1.1.1. Consideraciones generales

Precisamente, en la teoría del derecho de organización administrativa y las relaciones inter administrativas, el principio de competencia, consagrado constitucionalmente, (art. 149 CE), se alza como uno de los principios articuladores de las relaciones ordinamentales de nuestro Estado de las Autonomías¹.

Establece el art. 148.3 de la Constitución Española que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

¹ Vid. Asimismo, el principio de “*reserva material*”, principio de “*jerarquía*”, principio de “*prevalencia*” y principio de “*supletoriedad*”.

Las Comunidades Autónomas han asumido, con “carácter exclusivo”, competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo², salvo Madrid³ que las ha asumido con carácter pleno.

². En este sentido, Galicia, - por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia -, *asume competencias, con carácter exclusivo*, ex art. 27.3., en Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Cantabria, por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, *asume competencias con carácter exclusivo*, según el art. 24.3., en Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. País Vasco, a través de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, *asume competencias con carácter exclusivo*, según el art. 10.31., en Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Asturias, por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, *asume competencia exclusiva*, en el art. 10.3., en Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Navarra, en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de *reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, asume competencias exclusivas*, en el art. 44.1., en Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. La Rioja, en su Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, *asume la competencia exclusiva*, en el art. 8.16, sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Castilla La Mancha, por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, *asume competencia exclusiva*, ex art. 31.1.2.^a, en Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Murcia, por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, *asume competencia exclusiva*, en el artículo diez. 1. dos, sobre Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Canarias, por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, en el art. 30.15, *ostenta competencia exclusiva*, en Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

³. Madrid, a través de su Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en el art. 26.1.4, *asume competencias (plenas)* en Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Otras Comunidades Autónomas han asumido competencias identificando distintas facetas o submaterias⁴, principalmente, en los Estatutos que han sido objeto de reformas en los últimos años⁵ de los que son ejemplificativos Cataluña, Andalucía y Aragón.

A pesar de esta asunción competencial, el ejercicio de sus competencias está condicionado por el límite que supone las competencias del Estado y el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

⁴ Aragón, mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, asume competencias exclusivas, en virtud del art. 71.8, en Ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socio-económico y ambiental y conforme al art. 71.9, en Urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad. Andalucía, en virtud de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, asume competencia exclusiva, en materia de urbanismo, ex art. 56.3, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y 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. 4. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal. Por otra parte, el art. 56.5 establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental. 6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral (identifica submaterias o facetas). Cataluña, por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el art. 149, ostenta competencia exclusiva en Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo, que incluye en todo caso: a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos. b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación. c) El establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos conforme a lo previsto en el artículo 144.2. d) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat. e) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental. 2. La determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña requiere el informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

⁵ Y de las Comunidades Autónomas objeto de reformas estatutarias, relacionamos a Castilla y León, que por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ostenta competencias exclusivas, en el art. 70.6, sobre Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Extremadura, por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tiene competencia exclusiva, ex art. 9.31, en Urbanismo y vivienda. Normas de calidad e innovación tecnológica en la edificación y de conservación del patrimonio urbano tradicional y ex art. 9.32 en Ordenación del Territorio. Valencia, a través de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, ostenta competencia exclusiva, por art. 55, que otorga la siguiente redacción al art. 49.9.ª, en Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Baleares, por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en virtud del art. 30.3, asume competencia exclusiva, en Ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda.

Vamos a analizar la distribución de competencias Estado, Comunidad Autónoma y Entes Locales desde las materias Ordenación del Territorio y Urbanismo para, finalmente, descender en la interesante problemática efectuada por la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y la protección de la autonomía local.

En materia de *ordenación del territorio*, las Comunidades Autónomas podríamos decir que desarrollan las *potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas*.

Expresa el profesor PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO⁶, respecto de las competencias de ejecución que asumen las que tenía la administración del Estado pero no las Corporaciones Locales que seguirán siendo suyas mientras no se alteren mediante ley.

Parece ser que los Estatutos de Autonomía incorporan un concepto restringido de la Ordenación del Territorio parecido al que ha asumido el texto constitucional.

Efectivamente, hemos de resaltar cómo la ordenación del territorio aparece mencionada de forma escueta en el art. 148.1.3º CE como una más de las materias sobre las cuáles las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias desglosando los Estatutos de Autonomía de la materia ordenación del territorio, el litoral.

Existen competencias asignadas por el art. 149.1 CE al Estado, según su grado de afectación sobre el territorio: a) competencias de ordenación territorial, b) competencias de incidencia directa sobre el territorio y c) competencias de incidencia sobre el territorio.

Para PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO⁷, la competencia de ordenación del territorio, en sentido estricto, se basaría en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, que habrá de ejercitarse, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.123 CE). Este título competencial ordena el territorio aunque sea de forma parcial.

Existen otros títulos competenciales que inciden directamente sobre la ordenación territorial, tales como obras públicas, infraestructuras como ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, régimen general de telecomunicaciones, cables aéreos y submarinos (art. 149.1.21 CE); legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, e instalaciones eléctricas

⁶ PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías” Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.998, págs. 287 y ss.

⁷ PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías” Ed. Marcial Pons, S.A., Opus Cit., págs. 287 y ss.

cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22 CE); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE); iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general, aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE) y legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23 CE).

Las competencias de incidencia sobre el territorio sería la prevista en el art. 149.1.1 CE que regula las condiciones básicas de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de deberes (art. 33 CE) y la competencia exclusiva estatal sobre la legislación civil (art. 149.1.8 CE), sin olvidar al art. 132 CE regulador del dominio público estatal.

Las competencias estatales habrán de ser respetadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias territoriales como, asimismo, aquellas otras que, en virtud del principio de autonomía local, le correspondan asumir a los Entes Locales en base a los intereses que les son propios, destacando en la ordenación, especialmente, las competencias urbanísticas locales.

En materia de *urbanismo*, sin embargo, la intervención de las tres administraciones públicas se regula a través de un sistema de competencias concurrente y la relación entre los tres ordenamientos deriva del mismo texto constitucional en los artículos 148 y 149 CE, de la asunción de competencias efectuada en los Estatutos de Autonomía, la legislación autonómica de autonomía local así como de lo previsto en la Ley Básica de Régimen Local.

Desde que fuese dictada la conocida STC 61/97, de 20 de marzo, el entendimiento del ordenamiento jurídico español se efectúa desde un nuevo prisma, es decir, la influencia que dicha sentencia produjo en el sistema de fuentes es tan relevante que el entendimiento de la articulación competencial de los ordenamientos estatal y autonómico ha llevado a la doctrina científica a efectuar numerosos estudios sobre el art. 149.3 CE (cláusula de supletoriedad) y sobre cómo evitar los vacíos normativos que se producen cuando el legislador competente no dictase normativa expresa en la materia.

Es decir, a raíz de dicha sentencia el legislador estatal no puede ni dictar ni derogar normas en una materia respecto de la que carezca de un título competencial específico sobre la misma; en este sentido, si el legislador estatal no tiene habilitación expresa en virtud de algunos de los títulos competenciales del art. 149 de la CE no puede entrar a regular un sector de la realidad como la *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* de asunción autonómica en virtud del art. 148.3º CE, sin perjuicio de que pueda “incidir” en estos sectores de la realidad en virtud de otros títulos competenciales que le habiliten a ello; en este sentido, señalamos al art. 149.1.8º CE (legislación civil), art. 149.1.18º CE (normativa sobre el procedimiento administrativo común, el sistema de responsabilidad o la legislación de expropiación forzosa), art. 149.1.23º CE (legislación básica de medio ambiente), regulación de propiedades públicas (aguas, costas, puertos, etc.) y art. 149.1.1º CE relativo a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y unidad de mercado y actividad económica.

Desde el punto de vista de los entes locales, en materia de urbanismo, conforme al principio de autonomía local constitucionalmente consagrado (arts. 137 y 140 CE), la intervención de la administración local se efectúa, desde el prisma de competencias primarias (arts. 2 y 25 y 26⁸ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Básica de Régimen Local), las cuáles determinan y garantizan su concreción y ejercicio mediante reserva formal de ley.

Estos últimos preceptos han sido modificados por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

La reforma, enumera un listado de materias en las que los municipios han de ejercer competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación y garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben asumir competencias no atribuidas por la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada y sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Adempero lo anterior, si bien en los Estatutos de Autonomía se regulan las competencias sobre el régimen local⁹ y en la legislación autonómica en materia de “autonomía local”¹⁰, sobre la que incidiremos más adelante, las concretas competencias se establecen en legislación sectorial.

En consecuencia, para valorar la intervención de las administraciones implicadas en materia de urbanismo, hay que analizar el marco normativo vigente ya que la intervención de las CCAA y - en el supuesto de las Ciudades de Ceuta y Melilla -, de la administración estatal, se efectúa por la existencia de intereses públicos que superan la esfera local.

En este aspecto, las SSTC 51/2004 y 240/2006 disponen 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 que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas”.

⁸ Vid. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local consultable en la web site <http://elconsultor.laley.es>.

⁹ En Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Artículo 92. *Competencias propias de los municipios*. 2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

¹⁰ La LAULA (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, arts. 8 a 10).

Ya veremos cómo desde los Estatutos de Autonomía y desde la legislación autonómica de régimen local se asignan competencias a los entes locales, con el interesante debate de conflicto de fuentes entre el legislador estatutario - legislador autonómico de régimen local y legislador sectorial.

1.1.2. La competencia autonómica de ordenación del territorio como competencia exclusiva relativa o concurrente con otros títulos competenciales

La referencia que contiene la Constitución a la ordenación del territorio no es material o conceptual sino formal o competencial (148.1.3 CE).

Debido a que las competencias de ordenación del territorio siempre tienen una perspectiva y un ámbito espacial supra municipal, la titularidad autonómica se explica por su mismo ámbito y por la trascendencia de los intereses en juego que son claramente supra locales.

Según SÁNCHEZ DE LA CUESTA SÁNCHEZ DE IBARGÜEN, FABIOLA¹¹, la Ordenación del Territorio constituye por tanto una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades sociales.

En este sentido, la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1983 la define como expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad y la considera una *disciplina científica*, una *técnica administrativa* y una *política* concebida como enfoque interdisciplinar y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

La propia Constitución y los Estatutos de Autonomía han recogido también esa tradicional distinción, consagrando junto a la materia “urbanismo” la de “ordenación del territorio” (art. 148.1.3.ª CE). Ciertamente cada ordenamiento autonómico, partiendo de la hipótesis de la asunción competencial estatutaria, optará en su respectiva política legislativa por ofrecer cuerpos normativos únicos, reflejo de la tradición reguladora del suelo en el ordenamiento español, o diferenciados para la ordenación territorial y la urbana.

En este coherente contexto, sólo la ordenación territorial es capaz de conseguir la dimensión global que se precisa del espacio territorial tanto ordenadora como impulsora de fines económicos, culturales, sociales y ecológicos, una dimensión superior en todo caso a la que proporcionan los instrumentos de planeamiento urbanístico aisladamente considerados. Sirven, por tanto, para la articulación de los instrumentos de planeamiento territorial y de planificación sectorial.

¹¹ SÁNCHEZ DE LA CUESTA SÁNCHEZ DE IBARGÜEN, FABIOLA en Estudio de alegaciones al Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

El Tribunal Constitucional ha ido sentando una serie de ideas sobre su significado (SSTC 77/1984; 149/1991; 36/1994; 36/1994; 149/1998; y 46/2007, de 1 marzo), de cuya jurisprudencia se pueden extraer una serie de conclusiones:

- La ordenación del territorio busca el mejor aprovechamiento y articulación territorial de los recursos del suelo, del subsuelo, del aire y del agua, promoviendo la cohesión entre todas las partes del territorio, desde todos los puntos de vista posibles (sociales y culturales, económicos, de transporte, de infraestructura y equipamientos).
- Lo característico de la ordenación del territorio es su carácter integrador, horizontal o transversal que afecta a las distintas políticas públicas que tienen trascendencia territorial en un ámbito superior al municipal. La ordenación territorial tienen una visión integral del territorio, al contemplar las distintas percepciones del territorio desde los distintos puntos de vista sectoriales. Esto es, se configura como una función horizontal capaz de integrar las funciones sectoriales o verticales, de manera que va más allá de lo estrictamente físico y comporta la organización del espacio en su totalidad y en este sentido debería interpretarse la exclusividad competencial ya que han existido planteamientos doctrinales que han partido de la idea de que la exclusividad en el ejercicio de una competencia es incompatible con la concurrencia de ésta con otras competencias sobre un mismo objeto.

Sin embargo, para PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO¹², *exclusividad y concurrencia* son términos perfectamente compatibles ya que la competencia de ordenación del territorio la ejercen con exclusividad las distintas Comunidades Autónomas aunque concurren con otras competencias que inciden sobre el mismo espacio físico (concurrencia espacial o física) - urbanismo, medio ambiente, infraestructuras para competencias aéreas, marítimas y terrestres - e incluso con competencias materiales - planificación económica - con lo que van a interactuar con la competencia autonómica.

Así pues, aunque la competencia sobre ordenación del territorio se califique de exclusiva existen numerosos títulos competenciales que condicionan su ejercicio. Esta cuestión ha sido calificada por nuestro Tribunal Constitucional a través de lo que denomina "EXCLUSIVIDAD IMPROPIA" (STC 31/2010) tras una evolución doctrinal desde las tempranas SSTC 5/1981, de 13 de febrero y de 16 de noviembre de 1981.

La doctrina científica ha calificado a esta concurrencia competencial como "*concurrencia práctica o funcional*", debiendo acudir al texto constitucional y estatutario de cada materia para poder calificarla como competencia verdaderamente exclusiva.

¹² PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, "La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías" Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.998, pág. 318.

Sólo podría ser *exclusiva absoluta* si concurriesen dos circunstancias (PÉREZ ANDRÉS)¹³:

- a. Títulos competenciales que otorguen bien al Estado bien a las Comunidades Autónomas todas las facultades o potestades sobre una materia.
- b. Competencias cuya ejecución no dependa directamente de otros títulos competenciales con materias inter-conectadas o sobre otros aspectos de la misma materia.

En este sentido, la competencia exclusiva no sería incompatible con la *exclusividad relativa* aunque sí con la absoluta o plena. La denominación carece trascendencia práctica, según se ha comprobado en la jurisprudencia constitucional.

En particular, sobre la materia de *ordenación del territorio* nuestro Tribunal Constitucional ha sido claro en afirmar en (STC 77/1984, de 3 de julio, FJº2º) que la “*atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio*”.

De igual forma, en STC 56/1986, de 13 de mayo¹⁴ y en STC 227/1988, de 29 de noviembre¹⁵, se admite la concurrencia competencial en el sentido de que la ordenación del territorio no puede conllevar una redistribución de competencias sin respetar el texto constitucional.

Esclarecedoras son las SSTC 149/1991, de 4 de julio 198/1991, de 17 de octubre, sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, 36/1994, de 10 de febrero, sobre la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, que asientan doctrina respecto del hecho que el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio resultará condicionado por el ejercicio de otras competencias que afectan al uso del territorio.

¹³ PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías” Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.998, pág. 320.

¹⁴ Conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno Vasco contra acuerdos de Consejo de Ministros sobre ejecución de obras del Estado consistentes en la construcción de casas cuartel de los cuerpos de seguridad y de comisarías de policía en el País Vasco.

¹⁵ Sentencia relativa a la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto. En la misma se indica que la reserva de terrenos para la realización de infraestructuras necesarias para la protección y aprovechamiento del dominio público estatal hidráulico es una facultad inherente a las competencias estatales hidráulicas y sólo en el caso de tratarse de infraestructuras básicas la reserva de los planes hidrológicos estatales podrá vincular el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio.

Más recientemente nuestro Tribunal Supremo en STS de 29 de junio de 2011, ha expresado que el Tribunal Constitucional ponía de manifiesto que *“la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas En definitiva, la concurrencia de competencias no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales –estatal y autonómico– que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a cohesionarse–STC 103/1989 (RTC 1989, 103), fundamento jurídico 7ª)–.*

Vamos a intentar hacer, pues, un repaso breve de la legislación sectorial que incide en ordenación territorial siguiendo a BENABENT, MANUEL¹⁶ para conocer las *perspectivas de concertación competencial* como cierre de este punto que estamos analizando:

1) Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (antes Ley 4/89, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). Esta Ley establece que las disposiciones de los PORN son un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física. Desde el mero inicio del procedimiento de aprobación deja en suspenso el otorgamiento de licencias, autorizaciones y concesiones si no se emite informe favorable. *No prevé posibles mecanismos de resolución en caso de conflicto; no dispone los medios necesarios para hacer efectiva la concertación.*

2) Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico (Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía). La aprobación del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico (u otro instrumento urbanístico que cumpla los requisitos de esta Ley) requiere informe preceptivo y vinculante, *no estableciéndose mecanismos de resolución de conflicto en caso de discrepancia.*

3) Real Decreto Legislativo 1/2001 por el que se aprueba el TR de Aguas. Establece una clara prevalencia de los planes hidrológicos sobre los planes de ordenación del territorio y urbanísticos. *Establece mecanismos de coordinación, mediante la participación de la Comunidad Autónoma en el Consejo del Agua de la cuenca, al que corresponde la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, y prevé la participación de las Comunidades Autónomas en las fases de elaboración del plan (Directrices y redacción de la propuesta de Plan). No prevé mecanismos en caso de discrepancia.*

¹⁶ BENABENT, MANUEL, “El sistema de vinculaciones entre instrumentos de planificación en Andalucía” en Jornadas Vinculación de la Normativa de Ordenación Territorial celebrado en Sevilla, del 22 al 24 de abril de 2014, págs. 14 y ss.

4) Ley 22/1988, de Costas. Establece en la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos un informe preceptivo de la AGE, previo a la aprobación inicial de los planes y antes de su aprobación definitiva (arts. 112 y 117). *Establece en su art. 117.2 que, en caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo.*

5) Ley 25/1988, de Carreteras. La no conformidad por parte de los municipios respecto al estudio informativo de carreteras da lugar a su elevación al Consejo de Ministros que, en caso de decisión de ejecución del proyecto, *ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico para acomodarse a las determinaciones del proyecto.*

En el supuesto de municipios sin planeamiento urbanístico la aprobación definitiva del Estudio Informativo comporta la inclusión de la nueva carretera en los instrumentos de planeamiento que se elaboren con posterioridad (art. 10.3). Para las redes arteriales de las poblaciones sí se determina que toda actuación se establecerá previo acuerdo entre las distintas Administraciones interesadas de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente, no obstante, *la falta de acuerdo supone que el Consejo de Ministros pueda aprobar la ejecución de las actuaciones necesarias.*

6) Real Decreto Legislativo 2/2011, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Es el ejemplo más palmario de *la consolidación de la prevalencia de la competencia sectorial sobre la Ordenación del Territorio.* Impone que el planeamiento urbanístico ha de calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario. Determina el tipo de plan apropiado para desarrollar el sistema general portuario: el plan especial o figura equivalente.

Prohíbe cualquier posibilidad de que los planes urbanísticos o territoriales puedan incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuarias. *El posible pronunciamiento negativo por parte de la Administración sectorial sobre el plan urbanístico impide toda decisión por parte de la Administración Autónoma y el desbloqueo se produce con la elevación del informe sectorial al Consejo de Ministros y su decisión vinculante.*

7) Ley 13/2003, del contrato de concesión de obras públicas. Disposición adicional segunda: En defecto de acuerdo los planes y proyectos de obras públicas del Estado prevalecerán sobre *los instrumentos de ordenación territorial o urbanísticos y las CC.AA. y las CC.LL.* deberán incorporar en sus instrumentos de ordenación las rectificaciones necesarias para acomodar sus determinaciones a aquéllos. Los instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza.

En suma, la *integración competencial* parece resolverse en términos desde *fórmulas de coordinación procedimental.*

Por otra parte, y en el supuesto de concurrencia competencial por diversos títulos en conflicto, haremos una breve referencia a las *reglas generales de determinación de competencia*.

Existen numerosas teorías respecto de la *competencia prevalente* en los supuestos de concurrencia competencial, que oscilan desde aplicar la regla de prevalencia (*art. 149.3 CE*) hasta los *conflictos de constitucionalidad*.

Pueden existir conflictos que se resuelven desde la mera *delimitación competencial*, la *preferencia competencial* y la *primacía competencial*.

Esta última es la que conlleva la aplicación de los sistemas de control regulados en nuestro ordenamiento jurídico (recursos de inconstitucionalidad – arts. 31 a 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional -, cuestiones de inconstitucionalidad - arts. 35 a 37 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional -).

1.1.3. La competencia estatal, autonómica y local en materia de ordenación del territorio

La materia de ordenación del territorio no se contempla, de forma expresa, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Básica de Régimen Local.

Ya veremos al final de este estudio los interesantes problemas competenciales que se van a plantear con la reforma legislativa efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a la Ley Básica de Régimen Local, con la exigencia de habilitación normativa ad hoc y suficiencia financiera inherente al ejercicio de competencias.

Corresponde a las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio concretar las competencias locales en la materia que regulan.

En este sentido, las diversas Comunidades Autónomas han venido dictando su propia legislación en materia de ordenación del territorio, Cataluña¹⁷, Madrid¹⁸, Navarra¹⁹,

¹⁷ Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

¹⁸ Ley 9/1995, de 28 de marzo, Medidas de ordenación del territorio, suelo y urbanismo.

¹⁹ Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra.

Asturias²⁰, Canarias²¹, Islas Baleares²², Valencia²³, Cantabria²⁴, País Vasco²⁵, Murcia²⁶, Aragón²⁷, Galicia²⁸ y Andalucía²⁹.

Se articulan en las leyes de ordenación del territorio dos formas de relacionar los instrumentos de ordenación territorial con los instrumentos urbanísticos: a) la vinculación directa y b) la remisión a que el planificador urbanístico se adapte a las determinaciones territoriales por respeto a la autonomía local.

Diversos son los sistemas de vinculaciones entre instrumentos de planificación en las legislaciones autonómicas.

Siguiendo a BENABENT, MANUEL³⁰:

- *Estructura jerárquica piramidal cerrada.* El plan regional vincula al plan subregional y ambos al plan sectorial (Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco).
- *Estructura jerárquica piramidal abierta.* El plan regional vincula al plan subregional y al plan sectorial. No hay una relación de jerarquía entre el plan subregional y el plan sectorial (Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y Comunidad Valenciana).

²⁰ Decreto-Legislativo 1/2004, de 22 de abril, aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo en Asturias.

²¹ Decreto-legislativo 1/2000, de 8 de mayo, aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

²² Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.

²³ Ley 5/2014, de 25 de julio, Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, Reguladora de la ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional.

²⁴ Ley 2/2001, de 25 de junio, Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

²⁵ Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

²⁶ Ley 4/1992, de 4 de julio, reguladora de la ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia.

²⁷ Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

²⁸ Ley 10/1995, de 23 de noviembre, Normas reguladoras de ordenación del territorio de Galicia.

²⁹ Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

³⁰ BENABENT, MANUEL, "El sistema de vinculaciones entre instrumentos de planificación en Andalucía" Opus Cit. , pág. 24.

- *Estructura reticular.* No hay jerarquía entre planes, el posterior puede modificar al anterior. No hay contenido diferenciado entre el plan regional y el subregional (Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja).

Todos estos instrumentos vinculan al planeamiento urbanístico.

Para entrar en mayor profundidad en la *relación de competencias autonómica y local vamos a centrarnos en Andalucía.*

El objeto de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (Ley 1/1994, de 11 de enero) lo constituye, la regulación de los instrumentos y procedimientos necesarios para el ejercicio por la Junta de Andalucía de su competencia en Ordenación del Territorio, en la ya tradicional distinción dentro del Derecho Urbanístico entre *ordenación del territorio* y *ordenación urbana*. Su contenido, su regulación y la de los instrumentos de ordenación que crea tienen por finalidad la perspectiva integral del territorio, quedando fuera de la misma los instrumentos de ordenación propiamente urbanísticos.

Esta consideración separada de la ordenación territorial y de la urbana, en cuanto ámbitos espaciales que requieren una regulación e, incluso, elementos de tratamiento diversos ya era advertida en la legislación de 1956 respecto al denominado Plan Nacional y en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La ordenación territorial persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etc.

Por su parte, la ordenación urbana se centra en la acción pública sobre el “hecho ciudad”, en el racional destino y aprovechamiento del espacio físico en el núcleo poblacional. En uno y otro caso, como se señaló en la STC 77/1984, sin analizar las diferencias entre ambos conceptos, tal función pública “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» (fundamento jurídico 2.º). No obstante esa identidad en la finalidad, se comprenden las diferencias que surgen en cuanto la ordenación territorial tiene una visión integral del territorio; resulta de indudable complejidad; ofrece un mayor roce o fricción competencial al contemplar otras percepciones del territorio desde puntos de vista sectoriales.

Con este objetivo, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía contribuye a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado, y expresa como objetivos específicos, de un lado, la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma, y de otro, la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socio-económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural. No

cabe duda de que una norma que tiene un objeto y contenido como los arriba descritos afronta, desde una perspectiva global e integradora, la planificación del espacio físico de la Comunidad Autónoma.

Así pues, el objeto de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía es la ordenación territorial, entendida en los términos expuestos, separada de la ordenación urbana, cuya definición y figuras de planeamiento quedan sin alterar por referencia a la legislación del suelo, aunque vinculados a aquélla.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación que se superpongan a los meramente locales, en aras de intereses supramunicipales, como es el caso de los Planes Territoriales atendiendo a las exigencias del desarrollo regional.

El sistema de ordenación del territorio previsto en la Comunidad Autónoma de Andalucía se organiza, con carácter general, salvo excepciones, desde el principio de jerarquía.

La Ley prevé al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional (art. 5.1.) y en el art. 5.2 se regulan los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (actividades de planificación de la Junta de Andalucía recogidas en el Anexo).

Asimismo, regula el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (art. 5.1.b) LOTA) como un Plan especial en el marco del POTA y vinculante para los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio (art. 42 de la LOTA).

El POTA vincula a los POTS (art. 22.1.). Los POTS son vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y el planeamiento urbanístico (art. 23.1).

En los procedimientos de elaboración de los Planes suelen intervenir los entes locales no sólo desde su participación en la Comisión redactora de dichos Planes sino en el expreso trámite de audiencia previsto por el legislador.

Los Planes Subregionales pueden elaborarse a propuesta de las Corporaciones Locales cuando se cumplan determinados requisitos establecidos por la Ley (art. 13.1. y 15 LOTA).

De hecho, el art. 13.2. LOTA establece que antes de elevar su propuesta, el Consejero de Obras Públicas y Transportes dará audiencia a las Corporaciones Locales afectadas por el ámbito del Plan.

Y en la Comisión de Redacción participará una representación de los municipios afectados (art. 13.4 LOTA).

Por su parte, el art. 28 de la LOTA establece que debe garantizarse la participación de los municipios.

En este sentido, art. 28: 1. *A los efectos de lo dispuesto en el artículo 3 de esta Ley, los órganos de la Ordenación del Territorio coordinarán las actividades de la Junta de Andalucía en esta materia y propondrán o adoptarán las medidas necesarias para prever y facilitar la concertación y cooperación con la Administración del Estado y con las Corporaciones Locales.* 2. *Los acuerdos para la formulación de los planes previstos en esta Ley y de las Bases o Estrategias contendrán las disposiciones necesarias para garantizar la participación de las Corporaciones Locales en la elaboración y modificación de los mismos.*

Y en el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, del que hablaremos, se prevé en el art. 44 de forma explícita que:

Art. 44.2: Redactado el Plan se someterá, por un plazo no inferior a dos meses, a información pública y audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas en razón de su competencia así como a las Corporaciones Locales que tengan todo o parte de su territorio incluido en el ámbito del Plan.

En Andalucía, como hemos referido, con anterioridad, se crea una nueva figura que es el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía³¹. Un instrumento de planificación territorial incorporado por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía en la LOTA.

Culmina así, en un instrumento ad hoc, un iter iniciado por la voluntad autonómica de preservar estos singulares espacios entre los que cabe destacar, según SÁNCHEZ DE LA CUESTA SÁNCHEZ DE IBARGÜEN, FABIOLA³², como principales hitos o antecedentes los siguientes:

- Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial aprobados en 1986-1987 catalogaron y protegieron por sus valores ambientales una gran cantidad de espacios costeros bajo figuras de protección específicamente creadas para el litoral, en las que los criterios para la delimitación de los espacios catalogados y el régimen de protección fueron comunes para las cinco provincias afectadas. Los espacios catalogados por estos planes constituyen el referente de la posterior configuración de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y de la Red Natura 2000.

³¹ El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía fue aprobado por Decreto 141/2015, de 26 de mayo.

³² SÁNCHEZ DE LA CUESTA SÁNCHEZ DE IBARGÜEN, FABIOLA en Estudio de alegaciones al Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

- Se formulan por Decreto 76/1985 las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, aprobadas por Decreto 118/1990 - tomando como referencia la propuesta de Carta Europea del Litoral por la Sesión Plenaria de la Conferencia de las Regiones Marítimas de la CEE (1981) - con el objetivo de establecer el «*marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre él se efectúe, servir para su más adecuada gestión, siendo su objetivo último establecer la máxima compatibilidad entre los distintos usos y aprovechamiento de las potencialidades del litoral y la preservación y renovación de sus recursos*».
- En 1990 se aprueban las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, y tras la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se aprueban en 1999 las Bases y Estrategias del mismo; en ambos documentos el litoral se trata como un espacio estratégico y especialmente sensible, estableciéndose como prioritaria la formulación de POTS en el litoral.
- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre establece que el desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía debe partir de un concepto abierto de desarrollo que contemple no sólo la corrección de desigualdades respecto de los niveles de renta, sino también el bienestar social, así como requisitos de sostenibilidad ambiental.

En consonancia con la Recomendación europea 413 de Gestión Integrada de las Zonas Costeras de 30 de mayo de 2002 y la estrategia de prevención del cambio climático, finalmente, se ha procedido a la modificación de la LOTA para dar cabida a la concepción del litoral como un único ámbito territorial, lo que ha permitido iniciar la tramitación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, que apuesta por superar la ordenación subregional y generar un nuevo modelo territorial urbano-turístico para todo el litoral.

Y ello sin perjuicio, de la incidencia de la normativa europea en la elaboración del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, desde los Principios Directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000 hasta la Recomendación europea 413 de Gestión Integrada de las Zonas Costeras de 30 de mayo de 2002, entre cuyos objetivos se encuentran: Coordinar las diferentes políticas que influyen sobre las regiones costeras de la Unión, Planificar y Gestionar los recursos y espacios costeros y proteger los ecosistemas naturales, incrementar el bienestar social y económico de las regiones costeras y desarrollar su potencial.

Para interés de este estudio, hemos de indicar que la adopción de medidas cautelares inherentes a este Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, ha originado un interesante debate respecto del respeto a la autonomía local en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio.

El Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, regula en el artículo 2 unas medidas cautelares con el siguiente tenor:

Artículo 2. Adopción de medidas cautelares urgentes en el ámbito del litoral:

1. Desde la entrada en vigor del presente Decreto-Ley y hasta tanto se apruebe el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en los municipios costeros que se relacionan en el Anexo, cuyo planeamiento general ha sido aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se suspende el procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable en los ámbitos que incluyan terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar.

2. Desde el inicio de la información pública del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, la suspensión a que hace referencia el apartado 1 solo será de aplicación a los sectores afectados por las determinaciones de dicho Plan que se identifiquen expresamente en el documento sometido a dicho trámite.

3. Las medidas de suspensión a que se refiere el apartado primero tendrán una vigencia máxima de dos años desde la entrada en vigor de este Decreto-Ley y quedarán sin efecto si dentro de dicho plazo se produce la adaptación del respectivo Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esta suspensión se extingue, en todo caso, con la entrada en vigor del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

De hecho, estas medidas cautelares fueron prorrogadas por el Decreto-ley 15/2014, de 25 de noviembre³³, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Pues bien, respecto a la adecuación al ordenamiento jurídico de estas medidas cautelares, hemos de hacer referencia al Dictamen de 20 de marzo de 2013, del Consejo Consultivo de Andalucía, que indica que la medida cautelar aludida, “tiene una clara vigencia transitoria, y despliega sus efectos, exclusivamente, sobre determinados municipios y posee un reducido alcance material”, pues sólo afecta a la aprobación de determinados planes parciales (la aprobación de los planes de sectorización corresponde a la Comunidad Autónoma), lo que impide referirse a las mismas como un desapoderamiento o suspensión genérica de las facultades municipales de planeamiento de desarrollo.

Debe aclararse, en relación con la posibilidad de suspender las facultades municipales de planeamiento, que el artículo 35.2 de la LOUA admite la posibilidad del Consejo de Gobierno de suspender, con determinados requisitos, cualquier instrumento de planeamiento urbanístico cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas.

Como remarca el Consejo Consultivo en su informe de 20 de marzo de 2013, la medida se adopta para evitar una ilegalidad sobrevenida del planeamiento que pudiera contravenir un

³³ Este Decreto-ley 15/2014, de 25 de noviembre ha sido convalidado por Resolución de 12 de diciembre 2014.

instrumento de ordenación territorial que defiende intereses supra municipales, de clara competencia autonómica. Dicha medida cautelar, por tanto, trata de evitar que surjan y se consoliden situaciones urbanísticas incompatibles con las previsiones del plan en tramitación.

Con idéntica finalidad, aunque referida a actos de aplicación del planeamiento, dispone el artículo 27.2 LOUA que el acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento determinará la suspensión del otorgamiento de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas en las áreas en las que se las nuevas determinaciones para ellas previstas supongan modificación del régimen urbanístico vigente.

En este sentido, resulta clarificadora la Sentencia del TSJ Baleares 923/2011, de 30 de noviembre: *“La suspensión de la vigencia del planeamiento -excepción a lo indefinido de la misma- es una posibilidad establecida con carácter general por la Ley del Suelo de 1975 para acordar su revisión, de modo que cabe hacer uso de esta medida siempre que se dé el presupuesto previsto en la norma. Tiene por finalidad que mientras se desarrollen los trabajos de reconsideración del planeamiento no se desvirtuará la efectividad de las medidas previstas, esto es, se trata de impedir actos de edificación y uso del suelo conformes con el planeamiento en vigor y que pugnan 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 – artículo 51.1 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (RCL 1976, 1192), y artículo 163.1 del Reglamento de Planeamiento -.”*

Indica el Tribunal Constitucional que es perfectamente constitucional que, para esa salvaguarda de la eficacia de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, las CCAA regulen el régimen de adaptación de los instrumentos de planificación urbanística municipal a los supra ordenados instrumentos de ordenación del territorio y establezcan la facultad de suspender de manera temporal y genérica licencias de parcelación y edificación aún no ejecutadas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 7º).

Esta medida de cautela hay que adoptarla con ciertos requisitos para que respete el ordenamiento jurídico y la doctrina constitucional sobre la autonomía local constitucionalmente consagrada en el art. 137 CE y cristalizada en el Estatuto de Autonomía (art. 92) y el art. 9.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local.

Nuestro Tribunal Constitucional ha manifestado en diversas sentencias y, en concreto, en STC 21/2004, de 13 de abril, que en la *“regulación de las relaciones inter administrativas no ha de oscurecer que el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio y que la intervención de otras administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, se atribuyen a las administraciones supraordenadas sobre las inferiores”*.

Y en este sentido, de forma clarividente nuestro Tribunal Constitucional en SSTC 149/1991, de 4 de julio (FFJJ 5ª y 6ª) y 36/1994, de 10 de febrero (FFJJ 3ª y 7ª) ha expresado que no hay vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada cuando las

facultades de suspensión otorgadas a las Comunidades Autónomas no suponen ningún control administrativo de legalidad de los actos municipales tendentes a examinar la conformidad a derecho de las licencias a los efectos de su confirmación, modificación o anulación sino que por el contrario son medidas cautelares de vigencia transitoria que pretenden salvaguardar las competencias autonómicas.

Pues esta cautela es lo que se adopta para suspender los desarrollos urbanísticos en los municipios afectados por el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

De hecho, existen precedentes autonómicos, como sucede con CANTABRIA (Ley 5/2002, de 24 de julio de Cantabria de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios. Establece por “ley” la suspensión de licencias y planeamiento en suelos urbanizables. Por Ley 2/2003, de 23 de julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral y creación de la Comisión regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Se prorrogan las medidas cautelares), GALICIA (Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. Por “Ley” se suspenden los desarrollos urbanísticos en la zona litoral), BALEARES (Decreto-ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears. Este Decreto-ley fue recurrido dictándose sentencia confirmatoria de su legalidad. Sentencia del TSJ Balears 923/2011, de 30 de noviembre) y CATALUÑA, Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 16 de junio de 2005), regulado en los artículos 55.1 y 56 de la Ley de Urbanismo de Cataluña, respecto del que ha recaído innumerable jurisprudencia.

Por otro lado, se adoptan en el Decreto-ley 5/2012, asimismo, otro tipo de medidas respecto de la adecuación del planeamiento urbanístico al POT, de sustitución por inactividad municipal, en el artículo 3, lo que ha suscitado, de igual forma, un interesante debate respecto de la posible vulneración de la autonomía local.

Artículo 3. Medidas urgentes de adecuación del planeamiento urbanístico al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

1. Los municipios que a la entrada en vigor del presente Decreto Ley no hayan adaptado su planeamiento general a las determinaciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a los criterios para su desarrollo, deberán hacerlo mediante la revisión de dicho planeamiento en el plazo establecido en el respectivo instrumento de planeamiento general a la entrada en vigor de este Decreto-Ley o, si éste no lo estableciera, en el plazo máximo de ocho años desde su aprobación definitiva por la Consejería competente en materia de urbanismo.

Habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se haya aprobado la revisión, la Consejería competente en materia de urbanismo, previo requerimiento al municipio correspondiente, podrá sustituir la inactividad municipal conforme a lo dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

2. Transcurrido el plazo de revisión sin que ésta se haya aprobado, no se podrán tramitar instrumentos de planeamiento de desarrollo que supongan para el municipio un crecimiento superior a los límites establecidos en la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y en los criterios para su desarrollo.

Señala el Consejo Consultivo de Andalucía, que lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto – Ley es una manifestación de la incardinación de la ordenación y la actividad urbanística en la ordenación del territorio.

Clarificadores, según CARO NÚÑEZ, JOSÉ³⁴, son los artículos 2.1 LOUA (“la actividad urbanística se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio; 7.1 LOUA (la ordenación urbanística ha de ajustarse a las determinaciones de los planes de ordenación): 8.1, 9.1 LOUA y 9 A a) LOUA (la ordenación establecida en los planes generales de ordenación urbanística ha de efectuarse en el marco de las determinaciones del los Planes de Ordenación del Territorio); 36.3 LOUA, en relación con el 35.3 c (posibilidad de la Consejería competente en materia de urbanismo, previa audiencia del municipio interesado, de imponer la obligación de proceder a innovar sus instrumentos de planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a la planificación territorial; 35.4 LOUA (en cuya virtud la entrada en vigor sobrevenida de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional comportará *la prevalencia de sus normas de aplicación directa cuando éstas sean contrarias o incompatibles con las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico; La adaptación de las normas del instrumento de planeamiento urbanístico en la forma que establezcan sus directrices y la obligación del municipio o municipios afectados de proceder a la innovación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a las de la planificación territorial en los términos previstos en éstas), o las medidas que para la eficacia de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional recoge la Disposición Adicional 5ª LOUA.*

En nuestra legislación andaluza y siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional respetuosa con la autonomía local, si el municipio, de forma voluntaria, no efectúa tal adaptación, la Comunidad Autónoma puede imponerle la obligación de proceder a su innovación de sus instrumentos de planeamiento.

Con tal finalidad y para que la Comunidad Autónoma pueda sustituir la actuación municipal, el legislador andaluz ante la inactividad municipal, por respeto a la autonomía local (art. 60 LBRL) – STC 159/2001 –, tiene que practicar al municipio correspondiente requerimiento en el que se especifique el contenido y alcance de la obligación legal a cumplir y se le otorgue un plazo razonable para su cumplimiento con la adopción de cuantas medidas fueren pertinentes a tal fin, incluidas las de índole presupuestaria.

³⁴ CARO NÚÑEZ, JOSÉ, en Estudio de alegaciones al Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

Transcurrido dicho plazo la Comunidad Autónoma podrá sustituir la inactividad municipal referente a que el municipio formule el correspondiente proyecto.

Finalmente, indicar que, recientemente, nuestro Tribunal Constitucional ha inadmitido el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz contra el decreto-ley 5/2012³⁵, por falta de legitimación, en Sentencia 27/2016, de 18 de febrero de 2016 (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2016).

³⁵ El citado Decreto-ley 5/2012 ha sido convalidado por Resolución de 12 de diciembre 2012.

³⁶ En palabras del Alto Tribunal, en STC 27/2016, FJ 5º: “El presente conflicto ha sido entablado por varias diputaciones provinciales contra la totalidad del Decreto-ley 5/2012 y, de modo específico, contra los arts. 2 y 3.2 de dicho texto legal. También, puede advertirse que se invoca como motivo de inconstitucionalidad que dichos preceptos vulneran las competencias “urbanísticas y territoriales” de los municipios costeros de su ámbito territorial (en el caso del art. 2 del Decreto-ley) o del conjunto de los municipios andaluces (en el supuesto del art. 3 de la referida norma). De estas dos circunstancias —impugnación por parte de diputaciones provinciales, de un lado, y vulneración de competencias exclusivamente municipales, de otro— se deriva que los entes locales impugnantes no acuden a este Tribunal en la condición de sujetos directamente afectados por la norma discutida, sino que promueven el presente proceso para defender una competencia ajena, cuya titularidad corresponde a todos o algunos de los municipios incluidos en su respectivo ámbito territorial.

Esta constatación lleva necesariamente a concluir que los entes impugnantes no están legitimados para promover el presente conflicto, conclusión que no se ve oscurecida en modo alguno por la alegación de las diputaciones impugnantes según la cual su legitimación procesal es inherente a la función de garantía que, según entienden, les confiere la ley del Parlamento de Andalucía 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, en relación con la actividad de los entes locales municipales incardinados en su territorio. Basta para rechazar semejante articulación de la legitimación con señalar, de entrada, que una cosa es que exista una determinada función legal de garantía y otra distinta que la misma tenga un necesario correlato en las normas de legitimación de un determinado proceso constitucional; proceso que, según hemos señalado, es un refuerzo de otros mecanismos reaccionales ya existentes, que responde a una finalidad muy determinada y que exige, en todo caso, el cumplimiento estricto de requisitos de representatividad entre los entes directamente afectados. Pero, más allá de esta circunstancia, cabe añadir, en todo caso, que tal función de garantía de las competencias municipales no tiene el alcance que las provincias impugnantes pretenden conferirle.

En efecto, los impugnantes invocan para fundar su tesis el tenor del art. 3.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, que dispone que “[l]a provincia es una entidad local, determinada por la agrupación de municipios, cuya principal función, de conformidad con los mismos, es garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Se trata de una fórmula legal genérica cuyo concreto significado sólo puede ser establecido de acuerdo con dos parámetros: (i) el marco de distribución competencial que resulta de la Ley de bases de régimen local y del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al que la ley 5/2010 queda, en todo caso, sujeta; y (ii) las atribuciones que, dentro de dicho marco general, confiere la aludida ley de 2010 a las diputaciones provinciales como concreción de la función general de “garantía” enunciada en su art. 3.3.

(i) En relación al marco competencial en el que se incardina el precepto invocado por los recurrentes, cabe recordar que el art. 92 EAAnd “garantiza” en su apartado primero a los municipios “un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad”. Entre esas competencias propias de los municipios figura expresamente, en el apartado 2 a) del mismo precepto, la “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”. El artículo 96 EAAnd prevé, asimismo, que las diputaciones provinciales ejerzan funciones de “asistencia y cooperación con los municipios, especialmente con los de menor población”. Ambas previsiones estatutarias resultan, a su vez, coherentes con el art. 25.2 de la

Para culminar este subapartado, sería de interés conocer la relación entre el *planificador territorial y urbanístico* en aras de dilucidar el *alcance dimensional de la autonomía local*.

Nuestro Tribunal Constitucional ha expresado respecto de la intervención autonómica en materia de planificación urbanística en STC 21/2004, de 13 de abril que en la *“regulación de las relaciones inter administrativas no ha de oscurecer que 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 justificaen la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, se atribuyen a las administraciones supra ordenadas sobre las inferiores”*.

En este sentido, nuestro Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se ha pronunciado en relación con la ordenación territorial y sus determinaciones sobre suelo no urbanizable y urbanizable, sin perjudicar la *“autonomía local”*.

Ley reguladora de las bases de régimen local, que se refiere igualmente al urbanismo como competencia propia de los municipios, así como con el art. 36.1 b) de la misma Ley de bases, que contempla expresamente la función de la diputación provincial de “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y gestión”.

(ii) En plena armonía con ese marco general, la propia ley 5/2010 se encarga de aclarar que la “función de garantía” genéricamente enunciada en su art. 3.3 es una mera plasmación de la distribución competencial a que acaba de aludirse, pues en su art. 11 precisa que las específicas competencias en que se materializa dicha función de garantía abarcan exclusivamente la prestación de asistencia “técnica” —desarrollada después en el art. 12 de la ley—, “económica” —art. 13— y “material” —art. 14—, siendo en todo caso necesario, para que esa asistencia pueda tener lugar, el concurso de la voluntad de los municipios correspondientes, que han de solicitarla a la diputación provincial o concertarla con ésta (art. 13.2).

Tales funciones de asistencia en las que se concreta la cláusula general del art. 3.3 de la ley citada sirven, desde luego, para “asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales” (como prescribe el art. 11.1 de la misma Ley de 2010), supliendo todas aquellas carencias técnicas, económicas o materiales que impidan su efectivo despliegue, pero en modo alguno pueden confundirse con una supuesta función general de garantía que atribuya a las diputaciones provinciales, no ya la facultad de auxiliar a los entes municipales con los medios técnicos, económicos o materiales pertinentes, sino la capacidad de sustituir unilateralmente la voluntad de éstos a efectos de entablar un proceso judicial. Tampoco puede compararse que el mero dato de que la función auxiliar de las diputaciones provinciales se extienda al sector del urbanismo [por ejemplo, en la asistencia técnica prevista en el art. 12.1 a) y b) de la ley de Autonomía Local de Andalucía] suponga una afectación de las competencias provinciales, ya que dicha capacidad de asistencia es meramente accesoria y no se ve controvertida de forma directa por la regulación discutida. La única competencia en juego es, pues, la estrictamente municipal.

No cabe, en definitiva, atribuir a las diputaciones impugnantes más interés en el pleito que nos ocupa que la defensa objetiva del ordenamiento constitucional, interés que en este caso no es suficiente para poner en marcha un proceso que, como hemos visto, no tiene encomendada una específica función nomofiláctica.

6. De acuerdo con todo lo expuesto, ha de rechazarse que los entes impugnantes tengan la legitimación exigible para entablar el presente conflicto en defensa de la autonomía local, razón por la que hemos de proceder a su inadmisión”.

Así, en la sentencia 3894/2011, de 14 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo contencioso-administrativo de Málaga, se indica que *“las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables (artículo 21.2 Ley 1/1994), previsión cuya evidente finalidad es la de limitar la intervención sustantiva del planeamiento territorial en el suelo urbano, reservando allí naturalmente una mayor intensidad a la ordenación urbanística, aunque lo cierto es que también para este suelo el Plan de Ordenación del Territorio puede establecer normas de alcance adjetivo o formal, como, por ejemplo, las que definen la propia naturaleza del Plan (apartado 1) o la gestión de la política territorial (apartado 7), que se refieren a todo el territorio andaluz, incluido el suelo urbano, pero que, en realidad, no sirven para ordenarlo ni, por lo tanto, desconocen la finalidad de aquella previsión legislativa.*

Además, la aplicación directa de las normas de los planes territoriales significa que, cuando así corresponda, su aplicación no necesitará siquiera de plan urbanístico alguno, insertándose pues en lo que la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (artículo 57) designa como “ordenación legal de directa aplicación”.

Y la Sentencia de 23 de mayo de 2013 del Tribunal Supremo establece que *“la competencia urbanística y de ordenación territorial es hoy una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (). En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación distintas a las conocidas en la legislación estatal, que en este aspecto es sólo supletoria, y , entre ellas, planes que se superpongan a los meramente locales, en aras de intereses supramunicipales (". El Tribunal Supremo, ratificando la Sentencia de instancia, proclama incluso que el Plan Director Costero de Cataluña "sí puede clasificar suelo, pues su potencialidad no se limita al establecimiento de meras directrices, sino también determinaciones sobre el desarrollo sostenible, medidas de protección del suelo no urbanizable y criterios para la estructuración orgánica de dicho suelo, destacando en cuanto a sus efectos la inmediata aplicación de sus prescripciones y determinaciones para atender a los fines que persigue”.*

Añade, al respecto, el Tribunal Supremo, que *“la línea argumental que sustenta el discurso de la recurrente se basa en la imposibilidad de que el Plan Director impugnado, siendo un Plan de Urbanismo, pueda clasificar suelo, como si esta limitación constituyera una especie de límite que los Planes Directores no pudieran traspasar so pena de invadir competencias municipales, dando a entender con ello que la clasificación del suelo es una potestad exclusiva municipal. Pero tal planteamiento no se sostiene al tener en cuenta () 1) que entre las determinaciones que debe contener el planeamiento general está la clasificación de suelo () 2) Que la aprobación definitiva del planeamiento general corresponde a la Administración autonómica ()”.*

Concluye nuestro Tribunal Supremo expresando que *“partiendo de la base de que la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son competencias exclusivas 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 se justifique su existencia (), si la coordinación 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()".

1.1.4. La competencia estatal, autonómica y local en materia de urbanismo

Tras culminarse el *proceso de asunción competencial autonómico* aproximadamente en el año 93 con diversas expresiones en sus textos estatutarios, la realidad práctica era que los legisladores autonómicos en su gran mayoría no habían hecho uso de una regulación propia a nivel de Comunidad Autónoma remitiéndose en su aplicación a la legislación que el Estado había dictado, cual era el famoso Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.992 aprobado por Real Decreto-legislativo 1/1.992, de 26 de junio.

La STC 61/97, de 20 de marzo declaró inconstitucional numerosos preceptos del Texto Refundido de 1.992, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana así como algunos declarados de "carácter básico" o de "aplicación plena" en los apartados primero y segundo de la Disposición Final Única.

Como consecuencia de este *terremoto judicial* quedaron vigentes 58 preceptos de los 310 artículos, Ocho Disposiciones Adicionales, Ocho Transitorias y Una Final que contenía la redacción inicial del TR LS 92 y la reviviscencia del TR LS de 1.976, de 9 de abril al declarar inconstitucional la Disposición Derogatoria del TR LS 92.

Lo cierto es que ante esta nueva evolución jurisprudencial del Estado de las Autonomías y el vacío normativo producido a raíz de la sentencia 61/97, de 20 de marzo, las Comunidades Autónomas que tenían su propia normativa - cuales eran pocas - se regirían bien por la legislación dictada a tal efecto, (Galicia³⁷, Valencia³⁸, Navarra³⁹) llegando en algunos casos a aprobar normas con carácter urgente en aquellos sectores materiales

³⁷ Ley gallega 1/1997, de 24 marzo, del Suelo actualmente derogada por Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo de Galicia.

³⁸ Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística modificada por Ley 14/1997, de 26 de diciembre y derogada por Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, Regula la ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional.

³⁹ Ley navarra 10/1994, de 4 de julio, Ordenación del Territorio y Urbanismo derogada por Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

que carecían de regulación material (Madrid⁴⁰ y País Vasco⁴¹) mientras que aquéllas que no tenían legislación específica optaron o bien por dictar leyes puentes⁴², como en el caso, de Andalucía⁴³, Extremadura⁴⁴, Cantabria⁴⁵ y Castilla-La Mancha⁴⁶, haciendo suyo el texto declarado inconstitucional por la sentencia referida o bien por dictar directamente su propia normativa urbanística (Aragón⁴⁷, Castilla y León⁴⁸, La Rioja⁴⁹, Canarias⁵⁰, Asturias⁵¹).

⁴⁰ Ley madrileña 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo modificada en su Disposición Adicional Cuarta por la Ley 3/1998, de 17 de marzo y derogada por la Ley 9/2.001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid.

⁴¹ Ley vasca 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de urbanismo, actualmente derogada por la Ley 2/2.006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo.

⁴² Estas leyes puentes eran de dos tipos: o bien indicaban precepto a precepto los artículos del TRLS 92 (Andalucía y Extremadura) o bien utilizaban la técnica del reenvío recepticio (Cantabria y Castilla-La Mancha).

⁴³ Ley andaluza 1/1997, de 18 de junio, por la que adoptan medidas transitorias en materia de régimen del suelo y ordenación urbana actualmente derogada por Ley 7/2.002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁴⁴ Ley extremeña 13/1997, de 23 diciembre, reguladora de la Actividad Urbanística actualmente derogada por Ley 15/2.001, de 14 de diciembre, de Normas reguladoras del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

⁴⁵ Ley cántabra 1/1997, de 25 abril, Medidas Urgentes en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana actualmente derogada por Ley 2/2.001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

⁴⁶ Ley castellano-manchega 5/1997, de 10 julio, Medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana derogada por Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 junio, Reguladora de la Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística. Esta última, asimismo, derogada por Decreto Legislativo 1/2.004, de 28 de diciembre. En la actualidad, se encuentra vigente el Decreto-legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Castilla-La Mancha.

⁴⁷ Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

⁴⁸ Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo modificada por la Ley 4/2.008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo y por Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas de Castilla y León y por Ley 7/2014, de 12 de septiembre.

⁴⁹ Ley riojana 10/1998, de 2 de julio, de normas reguladoras de Ordenación del Territorio y Urbanismo derogada por Ley 5/2.006, de 2 de mayo, de Normas reguladoras de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja modificada por Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de Medidas de La Rioja y Ley 2/2015.

⁵⁰ Decreto Legislativo canario 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos modificada por Ley 6/2.009, de 6 de mayo, Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo y por la Ley 7/2011, de 22 de abril, de Actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias ; por Ley 2/2013, de 29 de mayo y Ley 9/2015.

⁵¹ Ley asturiana Ley 3/2002, de 19 abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística derogada por Decreto Legislativo 1/2.004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo y modificada por diversos textos normativos siendo el último la Ley 4/2009, de 29 de diciembre.

No obstante, las Comunidades autónomas referidas han ido aprobando a lo largo de este período temporal, su propia legislación sectorial, ora derogando o modificando su originaria regulación - de las que destacamos el caso de Cataluña⁵², Madrid⁵³ -, Murcia⁵⁴, ora supliendo la situación de transitoriedad en la que se encontraban por las leyes puentes que habían dictado a tal efecto, como Cantabria⁵⁵, Castilla-La Mancha⁵⁶, Extremadura⁵⁷ y Andalucía con su Ley 7/2.002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) en sentencia de 25 junio 1997, declaró del TR LS 92, de 26 de junio, ilegales, por exceso de delegación, seis preceptos más, los arts. 47 (Momento de Valoraciones), 160.3 (Responsabilidad de la Junta y obligaciones de sus miembros), 219 (Tasación conjunta), 237.3 (Indemnización por alteración del planeamiento) y 238.2 (Indemnización por alteración del planeamiento con derecho a edificar) y la disp. transit. 1.ª núm. 3 de dicho Texto Refundido, por incorporación de normas no preexistentes.

⁵² Ley catalana 2/2002, de 14 marzo, de Urbanismo derogada por el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. Este último derogado por el Decreto-Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

⁵³ Ley madrileña Ley 9/2001, de 17 julio, el Suelo modificada por Ley 14/2001, de 26 de diciembre; Ley 3/2.007; Ley 7/2.007 y Ley 3/2.008, de Medidas Fiscales y Administrativas. Una de las últimas modificaciones es la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público y Ley 6/2013, de Medidas de Madrid 2014.

⁵⁴ Ley murciana 1/2001, de 14 de abril, del Suelo derogada por Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

⁵⁵ Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo modificada por Ley 7/2.007, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero y Ley 2/2.009, de Modificación de la Ley de Cantabria 2/2.001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Suelo de Cantabria y por Ley 7/2014.

⁵⁶ Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 junio, Reguladora de la Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, que fue recurrida ante el Tribunal Constitucional en virtud de recurso de inconstitucionalidad número 3958/1998, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 2/1998, de 4-6-1998, reguladora de la ordenación del territorio y la actividad urbanística, el cual fue resuelto en STC 365/2006, de 21 de diciembre. Dicha Ley fue derogada por el Decreto Legislativo 1 /2.004, de 28 de diciembre y modificado este último por la Ley 2/2.009, de Medidas Urgentes de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Actualmente, derogado por 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.

⁵⁷ Ley Extremeña 15/2001, de 14 de diciembre, sobre el Suelo y Ordenación Territorial, la cual ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional en virtud del recurso de inconstitucionalidad número 1996/2002, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 15/2001, de 14-12-2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. En [sentencia núm. 148/2012, de 5 julio, el Tribunal Constitucional](#) declara inconstitucionales algunos preceptos relativos a criterios de valoración de la reparcelación.

Con posterioridad, sería dictada la Ley 6/1.998, de 13 de abril, sobre Régimen Jurídico del Suelo y Valoraciones, con 44 artículos, cinco disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y una final.

Las competencias del Estado giraban en torno al Régimen Básico de la Propiedad del Suelo y Valoraciones.

La Ley 6/1.998, de 13 de abril, fue objeto de modificaciones por Ley 53/2.002, de 30 de diciembre y Ley 10/2.003, de 20 de mayo.

Posteriormente, la STC 164/2.001, de 11 de julio, declararían inconstitucional el art. 38 (Artículo 38. Aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta) y el art. 16.1 (artículo 16.1. Reglas básicas para el ejercicio del derecho)⁵⁸ arguyendo que contenían regulaciones pormenorizadas que interfieren en la libre disponibilidad por parte de las CC.AA. de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La Ley 8/2.007, de 28 de mayo, de Suelo derogó a la Ley 6/98 así como 8 artículos del TRLS 92: (*artículo 133, el apartado 1 del artículo 134, el apartado 1 del artículo 243, el artículo 276, el apartado 1 del artículo 280 y los artículos 287, 288 y 289*). Esta Ley ha sido recurrida en inconstitucionalidad por diversas C.C.A.A. y por más de 50 Diputados del Congreso siendo interesante a este respecto el estudio del artículo jurídico denominado "*Problemas de constitucionalidad de la nueva Ley 8/2007, de Suelo*" de Ignacio Granado Hijelmo⁵⁹.

La Ley 8/2.007, de 28 de mayo que entró en vigor en nuestro ordenamiento jurídico el 01/07/2.007 ha sido derogada por el TR LS 2/2.008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo que entró en vigor el 27 de junio de 2.008⁶⁰.

⁵⁸ Téngase en cuenta que el apartado primero del art. 16 fue modificado por el Real Decreto - ley 4/2.000, de 23 de junio; modificación que entró en vigor antes de la declaración de inconstitucionalidad por el TC de dicho apartado. La versión originaria del art. 16.1 Ley 6/1998 es: 1. El derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo.

⁵⁹ GRANADO HIJELMO, IGNACIO, Revista española de la función consultiva, N°. Extra 8, 2007 (Ejemplar dedicado a: Especial ley del suelo y ley de contratos del sector público), págs. 59-92).

⁶⁰ El TRLS 2/2008 también fue recurrido en inconstitucionalidad por Recurso de inconstitucionalidad número 7020-2008, interpuesto por la Comunidad de La Rioja y por recurso de inconstitucionalidad n.º 7231-2008 interpuesto por la Comunidad de Madrid, en relación con diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Se han interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo así como contra el TRLS 2/2008, de 20 de junio los cuáles han sido acumulados por el TC⁶¹.

Este texto refundido deroga la Ley 8/2.007 y los preceptos que quedaron vigentes del TR LS de 1.992.

De igual forma, es curiosa la modificación del mismo por la Ley 2/2.008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2.009 que en virtud de su Disposición Final 16 modifica con efectos desde el 01 de enero de 2.009 la Disposición Adicional séptima. Reglas para la capitalización de rentas en el suelo rural. Del TR de 2.008, modificada, asimismo, por *art. 10.2 de Real Decreto-ley núm. 6/2010, de 9 de abril*.

Este Texto Refundido 2/2008, de 20 de junio, de la Ley de Suelo ha sido derogado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

El legislador estatal aprueba este Texto Refundido con base en los títulos competenciales mencionados en la Disposición Final Segunda, a saber:

- Condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen energético, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a, 23.^a y 25.^a de la Constitución.
- Disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.8.^a y 18.^a sobre legislación civil, procedimiento administrativo común y expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

⁶¹ El pleno del Tribunal Constitucional mediante Auto 78/2013, de 9 de abril de 2013, acumula los recursos de inconstitucionalidad núms. 6964-2007, 6965-2007, 6973-2007, 7020-2008 (La Rioja) y 7231-2008 (Comunidad de Madrid) al recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007. Se ha dictado STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 (BOE núm. 243, de 7 de octubre de 2014) resolviendo los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; y núms. 7020-2008 y 7231-2008 interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja, frente al texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio. Se emite Voto particular que formula el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, al que se adhieren los Magistrados doña Encarnación Roca Trías y don Andrés Ollero Tassara, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007 y acumulados. La sentencia se emite respecto de la valoración del suelo.

- Bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.
- Artículo 149.1.6.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación procesal.
- Artículo 149.1.30.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.
- Artículo 149.1.14.^a, que atribuye al Estado la competencia sobre Hacienda General y Deuda del Estado.
- Artículo 149.1.4.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de Defensa y Fuerzas Armadas.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas han dictado su legislación con base en la asunción exclusiva en sus textos estatutarios de competencia en materia de urbanismo.

Centrándonos en Andalucía, de nuevo, hemos significar que la Ley 7/2002, de 17 de diciembre ha venido atribuyendo competencias urbanísticas a los entes locales materializando en norma con rango de ley lo que ya se venía efectuando por Delegación de competencias con basamento en el Decreto 77/1994.

En este sentido, la LOUA establece que corresponde a los entes locales en materia de planeamiento, competencias para la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento.

En este sentido, el art. 31 LOUA establece lo que sigue: *“Art. 31. 1. A los efectos del ejercicio de la potestad de planeamiento corresponde a los municipios: A) La formulación de proyectos de: a) Cualesquiera instrumentos de planeamiento de ámbito municipal. b) Planes de Ordenación Intermunicipal y de los que deban desarrollarlos, cuando exista acuerdo entre los municipios interesados. B) La aprobación definitiva de: a) Las innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que no afecten a la ordenación estructural de éstos. b) Los Planes Parciales de Ordenación que no desarrollen Planes de Ordenación Intermunicipal. c) Los Planes Especiales de ámbito municipal, salvo aquellos cuyo objeto incluya actuación o actuaciones urbanísticas con incidencia o interés supramunicipal o determinaciones propias de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística. d) Los Estudios de Detalle de ámbito municipal. e) Los Catálogos de ámbito municipal. La aprobación definitiva de las innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, así como de los Planes Parciales de Ordenación, Especiales y Catálogos, requiere la emisión previa de informe por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo”.*

Respecto de los Proyectos de Actuación de Interés Público, corresponde a los entes locales su tramitación y aprobación.

Todo ello, sin perjuicio de las *competencias primarias municipales en materia de gestión y disciplina urbanística*, legitimándose la intervención autonómica, previo cumplimiento de lo previsto en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (STC 154/2015).

El legislador estatutario ha venido incidiendo en la garantía institucional de la autonomía local, dictándose legislaciones autonómicas sobre régimen local⁶², como sucede en Andalucía con la Ley 5/2.010, de 11 de junio, a la legislación básica de régimen local respecto del desarrollo constitucional.

Esta legislación específica ha venido a concretar aún más las competencias locales en materia urbanística.

En concreto, el artículo 9 de la LAULA establece que:

“Artículo 9. Competencias municipales

Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:
 - a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.
 - b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.
 - c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.
 - d) Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.
 - e) Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.
 - f) Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.
 - g) Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.
 - h) Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas”.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de otras competencias en materia de patrimonio autonómico de suelo y otras de carácter territorial, ostenta las siguientes potestades, en materia de planeamiento, de conformidad con el artículo 31.2 LOUA:

⁶² Sobre la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía ha afirmado RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO que esta Ley es una Ley *básica o principal* desde el punto de vista del ordenamiento autonómico. (Vid. RUIZ- RICO RUIZ, GERARDO, “La comunidad política local. El encuadre estatutario de la Ley de Autonomía Local de Andalucía” en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). “Derecho Local de Andalucía”, La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 28.).

“Art. 31.2. Corresponde a la Consejería competente en materia de urbanismo:

A) La formulación de proyectos de:

- a) Cualquier instrumento de planeamiento que por su objeto, naturaleza o entidad tenga incidencia o interés supramunicipal.
- b) Planes Generales de Ordenación Urbanística o sus revisiones en sustitución de los municipios. Esta sustitución sólo procede respecto de municipios que carezcan de Plan General de Ordenación Urbanística y de aquellos cuyo Plan se encuentre manifiestamente desfasado, bien por haber transcurrido el plazo fijado para su revisión, y en todo caso quince años, bien por sobrevenir circunstancias objetivas de suficiente trascendencia para alterar los supuestos en los que se fundamente su ordenación estructural.

Concurriendo alguno de estos supuestos, la Consejería requerirá al municipio para que proceda a la adopción de cuantas medidas fueran pertinentes, incluidas las de índole presupuestaria, en orden a la formulación del Plan General de Ordenación Urbanística, otorgándole para ello un plazo, que nunca será inferior a un mes. Transcurrido este plazo sin efecto, podrá proceder a la formulación omitida en sustitución de la inactividad municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, y por incumplimiento de obligaciones legales, acordando lo procedente para la elaboración o revisión del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística.

- c) Planes de Ordenación Intermunicipales y planes que los desarrollen, previa audiencia en ambos casos de los municipios afectados.

B) La aprobación definitiva de:

- a) Los Planes Generales de Ordenación Urbanística, los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes de Sectorización, así como sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural, y los planes de desarrollo de los Planes de Ordenación Intermunicipal.
- b) Cualquier instrumento de planeamiento que por su objeto, naturaleza o entidad tenga incidencia o interés supramunicipal.

C) La evacuación de informe previo preceptivo en innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes Parciales de Ordenación, Especiales y Catálogos, cuando la aprobación definitiva sea de competencia municipal. Este informe se emitirá en el plazo de un mes desde la aportación del expediente completo. Cuando este informe se refiera a instrumentos de planeamiento de desarrollo se solicitará durante el trámite de información pública, tras la aprobación inicial.

3. Corresponde a cualquier Administración o entidad adscrita o dependiente de la misma para el ejercicio de sus competencias con relevancia o repercusión urbanísticas y territoriales, así como a los particulares, la elaboración técnica y la presentación de Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales o Estudios de Detalle, Catálogos, así como de propuestas o peticiones de modificaciones del Plan General de Ordenación Urbanística o del Plan de Ordenación Intermunicipal”.

En este sentido, la potestad de planeamiento no se configura en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía como una competencia exclusiva y absoluta de las entidades Locales, pues dicha norma habilita a la Comunidad Autónoma de Andalucía para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general formulados por los municipios, prevé sustituirlos en su formulación y revisión cuando concurren determinadas circunstancias e, incluso, asumir enteramente dicha competencia de planeamiento cuando concurren determinados requisitos relacionados con la concurrencia de un interés supramunicipal.

En Andalucía, la intervención de la Comunidad por razones de interés autonómico en planificación, se expresa a lo largo del articulado de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en los que se prevé la intervención autonómica en la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento por la existencia de intereses supramunicipales. Nos encontramos ante competencias compartidas.

El criterio competencial, por ende, se asienta en la distinción entre aquéllos supuestos en que concurre meramente un interés local, de aquéllos en los que concurre un interés supralocal, partiendo de la base de que “en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente preponderante este último” (STC 170/1989).

1.1.5. Las competencias locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Básica de Régimen Local

El Estatuto de Autonomía de Andalucía efectúa en el artículo 92 una relación de materias sobre las que los entes locales ejercen competencias propias si bien en su apartado 2 establece que se ejercerán “en los términos que determinen las leyes”, lo que significa *numerus apertus*.

La peculiaridad estriba en que aparece un primer esbozo de distinción entre potestades y funciones que dentro de cada ámbito material van a asumir los Ayuntamientos.

Para ZAFRA VÍCTOR⁶³, en el art. 84 EAC y art. 92 del EAA, “..la coincidencia radica en que la lista no se reduce a materias sino que incluye también funciones, de tal forma que la remisión al legislador sectorial supone la obligación de delimitar competencias. El Estatuto, en ambos casos, ha dejado de ser una norma de remisión en sentido estricto, y aunque la decisión final corresponderá al legislador sectorial, éste complementa pero no completa la previsión estatutaria.”

⁶³ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, “Garantía estatutaria de la autonomía local” en Anuario de Gobierno Local 2008, Fundación Democracia y Gobierno, pág. 55.

Por su parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, desarrolla en el artículo 9, las potestades y funciones que pueden y deben asumir los municipios andaluces efectuando en expresión de RIVERO YSERN⁶⁴ un “blindaje por descripción”.

En este sentido, la Ley de régimen local puede (atendiendo al mandato estatutario) precisar submaterias e identificar potestades. En la línea señalada también por el Estatuto, puede definir las potestades en una tipología que ofrezca criterios para evaluar el alcance jurídico de ordenación, planificación, gestión, regulación, prestación al objeto de que el legislador sectorial autonómico, cuando delimite competencias con los entes locales y en virtud del principio de subsidiariedad, motive las materias y las potestades reconocidas.

¿Cuáles son los principales hitos de la reforma efectuada por la Ley 27/2013 a la LRBRL desde el punto de vista competencial?

El artículo 7 de la LRBRL queda redactado, según la Ley del siguiente modo:

“1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley”.

Las competencias propias han de ser establecidas por Ley. Nos encontramos con una asignación de *competencias heterónoma* de competencias reforzando la tesis de que corresponde al legislador sectorial dotar de contenido a las materias que expresan el interés local.

Respecto a las *competencias propias*, la ley, establece, en el artículo 25, las materias respecto de las que el Municipio ejercerá en todo caso las citadas como *competencias propias*, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En el referido catálogo existen algunas supresiones respecto al listado anterior.

El alcance de las competencias propias queda establecido con carácter básico en el artículo 25 LRBRL.

Al margen de lo anterior, el precepto exige que la ley que atribuya la competencia se acompañe de una memoria económica y prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, estableciendo con precisión el servicio o actividad local de que se trate y evitando duplicidades administrativas; todo ello, para competencias “propias”.

⁶⁴ RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS “las competencias locales” en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). “Derecho Local de Andalucía”, La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012, pág. 63.

Asimismo, algún autor ha sugerido que la expresión añadida de “*competencias propias*” debe entenderse en el sentido de competencias que “*pueden ser propias*” de los municipios si una Ley estatal o autonómica lo determina⁶⁵.

No obstante, con la redacción actual del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril en la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la no asignación competencial, en competencias impropias, puede provocar problemas en la prestación de servicios básicos a los ciudadanos que se venían prestando por cuestiones de financiación económica.

Es decir, el problema es que, conforme a la nueva regulación, se parte de la premisa de que existe una administración que ejerce competencias y parece que para que las competencias las ejerza los entes locales, la administración competente por razón de la materia y la que ejerce la tutela financiera deben emitir informes de inexistencia de duplicidades y, de conformidad al principio de sostenibilidad financiera, en casos de indefinición normativa de atribución competencial.

Lo interesante, desde nuestra opinión, va a ser dilucidar dos cuestiones:

La primera, cuál es la administración competente cuando en la materia existe concurrencia competencial.

Ante la indefinición en la asignación competencial por el legislador sectorial competente (estatal-autonómico) y en competencias concurrentes en las que intervienen diversas administraciones públicas, serían los entes locales quienes vinieran ejerciendo competencias, cuando no exista duplicidad y de conformidad con el *principio general de sostenibilidad financiera y de subsidiariedad*.

Podemos encontrarnos ante situaciones diversas tales como encontramos ante materias “*propias*” de los entes locales en las que el legislador sectorial (estatal-autonómico) no haya previsto competencias “*concretas*” o que haya “*materias*” cuya competencia no esté encajada a nivel estatal, autonómico o local.

Esta circunstancia va a conllevar o bien un efecto de proliferación legislativa “*concretando competencias*” para determinar la administración competente o bien se van a plantear numerosos conflictos de competencias negativos cuando ninguna asuma dichas competencias.

Y la segunda, aclarar a quién corresponde financiar el ejercicio de competencias que se atribuyan a los entes locales, por el Estado o a la Comunidad Autónoma, según se asignen competencias, ante una nueva realidad, en el ámbito de competencias “*propias*” del art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril o no.

⁶⁵ MELLADO RUIZ, LORENZO, “Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?, CEMCI, 2014, pág. 174.

En suma, si se atribuyen competencias como “propias” la financiación sería a cargo de las Comunidades Autónomas, salvo en los regímenes especiales de Navarra y el País Vasco.

Cuestión diversa es la relativa a las competencias “impropias” en las que no vamos a entrar.

Finalmente, indicar que, tras efectuar un repaso de la legislación urbanística andaluza, se comprueba que por el legislador sectorial autonómico se han venido atribuyendo, de forma clara, las competencias a los entes locales, si bien ante una nueva realidad o competencia urbanística, la no asignación expresa por el legislador competente va a conllevar interesantes problemas aplicativos.

1.1.6. Las SSTC 41/2016, de 8 de marzo y 111/2016, 9 de junio sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y su modificación a la ley Básica de Régimen Local

Dos han sido las sentencias dictadas por el Alto Tribunal en aras a clarificar los ámbitos competenciales de las administraciones integrantes del Estado⁶⁶.

El Tribunal Constitucional dicta, a raíz del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura, contra ciertos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la primera, STC 41/2016, de 8 de marzo, la cual marca un hito relevante en las relaciones inter-ordinamentales Estado, Comunidad Autónoma y Entes Locales.

Los preceptos impugnados fueron el artículo 1, apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30, las Disposiciones adicionales 8ª, 9ª, 11ª y 15ª y las Disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 3ª, 4ª y 11ª.

En su sentencia 41/2016, 8 de marzo, el Tribunal Constitucional realiza un estudio previo de la Ley 27/2013, cuyo objetivo es garantizar “la eficiencia en el uso de los fondos públicos locales” y racionalizar la Administración local “para asegurar su sostenibilidad y el cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”.

La sentencia aclara que, según la doctrina constitucional, el art. 149.1.18 CE (que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen local) “ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de cumplir los principios constitucionales de eficiencia (art. 32.1 CE) y eficacia (art. 103.1 CE), así como “la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)”.

⁶⁶ Vid. LOZANO CUTANDA, BLANCA, ¿Cómo quedan las competencias locales de consumo después de la sentencia del tribunal constitucional sobre la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)? En la Revista CESCO de Derecho de Consumo, núm. 17, 2016.

Se declaran inconstitucionales y nulos el apartado 17, en la redacción dada al artículo 57 bis, la Disposición adicional 11ª, las Disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª y los incisos del punto 3 de las Disposiciones transitorias 4ª y del párrafo 3º de la Disposición transitoria 11ª.

Respecto de la Disposición adicional 15ª dicta una sentencia interpretativa.

Las previsiones impugnadas pueden agruparse en cuatro bloques temáticos.

Por una parte, el mapa local en relación con los municipios (art. 13 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) y entidades tanto inframunicipales (art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y disposición transitoria cuarta Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) como asociativas o instrumentales (art. 57 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.16 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y disposición transitoria undécima de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local).

Por otra, las competencias locales (arts. 7.4, 25, 27 y 85.2 LBRL, en la redacción dada por los apartados 3, 8, 10 y 21, respectivamente, del art. 1 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, así como las disposiciones adicionales novena, undécima y decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local).

El plan económico-financiero que deben ejecutar los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto (art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local).

Por último, la retención de cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas con cargo al sistema de financiación autonómica (57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y disposiciones adicional octava y undécima y transitorias primera.5 y segunda.5 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local)

La STC 41/2016 declara conforme a la Constitución:

a) El régimen de competencias propias, delegada de los arts. 7.1, 7.2 y 27 LBRL y, en particular, de las competencias distintas de las propias y delegadas, sujetas a los requisitos de sostenibilidad financiera, del art. 7.4 LBRL y la nueva regulación de las materias de competencia local propia de los municipios y de los servicios obligatorios de los arts. 25 y 26, LBRL y de los servicios esenciales reservados a las entidades locales del art. 86 LBRL.

En concreto, expresa que debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL.

Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía.

Bajo la óptica de las Comunidades Autónomas, los apartados 3 y 5 del art. 25 LBRL impiden, en efecto, que estas atribuyan competencias propias mediante cláusulas generales, abiertas o indeterminadas. Ahora bien, ello no es más que una opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7].

Desde la perspectiva de la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), ese modelo debe asegurar necesariamente que los municipios puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correspondiente a la intensidad de los intereses implicados.

Respecto del art. 27 LBRL, a través del precepto controvertido, el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). El precepto fija un tope temporal (la delegación «no podrá ser inferior a cinco años») y requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) (apartados 1 y 7), pero permanece en el terreno de los principios y criterios generales, precisando que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda (apartado 8). Recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas «podrán delegar» (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias.

El recurso de inconstitucionalidad ha puesto en conexión los controles previstos en el art. 27 LBRL con los regulados en el art. 7.4 LBRL (sobre las competencias locales «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación»), pese a que, en realidad, son de muy diversa naturaleza diversa.

El art. 7.4 LBRL encierra una regla habilitante general que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones, entre las que están los informes previos y vinculantes de la Administración competente por razón de la materia y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

Las condiciones que impone el art. 7.4 LBRL no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio.

Respecto de las “competencias impropias” que el Tribunal Constitucional siguiendo a la doctrina define como competencias genéricas, ha indicado que, a través de ellas, la Administración autonómica puede llegar a impedir que el municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada. Cumplidas las exigencias del art. 7.4 LBRL, el ente local podrá llevar a cabo la tarea «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas» (art. 7.2 LBRL).

Por otra parte, las Administraciones que han de elaborar los informes previos están directamente vinculadas por la garantía constitucional de la autonomía local. Son ellas –no el art. 7.4 LBRL– las que podrán llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impidieran efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante, sin perjuicio de los amplios márgenes de apreciación que abren los arts. 137, 140 y 141 CE. Consecuentemente, la impugnación del art. 7.4 LBRL, en cuanto a que los controles previstos vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local, debe reputarse «preventiva» y, por ello, desestimable [por todas, SSTC 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4, y 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 e)].

Expresa el Alto Tribunal que el art. 7.4 LBRL contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. Al prever que los entes locales «podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», el legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local.

Sin embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas. Consecuentemente, no puede afirmarse que el Estado haya atribuido de manera indiscriminada y general competencias locales en materias que los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos.

Cabe trasladar aquí la doctrina constitucional relativa a la «cláusula competencial genérica» que incluía el art. 28 LBRL: «esas “actividades complementarias” en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas. Razón por la cual difícilmente puede admitirse la consecuencia que, desde la perspectiva del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las entidades recurrentes anudan a esa habilitación que prevé el art. 28 LBRL» (STC 214/1989, FJ 12). Por tanto, el art. 7.4 LBRL no vulnera las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas como tampoco la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE).

En cuanto al artículo 25.4 LBRL, no queda imposibilitada la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, entrañen incrementos del gasto. En tales casos, la norma obliga solo a que las Comunidades Autónomas persigan ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia. El legislador estatal no ha prejuzgado las políticas a las que las Comunidades Autónomas deben dar preferencia. El art. 25.4 LBRL no vulnera las competencias autonómicas ni impide por sí que los entes locales puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de los intereses locales involucrados. Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 25.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

b) La creación de nuevos municipios sólo a partir de 5.000 habitantes; los incentivos estatales a la fusión de municipios, y la limitación de creación de nuevas entidades locales menores, con personalidad jurídica propia, que deberá sustituirse por órganos territoriales desconcentrados sin personalidad jurídica propia, de los arts. 13 y 24 bis de la LBRL.

Afirma el Tribunal Constitucional que el art. 13 LBRL no impide que la Comunidad Autónoma desarrolle una política propia sobre fusión de los municipios situados en su ámbito territorial ni, en general, que intervenga de diferentes modos sobre el mapa municipal. Contiene solo límites a la creación de nuevos municipios, incentivos a la fusión voluntaria y un régimen sobre los efectos de la fusión que dejan amplio espacio al desarrollo autonómico de políticas propias. Nada dice, en particular, sobre las fusiones imperativas. Solo el art. 116 bis LBRL (introducido por el art. 1.30 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) prevé la fusión de municipios como respuesta al incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto, aunque únicamente como propuesta del propio municipio incumplidor en su plan económico-financiero.

La legislación básica sigue optando en este punto por no establecer las directrices fundamentales de un plan general de reestructuración del mapa municipal español. Por tanto, «la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local» podrá regular, planificar y acordar estas fusiones imperativas con los escasos límites que resultan del primer apartado del art. 13 LBRL. La exigencia de que se creen nuevos municipios solo cuando resulten financieramente sostenibles (apartado 2), si no deriva directamente de los arts. 31.2, 103.1 y 135 CE, entra dentro, sin lugar a dudas, de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales: el Estado puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18 CE «basado en mayores exigencias de población y territorio», si lo considera «necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía» (STC 103/2013, FJ 5).

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local mantiene las grandes líneas del anterior régimen básico [sobre el que se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b)] en lo que afecta a las entidades locales menores ya creadas o en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013.

Conservan la condición de entidad local con personalidad jurídica, rigiéndose en todo lo demás por la legislación autonómica (disposiciones transitorias cuarta.1 y quinta).

Más aún, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha derogado el art. 45 LBRL y, con ello, las previsiones básicas que éste contenía sobre la denominación (apartado 1) y los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa de las entidades locales menores [apartado 2 c)]. Consecuentemente, respecto del régimen básico de las entidades locales menores ya creadas (o en proceso de creación antes de determinada fecha), el legislador estatal no solo no ha invadido las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, al reducir en alguna medida la regulación básica, ha aumentado correlativamente el espacio que puede ocupar la normativa municipal sobre organización interna y la autonómica sobre régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha introducido, en efecto, un límite a la creación de nuevos entes de este tipo que, en cuanto tal, condiciona la potestad municipal de auto-organización y las competencias autonómicas sobre régimen local. La gestión a través de estos entes debe ser más eficiente que la administración concentrada de núcleos de población separados (apartado 24 bis, apartado 3, LBRL). No obstante, tal exigencia se inspira directamente en los mandatos constitucionales de eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), sin por ello vulnerar la potestad organizatoria municipal ni hurtar a las Comunidades Autónomas amplios márgenes de desarrollo.

Esta previsión, aunque afecta a una cuestión de organización interna, incide en «intereses generales de alcance supraautonómico» [STC 214/1989, FJ 15 b)], razón que permite calificarla de básica y conforme a la garantía constitucional de la autonomía local.

La organización interna municipal corresponde a los propios Ayuntamientos en el marco de la legislación sobre régimen local, que en este punto ha de ser, en principio, prevalentemente autonómica. No obstante, la protección de intereses supraautonómicos puede llegar a justificar una regulación básica a este respecto. Este Tribunal ha entendido amparadas en el art. 149.1.18 CE las normas de la Ley reguladora de las bases de régimen local que, sin limitarse a regular los órganos municipales de gobierno (pleno, alcalde y junta), prevén la existencia de «órganos de gestión desconcentrada» (art. 128 LBRL), la «comisión especial de sugerencias y reclamaciones» (arts. 20 y 132 LBRL) y el «consejo social de la ciudad» (art. 131 LBRL) en los llamados «municipios de gran población».

La disposición transitoria cuarta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local plantea en cierto modo el supuesto inverso: la supresión preceptiva de estructuras organizativas o conversión preceptiva en formas de organización desconcentrada.

Queda en manos de las propias entidades locales menores y de sus ayuntamientos evitar su disolución (o transformación en «formas de organización desconcentrada») mediante el cumplimiento de una carga a todas luces razonable.

La adopción de la medida corresponde a la Comunidad Autónoma, que conserva márgenes para determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas, apreciar el incumplimiento que acarrea aquellas consecuencias y, afirmado el incumplimiento, decidir entre disolver sin más la entidad local menor o conservarla como «forma de organización desconcentrada».

c) La limitación de las Mancomunidades de la DT 11ª LRSAL a los servicios enumerados en los art. 25 y 26 LBRL; si bien, finalmente, la LRSAL no limitó su constitución ni modificó el art. 44 BRL que las regula.

d) El nuevo régimen jurídico de los Consorcios, disperso en toda la LRSAL, y que afecta a toda clase de consorcios estatales, autonómicos y locales.

e) También se declara constitucional la nueva regulación de las modalidades de gestión directa de servicios públicos, en la redacción dada al art. 85.2 LBRL, con las restricciones impuestas a la creación de entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles de capital de titularidad pública, el art. 116 bis relativo al plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto y la disposición adicional octava de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de la autonomía financiera autonómica.

Esta norma se limita a establecer la obligación de la Tesorería General de la Seguridad Social de comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el incumplimiento de ciertos compromisos de pago con el fin de facilitar «la retención de los recursos al sujeto obligado para hacer frente a dichos pagos en los términos en que se establezca legalmente». La norma establece un mecanismo que facilita la retención, pero no la autoriza ni regula estrictamente. Consecuentemente, ni incumple la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) ni puede plantearse siquiera una posible vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Corresponde, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional octava de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Por el contrario, la STC 41/2016 estima el recurso de la Asamblea de Extremadura y declara inconstitucionales algunos preceptos relevantes de la LRSAL, concretamente, los siguientes:

a) La disposición transitoria cuarta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, respecto del órgano que debe acordar la disolución, ha sobrepasado claramente los límites de la competencia estatal al predeterminar el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión de los entes locales menores.

b) El art. 57 bis de la LBRL que introducía la LRSAL, que atribuía al Estado la facultad de practicar retenciones en las transferencias que corresponden a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación, como garantía del pago de

- sus compromisos económicos derivados de la delegación de competencias a las entidades locales.
- c) Las DT 1ª y 2ª de la LRSAL que imponían a las Comunidades Autónomas la obligación de asumir las competencias que ejercieran las entidades locales en materia de servicios sociales, promoción e inserción social, y participación en la gestión de la atención primaria a la salud, en la medida que limita la potestad de las Comunidades Autónomas para descentralizar estas competencias en las entidades locales. En concordancia con ello, también se declara inconstitucional la DA 11ª de la LRSAL, sobre la compensación de deudas entre Administraciones como consecuencia de la asunción de dichas competencias por las Comunidades Autónomas.
 - d) También se declara inconstitucional la DA 3ª de la LRSAL, que atribuía a las Comunidades Autónomas los servicios de inspección y control sanitario de mataderos, industrias alimentarias y de bebidas que vinieran prestando los municipios.
 - e) Y, finalmente, y si bien no se declara inconstitucional la DA 15ª, según la cual las Comunidades Autónomas debían asumir las competencias propias de las entidades locales en materia de vigilancia de la escolarización obligatoria, cooperación con la Administración educativa en la obtención de solares para la construcción de nuevos centros docentes y su conservación y vigilancia, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de primaria y de educación especial, la STC 41/2016 dispone que se debe interpretar en el sentido de que no se prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir estas funciones a las entidades locales como competencias propias.

La segunda sentencia dictada por el Tribunal Constitucional es la STC 111/2016, de 9 de junio⁶⁷, la cual resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1959-2014 interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, contra los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 17, 18, 19, 21, 30, 31, 36 y 38 del art. 1, el art. 2.2 y las disposiciones adicionales 8ª, 11ª y 15ª, transitorias 1ª a 4ª y final 1ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por vulneración de las competencias autonómicas, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE), la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), el principio de lealtad institucional y otros preceptos constitucionales (arts. 135.5 y 23, en conexión con arts. 1.1 y 9.2).

El Tribunal mantiene una sistemática con tres bloques de preceptos, algunos de los cuales fueron, en su día, impugnados por la Asamblea de Extremadura en su Recurso de inconstitucionalidad contra la misma Ley; lo que dio lugar a la Sentencia nº 41/2016, de 3 de marzo.

⁶⁷ Se emite VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada por el Pleno de este Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad número 1959-2014.

De forma previa, remite a la sentencia 41/2016 y la ratifica respecto los artículos cuya impugnación tienen idéntico objeto.

En segundo lugar se citan los que, asimismo, impugnó la Asamblea de Extremadura y fueron desestimados.

La Junta de Andalucía impugna el art. 3.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.2 LRSAL); al dejar de incluir a los entes de ámbito inframunicipal de la lista de entidades locales, habría desbordado el ámbito correspondiente a las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE) con vulneración consecuente de las competencias autonómicas sobre organización territorial. Tal impugnación no se desarrolla autónomamente, sino en conexión con el art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 LRSAL. La extralimitación en que incurriría la nueva 33 redacción del art. 3.2 LBRL se produciría, justamente, porque, de acuerdo con el art. 24 bis LBRL, quedan plenamente integradas en el municipio, como organizaciones sin condición de entidad local ni personalidad jurídica, todas las constituidas a partir de la entrada en vigor de la Ley que no estuvieran en proceso de creación a fecha de 1 de enero de 2013. Consecuentemente, aunque la STC 41/2016 se pronunció solo sobre el art. 24 bis LBRL [FJ 7, letras a) y b)], todo lo razonado para descartar la inconstitucionalidad de este precepto es enteramente trasladable a este proceso para desestimar la impugnación formulada contra la nueva redacción del art. 3.2 LBRL.

En tercer lugar se establecen dos grupos: uno, que denomina sobre “cuestiones organizativas”⁶⁸ y otro, que incluye gran parte de las previsiones introducidas en la LBRL por la LRSAL *con el fin de ordenar y reforzar las competencias de las Diputaciones Provinciales*.

El segundo bloque incluye buena parte de las previsiones introducidas en la LBRL por la LRSAL con el fin de reordenar y reforzar las competencias de las diputaciones provinciales, tanto las materiales (prestación de servicios de interés supramunicipal) como las instrumentales (coordinación, cooperación y asistencia), que tienen por destinatarios directos otros entes locales, singularmente los municipios. Se recurren preceptos relacionados con competencias, tanto del primer tipo [letra c) del art. 36.1 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 LRSAL] como del segundo [art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL; apartados 1, letras c) y g), y 2 del nuevo art. 36 LBRL; art. 116 ter LBRL, introducido por el art. 1.31 LRSAL].

⁶⁸ El primero se refiere a cuestiones organizativas de diversa naturaleza: redimensionamiento del sector público local (disposición adicional 9ª LBRL, en la redacción dada por el art. 1.36 LRSAL), controles internos de la actividad económico-financiera de los entes locales [art. 213 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el art. 2.2 LRSAL], dedicación y remuneración de los miembros de las corporaciones locales (arts. 75 bis y 75 ter LBRL, introducidos por los apartados 18 y 19, respectivamente, del art. 1 LRSAL), órgano competente para la aprobación del régimen de monopolio acordado por el ente local para la gestión de actividades reservadas [art. 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final 1ª LRSAL] y nuevas competencias de la junta de gobierno local (disposición adicional 16ª LBRL, introducida por el art. 1.38 LRSAL).

Como decimos, se incluye gran parte de las previsiones introducidas en la LRBRL por la LRSAL con el fin de ordenar y reforzar las competencias de las Diputaciones Provinciales: A unas, las califica de competencias materiales: las que se orientan a las “Prestaciones de servicios de interés supramunicipal”, y a otras, que califica de competencias instrumentales (“aquellas que tienen al Municipio por destinatario inmediato”) se dirigen al cumplimiento de “Funciones de coordinación, cooperación y asistencia que tienen por destinatarios directos otros entes locales, singularmente los Municipios”.

Los fundamentos que, el recurrente, considerado vulnerados son: a) Las competencias autonómicas constitucionalmente atribuidas (artículos 60, 92 y 96 de la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía –BOJA nº 56 de 20.03.07-) b) La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE) c) La autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) d) El principio de lealtad institucional y e) Otros preceptos constitucionales (arts. 135.5 y 23, en conexión con arts. 1.1 y 9.2).

Antes de entrar en los preceptos concretos objeto del Recurso, procede recoger la doctrina constitucional sobre las competencias de las Diputaciones provinciales (F.j. 9). Acudiendo a sus precedentes, el TC cita la abundante jurisprudencia sobre la materia: Sentencia nº 32/1981, de 28 de julio (Fj 3); respecto del ámbito provincial, se apoya en su Sentencia nº 103/2013, de 25 de abril (F.j. 5 c) y en cuanto a la garantía de la representatividad del municipio en la provincia, recuerda que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral (artículos 202 a 209) opta por que el Pleno de la Corporación provincial cuente con una legitimación democrática indirecta; la de que los miembros de la Diputación provincial son elegidos de entre los concejales municipales.

En suma, el núcleo de la actividad de la Provincia, como Entidad formada por la agrupación de municipios, está en el apoyo a los municipios de su ámbito territorial.

* Sobre el artº 36.1 (“Son competencias propias de las Diputaciones...”) letras c) y g) se destacan los siguientes puntos:

- El F.j. 10 de la Sentencia, sobre la letra c) *in fine*, concluye que “Procede desestimar la impugnación de la letra c), *in fine*, del art. 36.1 LRBRL...”. Considera que “no se discute” que la Diputación provincial dentro de sus competencias materiales goza, como propia, de la facultad de “... prestación de servicios de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”. Sin embargo, “si se discute” algunas de sus atribuciones específicas que constan en el precepto, tales como: tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes y prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, que la Ley, en su artº 26.1, califica de obligatorios para tales municipios.

Concluye que cuando los municipios no presta tales servicios, la Diputación provincial los prestará, porque así le corresponde sin necesidad de pedir la conformidad del Ayuntamiento correspondiente.

El Tribunal, esclarece, que la impugnación se refiere tanto a los municipios que tienen atribuidas esas competencias por estar dentro del umbral de población señalado como a los municipios que no la tengan atribuidas y quieran ejercerla. En tal caso, la Diputación provincial las ejercerá de forma subsidiaria, sin que ello suponga una injerencia en la autonomía municipal.

- El contenido de la letra g) del apartado 1 del artº 36, también impugnado (que atribuye a la Diputación provincial, como competencia propia, “*la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes*”) es desestimado por la Sentencia porque, el precepto, se limita a atribuir competencias específicas de la, más general, de *asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica*, prevista como base del régimen local en la letra b) del mismo apartado 1.

Lo que pretende el precepto es hacer efectiva la prestación de unos servicios (de informática y de asesoramiento jurídico) a los municipios de menos de 20.000 habitantes que pueden que no tengan, por sí mismos, capacidad de asumirlos.

El Tribunal, indica que se respalda en los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, así como por lo dispuesto en el apartado 2 del mismo precepto, “*asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal*”.(F.j. 11).

- En el F.J. 12, la Sentencia vuelve sobre la letra c) del apartado 1 del artº 36 y lo hace desestimando todos los motivos de inconstitucionalidad dirigidos contra ella.

Todos ellos tienen relación con los principios de coordinación y de cooperación que el Tribunal define, desde el punto de vista constitucional, diciendo que: La coordinación conlleva un poder de dirección, supone una superioridad del que coordina respecto del coordinado. La cooperación implica voluntariedad en la relación entre ambos; la califica de “*coordinación voluntaria*”.

El artº 36 refleja pues la coordinación y la cooperación como competencias provinciales diferenciadas. La primera está en la letra a) que atribuye a la Diputación provincial la competencia de “*coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada*”, que la Sentencia 109/1998, de 21 de mayo (F.j 3) ya la consideró materialmente básica ex artº 149.1.18 CE, “*porque sirve para delimitar las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y contemplan la actividad instrumental para su ejercicio*”.

La “nueva coordinación” del apartado c) para “*...la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito*”, es una mención genérica de las facultades provinciales de “*coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada*”, de la letra a).

Por tanto, dice el Tribunal, la cobertura constitucional dada a la letra a) sirve para la letra c).

Ello permite al Estado atribuir competencias a las Diputaciones provinciales y, en particular, facultades de coordinación de la actividad municipal, orientadas a *“flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias”*.

* El mismo F.j. 12, en su apartado b) declara que debe desestimar la impugnación que se hace al artº 116 ter de la misma Ley.

Este precepto obliga a las Entidades locales a *calcular el coste efectivo* de los servicios que presta (según los criterios establecidos por la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) de 6 de noviembre de 2014 –BOE nº 270 de 07/11/14-) y a *comunicarlo al citado Ministerio*.

Este cálculo está vinculado con los efectos que produce la aplicación del artº 26.2 (*para despostrar a los municipios de menos de 20.000 habitantes de determinados servicios*) y del artº 36.2 a) (*sobre la aprobación del plan de obras y servicios de competencia municipal*) ambos de la misma Ley, también impugnados.

Además, el artículo regula la inclusión de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir los costes efectivos cuando *“la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella”*.

Según el Tribunal, ninguna de estas dos obligaciones (calcular el coste efectivo y comunicarlo al MHAP) supone una injerencia en el ámbito competencial de los municipios afectados ni en su autonomía. Solo hay una imposición de tareas de elaboración y análisis de datos, con publicidad.

* El apartado 2 del artº 36 establece una serie de previsiones a efectos de lo dispuesto en las letras a) b) y c) del apartado 1 del mismo precepto.

A estos efectos, digamos que el párrafo primero de la letra a) del apartado 2 dispone que las Diputaciones Provinciales *“aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”* elaborado con participación de los municipios de la provincia y financiado con medios propios, con aportaciones municipales o con subvenciones autonómicas o estatales.

Sin embargo, hay que saber que lo que la Junta de Andalucía impugna es el contenido del párrafo segundo de la letra a) del mismo apartado 2, del citado artº 36 que, el Tribunal, declara que no es inconstitucional entendido en los términos que señala.

El núcleo del debate se centra en dos cuestiones: a) En el posible *“poder superior”* de la Diputación provincial en su función de coordinación en la valoración del coste de los servicios prestados y b) En la incorporación al Plan provincial, que aprueba, fórmulas de prestación unificada o supramunicipal de servicios para reducir costes.

Entre estas formas de prestación unificada de servicios, la Sentencia menciona: 1. Las técnicas de coordinación en sentido estricto, 2. Las de colaboración o “coordinación voluntaria”, 3. La firma de convenios de colaboración, 4. La constitución de mancomunidades y 5. Cualesquiera otras fórmulas convencionales o asociativas.

Pues bien, al atribuirle a la Diputación este poder coordinador parece que el precepto da a entender que está imponiendo a los municipios una potestad auto-atribuida en la gestión de los servicios que presta. Si fuera así, el precepto vulneraría los artículos 137 y 140 CE.

Sin embargo, si en ese poder de dirección de la Diputación se tiene en cuenta que: a) que las competencias que se coordinan son de titularidad municipal, b) que se instrumentan a través de un plan provincial en cuya elaboración participan los ayuntamientos, c) que procede aplicarlo cuando los costes de los municipios sean superiores a los de los coordinados en cuya valoración también participan los ayuntamientos, d) que la pretensión es reducir costes y alcanzar mejores servicios en cantidad y calidad, e) que si en la determinación de las fórmulas unificadas de prestación participan los ayuntamientos y son moduladas en sus posibles excesos por la legislación básicas estatal o autonómica o por la sectorial en su caso; en tal caso, en modo alguno puede considerarse una injerencia en la autonomía local.

En consecuencia, corresponde declarar que, “así entendido”, el art. 36.2, letra a), párrafo segundo de la LRBRL, no es inconstitucional.

* El artº. 26.2 de la LRBRL, tiene un doble tratamiento en la Sentencia: a) desde la perspectiva de la Constitución española y b) desde la perspectiva de la Ley Orgánica 2/2007.

Atendiendo a la Constitución, el precepto, además de establecer los servicios mínimos que deben prestar los municipios de menos de 20.000 habitantes, lo que no es objeto de impugnación, fija la intervención de la Diputación provincial coordinando la prestación de tales servicios, bien sea de forma directa o a través de fórmulas de gestión compartida, con el fin de reducir costes.

El procedimiento establecido exige, con la conformidad de los municipios afectados, una propuesta al MHAP con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma correspondiente si es ella la que ejerce la tutela financiera.

Si la Diputación asume la prestación de tales servicios, los costes los repercutirá sobre los municipios afectados. Pero, los municipios pueden considerar (justificándolo) que la prestación de tales servicios puede llevar a cabo por ellos mismos con menor coste. En tal caso, podrán rescatarlos y asumir su prestación.

La Sentencia declara que el precepto no es inconstitucional.

Desde las competencias estatutaria, la mención que se hace al MHAP, no puede encontrar amparo constitucional; por tanto, debemos declarar inconstitucionales y nulos “*los incisos*”

“al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.”

Respecto del resto de los preceptos impugnados en esta STC 111/2016 y que clasifica como “cuestiones organizativas”, se integran (F.j.3):

1. La Disposición adicional 9ª (*El redimensionamiento del sector público local*) que puesta en conexión con la Sentencia 41/2016 [(FF.jj. 3ª) y 15)] sobre la impugnación del artº 116 bis de la misma Ley, se desestima.
2. El artº 213 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el artº 2.2 de la LRSAL (*Controles internos de la actividad económico-financiera de los entes locales*) que puesto en conexión con la Sentencia nº 41/2016 (F.j.14) en la impugnación del artº 85.2, se desestima.
3. Los artículos 75 bis y 75 ter (*Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales y Limitación en el número de los cargos públicos de las Entidades Locales con dedicación exclusiva*) que se desestima.

Los preceptos controvertidos, en lo que afecta a los entes locales con menos de 1.000 habitantes, ni carecen de toda justificación ni impiden ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación ni producen por sí los efectos que le imputa el recurso de inconstitucionalidad.

Los entes locales conservan márgenes suficientemente amplios para decidir las remuneraciones 41 de sus miembros por lo que la LRSAL difícilmente ha podido vulnerar el derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE).

Este Tribunal ha señalado en este sentido que “una determinada modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo” no “constituye, per se, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos protegido por el art. 23.2 CE”.

Así lo declaró la STC 36/2014, de 27 de enero, FJ 8, al enjuiciar el régimen de dedicación y retribución de los diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha establecido en el Reglamento de la Cámara; sustituía un sistema de dedicación exclusiva (con la consiguiente percepción de un sueldo) por otro en el que solo los cargos previamente fijados por la Mesa podrán disfrutar de esa dedicación, pasando el resto de los diputados a recibir una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas así como por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte.

4. Disposición final 1ª que modifica el apartado 2 del artº 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final 1ª de la LRSAL (*Sobre la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas, artº 86.2 LRL*) que puesta en conexión con la Sentencia nº 41/2016, sobre la impugnación de los incisos de las Disposiciones transitorias 4ª.3 y 11ª.3 [(FF.jj. 7 c) y 8 b)] se declara inconstitucional y nula en lo que afecta al “inciso” “El Consejo de Gobierno de...” del párrafo 2º *in fine*.

5. La Disposición adicional 16ª (*Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales*) se declara inconstitucional y nula con efectos *ex nunc* a partir de la publicación de la Sentencia.

1.2. LA PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La protección de la autonomía local viene de la mano de la Carta Europea de la Autonomía Local que establece en sus artículos 3, 4, 9, y 11, un reflejo cuatridimensional de la autonomía local: a) carácter representativo y autoorganizativo, b) subsidiariedad, competencias completas en la medida que la naturaleza de la competencia lo permita, c) controles de legalidad y excepcionalmente, de oportunidad, en competencias delegadas así como protección legal de la autonomía y d) suficiencia financiera.

En particular, hemos de destacar una figura específica de protección de la autonomía que es el conflicto en defensa de la autonomía local introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril a raíz del Pacto Local nacido en La Coruña en Asamblea de la FEMP celebrada a finales de 1993 de la que cristalizaron noventa y dos medidas (24-09-1996).

Las características de este conflicto en defensa de la autonomía local son las que pasamos a describir, de forma somera:

Existen, en este sentido, dos tipos de requisitos de admisión, en primer lugar, los cuantitativos y, en segundo lugar, los de naturaleza propiamente procedimental, que se refieren a los requisitos que deben acompañar a la demanda y al tiempo en que tales requisitos deben cumplimentarse.

Centrándonos en los condicionamientos puramente cuantitativos, las normas relativas a la legitimación en el conflicto responden, a dos requisitos: de una parte, que los demandantes –municipios o provincias– resulten ser los destinatarios únicos de la norma con rango de ley que consideran vulnera su autonomía local y, de otra parte, la de que los demandantes supongan, al menos y siendo municipios, un séptimo de los que existan en el ámbito de aplicación de la ley, es decir, en principio –aunque es teóricamente posible trazar otros ámbitos más restringidos, – el conjunto del Estado o una Comunidad Autónoma y que cuenten, además, con un sexto de la población de ese mismo ámbito, o bien, siendo

provincias, que representen al menos a la mitad de las existentes y cuenten como mínimo con la mitad de la población en ese ámbito de aplicación de la ley.

Otra cuestión de interés es la relativa a los efectos de la sentencia, estableciendo el art. 75 quinquies LOTC lo que sigue:

“5. La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

6. La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes”.

Un pronunciamiento favorable de incompetencia por lesión de autonomía local no resulta, pues, suficiente para declarar inconstitucional la norma con rango de ley.

En aras a obtener la nulidad de la norma se precisa una nueva sentencia, en este caso, de inconstitucionalidad, que se alcanza a través de un procedimiento iniciado por el Pleno del Tribunal – órgano que se plantea la cuestión - y ajustado en su desarrollo a los trámites de la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 75 quinquies. 6.º LOTC).

Para cierto sector de la doctrina, con este procedimiento se confunden los objetivos de los procesos de conflicto con los de constitucionalidad. No queda muy clara la situación de eficacia en la que queda una norma que se declara incompetente por lesión del principio constitucional de la autonomía local y no se anula hasta que se efectúa un segundo pronunciamiento de inconstitucionalidad⁶⁹.

Avanzando en la protección de la autonomía local, hemos de indicar que, con carácter general, ante una posible vulneración de la autonomía local, existen diversos mecanismos de protección, en perspectiva judicial, que oscilan desde el orden contencioso-administrativo, contra actuaciones o disposiciones generales, del que deriva una interesante jurisprudencia sobre el principio de autonomía local hasta el orden constitucional, ya que la vulneración del principio de autonomía local constitucionalmente consagrado se puede estimar, con diverso alcance, a través de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad así como, de los, ya mencionados, conflictos en defensa de la autonomía local.

⁶⁹ Interesantes reflexiones sobre la virtualidad del conflicto en defensa de la autonomía local {Vid. GARCÍA ARANDA, SANTIAGO “El conflicto sobre los conflictos en defensa de la autonomía local”, *Actualidad Administrativa.*, 12, 2013, pág. 2; ENRIC FOSSAS, “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *Cuadernos de Derecho Local*, 15, 2007, págs. 21-27; GARCÍA ROCA, FRANCISCO JAVIER, “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”. *Justicia Administrativa. Revista de derecho Administrativo*, número Extra 1, 2000.}.

Conozcamos la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local.

Nuestro Tribunal Constitucional ha venido expresando que la autonomía local supone la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (SSTC 32/1981, 109/1998, 240/2006).

El Tribunal Constitucional ha reconocido la garantía institucional de la autonomía local. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, FJ 3º, ya dijo que *“Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. 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. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace”*.

Más recientemente, la sentencia del Tribunal Constitucional, 240/2006, de 20 de julio, FJ 7º, se pronuncia en idénticos términos.

Por su parte, en la STC 109/1998, FJº 2º, se ha manifestado sobre la autonomía provincial que su núcleo lo constituye la función cooperadora de la provincia y que la participación en los asuntos que les afecta se ha previsto mediante la presencia de Diputación en la Comisión de Cooperación Local.

Para el Tribunal Constitucional en STC 214/1989, la autonomía local ha de entenderse como un derecho de la comunidad a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le competan, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales.

De hecho, en las SSTC 51/2004, FJ 12º y 57/2015, FJ 17º.a), el Tribunal Constitucional ha declarado la atribución de competencias a favor de los entes locales cuando no existan intereses supramunicipales como es el caso de la modificación de un plan general metropolitano que afectan sólo a los intereses de un municipio.

La STC 51/2004, de 13 de abril, FJº 12, *en relación con la ley disposición transitoria octava del Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, en supuestos en los que la modificación del Plan General Metropolitano, carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales, un procedimiento que se incoa por iniciativa de la Comunidad Autónoma y se aprueba también por ella inicial, provisional y definitivamente, y en el que sólo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados, no supera*

el «umbral mínimo» de participación municipal (en relación con los intereses afectados) que haría que, en estos casos, el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria relevante (STC 159/2001, de 5 de julio [RTC 2001, 159], F. 12).

Es precisamente esta adecuada relación entre la intensidad de los intereses afectados y la intensidad de la participación en los procedimientos la que quiebra de forma evidente en el supuesto que nos ocupa, que se caracteriza porque, por definición, no se ve afectado ningún interés supramunicipal y, sin embargo, se atribuyen a la Comunidad Autónoma no sólo la iniciativa, sino también, con arreglo a lo dispuesto en el art. 59 del Texto Refundido catalán, las aprobaciones inicial, provisional y definitiva.

Por su parte, en la STC 57/2015, FJº 17º.a), indica que existe vulneración de la participación de los entes locales en los asuntos que les afectan al negar todo margen de actuación al planeamiento municipal ante la ausencia de intereses supramunicipales: ...Distinto es el caso del art. 45.3, donde el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento “dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves”. No cabe vislumbrar en este precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal.

Respecto del canon de enjuiciamiento de la autonomía local, nuestro Tribunal Constitucional evoluciona en su postura respecto al papel de la Ley Básica de Régimen Local en SSTC 214/1989, 159/2001, 40/1998, 31/2010, 132/2012, 95/2014, 132/2014, 57/2015.

En este sentido, las SSTC 11/1999, FJ 7º 159/2001, FJº 7º y 154/2015, FJº 6º recurren a la Ley 7/1985, de 2 de abril, como canon de enjuiciamiento de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, en cuanto al control de legalidad sobre los entes locales y la sustitución autonómica. Esta sustitución debe ser ad hoc y con expresa mención de la afectación competencial.

Como hemos referido, por parte del Tribunal Constitucional se va asentando doctrina respecto a la referencia de la Ley 7/1985 como canon de contraste de vulneración de la autonomía local en mayor o menor medida.

La STC 159/2001, FJº 7º, en relación con la subrogación autonómica en las competencias propias de los órganos locales, ha manifestado que debe ajustarse a lo previsto en el art. 60 LRBRL tanto respecto de los requisitos sustantivos (supuestos regulados en el art. 60 LRBRL de incumplimiento grave y afectación competencial) como respecto de la cuestión formal del requerimiento previo:

“A diferencia del art. 60 LRBRL, que sólo se refiere al incumplimiento grave, el precepto cuestionado contempla un supuesto de hecho doble (el incumplimiento grave por la corporación local de sus obligaciones urbanísticas y su actuación notoriamente negligente),

de manera que el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 permite a las autoridades autonómicas subrogarse en las competencias propias de los órganos locales en un caso no previsto en la LRBRL”.

“De esta forma el precepto consagra, en el aspecto concreto contemplado, una mayor posibilidad de intervención estatal o autonómica y una reducción del nivel mínimo de actuación de los órganos propios de los Municipios contemplados, por lo que resulta contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada al establecer, no una simple regla competencial, sino una sustitución o subrogación orgánica.

“De otro lado el referido art. 15 posibilita que el mecanismo de la subrogación se active directa e inmediatamente, esto es, sin un requerimiento previo, preceptivo, por el contrario, en la LRBRL, y no cabe duda de que la no previsión del requerimiento es una diferencia muy notable que, al igual que la anterior, implica una menor autonomía local en la norma cuestionada”.

“Y, finalmente, este mismo art. 15 no exige que el incumplimiento en que pueda incurrir el ente local afecte a competencias estatales o autonómicas, por lo que, conforme a lo en él dispuesto, cualquier incumplimiento o infracción grave de la legislación urbanística o del instrumento de planeamiento sería suficiente para desencadenar la activación del mecanismo subrogatorio, cuando el art. 60 LRBRL exige expresamente un incumplimiento cualificado, habida cuenta de que debe afectar al ejercicio de competencias estatales o autonómicas”.

“Existen pues requisitos de tipo material y de tipo procedimental que aparecen regulados de manera diferente en la norma cuestionada y en el precepto en el cual se concreta, en el extremo ahora controvertido, la garantía constitucional de la autonomía local, lo cual pone de manifiesto que ambas, aun cuando ciertamente similares en algunos aspectos, tienen sin embargo distinto objeto y diferente razón de ser”.

“Y es también evidente, a la vista de ello, que el precepto cuestionado resulta más limitativo de la capacidad decisoria de los entes locales, toda vez que no exige expresamente que el incumplimiento afecte a competencias de otras Administraciones, que omita el requerimiento previo y que prevé un supuesto de hecho (la negligencia) distinto y adicional. Esta norma altera así el sistema establecido en el canon de constitucionalidad aplicable y reduce, por consiguiente, el ámbito de autonomía local en términos que cabe entender exceden los límites constitucionalmente garantizados”.

La STC 11/1999, de 11 de febrero, al enjuiciar la previsión en el art. 6 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, que habilitaba a una Consejería autonómica para, previo requerimiento al Alcalde de la Corporación, ordenar la paralización de actos de edificación y uso del suelo realizados sin licencia o incursos en nulidad de pleno derecho, así como para ejercer las competencias municipales sobre tal actuación, consideró que la paralización y ejecución sustitutoria de actos locales incursos en nulidad de pleno derecho

contradecía los arts. 65 y 66 LRBRL; conforme a estos preceptos la apreciación de la ilegalidad de aquellos actos locales sólo puede corresponder a los Tribunales (FJ 4º).

Sin embargo, declaró la no inconstitucionalidad de la previsión de «sustitución cuando los actos de edificación y uso del suelo se realicen sin licencia» y que se ajusta al art. 60 LRBRL.

“Según se afirma, la sustitución indicada resulta constitucionalmente viable, pues «no se está en presencia de un juicio o control de legalidad, sino de un acto de mera comprobación» (FJ 5). El art. 60 LRBRL permite al Estado o la Comunidad Autónoma sustituir al ente local a partir, no de «un elemento de valoración jurídica», sino de «datos susceptibles de mera comprobación», en particular, el incumplimiento de obligaciones impuestas a los entes locales con cobertura económica garantizada. Consecuentemente, la norma básica daba cobertura en este caso a la señalada previsión autonómica de un control administrativo de sustitución”.

No obstante, el Tribunal Constitucional avanza en la interpretación del art. 60 LRBRL matizando la doctrina de la STC 11/1999 para hacer hincapié en la afectación competencial como presupuesto habilitante de la sustitución en el ejercicio de una competencia local.

En este sentido en STC 154/2015 de 9 julio, FJº 6º, en un conflicto en defensa de la autonomía local, el Tribunal Constitucional expresa en cuanto a los controles por sustitución que no se admite la sustitución genérica, y que la sustitución ha de cumplir los requisitos formales y materiales del art. 60 LRBRL indicándose la afectación competencial. Es decir, se progresa en que la justificación de la afectación competencial autonómica, como otro requisito más de habilitación de sustitución competencial.

La sentencia referida efectúa un análisis de la denominada “sustitución general”⁷⁰ en potestades municipales insistiendo en la necesidad del requerimiento previo del art. 60 LRBRL y en que la competencia local sustituida sea sólo la “incumplida”.

Asimismo, se impugna el art. 28.1 de la Ley andaluza 13/2005, que añade un apartado 4 al art. 31 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, que dispone de sustitución en el ejercicio de las potestades de planeamiento y no admite que la competencia local ejercitable por sustitución puede ser distinta de la que desplegó el municipio con incumplimiento grave. Además, esta sustitución debe ser proporcionada.

⁷⁰ PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, “Algunos obstáculos para el respeto de la garantía constitucional de la autonomía local en materia de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía” en AA.VV. LÓPEZ MENUDO (Coordinador) “Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudio en Homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno”, Editorial Iustel, Madrid, 2.011, pág. 1301.

El Tribunal Constitucional, asimismo, se ha pronunciado sobre los *mecanismos de participación de los entes locales en los asuntos que afectan a los intereses locales*, los cuáles no siempre se entienden satisfecho a través de órganos representativos o trámite de audiencia.

El Tribunal ha venido expresando que no se prevé la participación de un municipio en la toma de decisión de una actividad expropiatoria en su término municipal, lo que afecta a la autonomía local.

Asimismo, la Sentencia núm. 121/2012 de 5 junio, FJº 8º, se resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local, sobre el principio de proporcionalidad en la designación de los órganos rectores de las cajas de ahorro.

Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, FJ 4º; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9º, y 51/2004, FJ 9º, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5º; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6º, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4º).

Y en la STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4º, se resuelve otro conflicto en defensa de la autonomía local y expresa que no es lo mismo reiterar audiencia cuando se tramita un proyecto de ley por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral que cuando nos encontramos ante un planeamiento urbanístico.

Por su parte, sin embargo, la STC 37/2014, de 11 de marzo, considera que se satisface la autonomía local previendo trámite de informe a los municipios en procedimientos de interés supramunicipal⁷¹.

También, forma parte de la autonomía local su vertiente tributaria. El principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera y suficiencia de medios constituye presupuesto indispensable para la autonomía local constitucionalmente garantizada (STC 95/1990, FJ 7º).

⁷¹ En STC 142/2013, de 11 de julio, se plantea una cuestión similar. Es Promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Se exime por ley autonómica de licencias municipales urbanísticas y de actividad. Se estima una falta de legitimación del Ayuntamiento recurrente para impugnar una regulación legal de la que no es destinatario único; en consecuencia, inadmisión del conflicto respecto de los apartados 3 y 4 de la Ley 9/2002 y admisión de la legitimación respecto de la disposición adicional de la Ley 9/2002 y pérdida parcial de objeto del proceso ya que la STC 129/2013, de 3 junio, ha declarado inconstitucional y nula dicha disposición adicional por entender que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos que consagra el art. 24.1CE (RCL 1978, 2836). Una vez expulsada la norma impugnada del ordenamiento jurídico, el presente proceso ha perdido objeto.

La autonomía y la vertiente económica (STC 237/1992, FJ 6º; la autonomía local y la suficiencia de medios sin condicionamientos en su extensión para cumplir las funciones que le han sido encomendadas (STC 104/2000, FJ 4º) correspondiendo al Estado hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las entidades locales).

La autonomía local liga la suficiencia financiera al gasto para el ejercicio de competencias. (STC 109/1998, FJ 10º). Esta vertiente de gasto conlleva “plena disponibilidad de sus ingresos” sin “condicionamientos indebidos y en toda su extensión para el ejercicio de competencias propias” y capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos.

Y en este recorrido jurisprudencial hacer referencia, asimismo, a la STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 11º, que indica que las Diputaciones provinciales de Cataluña, en principio, no se hallan constitucionalmente legitimadas para financiar actividades o servicios asumidos por dicha Comunidad Autónoma, en la medida en que carecen de competencia alguna sobre los mismos:

“Pues bien, si hemos venido afirmando que el art. 156 CE vincula la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «al desarrollo y ejecución de sus competencias», en la medida en que dichos entes territoriales sólo pueden financiar o subvencionar actividades de su competencia, debemos entender, en la misma línea, que el art. 142 CE garantiza la suficiencia de los medios de las haciendas locales estrictamente para «el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas», por lo que debe llegarse a la misma conclusión necesariamente en relación con los entes locales; es decir, que las Diputaciones provinciales de Cataluña, en principio, no se hallan constitucionalmente legitimadas para financiar actividades o servicios asumidos por dicha Comunidad Autónoma, en la medida en que carecen de competencia alguna sobre los mismos, y ello en virtud de la previsión normativa que les viene impuesta por el propio legislador autonómico”.

Veamos las sentencias más significativas en las que se refleja cuando se entiende vulnerada la autonomía local constitucionalmente consagrada.

Para nuestro Tribunal Supremo el principio de autonomía local ha de respetar la legalidad.

En sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2013 se regula una reserva de disposición que se contiene en una modificación puntual del planeamiento aprobada por el Ayuntamiento de Almuñécar. Dicha modificación consiste en una reducción de la parcela mínima edificable que sólo aprovecharía a un solar. Tras ser impugnada esta modificación por la Junta de Andalucía, la Corporación Local pretende ampararse en el principio de la autonomía local. El Tribunal concluye que dicho principio local siempre debe respetar la legalidad, y que las reservas de disposición son contrarias a la ley, por lo que no cabe alegar en este caso la autonomía local como subterfugio para eludir la prohibición legal de prohibición de las reservas de dispensación.

Nuestro Tribunal Supremo analiza si se ha vulnerado la autonomía local por extralimitación competencial de la administración autonómica resolviendo que no se vulnera cuando participan los Ayuntamientos en instrumentos supramunicipales.

Así, en la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2013, la Generalidad de Cataluña aprobó el Plan Director del Sistema Costero, el cual fue impugnado por una Inmobiliaria particular al entender que existía extralimitación de competencias que vulneraba las que correspondían a la Administración local, en concreto señala el recurrente que *“el Plan Director Urbanístico clasifica suelo, convirtiendo suelo urbanizable delimitado en suelo no urbanizable, excediendo con ello del contenido previsto para este tipo de instrumentos en el artículo 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, infringiendo con ello la doctrina del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia sobre el ámbito de la autonomía municipal que en materia de urbanismo consiste, entre otras materias, la de clasificación del suelo”*.

Para el Tribunal Supremo lo fundamental no es si la Administración autonómica puede o no clasificar suelo, sino si el Plan Director del Sistema Costero, cuya naturaleza urbanística es idéntica a la del PGOU aunque jerárquicamente superior a éstos, cumple los siguientes requisitos: - Si los Planes Directores tienen como fines propios la defensa de intereses supramunicipales, lo cual justifica su existencia. - Si su regulación es coherente con dichas finalidades. - Si en su elaboración han participado los Ayuntamientos (En este caso intervinieron en fase inicial, con un plazo de consultas y, posteriormente, tras haberse aprobado el proyecto con información pública y audiencia de estas entidades locales).

Igualmente, en sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2012, resuelve otro recurso que se interpone por una sociedad mercantil privada contra el Plan Director del Sistema Costero de Cataluña. Igualmente alega vulneración de la autonomía local.

El contenido y solución es prácticamente idéntico a la anterior sentencia *mutatis mutandis*. Como singularidad, insiste en que la adecuación del Plan a la normativa autonómica queda fuera del recurso de casación, al ser competencia de los Tribunales Superiores de Justicia, y que, en el presente caso, han quedado perfectamente acreditados los intereses supralocales que se pretenden amparar con el Plan Director.

Interesante, sin embargo, es la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2012 en la que no considera suficientemente satisfecha la intervención local por el hecho de que se encuentren representados en la Junta Rectora u organismo supramunicipal.

En este caso, otra sociedad mercantil recurre el PRUG del Parque regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama. Se acaba admitiendo el recurso y anulando el Plan pues, aunque será la Administración autonómica la que determinará el mayor o menor alcance de la intervención local en materia urbanística no puede desconocerla de forma absoluta, que es lo que sucedió en el presente caso ya que en la aprobación del PRUG se omitió la solicitud de informes previos a los Ayuntamiento cuyos términos municipales se encontraban afectados por dicho planeamiento medioambiental.

Además, dicha omisión no puede ser cumplida o convalidada por el hecho de que dichos municipios se encuentren representados en la Junta Rectora del Parque.

Igualmente, el Tribunal Supremo considera vulnerada la autonomía local, por entender que no existen intereses supra municipales al localizarse la actuación en un término municipal en sentencia de 5 de julio de 2012.

En el presente caso, el objeto del litigio está constituido por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el que se declara Zona de Interés Regional (ZIR), para el establecimiento de una ecociudad destinada a viviendas de protección oficial, un terreno localizado dentro de un paraje que, según el Plan General Urbanístico de Logroño, se encuentra clasificado como suelo no urbanizable de especial protección por razones paisajísticas.

El Tribunal Supremo anula el acuerdo del Consejo de Gobierno por dos razones. En primer lugar, por el hecho de que no ha motivado de forma suficiente la pérdida de condición de suelo especialmente protegido, concepto de carácter reglado según las leyes urbanísticas, y con pleno apoyo en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible regulado en art. 2 de la Ley de Suelo. En segundo término, porque se produce una invasión de la autonomía local, y ello por los siguientes motivos: - La totalidad de la actuación se localiza en un único término municipal: Logroño. - Se contradice de forma directa y terminante el planeamiento municipal, en cuya elaboración ha intervenido de forma decisiva la Administración local a los efectos de determinar las necesidades de vivienda en el municipio, sin justificar cuáles son los intereses supralocales que motivan la intervención autonómica. En idénticos términos la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012.

Finalmente, nuestro Tribunal Supremo mantiene que forma parte de la autonomía local una potestad normativa local sin habilitación legal como expresión del art. 137 CE.

Así, la sentencia de 9 de diciembre de 2009, tiene su origen en un recurso interpuesto por un Sindicato agrario (Unió de Pagesos) contra varios artículos del Acuerdo de 16 de diciembre de 2005, del Pleno del Ayuntamiento de Sant Martí de Llémena (Girona), por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Municipal reguladora de la aplicación de deyecciones ganaderas, fangos de depuración y fertilizantes químicos a los campos.

La Unió señala que los artículos 3 y 4 de la Ordenanza contravienen el orden constitucional de competencias, pues su contenido ya ha sido objeto de regulación en la legislación autonómica o estatal y en ningún caso se ha hecho delegación normativa en la Corporación local. En concreto, la Ordenanza extiende la condición de zona vulnerable a todo el municipio, cuando la localización de dichas zonas es competencia exclusiva de la Administración autonómica.

El Tribunal aclara, en primer término, que la idea de vinculación positiva como necesidad de que exista una previa habilitación estatal o autonómica para que los Ayuntamientos regulen acerca de una materia, no se ajusta a nuestros ordenamientos (Carta de la Autonomía Local

Europea), ni a la jurisprudencia de la Sala, sino que se mantiene más bien el criterio de vinculación negativa, según el cual los municipios pueden dictar normas acerca de todas aquellas materias que sean de competencia municipal, sin necesidad de previa habilitación estatal o autonómica, siempre que no vulnere o contradiga la legislación sectorial aplicable. Además, las anteriores conclusiones son también predicables a supuestos en que las Entidades Locales extiendan el ámbito de aplicación de normas autonómicas a supuestos en éstas no previstos, como sucede en el presente caso respecto a la norma sobre fijación de perímetros de protección del agua, no desarrollada por la Comunidad Autónoma y regulada en la Ordenanza. De acuerdo con lo expuesto, el Tribunal desestima los argumentos de la recurrente.

Y en sentencia de 9 de diciembre de 2009 se pronuncia en similares términos con la única salvedad es que la Ordenanza de residuos fue aprobada por otro municipio: Miralcamp en Lérida. También recurrió la Unió de Pagesos.

Finalmente, respecto a la LRBRL nuestro Tribunal Supremo, en STS de 30/04/1999⁷² toma la referida legislación no como “una norma de remisión” sino como un criterio de legalidad (ZAFRA VÍCTOR⁷³).

1.3. CONCLUSIONES

Primera.- Desde el punto de vista de la distribución de competencias en nuestro Estado de las Autonomías, asistimos a un engarce de títulos competenciales que se encuentran en constante dinamicidad y que no responden a un sistema de distribución perfecta de competencias, por lo que sus ajustes, van a afectar a la autonomía local en cuanto que principio de configuración legal (estatal-estatutario-autonómico de autonomía local-sectorial) y no sin contradicciones entre los mismos lo que provoca más que interesantes vacíos legales o, al contrario, de conflictividad competencial.

A lo anterior, se añade, asimismo, que en ordenación del territorio y urbanismo, asistimos a un sistema de planificación en el que la intervención del municipio puede ser mayor si en el binomio intereses locales-supralocales predomina la afectación a la esfera local; de ahí, la importancia de la doctrina jurisprudencial en la determinación del alcance dimensional de la autonomía local constitucionalmente consagrada, de forma, que sus pronunciamientos se constituyan en parámetros de observancia por el legislador competente en la asignación de competencias.

⁷² Sentencia relativa a la constitución de un consorcio para servicio de extinción de incendios, salvamento y protección civil del Principado de Asturias y exige que la CCAA justifique el ejercicio de una competencia autonómica.

⁷³ ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, “Garantía estatutaria de la autonomía local”, Anuario de Gobierno Local, 2008. Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, pág. 46 y ss.

Segunda.- El alcance de las competencias propias queda establecido con carácter básico en el artículo 25 LRBRL. Al margen de lo anterior, el precepto exige que la ley que atribuya la competencia se acompañe de una memoria económica y prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, estableciendo con precisión el servicio o actividad local de que se trate y evitando duplicidades administrativas; todo ello, para competencias “propias”.

Ante la indefinición en la asignación competencial por el legislador sectorial competente (estatal-autonómico) y en competencias concurrentes en las que intervienen diversas administraciones públicas, serían los entes locales quienes vinieran ejerciendo competencias, cuando no exista duplicidad y de conformidad con el principio general de sostenibilidad financiera y de subsidiariedad.

Indicar que, tras efectuar un repaso de la legislación urbanística andaluza, se comprueba que por el legislador sectorial autonómico se han venido atribuyendo, de forma clara, las competencias a los entes locales, si bien ante una nueva realidad o competencia urbanística, la no asignación expresa por el legislador competente va a conllevar interesantes problemas aplicativos.

Tercero.- Respaldo casi total por el Tribunal Constitucional a la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, aclarando que las competencias que habían sido atribuidas como propias a los entes locales por el legislador autonómico, podrán seguir siendo mantenidas respetando la dicción de dicho precepto.

1.4. BIBLIOGRAFÍA

BENABENT, MANUEL, *"El sistema de vinculaciones entre instrumentos de planificación en Andalucía"* en Jornadas Vinculación de la Normativa de Ordenación Territorial celebrado en Sevilla, del 22 al 24 de abril de 2014.

CARO NÚÑEZ, JOSÉ, en Estudio de alegaciones al Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

ENRIC FOSSAS, *"El conflicto en defensa de la autonomía local"*, Cuadernos de Derecho Local, 15, 2007.

GARCÍA ARANDA, SANTIAGO *"El conflicto sobre los conflictos en defensa de la autonomía local"*, Actualidad Administrativa, 12, 2013.

GARCÍA ROCA, FRANCISCO JAVIER, *"El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local"*. Justicia Administrativa. Revista de derecho Administrativo, número Extra 1, 2000.

GRANADO HIJELMO, IGNACIO, *Revista española de la función consultiva*, Nº. Extra 8, 2007 (Ejemplar dedicado a: Especial ley del suelo y ley de contratos del sector público), págs. 59-92).

LOZANO CUTANDA, BLANCA, ¿Cómo quedan las competencias locales de consumo después de la sentencia del tribunal constitucional sobre la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)? En la *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 17, 2016 accesible en la web site

MELLADO RUIZ, LORENZO, "Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?", CEMCI, 2014.

PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, "*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*" Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1.998.

RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS "Las competencias locales" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012.

RUIZ- RICO RUIZ, GERARDO, "La comunidad política local. El encuadre estatutario de la Ley de Autonomía Local de Andalucía" en AA.VV. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS (Director). "Derecho Local de Andalucía", La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ed. Iustel, 2.012.

SÁNCHEZ DE LA CUESTA SÁNCHEZ DE IBARGÜEN, FABIOLA en Estudio de alegaciones al Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

ZAFRA VÍCTOR, MANUEL, "Garantía estatutaria de la autonomía local" en *Anuario de Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno.