

**Subcapítulo VI. El ejercicio subsidiario autonómico ante la inactividad municipal en la incoación de expedientes. Supuestos legalmente previstos. Incidencia de la STC 154/2015, de 9 de Julio de 2015. La afección autonómica como requisito imprescindible para su ejercicio.**

Antonio Jesús Amador Blanco

## SUMARIO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>943</b>
<b>VI.1 URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</b> .....	<b>945</b>
<b>VI.2 LA COMPETENCIA PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y SU CARÁCTER INEXCUSABLE</b> .....	<b>950</b>
<b>VI.3 CONCURRENCIA PERFECTA Y CONCURRENCIA IMPERFECTA EN EL ÁMBITO DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA. SUBROGACIÓN Y EJERCICIO SUBSIDIARIO DE COMPETENCIA. LÍMITES DERIVADOS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>954</b>
<b>VI.4 LÍMITES CONSTITUCIONALES A LAS POSIBILIDADES DE SUSTITUCIÓN O ACTUACIÓN SUBSIDIARIA AUTONÓMICA ANTE LA INACTIVIDAD MUNICIPAL</b> .....	<b>957</b>
<b>VI.5 LOS EFECTOS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NÚM. 154/2015, DE 9 DE JULIO (BOE DEL 14/08/2015)</b> .....	<b>967</b>
<b>VI.6 LA “AFECCIÓN COMPETENCIAL” COMO REQUISITO HABILITANTE PARA EL EJERCICIO SUBSIDIARIO AUTONÓMICO. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL</b> .....	<b>971</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>982</b>
<b>ANEXO DE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA</b> .....	<b>983</b>
(extracto del articulado de diecisiete Leyes Urbanísticas autonómicas que prevén un ejercicio directo o concurrencia perfecta de competencias autonómicas frente a legislaciones que sólo prevén una actuación urbanística autonómica por sustitución o por inactividad municipal. Supuestos excepcionales y plazos para el ejercicio subsidiario autonómico.)	

**Subcapítulo VI. El ejercicio subsidiario autonómico ante la inactividad municipal en la incoación de expedientes. Supuestos legalmente previstos. Incidencia de la STC 154/2015, de 9 de Julio de 2015. La afección autonómica como requisito imprescindible para su ejercicio.**

**INTRODUCCIÓN**

El BOE del día 14 de Agosto de 2015, resultó ser bastante significativo para la Inspección Autonómica Andaluza. En su página 74295, aparecía publicada la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 154/2015, de fecha 9 de Julio, por la que el Alto Tribunal declaraba inconstitucionales, y nulos, los arts. 31.4, 188 y 195.1.b), párrafos primero y segundo, así como el inciso "o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso" del artículo 183.5, todos de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante -LOUA-, en la redacción dada por el art. 28 de la Ley 13/2005, de 17 de Noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para la vivienda protegida y el suelo

El primero de los artículos mencionados, artículo 31 punto cuarto de la LOUA, que fue introducido en el art. 31 de la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, establecía que;

*Art. 31.4 LOUA. En los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo de Gobierno, con audiencia al municipio afectado, dictámen del Consejo Consultivo de Andalucía y previo informe favorable del Parlamento de Andalucía, podrá atribuir a la Consejería Competente en estas materias el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios conforme al apartado 1 de este artículo*

*El Acuerdo del Consejo de Gobierno delimitará el ejercicio de dicha potestad necesario para restablecer y garantizar las competencias afectadas, las condiciones para llevarlo a cabo con la intervención del municipio en los procedimientos que se tramiten y en la forma que se prevea en el mismo Acuerdo, y el plazo de atribución, que en ningún caso será superior a cinco años desde su adopción. Dicho Acuerdo se pronunciará sobre la*

*suspensión de la facultad de los municipios de firmar convenios de planeamiento a los que se refiere el art. 30 de la presente Ley, atribuyendo la misma a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo*

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 31.4 de la LOUA incidiría claramente en las medidas adoptadas por el Gobierno Autonómico Andalúz respecto al planeamiento general de la Ciudad de Marbella<sup>1</sup>.

Pero no obstante lo interesante de la cuestión anterior, el objeto de este comentario no versará sobre la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del citado precepto, sino sobre la misma declaración respecto a los otros preceptos de la LOUA, igualmente declarados inconstitucionales y por tanto nulos.

Debemos recordar que los artículos 188 y 195.1.b) de la LOUA instrumentalizaban el denominado procedimiento subsidiario autonómico en el ejercicio de las potestades de disciplina urbanística que corresponden al ámbito local, el cual, ante la inactividad de las Corporaciones Locales podría ser asumido, en aplicación de tales artículos por la Consejería competente de la Junta de Andalucía, que tuviera asignadas las competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, hoy la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

La fecha de su publicación, unido a que el fallo del Alto Tribunal se publica nada menos que a los nueve años y cinco meses de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra los citados preceptos de la LOUA, podrían favorecer -de hecho favorecieron- un acaloramiento inicial respecto a sus conclusiones y hacernos pensar que, a partir de su publicación, la Comunidad Autónoma Andaluza ya no podría asumir, de una manera subsidiaria, el ejercicio de tales potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y sancionador respecto a las infracciones urbanísticas que se cometan, no todas, cuando se produzca el presupuesto habilitante de la inactividad municipal en el ejercicio de tales potestades.

---

<sup>1</sup> La retirada del ejercicio de la potestad de planeamiento a la ciudad de Marbella se llevó a cabo por la Junta de Andalucía, mediante Acuerdo de su Consejo de Gobierno de fecha 20 de Junio de 2006, por el cual la Consejería de Obras Públicas y Transportes asumió el ejercicio municipal de la potestad de planeamiento.

El propio acuerdo contemplaba tanto la delimitación del ejercicio de la potestad que asumiría la Junta de Andalucía; "Elaboración material del PGOU, Planes de Sectorización y los instrumentos de desarrollo, así como sus correspondientes innovaciones", como su plazo, que sería desde la publicación del citado Acuerdo (23/06/2006) hasta los tres meses siguientes a la constitución de la futura Corporación surgida tras las elecciones municipales, es decir, hasta el día 16 de Septiembre de 2007, si bien, dicho plazo no llegó a agotarse, devolviéndose tales competencias de planeamiento en Junio del año 2007.

Igualmente, recordemos que de manera paralela a lo anterior, se produjo la disolución de dicho Ayuntamiento por Real Decreto 421/2006, de 7 de Abril, publicado en el BOE del día 8 de Abril de 2006, y consiguiente nombramiento de una Comisión Gestora Municipal, integrada por 16 vocales designados por la Excma. Diputación Provincial de Málaga.

Sin embargo, una lectura pausada de la Sentencia puede que nos lleve a diferentes conclusiones, a conclusiones inicialmente no imaginadas, es decir, que no solo no haya desaparecido tal posibilidad de asunción subsidiaria de competencias sino que incluso hayan podido verse tangencialmente aumentadas.....

Les invito a ello. Desde mi absoluta modestia como Inspector Autonómico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio e intentando ser lo más objetivo posible -a veces me cuesta- les invito a reflexionar conmigo sobre la existencia o inexistencia de tal posibilidad de asunción subsidiaria de competencias tras la publicación del fallo del Alto Tribunal; sobre las verdaderas vulneraciones en las que hubiera podido incurrir el texto urbanístico andaluz en su redacción dada por Ley 13/2005, de 17 de Noviembre; en el respeto o desconsideración que haya podido infringirse a la autonomía local, y en particular, a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Legislación Básica que en palabras del propio Tribunal Constitucional viene siendo considerada como el "*canon mínimo de constitucionalidad*".

En el caso de que tales interrogantes tuvieran un resultado positivo, ya les adelanto que el órgano encargado de asumir tales expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística y sancionador sería el Cuerpo Superior de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, como así les viene normativamente establecido en el art. 7 de su Reglamento Orgánico<sup>2</sup>, entenderán ahora que me cueste...

A lo largo de estas líneas, intentaremos fundamentar con mayor detalle y apoyo de la propia jurisprudencia constitucional la conclusión que deja adivinarse, si bien, deberán tenerse en cuenta por parte del Legislador Andaluz los límites mínimos de constitucionalidad que el propio Tribunal Constitucional establece cuando se acometa una nueva redacción de los preceptos legales que han sido declarados inconstitucionales, proyecto que no debiera diferirse mucho en el tiempo por una mera cuestión de seguridad jurídica ante cualquier "perjudicado" del ejercicio de tales potestades propias autonómicas.

## **VI.1. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Aunque resulte ociosa su aclaración, los términos urbanismo y ordenación del territorio no son ni mucho menos idénticos, pues ambos, se refieren, regulan, inciden en ámbitos competenciales diferentes aunque se reflejen sobre un mismo territorio. El urbanismo se refiere a lo que es propio del diseño de la ciudad, regula un racional destino y aprovechamiento del espacio físico que comprende un núcleo poblacional. Por contra, la ordenación del territorio es un concepto más amplio, abarca los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, aspectos supramunicipales que inciden en la ordenación de

---

<sup>2</sup> Decreto 225/2006, de 26 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía (BOJA num.11, de 16 de Enero de 2007).

los espacios y los equipamientos que inciden, repercuten, benefician, incluso perjudican, a un espacio comprendido por varios Términos Municipales, cuya regulación lógicamente no compete por separado a cada uno de los Ayuntamientos implicados, sino a una Administración supramunicipal, en este caso la Comunidad Autónoma.

Por citar una definición mucho más positiva y acertada que la expresada en el párrafo anterior, la *Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de Mayo de 1983*, en la localidad de Torremolinos (Málaga) define la ordenación del territorio como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

La propia Carta Europea establece como objetivos de la Ordenación del Territorio el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio

La realización de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política, reflejo de una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinario y de cooperación entre las autoridades afectadas, encaminada a una correcta y coherente distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos y de las fuentes de energía; de los transportes, del abastecimiento de agua y el saneamiento de las aguas residuales; de la eliminación de ruidos y de residuos, de la protección del medio ambiente, de las riquezas y recursos naturales, históricos y culturales.

Esta distinción entre Urbanismo y Ordenación del Territorio surge sobre todo a partir de la Ley del Suelo 19/1975, de 2 de Mayo. Desde entonces, lo que identifica a la Ordenación del Territorio es la articulación integral del espacio; mientras que lo que singulariza al urbanismo es la regulación del uso del suelo, pero no de todo el suelo, sino del suelo urbano y urbanizable, el destinado al proceso de urbanización. El centro de atención del urbanismo es el hecho ciudad, la ordenación de su suelo urbano y su expansión mediante el suelo urbanizable. El suelo no urbanizable sólo es atendido por las técnicas urbanísticas para evitar o controlar la aparición de edificaciones y otros usos urbanísticos del suelo<sup>3</sup>.

El Profesor Pérez Andrés, A.Alfonso en su obra "*La ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*", señala que el origen de la política de Ordenación del Territorio se encuentra, por un lado, en una evolución hacia una concepción supramunicipal de la planificación urbanística preexistente, es decir, en la evolución de ésta hacia un

---

<sup>3</sup> Afirmación contenida en el Manual "La ordenación del territorio: una función autonómica entre las competencias estatales y la autonomía local" en Instituciones autonómicas (pag.s 422 y 423) del profesor Luis Martín Rebollo.

superurbanismo o urbanismo global y, por otro lado, en un proceso casi simultáneo, aunque algo más tardío que el primero, en la propagación por los países occidentales de una política económica intervencionista tendente a la planificación indicativa del desarrollo económico<sup>4</sup>. Menciona el autor citado que estamos ante un concepto eminentemente interdisciplinario; una “materia de materias”

Buena parte de la doctrina administrativista sitúa el nacimiento del concepto entre sus raíces urbanísticas; concretamente en una Conferencia pronunciada por SERRANO GUIRADO en Peñíscola en 1962, en la que habló del nacimiento de una “*técnica de conformación social general*”, superadora de la concepción estricta del urbanismo como instrumento de ordenación de lo meramente urbano.

Parece existir consenso en que no será hasta los años sesenta y setenta cuando se pueda hablar de la Ordenación del Territorio como una nueva disciplina científica con sustantividad propia<sup>5</sup>.

Para algunos autores de nuestra doctrina administrativista (Luciano Parejo Alfonso “La organización administrativa de la Ordenación del Territorio, RDU, pag. 16) es precisamente desde la Constitución Española de 1978 cuando la Ordenación del Territorio adquiere naturaleza de auténtica función pública autónoma. Por lo tanto, es incuestionable que el art. 148.1.3 de nuestra vigente Constitución ha significado la consagración de la Ordenación del Territorio como función pública independiente y encomendada de manera innovadora al ámbito regional.

En el período constituyente, no fue realmente hasta el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso donde, en el que entonces era el art. 141.1 se introdujo por primera vez, junto al Urbanismo y a la Vivienda, el término de Ordenación del Territorio, como materia en la que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias.

El término Ordenación del Territorio tan solo aparece escuetamente nombrado en el art. 148.1.3 CE. Algunos autores entienden la referencia como prácticamente insignificante de lo que se deriva una concepción “minimizada de la Ordenación del Territorio”. En un primera aproximación, el autor Pérez Andrés A. Alfonso, considera, que el significado otorgado por la Constitución al término parece estar muy lejos de lo que doctrinalmente se ha ido construyendo sobre la función pública de Ordenación del Territorio. En efecto, en la Constitución, la Ordenación del Territorio aparece desligada de una serie de materias con una trascendencia territorial determinante, lo cual contribuye a la afirmación de lo limitado del término utilizado por nuestra Carta Magna. Algunas de estas materias son, por ejemplo, la planificación económica y la protección o conservación del Medio Ambiente. Se aboga doctrinalmente, sin embargo, por una “reconstrucción” del concepto de Ordenación del Territorio amplio, al servicio de la política pública de ordenación territorial inmanente en nuestra Constitución

---

<sup>4</sup> “La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías” Edit. Marcial Pons (pags 30 y 31).

<sup>5</sup> En este sentido Gonzalo Sáenz de Buruaga “Sentido de la ordenación del territorio” pags. 18 y 19.

lo que permite realizar una interpretación integradora del concepto, de tal manera que la función pública de Ordenación del Territorio puede quedar finalmente definida como un marco integrador de la planificación territorial o física, en íntima conexión con la económica, y como instrumento de reequilibrio interterritorial a nivel tanto poblacional, como ambiental y económico, que tiene como objetivo primordial la mejora de la calidad de vida de todos<sup>6</sup>.

Tras la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, tanto la competencia para regular la Ordenación del Territorio como la regulación del urbanismo en el concreto ámbito autonómico es una competencia normativa que, como posibilidad estatutaria, se atribuye a las Comunidades Autónomas, en virtud de lo establecido en el art. 148.1.3 CE "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda". Así se refrenda por el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia del Trib. Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo<sup>7</sup> cuando mantiene que: "no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto."

Así lo ha hecho nuestro Estatuto de Autonomía de Andalucía, **Ley Orgánica 2/2007**, de 19 de Marzo, de Reforma de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 Diciembre, en su especificación de las materias integradoras del título competencial "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda" del art. 148.1.3 de la Constitución Española.

Nuestro Estatuto de Autonomía, en su art. 56 establece que;

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la *competencia exclusiva en materia de vivienda*.
3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la *competencia exclusiva en materia de urbanismo*, 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

---

<sup>6</sup> En este sentido, Antonio Alfonso Pérez Andrés "La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías" (pag. 237). Edit. Marcial Pons.

<sup>7</sup> Pleno. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. BOE núm. 99 de 25/04/1997.



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 del 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. 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.

Frente a esta atribución competencial exclusiva en favor de las Comunidades Autónomas de la materia "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda" y en relación con el invocado título competencial estatal regulado por el art. 149.1.1º de la CE, para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, la misma Sentencia 61/1997, en su Fundamento Jurídico séptimo, mantiene un importante matiz para defender la regulación autonómica de la materia; *"Ha de añadirse que «condiciones básicas» no es sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas». El art. 149.1.1º C.E., en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad"*

Este mismo Fundamento Jurídico séptimo, en relación a este invocado título competencial estatal de las condiciones básicas venía a mantener que; *"Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1º C.E. sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 C.E.), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º C.E., que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional. Por otra parte, tal como se ha indicado, constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una «regulación», aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico. El art. 149.1.1º C.E. no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica.."*

Qué duda cabe que esta concurrencia competencial tiene su repercusión última en el estatuto jurídico de la propiedad urbanística, entendido como la definición acabada del régimen de derechos y obligaciones de un propietario de suelo desde la perspectiva de su aptitud para su incorporación al proceso urbanizador y edificatorio, puesto que requerirá la colaboración de tres poderes normativos de distinto ámbito territorial; el Estado, la Comunidad Autónoma y, en última instancia la Administración Local, titular de competencias propias sobre ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (art. 92.2.a) Estatuto de Autonomía).

Siendo así que, en el caso de la propiedad urbanística del suelo, el titular del mismo sólo logra conocer su concreto alcance y su exacto contenido después de haberse producido sobre un mismo espacio físico una triple y consecutiva acción normativa legítimamente fundamentada en un triple ámbito competencial.

En efecto, el Estado primero fijará unas condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad, que asegure un ejercicio igualitario para el cumplimiento de los deberes y cargas inherentes a aquel (art. 149.1.1ª CE); a continuación la Comunidad Autónoma en ese marco prefijado por el legislador estatal desarrollará el contenido concreto del derecho y modalizará el régimen de deberes y cargas urbanísticas que conlleva cualquier desarrollo urbanístico en su correspondiente Comunidad Autónoma y, por último, el Municipio, haciendo uso igualmente de potestades propias, derivadas del propio concepto de autonomía local (art.137 y 140 CE), concretará para cada una de las parcelas que integran su Término Municipal este régimen de derechos y deberes establecidos en la legislación autonómica, estableciendo en cada una de ellas si son urbanas, urbanizables o no urbanizables, fijará si el aprovechamiento de que es susceptible cada una de ellas ha de materializarse en un uso residencial, comercial o terciario, fijará la intensidad con la que cada uno de estos usos se materializará en su parcela, su tipología, etc, es decir, concretará para cada titular el contenido concreto de su propiedad; de una propiedad que es estatutaria y derivada de la sucesiva concreción de facultades urbanísticas que en virtud de diferentes títulos competenciales ha llevado a cabo el Estado, la Comunidad Autónoma y, por último, el Municipio.

## **VI.2. LA COMPETENCIA PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y SU CARÁCTER INEXCUSABLE**

La competencia atribuida por la norma a un órgano administrativo es irrenunciable, según un principio esencial del Derecho Administrativo. La competencia debe ser ejercida por los órganos que la tengan legalmente atribuida, aunque puedan delegarla (arts. 8 y 9 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) o abstenerse, si se dieran los supuestos legales (arts. 23 y 24 de la misma Ley y artículo 76 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local –en adelante LRBRL-).

En el ejercicio de esta competencia no existe margen de discrecionalidad, ya que la misma no se rige por el principio de oportunidad, sino por el de legalidad. Es por ello que existen ya procedimientos para exigir su ejercicio, incluso ante los Tribunales del orden penal,

como se deriva de la redacción del art. 320 del código penal modificado por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de Junio, tipificando incluso como delito silenciar las infracciones urbanísticas con motivo de una inspección o no realizar ésta cuando se esté obligado a ello.

De esta forma, la Comunidad Autónoma, en virtud del precepto de su Estatuto de Autonomía anteriormente citado (art. 56.3) establece en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía –en adelante LOUA- que toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística dará lugar a la adopción de las medidas precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico vulnerado, así como la exigencia de responsabilidad sancionadora, disciplinaria, administrativa o penal y el pertinente resarcimiento de daños y perjuicios a cargo de los responsables (art. 192 LOUA).

Pero ante esta obligación legal, ante esta competencia de ejercicio obligado e inexcusable, se nos suscitan ciertas preguntas; ¿Quién es la Administración encargada, legalmente competente, para la adopción de tales medidas de sancionadoras y de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida? Cuando la adopción de las mismas se llevan a cabo por parte de la Administración Autonómica, ¿se actúan por subrogación, por sustitución, o mediante ejercicio directo de competencias?

A lo largo del presente artículo iremos desglosando cada uno de estos interrogantes y veremos cómo, ni la propia terminología autonómica ni las posibilidades de ejercicio autonómico responden a un mismo patrón o común denominador en las Leyes Urbanísticas y de Ordenación del Territorio actualmente vigentes en las diecisiete Comunidades Autónomas que conforman el territorio español.

Como sabemos, el sistema de atribución constitucional a las Corporaciones Locales en materia urbanística se basa en un reconocimiento jurídico; los arts. 137 y 140 de la Constitución Española. La Constitución reconoce la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses, pero es la ley quien fija las atribuciones que le incumben. Como las competencias en cada materia corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas, serán estas en la esfera de sus respectivas competencias las que atribuyan más o menos poderes a las Corporaciones Locales.

BAÑO LEON, J. M.<sup>8</sup> nos recuerda que la Comunidad Autónoma puede atribuir de muy diferente modo las competencias urbanísticas a las Corporaciones Locales, sin ser por ello necesario modificar la Ley Estatal de régimen local. El Tribunal Constitucional – continúa el autor- tiene declarado en sus SSTC 159/2001, FJ 12 y 240/2006, FJ 10, que la Constitución no obliga a atribuir a los municipios concretas competencias decisorias, basta con que se asegure su participación en los procedimientos correspondientes. Sería pues constitucionalmente admisible que la Ley urbanística atribuya a las Comunidades

---

<sup>8</sup> José María Baño León. Derecho Urbanístico Común (pag. 499 y ss)

Autónomas o incluso a otras Entidades Locales superiores competencias decisorias en la policía urbanística y en los procedimientos sancionadores, siempre que se garantice la intervención local en dichos procedimientos. A juicio del autor la Comunidad Autónoma podría atribuir a todos los municipios todas las competencias urbanísticas (planificación, gestión, disciplina...), podría discriminar la atribución de las mismas en función de criterios objetivos, como el número de habitantes o podría atribuirles sólo una parte de las potestades públicas. Así, por ejemplo, la Ley Urbanística podría establecer que la disciplina urbanística en suelo rural sea ejercida por la Comunidad Autónoma. Concluye el autor afirmando que el campo abierto a la discrecionalidad del legislador autonómico es muy amplio, y sólo estaría limitado por la interdicción de un trato arbitrario y por el respeto al principio de participación local, que podría sustanciarse con un informe no vinculante.

Sobre este particular, podemos citar lo mantenido en el Fundamento Jurídico Cuarto de la STC 159/2001, que resume, sintéticamente la jurisprudencia de dicho Tribunal sobre este planteamiento jurídico:

*“FJ. 4.- La Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.*

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

Por tratarse de un pronunciamiento reciente, citamos lo mantenido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/2016, de 18 de Febrero (BOE de 23 de Marzo de 2016) inadmitiendo un conflicto en defensa de la autonomía local formulado por diversas Diputaciones andaluzas contra algunos artículos del Decreto Ley 5/2012, de 27 de Noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral en Andalucía, que incide en cuanto al significado preciso de la autonomía local acudiendo a la Carta Europea de Autonomía Local y a la doctrina constitucional que sobre este principio han establecido las SSTC 240/2006, FJ 8 y 121/2012, FJ 7, de donde se deduce que la autonomía local:

- a) Debe, en primer lugar asegurar la necesaria participación de las entidades locales en los asuntos que afecten a sus intereses pero el grado de participación dependerá de la relación existente entre los intereses locales y supralocales respecto de tales asuntos o materias.
- b) Que, en segundo término, corresponde al legislador estatal o autonómico competente por razón de la materia la determinación concreta de cuáles sean las competencias locales sobre tales asuntos y materias, o, de manera más genérica, su grado de participación en las mismas.

En nuestra tradición legislativa, la disciplina urbanística ha estado compartida entre el Estado y los Municipios en función de la gravedad de la infracción, existiendo normalmente una competencia concurrente entre ambas instancias de poder.

Así, el Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril, establecía una competencia concurrente del Alcalde y del Gobernador Civil para ordenar la paralización de cualquier tipo de obras y en cualquier tipo de suelo; (art. 184) "El Alcalde o el Gobernador Civil dispondrán la suspensión inmediata de las obras" y una información posterior al Ayto, en el seno del expediente de restablecimiento de la Legalidad urbanística, así como un ejercicio subsidiario del Gobernador Civil para proceder a la demolición, si en el plazo de un mes desde que se acuerde, el Ayuntamiento no procediera a la misma.

Y asimismo, en el expediente sancionador, el art. 228.6. de dicho Texto Refundido establece una distribución competencial sin requerimiento de ejercicio subsidiario, establecida en función de la cuantía máxima de la sanción, correspondiendo, en cualquier tipo de suelo la competencia sancionadora a los Alcaldes (diferentes horquillas sancionadores según población); a los Gobernadores Civiles, previo informe de las Comisiones Provinciales de Urbanismo; al Ministro de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y, por último al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Vivienda.

Asimismo, el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978, graduaba en sus arts. 64 y 65 la competencia sancionadora de los municipios en función de la población y establecía igualmente la concurrencia del Estado y de las autoridades municipales para acordar la incoación del expediente.

### **VI.3. CONCURRENCIA PERFECTA Y CONCURRENCIA IMPERFECTA EN EL ÁMBITO DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA. SUBROGACIÓN Y EJERCICIO SUBSIDIARIO DE COMPETENCIA. LÍMITES DERIVADOS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

El Profesor PAREJO ALFONSO<sup>9</sup> señala las pocas novedades significativas que han introducido las Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas respecto de la legislación estatal de suelo precedente, pues en todas ellas se ha mantenido una competencia municipal preferente y primaria tanto en sede de protección de la legalidad urbanística como en sede sancionadora. No obstante, la mayoría de las Comunidades Autónomas se han reservado una actuación propia; directa y alternativa de la municipal sin requerimiento alguno o sustitutiva de la misma en casos de inactividad, en ambos casos cuando se trate de actuaciones con incidencia urbanística o medioambiental y sean contrarias a bienes cuya relevancia y protección exceda del interés exclusivamente local o municipal.

Eso sí, nos recuerda el autor que las Comunidades Autónomas deben tener cuidado de que esta regulación respete la autonomía municipal reconocida constitucionalmente en el art. 140 de la Constitución y, como veremos, ha sido la propia Jurisprudencia de este Tribunal la que ha ido perfilando los rasgos o características básicas para que la legislación autonómica respete dicha autonomía.

El Profesor BASSOLS COMA<sup>10</sup> destaca que las leyes urbanísticas autonómicas presentan una serie de rasgos en común o características comunes, en lo que se refiere a la protección de la legalidad urbanística y sancionadora:

1. La sustitución de los anteriores órganos estatales con competencias urbanísticas por los propios de las Comunidades Autónomas.
2. Adaptación de la legislación urbanística a las peculiaridades físicas del territorio de cada Comunidad Autónoma, desde la perspectiva de la estructura de la propiedad, agentes económicos intervinientes, características y dimensiones de las construcciones.
3. Tendencia a la aprobación de normas que desarrollan la ley del suelo estatal, y no a sustituirla.
4. Asunción de una normativa sobre política de disciplina urbanística propia que debe caracterizarse por su rigor y complejidad, y.
5. Respuesta a la revisión y rectificación de actuaciones del pasado, como las urbanizaciones ilegales, con el fin de favorecer su adaptación a la legalidad vigente.

---

<sup>9</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano (Tratado de Derecho Municipal. Pag. 2365 y ss).

<sup>10</sup> BASSOLS COMA, MARTÍN. Legislación Urbanística de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, TOLEDO PICAZO, A<sup>11</sup>, mantiene que la protección de la legalidad urbanística recogida en las Leyes autonómicas mejora, de largo, la regulación hecha en las leyes preconstitucionales, debido principalmente a la entrada en vigor de la Constitución Española, de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la misma y de la plasmación de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común. Además, esta legislación hace una regulación nítida y diferenciada entre la restauración de la realidad física alterada y del procedimiento administrativo sancionador; señalan reducciones en las sanciones por el restablecimiento voluntario de la realidad física alterada y, en todas ellas, prevén la sustitución por la Comunidad Autónoma en el caso de inactividad de los municipios en el cumplimiento inexcusable de sus competencias restauradoras o sancionadoras, encargando su control final, por inactividad de aquellos, a dichas Comunidades Autónomas, eso sí, con respeto a la autonomía local reconocida en el art. 140 CE y en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En un ámbito como el Urbanismo en donde intervienen tres instancias de poder (estatal, autonómico y local) las relaciones entre ambos debe fijarse con claridad y el **principio de competencia**, consagrado constitucionalmente en el art. 149 CE, se alza como uno de los principios articuladores de las relaciones ordinamentales de nuestro Estado de las Autonomías, por lo que es necesario conocer el funcionamiento de este principio para saber cuándo nos encontramos ante “competencias locales exclusivas” o “compartidas compartidas”. Así lo señala la Doctora PEREZ PINO, VIRGINIA en un extraordinario artículo titulado “*Subrogación autonómica en el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística*” en el que pone de manifiesto cómo la relación entre los tres ordenamientos jurídicos deriva, en primer lugar, del mismo texto constitucional en los arts. 148 y 149 CE; de la asunción de competencias efectuada en cada uno de los Estatutos de Autonomía y, en último lugar, de la legislación autonómica de régimen local.

Veremos a lo largo de estas líneas cómo la doctrina científica más autorizada e incluso muchas de las leyes urbanísticas autonómicas utilizan de manera indistinta los términos “subrogación”, “sustitución” o “ejercicio subsidiario de competencias”, como si de términos análogos se tratase, cuando los mismos, a mi juicio, tienen como principal nota diferenciadora la titularidad de la competencia que se ejercita.

GARCIA BERNALDO DE QUIRÓS<sup>12</sup>, en su comentario al art. 188 de la LOUA (hoy derogado) expresa que la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de disciplina urbanística se trata de una “subrogación de competencias”. Desde su punto de vista, la intervención de la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud del citado artículo sirve sólo como un elemento disuasorio para el completo ejercicio de la potestad municipal, porque en este precepto la ley no confía en la imposición de las medidas contempladas (cautelares o de

<sup>11</sup> “Manual sobre Licencias y Disciplina Urbanística” (Edit. Bosch pags 40-41).

<sup>12</sup> Derecho Urbanístico de Andalucía” (Ed. La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, pag 937 y ss.

reparación de la realidad física) sino en la posibilidad de su adopción e incluso propone acudir a un proceso judicial sumario, el establecido en el art. 29 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para los supuestos de inactividad de la administración.

Con parecido fundamento, TOLEDO PICAZO, ANTONIO<sup>13</sup> mantiene que la actuación de la Comunidad Autónoma en sede de disciplina urbanística supone teóricamente una alteración del ejercicio de las competencias municipales, no de su titularidad. Esta intervención debe ser excepcional y para los supuestos taxativamente previstos en la correspondiente Ley Urbanística, siempre que se cumplan escrupulosamente los requisitos para su ejercicio en cuanto a plazos y advertencia previa por la Comunidad Autónoma al municipio con taxativa expresión de sus consecuencias de todo orden.

*No compartimos tales argumentos.* Si bien, podríamos entender que en el concepto de subrogación strictu sensu se altera el ejercicio de la competencia, y no de su titularidad, motivo por el que las decisiones del órgano superior se entenderían como dictadas por la Administración inferior “a los solos efectos de los recursos admisibles”, no es este el supuesto de actuación autonómica en sede de disciplina urbanística que prevén las diferentes Comunidades Autónomas, como veremos con mayor detalle.

En todas las legislaciones autonómicas, y pese a que en algunas de ellas aún se mantiene el término “subrogación”, la actuación de la Comunidad Autónoma se ejerce en virtud de competencias propias autonómicas, competencias conferidas por su propio Estatuto de Autonomía, en virtud de lo establecido en el art. 148.1.3 CE, y las cuales pueden ejercerse de dos formas; en concurrencia perfecta con la Administración Local o en concurrencia imperfecta, supuesto en el que sí estaríamos hablando de actuación subsidiaria o por sustitución del ente local, ante la inactividad municipal, pero nunca de una actuación autonómica por subrogación.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, y teniendo en cuenta el texto positivo que se contiene en las *diecisiete Leyes Urbanísticas* autonómicas vigentes en el territorio español, considero que la más acertada clasificación de la actuación autonómica en sede de disciplina urbanística la contiene el Manual de BAÑO LEÓN, JOSE MARÍA en su manual sobre Derecho Urbanístico Común<sup>14</sup> cuando distingue entre *concurrencia perfecta* y *concurrencia imperfecta de competencias en sede de disciplina urbanística*.

El autor citado entiende que puede estar justificado constitucionalmente que la ley reserve a la Comunidad Autónoma o a otro ente supramunicipal competencias sancionadoras,

---

<sup>13</sup> “Licencias y Disciplina Urbanística” (Introducción, pag. 66).

<sup>14</sup> Manual sobre Derecho Urbanístico Común, (pag. 503 y 504).



motivo por el cual no hay reparo constitucional alguno en que en determinadas materias pueda concurrir en igualdad el Municipio y la Comunidad Autónoma. No obstante, no es admisible cualquier fórmula de concurrencia, pues al legislador le está vedado elegir aquellas que constituyan de hecho un control de oportunidad o de legalidad de la actuación municipal.

Con estas premisas, el autor distingue entre:

- **Concurrencia perfecta de competencias.** Cuando dos entes públicos pueden ejercer indiferentemente la competencia en materia de disciplina urbanística. Esta fórmula implica, lógicamente, que por razones de seguridad jurídica y por respeto a la autoridad local, que quien ejerza primero la competencia la asume respecto de ese caso de manera exclusiva. Rige en la atribución de competencia el principio de prelación temporal (*prior in tempore potior in iure*).
- **Concurrencia imperfecta de competencias.** Cuando un ente público tiene atribuida prioritariamente la competencia y otro puede ejercerla exclusivamente si aquel no la ejerce en un plazo determinado, produciéndose en este caso una actuación subsidiaria o por sustitución del ente que tiene atribuida primariamente la competencia en sede de disciplina urbanística. Al igual que en el caso anterior, una vez que se produjera el ejercicio de la competencia por la Administración autonómica se excluiría la actuación de la Administración Local por los mismos hechos.

Como veremos a lo largo de estas líneas, algunas de las Legislaciones autonómicas sobre urbanismo y ordenación del territorio prevén ambos casos de concurrencia en la actuación autonómica, si bien, en la legislación andaluza, los declarados inconstitucionales y nulos artículos 188 y 195 de la LOUA, preveían exclusivamente la actuación de la Comunidad Autónoma en concurrencia imperfecta de competencias, es decir, siempre de manera subsidiaria; constatada la inactividad municipal en el ejercicio de competencias y, aun así, exclusivamente en supuestos de infracción en los que el propio legislador autonómico ya había positivizado –a priori– cuando se entendían afectadas las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio.

#### **VI.4. LÍMITES CONSTITUCIONALES A LAS POSIBILIDADES DE SUSTITUCIÓN O ACTUACIÓN SUBSIDIARIA AUTONÓMICA ANTE LA INACTIVIDAD MUNICIPAL**

Teniendo en cuenta los límites impuestos por la Constitución Española derivados del respeto a la autonomía local y asimismo de la propia legislación básica de régimen local, legislación cuyos límites han sido interpretados por el Tribunal Constitucional como el “*canon de constitucionalidad*”, todas las Comunidades Autónomas han previsto en sus Leyes Urbanísticas la posibilidad de actuación por sustitución o subsidiaria cuando se produzca la inactividad municipal en el ejercicio de sus potestades debidas en materia

de disciplina urbanística<sup>15</sup>. A esta posibilidad legal autonómica se ha sumado en muchos de los textos autonómicos la posibilidad de actuación directa, es decir, en concurrencia perfecta cuando se atente a bienes jurídicos encuadrables en el concepto de ordenación del territorio y, en muchos de los supuestos, cuando se hayan autorizado actuaciones en suelo no urbanizable sin contar con alguno de los informes o autorizaciones autonómicas previstas en sus correspondientes legislaciones.

Veremos en el siguiente apartado cómo, en algunos de los casos la actuación por sustitución sigue denominándose “subrogatoria” a pesar de que la competencia que se ejerce es propiamente autonómica y no municipal.

La habilitación legal para esta intervención se halla en el art. 60 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (en ocasiones expresamente citado y, en otras, mediante una remisión genérica a lo contenido en la Legislación Básica de Régimen Local) siendo el plazo mínimo conferido a la Entidad Local para que ejerza sus competencias de un mes para que, transcurrido este, quede ya habilitada la Comunidad Autónoma para actuar en sustitución de la Administración Local cuya inactividad –supuesto de hecho constatado– permite la actuación subsidiaria autonómica.

Antes de resumir los requisitos “constitucionales” impuestos por la propia Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y para que sirva como aproximación al mismo, sólo citar de manera resumida los antecedentes normativos existentes sobre la materia en nuestra legislación urbanística.

**La Ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956**, establecía en su Art. 202 una regla general de competencia urbanística de los Ayuntamientos en todas las facultades que siendo de índole local no hubiesen sido expresamente atribuidas a otros organismos.

Dicha Ley establecía dos excepciones:

Art. 205 LS. Cuando no las ejercieran adecuadamente. Papel de las Diputaciones que podrían asumir la competencia municipal, de forma limitada, por plazo limitado y mientras duren las circunstancias, en los casos en los que los Ayuntamientos mostraren notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas.

Art. 206 LS. Cuando el Ayuntamiento se excediera en el ejercicio de sus competencias. «Cuando un Ayto. incumpliera gravemente las obligaciones que se deriven de esta Ley o del Plan aprobado, o actuare, en general, con notoria negligencia el Ministerio de la Goberna-

---

15 La única excepción la constituye la legislación urbanística de País Vasco (Ley 2/2006, de 30 de Junio modificada por Ley 2/2014, de 2 de Octubre) la cual prevé ante los casos de infracciones carentes de título jurídico habilitante, no el ejercicio subsidiario autonómico sino la impugnación de la actuación municipal ante la Jurisdicción “competente”, que podría ser la contencioso-administrativa, denunciando la inactividad municipal en el ejercicio de una potestad de obligado cumplimiento e incluso la penal, en supuestos de prevaricación omisiva.

ción podrá designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la Corporación Municipal a la Comisión Provincial de Urbanismo, que las ejercerá mediante una Comisión Especial destacada en su seno y en la que tendrá representación el Ayuntamiento».

Este artículo 206 pasa con idéntica redacción a ser el art. 218 TRLS aprobado por R.D.-1346/1976, el cual sería posteriormente declarado inconstitucional por STC 159/2001, de 5 de Julio en cuyo F.J 6 se adelantaba ya uno de los requisitos constitucionalmente impuestos:

*«FJ 6. La norma cuestionada es incompatible con este precepto de la LRBRL por referirse a situaciones de hecho distintas. El art. 60 LRBRL no establece una sustitución o subrogación orgánica general, esta sí incompatible con la autonomía local, sino una sustitución o subrogación meramente funcional o limitada a la actuación de que se trate..».*

El propio **Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril**, contiene sus propias normas de actuación concurrente en el seno de la disciplina urbanística, eso sí, teniendo en cuenta la fecha, referidas a órganos estatales y no autonómicos:

Así, en sede de restablecimiento de la legalidad urbanística, su art. 184 establecía la competencia concurrente del Alcalde y del Gobernador Civil para ordenar la paralización de cualquier tipo de obras y en cualquier tipo de suelo; "El Alcalde o el Gobernador Civil dispondrán la suspensión inmediata de las obras".

Asimismo, se permitía un ejercicio subsidiario del Gobernador Civil para proceder a la demolición, si en el plazo de un mes desde que se acordare, el Ayuntamiento no procediera a la misma.

En el ámbito sancionador, el art. 228.6 de dicho Texto Refundido establecía una distribución competencial, sin requerimiento de ejercicio subsidiario, establecido en función de la cuantía máxima de la sanción, correspondiendo, en cualquier tipo de suelo, la competencia sancionadora a los Alcaldes (diferentes horquillas sancionadores según población); a los Gobernadores Civiles, previo informe de las Comisiones Provinciales de Urbanismo; al Ministro de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y, por último al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Vivienda.

Con posterioridad, el **Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio**, aplicable en Andalucía en virtud de Ley 1/1997, de 18 de Junio, hablaba aún de subrogación en su art. 252, que bajo el título "Subrogación de las Comunidades Autónomas" establecía medidas de protección de la legalidad urbanística adoptadas por el órgano autonómico competente, en cualquier tipo de suelo, si requerido el Ayuntamiento no ejerciera competencias en esta sede, transcurrido el plazo de un mes.

No se establecían en este precepto supuestos limitados o acotados de intervención autonómica.

En el ámbito sancionador, dicho Texto Refundido establecía en sus arts. 273-275 una distribución competencial establecida en función del importe de la sanción, siendo órganos competentes el Alcalde, el órgano unipersonal autonómico competente en la materia y, por último, el órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad Autónoma. El importe de la multa corresponderá al órgano que inicie y tramite el expediente sancionador, salvo que lo hubiera iniciado y tramitado el órgano autonómico ante la inactividad municipal y con requerimiento previo.

Dos de los preceptos citados (arts. 273 y 275) serían declarados inconstitucionales y nulos por STC núm. 61/1997, de 20 de Marzo.

No hace falta mencionar que tras la publicación oficial de la Sentencia anteriormente citada el Urbanismo en España ha sufrido un cambio radicalmente importante hacia la autonomización del mismo que si bien, como sabemos, ya estaba permitida desde la promulgación de la Constitución Española de 1978, las Comunidades Autónomas, no habían hecho uso de dicha competencia exclusiva pues, *salvo Galicia, Valencia y Navarra*, el resto de las Comunidades Autónomas, estaban cómodamente instaladas en la aplicación de una normativa estatal contenida en el Texto Refundido de 1976 y, fundamentalmente en el de 1992, aplicables en las Comunidades Autónomas por una interpretación pacífica de la cláusula de supletoriedad establecida en el art. 149.3 de la Constitución Española<sup>16</sup>.

Así, tras culminarse el proceso de asunción competencial autonómico, aproximadamente en el año 1993, 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 1992, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio<sup>17</sup>.

Ha sido el Tribunal Constitucional el que, en tres fundamentales sentencias, ha establecido la doctrina consolidada que contiene los límites para la actuación subsidiaria autonómica en materia urbanística ante la inactividad municipal, en el marco de lo establecido en la Legislación Básica de Régimen Local, fundamentalmente en sus arts. 60, 65, 66 y 67.

Las tres Sentencias del Constitucional en las que se establecen esta doctrina general son la STC 11/1999, de 11 de Febrero; la STC 159/2001, de 5 de julio y, la más reciente, STC núm. 154 de 9 de Julio de 2015, publicada en el BOE del día 14 de Agosto de 2015.

---

<sup>16</sup> Salvo tres excepciones señaladas; la Ley Gallega 1/1997, de 24 de Marzo, del Suelo; La Ley 6/1994, de 15 de Noviembre, reguladora de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma Valenciana y, la Ley Navarra 10/1994, de 4 de Julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Actualmente las tres Leyes están derogadas.

<sup>17</sup> Tras la publicación de la STC 61/1997, de 20 de Marzo, quedaron vigentes 58 preceptos -de los 310 artículos del Texto Refundido-, ocho Disposiciones Adicionales, ocho disposiciones transitorias y una final, además de la reviviscencia del T.Refundido de 1976, de 9 de Abril, al declarar inconstitucional la Disposición Derogatoria del TRLS de 1992.

Los límites que impone la autonomía local para la posibilidad de asunción subsidiaria de competencias por parte de la Comunidad Autónoma son los siguientes:

**1º. Que la actuación con incidencia urbanística lo sea sin título habilitante**, es decir, de forma clandestina o separándose del concedido, pues si bien la Constitución no impide que el legislador establezca controles de legalidad sobre los actos municipales, éstos deben encauzarse de manera exclusiva a través de la impugnación jurisdiccional de tales actos ante la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 65 y 66 de la LRBRL).

No cabe la sustitución de la entidad local cuando exista un título jurídico habilitante (licencia, declaración de innecesariedad, etc) pues en este caso la Comunidad Autónoma entraría en una valoración jurídica del título, considerándolo nulo, para así permitir su actuación subsidiaria y este enjuiciamiento de la legalidad del acto corresponde, en exclusiva, a la jurisdicción contencioso-administrativa a través de la impugnación en dicha sede del acto autorizador.

Esta consideración la extraemos de la primera de las Sentencias citadas, en la cual se declara inconstitucional un precepto de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística que permitía la sustitución en sus competencias de la Administración Local cuando las obras se habían permitido por una licencia que, a juicio de la Comunidad Autónoma, era nula de pleno derecho.

*Fund. Jurídico 2 “Es cierto que este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales (STC 4/1981 y otras posteriores)*

*Fund. Jurídico 4 El art. 6 de la Ley 3/1987 prevé, sí, una sustitución cuando la Entidad local no suspenda tales actos de edificación y uso del suelo, hipótesis encuadrable a primera vista en la lógica del art. 60 de la Ley de Bases del Régimen Local, pero la inactividad a la que quiere hacerse frente con la sustitución se da respecto de una eventual suspensión que sólo vendría legalmente impuesta si los actos de edificación y uso del suelo estuvieran amparados por una licencia nula de pleno derecho. En definitiva, presupone un acto administrativo sobre cuya corrección jurídica se proyectan dos valoraciones contradictorias. Por una parte, la que hace la Administración autonómica teniéndolo por nulo, a partir de cuya calificación atrae para sí la competencia municipal. Por otra, la que late en la inactividad municipal cuya raíz puede responder no a desidia o abandono sino al convencimiento de que la licencia en cuestión no adolece de tacha alguna o de aquella tacha extrema.*

*Tal planteamiento dialéctico sólo puede encontrar solución en sede jurisdiccional, como disponen los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo carácter básico ha sido reconocido por este Tribunal (STC 214/1989). A menos de desfigurar tal modelo de autonomía local no se puede dar prevalencia a la opinión de la Comunidad Autónoma frente a la de la Corporación Local. En consecuencia, lo sobredicho nos lleva derechamente a la convicción de ser inconstitucional el art. 6 de la Ley asturiana 3/1987 en tanto hace jugar la asunción de competencias municipales por la Administración autonómica cuando la Cor-*

*poración local no suspenda los actos de edificación y uso del suelo realizados al amparo de una sedicente licencia nula de pleno derecho, pues esa apreciación y, en su caso, declaración de nulidad -presupuesto habilitante- se configura como un control de legalidad ejercido por una Administración ajena con el consiguiente debilitamiento de la autonomía municipal.*

*Fund. Jurídico 5.. En tal sentido, la inconstitucionalidad no puede extenderse a la totalidad del precepto, pues en él se contempla también la posibilidad de sustitución cuando los actos de edificación y uso del suelo se realicen sin licencia. No se trata aquí, como en el caso más arriba analizado, de una circunstancia con un componente esencialmente jurídico que implique una valoración desde tal perspectiva y cuyo enjuiciamiento rebase la competencia de la Administración autonómica, sino que exige tan sólo la comprobación de un hecho, dato objetivo e incontestable, para cuya verificación no resulta necesaria ninguna operación de hermenéutica jurídica y, por ello, no se está en presencia de un juicio o control de legalidad, sino de un acto de mera comprobación. Por ello resulta constitucionalmente viable aquí la posibilidad de sustitución.*

A contrario sensu, cuando existe título jurídico concedido por la Entidad Local (licencia, declaración de innecesariedad, orden de ejecución), acto administrativo válido y eficaz que goza de todos los beneficios inherentes a su ejecutividad y ejecutoriedad administrativa, no cabe el ejercicio subsidiario autonómico teniendo que reconducirse la actuación de la Comunidad Autónoma a través de su impugnación jurisdiccional al amparo de lo establecido en los ya citados arts. 65 y 66 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, es decir, previo requerimiento de anulación o, directamente, impugnando el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativo en un plazo de dos meses desde su inserción en el Registro Autonómico de Actos y Acuerdos locales instaurado en Andalucía por Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 47 de 07/03/2008).

Otra vía de la que se hace uso en la Comunidad Autónoma Andaluza para depurar actos y acuerdos locales incurso en supuestos de nulidad de pleno derecho es la del art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (antes art. 102.1 de la Ley 30/1992 LRJ/PAC) en relación con el art. 47.1 de la Ley 39/2015.

Es decir, la Comunidad Autónoma, acreditada que concurren los supuestos de nulidad en una licencia urbanística o acto municipal y, constatado el transcurso de los breves plazos procesales anteriormente señalados acudía a la denominada acción de nulidad de los actos, establecida en el art. 106.1 de la Ley citada, la cual lo será “en cualquier momento”, siendo imprescriptible para cualquier interesado el ejercicio de esta acción depuradora del ordenamiento jurídico. Diversas Sentencias, del Tribunal Supremo como la de 31 de mayo del año 2000, reproduciendo el compendio de la doctrina jurisprudencial sobre dicha cuestión reiteraron la imprescriptibilidad para el ejercicio de esta acción administrativa, eso sí, ceñida a los “actos administrativos” no a las disposiciones administrativas (instrumentos de planeamiento general, planeamiento de desarrollo, Ordenanzas y demás acuerdos locales con eficacia general)

para los cuales dicha acción se limitaba a la Administración Pública que lo hubiera aprobado (el art. 106.2 habla exclusivamente que podrán declararse nulos “de oficio”).

La Comunidad Autónoma Andaluza acudía a esta acción de nulidad desde su posición de interesado en la defensa de la legalidad urbanística, como así se reconoce en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 29 de Septiembre de 2010, dictada en interés de Ley, resolviendo recurso de casación 12/2009, interpuesto por el Ayuntamiento de Gaucín (Málaga) en la cual se reafirma la consideración de interesado de cualquier Comunidad Autónoma con plenas facultades legales para instar la revisión de oficio de un acto o acuerdo local y, posteriormente, impugnar tanto su denegación expresa como presunta, por silencio administrativo. En igual sentido la más reciente del mismo Tribunal de 31 de Marzo de 2014 (RJ 2014/2277) en la que igualmente reconoce la plena legitimación de las Administraciones Públicas para utilizar la vía de la revisión de oficio contra los actos municipales incurridos en supuestos de nulidad.

La doctrina anterior, pacífica en este particular, debe ponerse en entredicho a la vista de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 12 de Abril de 2016, dictada en Recurso de Casación núm. 3550/2014, Sentencia 800/2016, la cual niega esta posibilidad legal de la Comunidad Autónoma de acudir a la acción de nulidad del art. 106.1, -cuestión que entendíamos completamente pacífica-, cuando, desestimando el Recurso de Casación interpuesto por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, mantiene en su FJ 8 que:

*“Por lo que se refiere a la revisión de oficio de los actos administrativos, el art. 102.1 de la Ley 30/1992 señala que puede promoverse “por iniciativa propia o a solicitud de interesado”. Pues bien, el referido artículo precisa un concepto de interesado en el procedimiento que, en líneas generales, se corresponde con el portador de derechos e intereses legítimos, más no de potestades administrativas. Como señala la Sentencia de este Tribunal Supremo de 31 de Mayo de 2012, con cita de otras “están legitimadas para instar el procedimiento especial de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en el art. 102 de la Ley 30/1992, los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de pleno derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se produzca un beneficio o efecto favorable completo, cierto y directo para el accionante, sin que baste el mero interés de defensa de la legalidad.*

*En éste caso, la Junta de Andalucía no está ejercitando derechos o intereses legítimos propios, sino una potestad administrativa, concretamente la de exigir al Ayuntamiento que actúe de acuerdo con la legalidad”.*

**2º. El art.60 de la LRBRL debe ser interpretado como una norma excepcional y expresa el límite garantizado de la autonomía local, con lo cual, no pueden admitirse otra serie de situaciones que aunque aparentemente análogas, permitan una sustitución general del ente local en cuestiones urbanísticas.**

En virtud de este razonamiento, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 159/2001, de 5 de Julio, declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, texto refundido de la Generalidad de Cataluña en materia urbanística, así

como del art. 218 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por estar relacionado con el anterior e incidir igualmente de manera inconstitucional en el ámbito de la autonomía local.

*El citado artículo 15 establecía que "Si algún Ayuntamiento incumpliese gravemente las obligaciones que se deriven de esta Ley o del planeamiento urbanístico vigente, o actuase en general con notoria negligencia, el Consejero de Gobernación, a propuesta del de Política Territorial y Obras Públicas, podrá designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la Corporación Municipal a la Comisión de Urbanismo, que lo ejercerá mediante una Comisión especial en la que tendrá representación el Ayuntamiento".*

Si recordamos, el art. 218 del TR de 1976, que procedía en su redacción del art. 206 de la Ley de Suelo 1956, permitía una parecida sustitución del ente local por una gestión, en general, gravosa o con notoria negligencia del ente local en sus competencias urbanísticas.

El Tribunal Constitucional vuelve a insistir en esta Sentencia que el art. 60 de la LBRL contiene el parámetro o referencia general (y en todo caso mínima) del control de legalidad sobre los entes locales. En este sentido se mantiene en el FJ 6 de la Sentencia que "El art. 60 LBRL, a diferencia del art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, no establece una sustitución o subrogación orgánica general, esta sí incompatible con la autonomía local, sino una sustitución o subrogación meramente funcional y limitada a la actuación de que se trate."

*"Toda norma autonómica sectorial, y evidentemente toda norma autonómica de régimen local que prevea la sustitución del ente local, deberá respetar el principio esencial antes citado y que constituye el canon de constitucionalidad aplicable al efecto." FJ 6. STC 159/2001.*

Con estas premisas, el Tribunal Constitucional contrasta la norma autonómica con este canon de constitucionalidad establecido por el art. 60 LRBL y llega a la convicción de que:

*Fund. Jurídico 7 "A diferencia del art. 60 LBRL, 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 LBRL. 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"*

Siendo dicha norma autonómica lesiva para la autonomía local, también se declara respecto del precepto legal estatal del que trae causa:

*Fund. Jurídico J 7 "Siendo dicha norma lesiva de la autonomía local, también lo es, por conexión, el precepto del que trae causa, es decir, el art. 218 de la Ley del Suelo de 1976..."*



**3º. Que antes de la sustitución municipal exista un previo requerimiento de la Comunidad Autónoma al Ayuntamiento para que este actúe en primer lugar ejerciendo sus competencias, para lo cual se le debe conceder un plazo que nunca puede ser inferior al plazo de un mes previsto en el art. 60 LRRL.**

Sobre este requisito procedimental vuelve a pronunciarse la STC 159/2001, de 5 de Julio, la cual enjuiciando la constitucionalidad del art. 15 del Texto Refundido de la Generalidad de Cataluña en materia urbanística, argumenta en su Fundamento Jurídico núm. 7 como otro motivo de inconstitucionalidad del citado precepto que;

*“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 LRRL, 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”*

*“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 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”*

**4º. Afección competencial. Que el ejercicio subsidiario autonómico responda al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma que se consideran vulneradas.**

Sobre este requisito competencial, el Profesor Pérez Andrés, en su Manual sobre la Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías<sup>18</sup> ya mantenía que, en realidad, lo que la Constitución ha hecho, bien directamente o bien indirectamente, a través de los Estatutos de Autonomía, o incluso de Leyes Estatales ordinarias, como la Ley de Bases de Régimen Local, ha sido distribuir las competencias en función de una inicial clasificación que ha realizado de los intereses públicos en presencia. Los títulos competenciales recogidos en la Constitución, mantiene el autor señalado, no son más que instrumentos de realización de los intereses públicos, por ello, afirma, el *carácter instrumental de la distribución competencial*, junto al determinante criterio del interés para la atribución de la competencia.

Es el incumplimiento de este requisito, el que lleva al T. Constitucional en su Sentencia 159/2001, de 5 de julio, a la afirmación en su Fund. Jurídico Séptimo de que el art. 15 del Texto Refundido de la Generalidad de Cataluña no exige para el supuesto de retirada de competencias urbanísticas a los entes locales, que la actuación infrinja competencias del Estado o de la Comunidad, sino que habilita tal actuación autonómica en dos supuestos diferentes *“Si algún Ayuntamiento incumpliese gravemente las obligaciones que se deriven de esta Ley o del planeamiento urbanístico vigente, o actuase en general con notoria negligencia...”*

<sup>18</sup> Edit. Marcial Pons, año 1998, pag.292-293

Tampoco respeta esta norma el mínimo constitucional establecido en la Ley Básica de Régimen local, en concreto en su art. 60, manteniendo el propio T. Constitucional que:

*Fund. Jurídico 7 “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 LBRL exige expresamente un incumplimiento cualificado, habida cuenta de que debe afectar al ejercicio de competencias estatales o autonómicas.”*

*“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 omite 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, vulnerando la autonomía local garantizada en el art. 137 CE.”*

##### **5. Que exista cobertura económica en el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma cuando esta sea necesaria para hacer frente a los gastos que comporte la actuación sustitutoria.**

Sobre este requisito ninguna de las Sentencias consultadas se han pronunciado -de una manera directa-, pues en realidad la norma establecida en el art. 60 de la LRBRL parece referirse a un incumplimiento de obligaciones económicas, de ahí que el precepto diga que se trata de obligaciones garantizadas, “(art. 60) “...Que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada”.

Este requisito se nos antoja de difícil encaje en la legislación urbanística actual, coincidiendo en este punto con lo afirmado por BAÑO LEON, J. María<sup>19</sup> cuando afirma que la STC 11/1999 deja en el aire la cuestión de cómo las normas autonómicas pueden cumplir los requerimientos del art. 60 en cuanto a la cobertura económica. En principio no pueden hacerlo, puesto que las competencias municipales sobre urbanismo no afectan por principio a competencias de la Comunidad cuya cobertura está garantizada legal o presupuestariamente.

En el marco de la actuación estatal de política presupuestaria establecida por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración

---

<sup>19</sup> pag. 502 Manual de “Derecho Urbanístico Común”.

Local, detalla en su Exposición de Motivos que la política presupuestaria de todos los poderes públicos (incluidos los locales) deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley en primer lugar señalada.

A tenor de lo anterior, la citada Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, introduce medidas de control económico-presupuestario respecto al coste efectivo de los servicios prestados por todas las Entidades Locales.

En lo que nos interesa, el artículo primero de la citada Ley modifica la redacción de diversos preceptos de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local entre los que se encuentra el art. 25, "Competencias propias", estableciendo el apartado 3. del citado artículo que la relación de competencias municipales enunciadas (entre las que se encuentran las competencias urbanísticas) se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Solo en el caso de competencia delegadas (establecidas en el art. 27 LRBRL) y entre las que no se encuentran las competencias de planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, podrán delegarse competencias desde la Administración Autonómica a la local, exigiéndose ahora si, que el acuerdo de delegación vaya acompañado de la correspondiente financiación, para lo cual, será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula la delegación si no va acompañada de dicha dotación presupuestaria.

Concluir este apartado en el sentido ya apuntado que este requisito se nos antoja de difícil cumplimiento en la práctica, pues también la Administración Autonómica cumple de una manera planificada sus competencias urbanísticas y de ordenación del territorio conferidas por el Estatuto de Autonomía, sin poder determinar a priori el coste económico y presupuestario de una asunción subsidiaria de competencias en materias en las que es necesario, como requisito sine quae non, que se produzca la inactividad municipal en el ejercicio de unas competencias debidas.

#### **VI.5. LOS EFECTOS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NÚM. 154/2015, DE 9 DE JULIO (BOE DEL 14/08/2015)**

La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 154/2015, de fecha 9 de Julio, declara inconstitucionales, y nulos, los arts. 31.4, 188 y 195.1.b), párrafos primero y segundo, así como el inciso "o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso" del artículo 183.5, todos de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en la redacción dada por el art. 28 de la Ley 13/2005, de 17 de Noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para la vivienda protegida y el suelo.

Con carácter preliminar aludir a la importancia que pudo llegar a tener esta nueva redacción introducida por la Ley 13/2005, de 17 de Noviembre, en los preceptos citados,

en cuanto a que los nuevos plazos –más breves- introducidos por la misma, han supuesto el argumento fundamental de su declaración de inconstitucionalidad por el Alto Tribunal.

En tempranas Sentencias del Tribunal Constitucional, como la núm. 27/1987, de 27 de Febrero, ya se mantenía (Fund. Jurídico 2) el carácter limitado de la autonomía local, en cuanto a potestad de autoorganización que implica el reconocimiento de potestades para actuar como tal Administración o Poder Público, pero que no preestablece nada en cuanto a su contenido y alcance en los distintos sectores materiales de actividad, de manera que su contenido competencial vendrá determinado por la legislación de cada sector de la realidad y podrá consistir en competencias propias o delegadas.

La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de Abril tiene su origen, como sabemos, en la previsión constitucional del art. 149.1.18, que otorga al Estado la competencia para establecer las bases del régimen local, lo que incluye el establecimiento de las bases en relación a las competencias de los Entes Locales, “*su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses*” (art. 2.1), lo que constituye el límite positivo fundamental a la labor del legislador ordinario, sea el Estado o el legislador autonómico.

Conforme con lo expuesto, la atribución de competencias a los Entes Locales se llevará a cabo por el legislador competente en cada materia, que en unos casos será el Estado y en otros, como en el caso que nos ocupa, las Comunidades Autónomas, aunque la capacidad legislativa sobre las bases del régimen local, se atribuye, en exclusiva al legislador estatal, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 CE, lo que alcanza a establecer la garantía de una intervención municipal en determinadas materias, que son las establecidas en el art. 25 de la citada Ley Básica, entre las que se encuentran las de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística que, evidentemente son las más trascendentes para la ordenación territorial y urbanística.

La Sentencia del T. Constitucional 154/2015, de 9 de Julio, parte de una realidad ya repetida en Sentencias dictadas por el mismo Tribunal delimitadoras de la autonomía local, aludiendo a los límites constitucionales con los que se encuentra el legislador autonómico:

- **En cuanto a las competencias:** (F.J. 6º) Las C.A en el ejercicio de sus competencias pueden ejercer su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero deben asegurar en todo caso el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración.

Por imperativo de la garantía constitucional, las C.A, a la hora de configurar las competencias locales, deben “graduar” la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales.

- **En cuanto a los controles sobre la actividad local** distinguiendo entre:
  1. *Limites directamente derivados de la Constitución:* Ser concretos y precisos, no genéricos e indeterminados que sitúen a la administración Local en una posición de subordinación cuasi jerárquica y deben tener por objeto actos en los que inci-

dan intereses supralocales STC 4/1981, de 2 de Febrero. En esta misma línea, la posterior STC 14/1981, de 29 de Abril, aclaró que la suspensión de actos locales como método de control administrativo es constitucionalmente admisible respecto de los que vulneren competencias de otra Administración, no cabe si responde a la defensa genérica de la legalidad en el ámbito estricto de las competencias locales.

2. *Límites directamente derivados de la Legislación Básica de régimen local* al amparo del art. 149.1.18 CE, y que vienen establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (arts. 60, 65, 66 y 67)

«El legislador autonómico debe respetar la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y, por tanto, el modelo de control de la actividad local que ésta ha establecido en cuanto expresión de autonomía local legalmente garantizada»

El mismo Fund. Jurídico 6 incide en el respeto a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y, por tanto, al modelo de control de la actividad local que ésta ha establecido en cuanto “expresión de autonomía local legalmente garantizada”. Como consecuencia de ello *“Este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de previsiones autonómicas en materia de urbanismo que permitían que la Administración de la Comunidad Autónoma suspendiese acuerdos locales o ejerciese competencias municipales por sustitución sin ajustarse a aquellas previsiones básicas”*

En cuanto al control por sustitución, el mismo Fundamento Jurídico argumenta que «El legislador autonómico puede regularlo pero respetando los elementos relevantes del régimen establecido del art. 60 LRBRL en cuanto reflejo de las exigencias del canon de constitucionalidad»

### ¿ Cuáles son estos elementos relevantes?

- **Plazo mensual** a partir del requerimiento para ejercer autónomamente sus competencias.

El art. 60 LRBRL asegura al ente local un plazo mensual a partir del requerimiento para ejercer autónomamente sus competencias. El indicado plazo constituye un elemento relevante por reflejar una exigencia de autonomía local que el legislador autonómico no está autorizado a rebajar (FJ 7)

Recordemos que los arts. 188 y 195 de la LOUA establecían la posibilidad de:

- Art. 188.1 Medida cautelar de suspensión adoptada por la C.A en 10 días.
- Art. 195.1.b) Inicio de expediente sancionador por la C.A transcurridos 15 días.

*“Al establecer plazos de diez y quince días, respectivamente, los preceptos impugnados (arts. 188 y 195.1.b), párrafos primero y segundo) estarían dificultando enormemente y casi impidiendo las posibilidades de intervención del municipio, y facilitando que se llegue a la subrogación de la Comunidad Autónoma en la legítima posición municipal”*

– **La afectación de las competencias autonómicas.** El incumplimiento que autoriza a la Administración autonómica a ejercer tareas encomendadas a los entes locales debe afectar al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma.

*Fund. Jurídico 7: “El art. 188.1 de la LOUA no se ajusta enteramente a esta exigencia al vincular el ejercicio sustitutivo de las competencias locales a otros criterios (letras a, b y c) que atienden al nivel de gravedad de la infracción urbanística. No puede afirmarse que el criterio de la gravedad se ajuste al de la afectación competencial, que es el que impone la legislación básica”*

Frente a la contundencia de este argumento me permito discrepar del mismo pues:

Letra a) del art. 188. **No atiende al nivel de gravedad de la infracción.** Atiende a la actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación. La actividad de ejecución en un territorio sin la figura de planeamiento preciso incide y condiciona el ejercicio de la ordenación territorial, configurada como una función pública y es determinante para la fijación del conjunto de facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con el interés general.

Letra b) del art. 188. **No atiende al nivel de gravedad de la infracción.** Se refiere a infracciones que tienen por objeto una parcelación urbanística en SNU. La existencia de una parcelación urbanística en SNU está ligada a la formación de un nuevo asentamiento en un lugar donde no existía, ni estaba previsto que existiera. Dicha transformación compromete el ejercicio de competencias atribuidas en materia de ordenación del territorio a la Comunidad Autónoma.

Letra c). **Si atiende al nivel de gravedad de la infracción,** pero porque tales infracciones inciden en derechos constitucionalmente protegidos como el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el derecho al patrimonio cultural, histórico y artístico, la protección a la naturaleza, al dominio público natural<sup>20</sup>.

A ello debo añadir respecto a la afectación competencial de los supuestos tasados lo expresado por la propia Exposición de Motivos de la LOUA cuando alude a que *“la minuciosa regulación de la protección de la legalidad urbanística parte de la base de que esta pasa a ser una competencia municipal universal, sin que quepa la subrogación de la Administración de la Junta de Andalucía en todo tipo de actuaciones. Esta sí **comparte** la competencia en protección de la legalidad urbanística en aquellos casos en los que la infracción pueda tener una especial incidencia en la ordenación urbanística...”*

No obstante los criterios expuestos, el Alto Tribunal considera inconstitucional y nula esta técnica de positivización -a priori- de los supuestos considerados como atentatorios al ám-

---

<sup>20</sup> El contenido de estas tres letras (a, b y c) se ha extraído del artículo publicado en la Revista La Toga por la Doctora Virginia Pérez Pino. Artículo titulado “Subrogación autonómica en el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística” Apartado IV. Presupuestos habilitantes.

bito competencial autonómico y, por esta y otras razones, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales siguientes -en la redacción dada a los mismos por el art. 28 de la Ley 13/2005, de 17 de Noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo-:

- Art. 31.4 LOUA Atribución a la Consejería competente de la Comunidad Autónoma de la potestad de planeamiento municipal, por un plazo máximo de cinco años, en los casos de grave incumplimiento de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo.
- Art. 188 LOUA. Completo. En él se preveía el ejercicio subsidiario por la Comunidad Autónoma de medidas cautelares de suspensión y de las medidas completas que sean necesarias para la reparación de la realidad física alterada.
- Art. 195.1.b) párrafos primero y segundo. Expediente Sancionador autonómico pasado el plazo de quince días desde el requerimiento al Alcalde de la Corporación. Relación con los supuestos legales del art. 188.1.
- El inciso «o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso» del art. 183.5 de la LOUA.

*«La previsión que estamos examinando (art. 183.5 de la LOUA) leída en conexión con el art. 188.3 de la misma Ley, se apoya en el art. 188.1 para delimitar los supuestos en que la Administración autonómica puede ordenar por sí la demolición previo requerimiento infructuoso al Alcalde» F.J.7º.*

## **VI.6. LA “AFECCIÓN COMPETENCIAL” COMO REQUISITO HABILITANTE PARA EL EJERCICIO SUBSIDIARIO AUTONÓMICO. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL**

Hemos puesto de manifiesto en el presente artículo que nuestra Carta Magna no solo recoge un principio de autonomía local, sino que establece una auténtica garantía institucional de esta autonomía. En el régimen preconstitucional español, la autonomía local llegaba únicamente hasta donde la legislación estableciera. No existía un orden constitucional, el Poder legislativo era único y además la administración estaba centralizada. Autores como el Profesor Pérez Andrés mantienen que la situación preconstitucional demandaba una profunda reforma del Poder Local, reforma que habría de producirse en varios niveles; el competencial, el de las relaciones interadministrativas y el de las estructuras orgánicas<sup>21</sup>.

Desde la STC 32/1981, de 28 de Julio (Fund.Jurídico 3) el alto Tribunal ya puso de manifiesto el alcance de la garantía institucional de la autonomía local. Se establece por primera vez por parte del Tribunal Constitucional que al hablar de una garantía institucional

<sup>21</sup> Pérez Andrés, Antonio Alfonso “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías” (pags. 492 y 493).

constitucionalizada, se estaba haciendo referencia a la existencia de determinadas instituciones a las que la Constitución Española consideraba esenciales, elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional; *“ese núcleo o reducto indisponible para el legislador de modo que se garantice que la institución pueda ser reconocible para la imagen que de la misma tenga la conciencia social en cada tiempo y lugar”*.

Hay una pluralidad de competencias municipales previstas en el art. 25.2 de la LRBRL cuya materialización ha de tener trascendencia para las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo. Así, el Municipio ejercerá en todo caso competencias en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de: a) Urbanismo; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera; b) Medio Ambiente urbano; en particular parques y jardines públicos; c) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; a las que podríamos igualmente sumar las competencias municipales de abastos, mataderos, ferias, mercados, lonjas (art. 25.2.i) y actividades o instalaciones culturales y deportivas (art. 25.2.l) y m) que tienen, igualmente, una gran trascendencia territorial.

Pues bien, sobre estas materias, los Municipios deben disponer de competencias propias, indisponibles para el legislador ordinario, tanto estatal como autonómico. Con los arts. 137 y 140 CE debe quedar garantizado su derecho a intervenir en los ámbitos materiales que se han señalado de la Ley de Bases de Régimen Local.

El legislador sectorial autonómico encuentra en la LRBRL un límite indisponible en materia de mínimos competenciales, es decir, no puede de ningún modo desconocer los criterios generales que se han citado y que vienen establecidos en los arts. 2.1, 25, 26 y 36 –para las Diputaciones- de dicha Ley Básica.

Resultaba necesario buscar un punto de equilibrio que, garantizase por un lado ese respeto a la autonomía local como institución reconocible y, por otro, ese derecho del legislador autonómico que, al amparo de lo establecido en el art. 148.1.3 CE dictase una legislación urbanística y de ordenación del territorio que permitiese el ejercicio de unas potestades locales que resultaban del art. 25 de la LRBRL, entre las que se encontraban las de Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. (art.25.2.a) LRBRL)

Ante este reto, inicialmente la jurisprudencia optó por considerar vigentes las potestades administrativas de control de los actos locales en materia urbanística<sup>22</sup>. Sin embargo, y aunque algunos autores afirman que el cambio se produce con anterioridad, será a partir de dos fundamentales Sentencias del Tribunal Constitucional, las núms. 213/1988, de 11 de Noviembre, y la núm. 259/1988, de 22 de Diciembre, cuando se mantenga de manera indubitada que

---

<sup>22</sup> En Sentencias del Tribunal Supremo como la de 20 de Junio de 1983 (ref. arz. 3612); 16 de Mayo de 1984 (ref. arz. 3110); 2 de Enero de 1985 (ref. arz. 399); 5 de Noviembre de 1986 (ref. arz. 7809) y 27 de Mayo de 1988 (ref. arz. 4512)



con base en la Constitución Española, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, había suprimido toda posibilidad de suspensión administrativa de actos locales, como los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Esta Jurisprudencia constitucional fue asumida inmediatamente por el Tribunal Supremo, desde su Sentencia de 25/01/1989 (ref. Arz. 486) y el Auto de 27 de Enero de 1989 (ref. Arz 497). Planteamiento que luego apareció confirmado en la legislación positiva contenida en el Texto Refundido de 1992, donde en sus arts. 253 y 254, se regulan las facultades de suspender y revisar las licencias ilegales, pero sin ninguna referencia a las potestades autonómicas<sup>23</sup>.

No obstante lo afirmado sobre esta “imposibilidad” de suspensión de actos y acuerdos locales, la propia Jurisprudencia constitucional introdujo importantes matices en sus SSTC 148/1991, de 4 de Julio (Fund. Jurídico 5 y 6) en relación con materias compartidas Municipio-CCAA, en concreto la materia de protección del medio ambiente. *Matices que reproduce posteriormente la STC 36/1994, de 10 de Febrero (Fund. Jurídico 3 y 7) para la materia de ordenación del territorio.*

En lo que más nos interesa, en estas dos sentencias citadas se establece que no hay vulneración a 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 tendente a examinar la conformidad a derecho de las licencias urbanísticas otorgadas, sino que, por el contrario, se trata de medidas cautelares de vigencia transitoria que pretende salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas de ordenación territorial.

Hay que citar en este punto que la materia de ordenación del territorio, no aparece citada en la Ley Básica de Régimen Local, con lo que de una primera interpretación de esta ausencia ya podríamos inferir que dicha competencia ha de considerarse como de interés supralocal, con la que las Entidades Locales, poco tienen que ver<sup>24</sup>. Si bien, matiza el autor señalado que, en esta materia el interés local existe, aunque quizá pueda concretarse, simplemente, mediante un enfoque negativo, en el interés a la no transgresión arbitraria e infundada de la política urbanística local, en la no alteración innecesaria del esquema territorial predeterminado por la planificación urbanística vigente y, desde un punto de vista positivo, en garantizar la utilización racional del territorio.

Con todas estas premisas, y ante la lectura del fallo del Alto Tribunal contenido en su STC 154/2015, de 9 de Julio, entiendo que le corresponde ahora al legislador autonómico andaluz la redacción de unos nuevos preceptos que sustituyan a los declarados inconstitucionales

---

23 Si establecía el art. 130 TRLS/1992 una facultad de la Comunidad Autónoma de suspensión de los planes territoriales de su competencia y de los municipales. Artículo declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de Marzo.

24 En este sentido, Pérez Andrés, Antonio Alfonso en su manual “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías” (pags. 503 y 504).

y nulos y que, ahora sí, respeten los elementos relevantes configuradores de la autonomía local los cuales pueden verse identificados en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el modelo de control de la actividad local que ésta ha establecido en cuanto “expresión de autonomía local legalmente garantizada”.

Considero que no deben existir mayores problemas en cuanto a la cita expresa de plazos mensuales que sustituyan a los anteriores de diez y quince días que han motivado, en parte, la declaración de inconstitucionalidad. Sirva aquí recordar que la declaración de inconstitucionalidad es de dichos preceptos “en la redacción dada a los mismos por la Ley 13/2005, de 17 de Noviembre”, pues antes de la redacción dada por esta Ley, tanto el art. 188 como el art. 195 aludían a plazos mensuales para habilitar el ejercicio autonómico subsidiario.

Respecto a la declaración de inconstitucionalidad del art. 31.4 de la LOUA, aparte de que su introducción, al igual que lo referido en el párrafo anterior proviene de esta Ley 13/2005 (la redacción inicial de la LOUA no contemplaba esta posibilidad de retirada de competencias urbanísticas a un municipio), si bien no puedo ahora considerar como predecible, no nos sorprende su declaración de inconstitucionalidad en cuanto a que el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 9 de Julio de 2015 utilizó argumentos directamente extraídos de su STC 159/2001, de 5 de Julio, la cual declaró inconstitucional un precepto similar; el art. 218 del R.D. 1346/1976, que provenía en su literalidad, del art. 206 de la Ley de 12 de Mayo de 1956 y que aludían -ambos- a la posibilidad de retirar las competencias urbanísticas de un municipio en supuestos de *“incumplimiento grave de las obligaciones que se deriven de esta Ley o del Plan aprobado, o actuare, en general, con notoria negligencia”*.

Considero que la legislación futura que reforme la literalidad de los preceptos inconstitucionales, debiera considerar la posibilidad de no aludir a ninguna infracción urbanística o de ordenación del territorio como legitimadora del ejercicio autonómico, para entender cumplido el requisito de la “afección competencial” (pese a que como veremos la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas lo hacen), ni mucho menos, relacionar esta con la gravedad de la infracción (pese a que como también veremos la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas lo hacen), sino limitarse a regular positivamente la existencia de una actuación subsidiaria autonómica cuando, cumplidos los requisitos establecidos en la Legislación Básica de Régimen Local (plazo mensual y ausencia de título jurídico habilitante) la infracción urbanística cometida suponga -o pueda suponer- una afectación directa a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, de conformidad con los artículos 48, 56.3 y 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 Diciembre, de Estatuto de Autonomía de Andalucía.

La solución que se apunta tendría como único argumento en contra, la inseguridad de no ver positivamente regulados los supuestos en los que se permite y en los que no se permite dicha actuación subsidiaria autonómica, y la especial carga del Inspector autonómico de motivar su actuación propuesta en base a dicha afección competencial en cada uno de los ilícitos urbanísticos en los que proponga su actuación pero, como importante argumento

a favor, el utilizar la propia Jurisprudencia del Tribunal Constitucional para argumentar -sin un listado cerrado de actuaciones- aquellos supuestos en los que el propio Tribunal ha considerado que existe un claro interés supramunicipal o autonómico en perseguir la infracción que se está cometiendo.

En este sentido, me permito citar en estas líneas algunos de los pronunciamientos del propio Tribunal Constitucional que apuntan a esta idea sobre lo realmente “supramunicipal” lo que realmente excede de la competencia exclusiva del ámbito local;

Partimos de una idea básica latente -y repetida- en todas las Sentencias consultadas:

*“En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4).“*

### **Sentencia T.C. 32/1981, de 28 de Julio de 1981.**

**Fund. Jurídico Cuarto.** “la garantía constitucional de la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias»

**STC 148/1991, de 4 de Julio de 1991,** en el recurso de inconstitucional 982/85, interpuesto contra determinados preceptos de la Ley de Canarias 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza

**Fund. Jurídico Cuarto.** En general, hay que tener en cuenta que es indudable que los intereses públicos que anidan en los recursos naturales, paisajísticos o histórico- artísticos de las islas Canarias deben ser protegidos por los poderes públicos, por imperativo de los arts. 45 y 46 C.E., como afirma el Gobierno de Canarias. Y también que, como alega al unísono con el Parlamento, tales intereses en la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico se encuentran incluidos en el círculo confiado a la competencia de la Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía y por la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias. Pero tales competencias

sólo pueden ser ejercidas en el modo dispuesto por el art. 2.2 de la Ley recurrida, en tanto en cuanto la medida de suspensión que allí se crea no venga a complementar las facultades de impugnación de actos locales en términos que resulten incompatibles con lo dispuesto por los arts. 65 y 66 L.B.R.L., desfigurando el modelo de autonomía local establecido en dicha Ley estatal (STC **213/1988**, fundamento jurídico 3.º).

**Fund. Jurídico Sexto.** Como dijimos al enjuiciar una litis en cierta forma análoga a la presente, «las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas sino, más bien, debe verse como el resultado normal del ejercicio de esas mismas competencias» (STC **170/1989**, fundamento jurídico 9.º).

Ninguna razón aporta el Abogado del Estado que induzca a pensar que el grado de intervención autonómica en los usos del suelo autorizados por las Corporaciones locales, en aquellos espacios o áreas que van a ser sometidos a un régimen especial de protección por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y medio ambiente, vulnera el núcleo de la garantía institucional de la autonomía local.

Todas estas razones fuerzan a desechar el recurso de inconstitucionalidad, en cuanto dirigido contra el apartado 1 del art. 2 de la Ley Canaria.

**Sentencia TC 36/1994, de 10 de Febrero**, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.160/87, interpuesto contra diversos artículos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor.

**Fund. Jurídico Tercero.** En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio este Tribunal ha destacado que el referido título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" (SSTC **77/1984** y **149/1991**). Concretamente, en lo que aquí interesa y dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión y ejecución, *el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.*

De acuerdo con esta doctrina hemos considerado contrarios a la autonomía local, tal como la configura la legislación básica, los preceptos de leyes autonómicas que otorgaban a las autoridades de la Comunidad Autónoma la potestad para suspender acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los municipios, como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2 d) L.B.R.L.], y más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo (SSTC **213/1988**, **259/1988** y **46/1992**).

**Sin embargo**, también hemos declarado que esta doctrina no resulta de aplicación en aquellos casos en los que las facultades de suspensión se ejerzan respecto de actos autorizatorios que no se encuentran sometidos al sistema de impugnación de los arts. 65 y 66 L.B.R.L. Así, hemos destacado que no resulta de aplicación en aquellos supuestos en los que la facultad de suspensión no entraña efectivo control administrativo de legalidad, sino una simple medida cautelar que persigue la defensa de competencias propias de la Administración autonómica sin comportar ese tipo de control

**Fund. Jurídico Séptimo.** La facultad de suspensión atribuida en este precepto a la Comunidad Autónoma no supone ningún control administrativo de la legalidad de los actos municipales tendente a examinar la conformidad a Derecho de las licencias individualmente consideradas a efectos de su confirmación, modificación o anulación. Se trata, por el contrario, de una medida cautelar y de vigencia transitoria, análoga a la prevista en el art. 27 de la entonces vigente Ley del Suelo (y o las contenidas hoy en los arts. 102 y 130 del Texto Refundido de 1992), que pretende salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas de ordenación territorial regulando el régimen de adaptación de los instrumentos de planificación y urbanísticos municipales a las supraordenadas Directrices de Ordenación del Territorio, mediante la suspensión temporal y genérica de los efectos de las licencias de parcelación y edificación no ejecutadas. De acuerdo con ello y con la doctrina establecida en la STC **148/1991** en relación a un caso también análogo al presente, al no constituir la facultad de suspensión prevista en el art. 10.2 una técnica de control administrativo de la legalidad de los actos municipales, sino un instrumento cautelar al servicio de la defensa de competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local.

**Sentencia T.C. 61/1997, de 20 de Marzo de 1997.**

**Fund. Jurídico Sexto:** El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, ‘alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas’. En definitiva, la competencia en materia de urbanismo de la Comunidad Autónoma abarca, fundamentalmente, ‘las políticas de ordenación de la ciudad’; es decir, la determinación del ‘cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos’

**Sentencia T.C. 11/1999, de 11 de Febrero de 1999.**

**Fund. Jurídico Cuarto:** “En definitiva, la clave de las relaciones Comunidad Autónoma versus Ayuntamiento radica en que a aquella, con un ámbito territorial más extenso y una dimensión política distinta, no le es lícito sin embargo exceder los límites que le sean inherentes, ya que toda extralimitación iría en detrimento de la Administración municipal, dotada también de autonomía, si bien de distinto cariz, con infracción del reparto territorial de los poderes públicos configurado por la Constitución“

### **Sentencia T.C 159/2001, de 5 de julio de 2001**

**Fund. Jurídico 12** “La norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga “a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico”, y la norma cuestionada “no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado”, puesto que les atribuye “competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional” .

**Fund. Jurídico 13** “Las competencias de los Municipios tienen pues como marco geográfico o espacial el territorio, es decir, el término municipal, al cual la LBRL otorga la relevancia que acabamos de ver. Por ello la delimitación geográfica de un ente local (en caso de los Municipios, el término municipal), en tanto que aspecto o elemento, no sólo necesario (ello es evidente), sino sobre todo esencial, en cuanto afecta a su exteriorización y reconocibilidad como institución, tiene una importancia máxima en la interpretación de toda la normativa local.”

### **Sentencia T.C. 96/2003, de 22 de mayo de 2003**

**Fund. Jurídico 9.** “El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes, pues la autonomía significa precisamente la capacidad de cada Comunidad Autónoma para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto, y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resulta necesariamente infringido el principio de igualdad (art. 14 CE; SSTC **37/1987**, de 26 de marzo, FJ 10; **227/1988**, de 9 de julio, FJ 4; **150/1990**, de 4 de octubre, FJ 7; **186/1993**, de 7 de junio, FJ 3; **319/1993**, de 27 de octubre, FJ 5; **173/1998**, de 23 de julio, FJ 10; **13/2001**, de 7 de junio, FJ 4; **37/2002**, de 14 de febrero, FJ 12).

### **Sentencia T.C 51/2004, de 13 de abril de 2004**

**Contenido de la Sentencia:** Iniciativa municipal o autonómica para instar una modificación del planeamiento general municipal.

**Destacable:** El supuesto de hecho de la norma se refiere a las modificaciones en que estén sólo implicados intereses estrictamente locales (municipales) y ninguno supramunicipal. En estos supuestos no es posible aceptar que la competencia de iniciativa atribuida a

un órgano de la Comunidad Autónoma sea compatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) por los argumentos que se exponen en la Sentencia.

**Fund. Jurídico 12** "Esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que *la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal* o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores.

Es necesario destacar que ya la más temprana jurisprudencia de este Tribunal relativa a la garantía constitucional de la autonomía local declaró que esta garantía «ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4). 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 por que, 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.

“Si la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a cabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales, es claro que, cuando únicamente aparecen aquéllos y no éstos, es necesario concluir que la competencia atribuida en el segundo inciso del precepto cuestionado a la Comisión de Urbanismo de Barcelona vulnera la autonomía municipal garantizada por los arts. 137 y 140 CE.”

### **Sentencia T.C 134/2011, de 20 de julio de 2011**

**Fund. Jurídico 13** “Suficiencia financiera no es autonomía financiera. Es el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada.

“La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10).

**Sentencia T.C. 122/2014, de 17 de Julio. Recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid**

**Fund. Jurídico 4.** Al tomar como referencia el contenido de las legislaciones de otras Comunidades Autónomas, el recurso reconduce la cuestión a la esfera de legislación básica estatal-legislación autonómica de desarrollo, con lo que viene a desconocer la autonomía que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus propios intereses (STC 96/2003, 22 de mayo) y esto se refleja en el análisis individualizado de los preceptos recurridos “.

**Sentencia T.C. 141/2014, de 11 de septiembre.** Recursos de inconstitucionalidad interpuestos, contra diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y contra distintos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio

**Fund. Jurídico 4.** “Conviene comenzar por recordar, tal y como dijimos en nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5), en relación con los arts. 148 y 149 CE, que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Tal es lo que acontece con las Comunidades Autónomas recurrentes, que tienen atribuida, estatutariamente, esa competencia con ese alcance.

También es pertinente recordar, como matizamos en la STC 61/1997, FJ 5, que esta exclusividad competencial «no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1.1 CE, tal como han precisado las SSTC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y 149/1991 (fundamento jurídico 1.b), relativa a ordenación del territorio», por lo que «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquella que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1.1 CE, en cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material».

**Fund. Jurídico 5.** El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, «alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas» (STC 61/1997, FJ 6). Por ello, «el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación» (STC 61/1997, FJ 6). En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, «las políticas de ordenación de la ciudad»; es decir, la determinación del «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos» (STC 61/1997, FJ 6).



**Sentencia T.C. 57/2015, de 18 de marzo de 2015.** Recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral.

**Fund. Jurídico 13** “Esta distinta incidencia del concepto según el área territorial de que se trate es coherente con la concurrencia de unos intereses supramunicipales predominantes en el área litoral, que son precisamente aquellos que legitiman la aprobación de un plan de ordenación del litoral equiparado a todos los efectos al plan regional de ordenación territorial.

“Lo expuesto permite rechazar la impugnación del art. 9.1 de la Ley territorial pues de su lectura conjunta con el anexo I de la Ley, postulada con acierto por los propios recurrentes, se deduce la concurrencia de esos intereses supramunicipales que se niega de contrario, lo que justifica la acentuada intervención autonómica en la ordenación territorial y urbanística de los municipios costeros. Una atenta lectura de los tres supuestos (área periurbana, área de modelo tradicional y área de ordenación ecológico forestal) que figuran en el art. 9.1 de la Ley permite advertir la constante preocupación por la protección de los valores ambientales y ecológicos de los terrenos situados en el área litoral, unos valores que trascienden, con toda evidencia, la estricta esfera de lo municipal y que legitiman la intervención autonómica, supeditada siempre, claro está, al control de legalidad que puedan realizar jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.”

**Fund. Jurídico 14.** Desde la perspectiva que nos ofrece esta doctrina constitucional bien podemos afirmar, por tanto, que existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos». Es ese interés supramunicipal el que está presente en la consideración de la «capacidad de acogida» como factor determinante del «umbral de crecimiento de cada núcleo» de población, según la expresión empleada por el art. 11 de la Ley del plan de ordenación del litoral, o el «máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar», en los términos del art. 12 e) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en este proceso constitucional.

**Fund. Jurídico 17.- tercer parrafo:**

“La extensión de la utilidad del concepto «capacidad de carga» más allá del área litoral, en los términos en que se lleva a cabo en el art. 50 de la Ley autonómica impugnada, no puede reputarse contraria a la autonomía municipal. Por una parte, el concepto que nos ocupa se nos presenta como un instrumento idóneo para la realización del objeto propio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio: la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio, en los términos de la doctrina constitucional sintetizada en la STC 149/1998, FJ 3, antes recordada.

## CONCLUSIONES

El estudio realizado sobre las posibilidades de asunción subsidiaria autonómica de competencias urbanísticas de disciplina urbanística, tanto en su vertiente de restablecimiento de la legalidad como sancionadora, nos permite aportar una serie de conclusiones una vez estudiada la legislación urbanística contenida en las diecisiete Leyes Urbanísticas autonómicas que rigen en el territorio español:

**Primera.** Existe un reconocimiento generalizado de que tanto los Municipios como las Consejerías competentes de las Comunidades Autónomas ejercen competencias en materia de disciplina urbanística.

**Segunda.** Se extiende en nueve leyes autonómicas (Castilla y León, Murcia, Valencia, Cataluña, Extremadura, Galicia, Canarias, Cantabria y Aragón) la previsión expresa de competencias directas, en concurrencia perfecta y sin requerimiento previo, del órgano competente autonómico para incoar expedientes de disciplina urbanística por actuaciones en suelo no urbanizable que carecieran de algún tipo de autorización autonómica, regulándose asimismo en dichas Legislaciones competencias subsidiarias ante la inactividad municipal.

**Tercera.** Seis Comunidades Autónomas (Andalucía, Castilla La Mancha, Madrid, Islas Baleares, Asturias y Navarra) no contemplan en su normativa urbanística la actuación directa autonómica para la represeción de ilícitos urbanísticos, actuando siempre ante la inactividad municipal y mediante ejercicio subsidiario de competencias.

**Cuarta.** Las Leyes urbanísticas autonómicas utilizan de manera indistinta los términos competencia subsidiaria, por subrogación, por sustitución o por inactividad municipal.

Procedimentalmente, salvo Murcia o Canarias, el resto de Comunidades Autónomas establecen con claridad la distinción de dos procedimientos independientes y separados, el de restablecimiento de la legalidad urbanística por un lado, y el sancionador por otro.

**Quinta.** La práctica totalidad de las Legislaciones autonómicas relacionan el carácter de la infracción (grave o muy grave) con la posibilidad de asumir de manera subsidiaria el ejercicio de competencias municipales.

**Sexta.** Homogeneidad en los tipos de suelos en los cuales no existe plazo de caducidad para el ejercicio del expediente PLU (zonas verdes, espacios libres, dotaciones públicas). Como novedades destacar Andalucía (determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural) y Cantabria (obras realizadas en suelo rústico, de cualquier tipo, sin autorización), de 30 de

**Séptima.** Analizadas las diecisiete Leyes autonómicas que rigen la disciplina urbanística en el Estado Español considero que la Legislación Andaluza “era”, salvo en las dos cuestiones de plazo citados, de las más garantes con el principio constitucional de autonomía local,

asumiendo siempre de una manera subsidiaria y sólo en casos de inactividad municipal, el ejercicio de la disciplina urbanística en sus dos vertientes, restablecimiento y sancionadora.

**Octava y última.** La publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 154/2015, de 9 de Julio, en el BOE del día 14 de Agosto de dicho año, y la declaración de inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley Urbanística Andaluza que regulaban la asunción subsidiaria de competencias tanto en sede de restablecimiento como en sede sancionadora, no debe llevarnos al equívoco de entender que tal posibilidad de asunción subsidiaria de competencias ha desaparecido en el ordenamiento urbanístico andaluz, si bien, deberán eso sí cumplirse los requisitos constitucionales que -históricamente- han sido recalcados por el alto Tribunal; a saber, que se produzca una verdadera afección competencial autonómica y que se cumplan los requisitos dispuestos por la Legislación Básica de Régimen Local, entendida esta como “canon de constitucionalidad” en las relaciones entre la Administración Local y la autonómica. Cumplidos tales requisitos, la asunción subsidiaria de competencias por parte de la Comunidad Autónoma andaluza era y sigue siendo posible.

## **ANEXO DE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA**

Se relaciona a continuación un extracto del articulado contemplado en las diecisiete Leyes Urbanísticas autonómicas que prevén un ejercicio directo o concurrencia perfecta de competencias autonómicas en materia de disciplina urbanística frente a legislaciones que sólo prevén una actuación urbanística autonómica por sustitución o por inactividad municipal. Supuestos excepcionales y plazos para el ejercicio subsidiario autonómico.

### **Concurrencia perfecta de competencias.**

**Todas las legislaciones autonómicas que contemplan la actuación directa en materia de disciplina urbanística de los órganos autonómicos, contemplan igualmente la actuación subsidiaria por inactividad municipal.**

#### **1. CASTILLA Y LEÓN. Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León**

##### **Artículo 3. Gestión y dirección de la actividad urbanística**

1. La dirección y el control de la actividad urbanística corresponden a la Comunidad Autónoma y a los Municipios de Castilla y León, dentro de sus respectivas competencias, sin perjuicio de la participación de las restantes Administraciones públicas y de la iniciativa privada, en las formas previstas en esta Ley.
2. La actividad urbanística podrá gestionarse directamente por la Administración competente o bien de forma indirecta, a excepción de la aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y, en general, de las actividades que impliquen el ejercicio de autoridad, que sólo podrán desarrollarse mediante gestión directa.

### **Artículo 111. Competencias**

1. Corresponden al Municipio las siguientes competencias de protección de la legalidad urbanística en su término municipal:
  - a) La inspección urbanística.
  - b) La adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística.
  - c) La imposición de sanciones a las infracciones urbanísticas.
2. Cuando el Ayuntamiento no pueda ejercer dichas competencias, la Diputación Provincial podrá ejercerlas directamente, o bien aportar los medios técnicos y económicos necesarios.
3. La Administración de la Comunidad Autónoma ejercerá competencias de protección de la legalidad urbanística en cuanto afecte a intereses supramunicipales, en especial en cuanto a las parcelaciones urbanísticas y demás usos del suelo rústico prohibidos o sujetos a autorización.

## **2. REGIÓN DE MURCIA. Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.**

### **La legislación Murciana prevé una actuación directa y una actuación subsidiaria autonómica dependiente de la cualificación de la infracción que se cometa**

#### **Artículo 10. Distribución de competencias**

1. Las competencias en materia de ordenación del territorio y ordenación del litoral corresponden a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la participación de los ayuntamientos mediante el ejercicio de las competencias que les sean propias y la coordinación con las competencias estatales recogidas en las leyes sectoriales.
2. Los ayuntamientos ostentan las competencias en materia de urbanismo, salvo las expresamente atribuidas en esta ley a la Administración regional.
3. Las competencias de la Administración regional en urbanismo se extienden: en materia de planeamiento, a aspectos de legalidad y ordenación supramunicipal; en materia de gestión, a las actuaciones demandadas por los ayuntamientos y<sup>25</sup>, en materia de

<sup>25</sup> La legislación murciana contempla la posibilidad de que en un único expediente se tramiten las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística y las sancionadoras.

#### **Artículo 273. Procedimiento.**

La Administración competente para ejercer la potestad de protección de la legalidad urbanística debe resolver, en el mismo procedimiento o en procedimientos separados, sobre la restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado, sobre la imposición de las sanciones que procedan y sobre el resarcimiento a la Administración de los daños y perjuicios causados a los bienes e intereses públicos de la Administración, como consecuencia de actuaciones constitutivas de infracción urbanística.

*disciplina, a una actuación subsidiaria, en el supuesto de infracciones graves y muy graves y a una actuación directa, en los supuestos que esta ley sujeta a autorización de dicha Administración.*

4. Las competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y del litoral que correspondan a la Administración regional y que no se hayan atribuido expresamente a un órgano, serán ejercidas por la consejería competente por razón de la materia.

### **Paralización de obras**

#### **Artículo 275. Actuaciones sin título habilitante o incumpliendo sus determinaciones**

1. Cuando los actos de edificación o uso del suelo o subsuelo se encontraren *en fase de ejecución y se efectuasen sin licencia*, orden de ejecución u otro título habilitante de los previstos en esta ley o incumpliendo sus condiciones, se dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos y, previa tramitación del oportuno expediente, el ayuntamiento y, si este no lo hiciera pese al requerimiento formulado para ello en el plazo de quince días, el *director general competente en materia de urbanismo subrogado en dicha facultad* y dando cuenta al ayuntamiento adoptará algunos de los acuerdos siguientes:
  - a) Si las obras o usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva, en la parte pertinente a costa del interesado, aplicando en su caso lo dispuesto en el apartado siguiente para la parte de la obra o del uso compatible con la ordenación.
  - b) Si las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses, inicie la tramitación del oportuno título habilitante de naturaleza urbanística o su modificación. En caso de no procederse a la legalización, decretará la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la obra o del uso, en la parte pertinente, a costa del interesado.

Expediente de restablecimiento independiente o unido al expediente sancionador.

Para las obras "concluidas" y dentro del transcurso del plazo de cuatro años para las infracciones graves que no incidan en los ámbitos recogidos en el art. 294.2 de la Ley, se establece una posibilidad de asunción subsidiaria para el inicio del expediente de restablecimiento que puede incluir asimismo las medidas sancionadoras que sean exigibles.

#### **Art. 275 Actuaciones sin título habilitante o incumpliendo sus determinaciones**

4. Cuando los actos de edificación o uso del suelo o subsuelo se encontrasen concluidos y se hubiesen efectuado sin licencia, orden de ejecución de los previstos en esta ley o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, el ayuntamiento o, en su caso, el director general competente en materia de urbanismo dispondrá la incoación del correspondiente expediente sancionador, adoptándose alguno de los acuerdos establecidos en el apartado primero, letras a) o b) según proceda.

## **Distribución de competencias en materia de disciplina urbanística**

### **Artículo 292. Competencias**

1. *Corresponde con carácter general a los ayuntamientos sancionar las infracciones urbanísticas e imponer las multas a que hubiere lugar, y a la Administración regional en los supuestos específicos previstos en esta ley.*
2. *No obstante, cuando la Administración regional no actúe en uso de sus facultades de intervención directa, levantada acta por los Servicios de Inspección de la Comunidad Autónoma por infracción grave o muy grave, dará traslado de la misma al ayuntamiento respectivo para que, en plazo de 15 días desde su recibo, incoe expediente sancionador y lo comunique al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma. Transcurrido dicho plazo sin que el ayuntamiento correspondiente comunique la apertura o existencia previa del expediente sancionador con remisión de copia del mismo, o, cuando lo mantuviera paralizado por más de dos meses, el director general competente en materia urbanística se subrogará en dicha competencia, incoando y tramitando el procedimiento hasta su terminación.*
3. *Tanto en el caso de actuación directa por la Administración regional como en el de subrogación, la resolución definitiva e imposición de la sanción pertinente corresponderá a los siguientes órganos:*
  - a) *Al director general competente en materia de urbanismo, para las infracciones sancionadas con multa de hasta 300.000 euros.*
  - b) *Al consejero competente en materia de urbanismo, para las infracciones sancionadas con multa de hasta 600.000 euros.*
  - c) *Al Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero competente en materia de urbanismo, para las infracciones sancionadas con multa que exceda de 600.000 euros.*
4. *El importe de todas las multas corresponderá a los respectivos ayuntamientos, salvo en los casos en que el órgano autonómico hubiera tramitado el expediente sancionador, en cuyo caso las multas las ingresará la Administración regional.*

### **3. Legislación Valenciana. Ley 5/2014, de 25 de Julio. de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana**

#### **Artículo 2. Competencias administrativas**

1. *Corresponde a la Generalitat y a los municipios ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, referidas a las ordenaciones territorial y urbanística, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.*

*Suspensión inmediata de obras -sin previo requerimiento al Ayuntamiento- en actuaciones supeditadas a algún tipo de autorización urbanística autonómica cuando esta sea preceptiva*

Art. 234. Cuando se estén llevando a cabo actos de uso o edificación del suelo sin autorización urbanística autonómica, cuando esta sea preceptiva, o sin ajustarse a sus determinaciones, la Consellería competente en materia de urbanismo ordenará la inmediata suspensión de dichos actos.

## **Asunción subsidiaria**

### **Artículo 267 Sustitución autonómica en las competencias municipales**

1. Cuando la administración autonómica tuviera conocimiento de que se estén llevando a cabo actuaciones respecto de las cuales, de conformidad con esta ley, la adopción de las medidas de disciplina urbanística corresponde con el carácter de competencia propia al municipio, lo comunicará a la administración municipal para que esta adopte las medidas legales que corresponda.
2. Cuando un municipio mostrara inactividad o negligencia en el ejercicio de sus competencias propias de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones urbanísticas, la consellería competente en materia de urbanismo *podrá asumir la competencia por sustitución, en los términos establecidos en la legislación reguladora de las bases del régimen local*, previo requerimiento a la entidad local y siempre y cuando la infracción afectara a competencias de la Generalitat.
3. *Para que proceda la actuación de la Generalitat por sustitución se requerirá que la infracción de que se trate sea grave o muy grave y que existan específicos intereses supralocales afectados.*

## **Ejercicio directo de competencias**

### **Artículo 268 Competencias de la Generalitat**

1. El ejercicio de la potestad sancionadora regulada en esta ley *corresponderá a la Generalitat, con el carácter de competencia propia "en concurrencia con la municipal", cuando se trate de infracciones graves o muy graves cometidas en terrenos clasificados como suelo no urbanizable*. Iniciado por la Generalitat en estos supuestos el ejercicio de su competencia, el municipio deberá abstenerse de toda actuación en el mismo asunto desde el momento en que reciba la oportuna comunicación, remitiendo a la administración autonómica las actuaciones que hasta dicho momento hubiera, en su caso, desarrollado.
2. *En los supuestos del apartado anterior, corresponderá también a la Generalitat, con el carácter de competencia propia en concurrencia con la municipal, el ejercicio de las potestades administrativas de protección de la legalidad urbanística.*
3. En los casos en los que las competencias se ejerciten por la Generalitat, se dará también traslado de la propuesta de resolución al municipio afectado, en el mismo trámite de audiencia a los imputados, para que pueda alegar lo que estime oportuno.

**4. CATALUÑA. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo y, en su desarrollo, el Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística.**

**Previsión de una actuación subsidiaria autonómica**

**Artículo 15. Actuación de la Administración de la Generalidad hacia los entes locales**

1. La Administración de la Generalidad fomenta la acción urbanística de los entes locales, coopera en el ejercicio de sus competencias en esta materia y, *en supuestos de inactividad o de incumplimiento, se subroga en la competencia correspondiente, si el ente afectado no la cumple en el plazo de un mes de haberle hecho el requerimiento pertinente.*

En el caso del ejercicio de la competencia en materia de protección de la legalidad urbanística, los plazos de cumplimiento son los establecidos específicamente.

Remisión reglamentaria de los órganos competentes para la tramitación de expedientes.

**Artículo 200. Órganos competentes y legislación aplicable a los procedimientos de protección de la legalidad urbanística.**

...3 El municipio ejerce la potestad de protección de la legalidad urbanística respecto a las vulneraciones cometidas en su territorio. El departamento competente en materia de urbanismo también ejerce la potestad de protección de la legalidad urbanística con respecto a presuntas infracciones graves y muy graves. *Debe establecerse por reglamento el sistema para coordinar el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística entre las administraciones competentes. Con carácter general, este sistema debe fundamentarse en el ejercicio preferente de esta potestad por el ayuntamiento, sin perjuicio de regular supuestos especiales en que no sea así con relación a vulneraciones de la legalidad urbanística cometidas en suelo no urbanizable y en terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para sistemas urbanísticos generales.*

Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística.-

Se establece reglamentariamente la posibilidad de actuación subsidiaria y de actuación directa autonómica.

**Artículo 106. Coordinación de las administraciones competentes.**

106.1 No obstante lo que establece el artículo 105.1, el departamento competente en materia de urbanismo puede requerir a la administración municipal en cualquier momento para que, *en un plazo no inferior a diez días ni superior a un mes, incoe el procedimiento de protección de la legalidad urbanística vulnerada adecuado en relación con una vulneración*



que pueda ser constitutiva de una infracción urbanística grave o muy grave. Transcurrido el plazo establecido sin que la administración municipal atienda al requerimiento, el órgano competente del departamento puede incoar el procedimiento correspondiente.

106.2 Cuando la vulneración pueda ser constitutiva de una *infracción grave o muy grave* y se produzca en suelo no urbanizable o en terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para sistemas urbanísticos generales, respecto de la cual no conste que la administración municipal esté tramitando un procedimiento de protección de la legalidad urbanística, el departamento competente en materia de urbanismo puede incoar el procedimiento correspondiente *sin necesidad de efectuar el requerimiento previo* a que hace referencia el apartado 1.

## 5. EXTREMADURA

### **Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, modificada por Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial.**

Esta Legislación contempla la posibilidad de actuación directa autonómica sólo en el caso del expediente sancionador, no para el expediente de restablecimiento, en el que la única posibilidad de actuación autonómica es mediante ejercicio subsidiario conforme al art.60 LRBRL.

#### **Art. 169. Principios generales en cuanto a la Administración competente para el ejercicio de las potestades de restablecimiento y sancionadoras.**

La Junta de Extremadura, con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística y el respeto a los fines, valores y bienes que la inspiran, podrá:

- a) Adoptar medidas de coordinación del desarrollo de dichas funciones, previa autorización de la Asamblea en los términos del artículo 59 de la Ley general 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (dicho artículo alude a la posibilidad de coordinar la actividad de la Administración Local y de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias)
- b) *Sustituir a los Municipios* en el ejercicio de las potestades atribuidas por este Título, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley general 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y en los términos de esta Ley.

5. En todo caso, la competencia para ejercer la función de inspección y para la incoación, instrucción y resolución de los *procedimientos sancionadores regulados en esta Ley* será concurrente de los Municipios y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura cuando tenga por objeto la protección de los bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico, los espacios naturales protegidos, el dominio público de titularidad autonómica y las carreteras y demás obras e infraestructuras autonómicas.

## **Intervención de la Comunidad Autónoma de Extremadura**

### **Expediente de restablecimiento**

PLU.- Artículo 195. Las actuaciones previstas en este Capítulo tienen, para los Municipios, el carácter de obligaciones legales de cumplimiento inexcusable, necesariamente dotadas, por ello, de la pertinente cobertura presupuestaria. La inactividad municipal podrá dar lugar a la *sustitución de la Administración municipal por la de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, en los términos dispuestos en el artículo 60 de la Ley general 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

### **Expediente sancionador**

#### **Artículo 211. Las competencias**

1. La competencia para la incoación e instrucción de los procedimientos sancionadores corresponde siempre al Municipio, salvo en los supuestos de competencia concurrente a que se refiere el apartado 5 del artículo 169 y en los de sustitución concreta de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura por inactividad municipal al amparo de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley general reguladora de las Bases del Régimen Local.

## **6. GALICIA**

### **Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (BOE núm. 81, de 4/04/2016)**

#### **Expediente de restablecimiento. Actuación directa de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística**

#### **Artículo 155. Protección de la legalidad en zonas verdes, espacios libres, viarios, dotaciones y equipamientos públicos**

1. A los actos de edificación y uso del suelo relacionados en el artículo 142 que se realicen sin el título habilitante exigible sobre terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes, espacios libres públicos, viarios o en la zona de protección establecida en el artículo 92.1, dotaciones o equipamientos públicos no les será de aplicación la limitación de plazo que establece el artículo 153.

*En estos supuestos la competencia para la protección de la legalidad urbanística corresponde a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.*

*(En la Ley anterior esta atribución se hacía a la persona titular de la Consellería competente)*

#### **Artículo 156. Protección de la legalidad en el suelo rústico**

1. Corresponde a la *Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística* la competencia para la adopción de las medidas precisas de protección de la legalidad urbanística respecto

a las obras y usos realizados en suelo rústico, en cualquiera de sus categorías, sin el preceptivo plan especial, sin autorización autonómica o sin ajustarse a las condiciones de la autorización otorgada, así como en los supuestos de obras y usos prohibidos.

*(En la Ley anterior a la persona titular de la Conselleria competente)*

En los restantes supuestos, la competencia corresponderá a la persona titular de la alcaldía.

## **Expediente Sancionador**

### **Artículo 163. Órganos competentes**

1. Las autoridades competentes para la imposición de las sanciones serán:
  - a) Por infracciones muy graves, a partir de 300.000 euros, el Consejo Ejecutivo de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.
  - b) Por infracciones graves cometidas en suelo rústico sin el preceptivo título habilitante o sin la autorización autonómica cuando esta sea exigible de acuerdo con la presente ley, o incumpliendo sus condiciones, y muy graves hasta 300.000 euros, el director de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.
  - c) En los demás supuestos, por infracciones graves y leves, el alcalde.
2. La Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística podrá ejercer la competencia para la imposición de sanciones cuando esta le hubiera sido delegada por el titular de la alcaldía.

Se ha suprimido en la Legislación actual un precepto específico contemplado en la Ley 9/2002, de subrogación autonómica, que decía;

### **Artículo 215. Subrogación**

Si la Consellería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio apreciase que las obras o usos del suelo constituyen infracción urbanística grave o muy grave, lo pondrá en conocimiento del Alcalde a la mayor brevedad posible a fin de que proceda según lo dispuesto en este capítulo.

Si el Alcalde no adoptase las medidas señaladas en el párrafo anterior en el plazo de un mes, el Conselleiro competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio *podrá subrogarse en el ejercicio de las competencias municipales adoptando las medidas pertinentes para la reposición de la legalidad y la sanción de los infractores.*

Iniciado el correspondiente expediente por la Consellería, el municipio deberá abstenerse de toda actuación en el mismo asunto desde el momento en que reciba la oportuna comunicación, remitiendo a la citada Consellería cuantas actuaciones hubiese practicado.

## 7. CANARIAS

### **Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias**

*La Ley 7/2015 de 1 de Abril, de los Municipios de Canarias, atribuye a los Municipios Canarios competencias en materia de urbanismo, en su art. 11.p) y la Ley 8/2015, de 1 de Abril, de Cabildos Insulares dispone en su art. 6 “Ámbitos materiales de competencias de los cabildos insulares”.*

1. En el marco de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias, los cabildos insulares ejercerán competencias en los ámbitos materiales que se determinen por ley del Parlamento de Canarias.
2. En todo caso, en los términos de la presente ley y de la legislación reguladora de los distintos sectores de actuación pública, se atribuirán a los cabildos insulares competencias en las materias siguientes:
  - b) Ordenación del territorio y urbanismo.

### **Medida cautelar de suspensión en cualquier tipo de acto sin los presupuestos legales habilitantes.**

#### **Artículo 176. Medida cautelar de suspensión de actos de parcelación, urbanización, construcción, edificación o uso del suelo sin los presupuestos legales legitimantes o contraviniendo sus condiciones**

- 1 Cuando un acto de parcelación, urbanización, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo que no sea objeto de orden de ejecución y esté sujeto a previa licencia urbanística o cualesquiera otras aprobaciones o autorizaciones se realice, implante o lleve a cabo sin dicha licencia o aprobación y, en su caso, sin la calificación territorial y las demás autorizaciones sectoriales precisas o contraviniendo las condiciones legítimas de unas y otras, *el Alcalde o el Director de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural* deberá ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese en el acto o uso en curso de ejecución o desarrollo.

### **Se articula un procedimiento sancionador que incluye medidas de reposición de la realidad física:**

#### **Artículo 179. Reposición de la realidad física alterada**

1. *Las propuestas de resolución que se formulen en todos los procedimientos sancionadores deberán incluir las medidas que se estimen precisas para la reposición de las cosas al estado inmediatamente anterior a la presunta infracción, incluida la demolición, en los siguientes supuestos:*

- a) Cuando se ubiquen o realicen en suelo urbanizable, cuya ordenación no se haya pormenorizado, o en suelo rústico, cuando, siendo necesaria la calificación territorial, carezcan de la misma.
- b) Cuando, instada la legalización, ésta haya sido denegada.
- c) Cuando no se haya instado la legalización en el plazo concedido al efecto y, de la instrucción del procedimiento, resulte la incompatibilidad de lo realizado y proyectado, con las determinaciones de la ordenación ambiental, territorial y urbanística aplicables.

### **Proced. Sancionador.**

#### **Artículo 190. Competencia para incoar, instruir y resolver.**

1. La competencia para incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores corresponderá:
  - a) *Al ayuntamiento*, por infracciones contra la ordenación urbanística y territorial, en suelo urbano, urbanizable y de asentamiento.
  - b) *Al cabildo insular*, por las infracciones en materia de protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000, tipificadas en los artículos 217 y 224 de este texto refundido.
  - c) *A la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural* <sup>26</sup>:
    - 1) Por infracciones comprendidas en las letras a) y b) cuando tengan carácter de graves o muy graves y se produjese inactividad del ayuntamiento o del cabildo por el transcurso de quince días desde el requerimiento al efecto realizado por la agencia para la incoación, instrucción o resolución del correspondiente procedimiento, o no se ordene y, en su caso, no se ejecuten, las medidas de restablecimiento del orden jurídico infringido.
    - 2) Por infracciones contra la ordenación urbanística y territorial, en suelo rústico fuera de asentamiento.

<sup>26</sup> DECRETO 189/2001, de 15 de octubre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural

Artículo 229. Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural es un organismo público de naturaleza consorcial para el desarrollo en común, por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las administraciones insulares y municipales consorciadas, de la actividad de inspección y sanción en materia medioambiental y de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como la asistencia a dichas administraciones en tales materias y el desempeño de cuantas otras competencias se le asignan en el ordenamiento jurídico.

- 3) En todo caso, por las infracciones tipificadas en el artículo 213 de este texto refundido cuando las mismas afecten o se produzcan en suelos situados en los parques nacionales.
  - 4) Por las demás infracciones tipificadas en este texto refundido no atribuidas expresamente a las entidades locales.
2. Cuando en un mismo supuesto concurren presuntas infracciones de la competencia municipal o insular y de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, la competencia corresponderá a esta última.

## 8. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

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

#### **Expediente de restablecimiento**

#### **Artículo 209. Competencias autonómicas**

Actuación por “subrogación” prevista tanto para actos en curso como para obras ya finalizadas;

1. El órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo podrá *subrogarse* en las competencias del Alcalde reguladas en los artículos anteriores (respecto a actuaciones en curso como en actuaciones terminadas) respecto de las obras llevadas a cabo sin licencia si, tras el oportuno requerimiento, no se toman por aquél los acuerdos pertinentes en el plazo previsto en dicho requerimiento, *que no podrá exceder de diez días*.

Actuación directa:

2. En el caso de construcciones en suelo rústico que carezcan de la autorización autonómica a que se refiere *el artículo 115 de esta Ley*, la competencia para adoptar las medidas previstas en los artículos anteriores corresponderá, **indistintamente**, *al Alcalde del municipio y al órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo*. La adopción de dichas medidas deberá ser comunicada por quien las adopte al órgano municipal o autonómico que según los casos corresponda.

Nota a pie de página: el art. 115 hace referencia a construcciones, instalaciones y usos que se llevan a cabo en suelos rústicos tanto de especial protección como de protección ordinaria sin autorización autonómica, dependiendo esta de la existencia o inexistencia de planeamiento general en el municipio.

**Expediente sancionador:****Artículo 228. Competencia**

1. La competencia para incoar el procedimiento sancionador corresponde al Alcalde o, en su caso, al Presidente u órgano equivalente de las Entidades urbanísticas que pudieran tener atribuidas competencias de inspección y fiscalización.
2. La competencia para imponer sanciones por infracciones urbanísticas graves y muy graves corresponde al Ayuntamiento Pleno. Las sanciones por infracciones leves son competencia del Alcalde.
3. En el caso de *competencias autonómicas* en materia sancionadora será competente para incoar y resolver el órgano autonómico que en cada caso disponga el Gobierno.

(ponerse en relación con el art. 209 "Competencias Autonómicas")

**9. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

**Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón**

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

**Artículo 264. Competencias**

1. Los *municipios, las comarcas* y la *Comunidad Autónoma* ejercerán la actividad de inspección dentro de su ámbito de competencias y de forma coordinada, con el fin de comprobar e investigar el cumplimiento del ordenamiento urbanístico.
2. *La actividad de inspección ejercida por la Administración de la Comunidad Autónoma tendrá por objeto defender intereses urbanísticos supramunicipales* e impedir cualesquiera actuaciones u omisiones que puedan afectar a competencias que esta Ley atribuye a la Comunidad Autónoma.

**Expediente de restablecimiento.**

Doble posibilidad subrogatoria; en favor de las Comarcas y de los órganos autonómicos competentes y posibilidad de actuación directa autonómica.

**Artículo 272. Competencias autonómicas y comarcales.**

1. El *órgano comarcal competente podrá "subrogarse"* en el ejercicio de las competencias de protección de la legalidad urbanística del Alcalde, previo requerimiento para su ejercicio y en caso de inactividad municipal por plazo de un mes.

2. El *Director General competente en materia de urbanismo* podrá ejercer “directamente” las competencias de protección de la legalidad urbanística, en el supuesto de infracciones muy graves que supongan la realización de parcelaciones urbanísticas u otros atos de edificación y uso del suelo o del subsuelo en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico, cuando afecten a superficies destinadas a dominio público de titularidad autonómica, sistema general de carácter supralocal, suelo no urbanizable especial o bienes protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico. *Podrá subrogarse* en el ejercicio de las competencias de protección de la legalidad urbanística, con las mismas condiciones establecidas en el apartado anterior, *en todos los demás casos en los que se vean directamente afectados bienes jurídicos de interés supramunicipal*.
3. En los supuestos establecidos en el apartado anterior, cuando los actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo en ejecución, sin título habilitante o contra las condiciones del mismo, *fuesen detectados* por la inspección urbanística de la Administración autonómica, *la medida provisional de paralización podrá ser acordada por la Dirección General competente en materia de urbanismo cuando concurren razones de urgencia que así lo aconsejen*, especialmente en el caso de demoliciones, dando a continuación traslado de las actuaciones al municipio para que ejerza sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística.

### **Expediente sancionador.**

El mismo régimen que para el expediente de restablecimiento, doble posibilidad subrogatoria en favor de las Comarcas y de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma y posibilidad de actuación directa de estos órganos en determinadas infracciones que afecten a bienes de interés supramunicipal.

### **Artículo 285. Competencias**

1. Corresponde sancionar al Alcalde por las infracciones leves, y al Ayuntamiento Pleno por las infracciones graves y muy graves.
2. El *órgano comarcal competente podrá subrogarse* en el ejercicio de las competencias sancionadoras por infracciones graves y muy graves cuando, tras requerir al municipio para que incoe el expediente sancionador, éste *no iniciara la tramitación del mismo en el plazo del mes siguiente o lo mantuviera paralizado por más de tres meses*.
3. El *Director General* competente en materia de urbanismo podrá ejercer directamente las competencias sancionadoras, en el supuesto de infracciones muy graves que supongan la realización de parcelaciones urbanísticas u otros actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico, cuando afecten a superficies destinadas a dominio público de titularidad autonómica, sistema general de carácter supralocal, suelo no urbanizable especial o bienes protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico. *Podrá subrogarse* en el ejercicio de las competencias sancionadoras, con las mismas condiciones establecidas en el apartado anterior, *en todos los demás casos en los que se vean directamente afectados bienes jurídicos de interés supramunicipal*.



## CONCURRENCIA IMPERFECTA DE COMPETENCIAS.

### 1. ANDALUCÍA

**Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Ley 7/2002, de 17 de Diciembre. (última modificación operada por Ley 6/2016, de 1 de Agosto)**

#### Expediente de restablecimiento

**Art. 188 LOUA** . Competencia autonómica subsidiaria. Plazo de 10 días para ordenar la suspensión en caso de inactividad municipal y sólo en determinadas infracciones urbanísticas (las especificadas en el artículo). Plazo de un mes para el ejercicio completo de las medidas necesarias de reposición.

**Art. 183.5** . PLU express en el caso de manifiesta incompatibilidad con el planeamiento urbanístico. Orden de demolición en plazo máximo de un mes. En el caso del art. 183.5 la declaración de inconstitucionalidad se ciñe exclusivamente a la parte de la frase que alude a la posibilidad de que la demolición sea acordada en este expediente “por la Consejería con competencias en materia de urbanismo”

#### Expediente sancionador

**Art. 195.1.b)** Ejercicio subsidiario autonómico en materia sancionadora, previo requerimiento al Ayuntamiento y transcurso de un plazo de quince días o directamente -sin requerimiento- cuando se ha adoptado previamente la orden de demolición. Al igual que el PLU la potestad sancionadora se ejercerá sólo en determinadas infracciones urbanísticas, las que se detallan en el art. 188 de la LOUA.

Los preceptos o parte de los preceptos señalados, han sido declarados inconstitucionales y nulos por STC núm. 154 de 9 de Julio de 2015 (BOE núm. 194 del 14/08/2015).

### 2. CASTILLA LA MANCHA

**Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de Mayo. Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística**

#### Expediente de restablecimiento

**Art. 180 del TRLOTAUCLM**. Posibilidad de ejercicio subsidiario autonómico en cualquier tipo de infracción urbanística, en caso de inactividad municipal, en los términos dispuestos por el art. 60 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

#### Expediente sancionador.

**Arts. 196 y 197**. Competencias del Ayuntamiento para instruir y resolver expedientes hasta 60.000 euros (municipios de hasta 10.000 habitantes) y hasta 300.000 euros (en el resto de municipios).

Competencias de la CC.AA. La ley Urbanística atribuye competencias en la *resolución* de estos mismos expedientes sancionadores, instruidos en el ámbito local, cuando excedan de las cuantías señaladas. .

Por otro lado, se atribuye también al órgano autonómico la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores, de cualquier tipo de infracción, siempre que "habiéndose requerido al Municipio correspondiente, éste no notificara al órgano autonómico requirente la incoación del pertinente procedimiento". No se establece plazo.

### **3. COMUNIDAD DE MADRID**

#### **Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.**

##### **Artículo 193. Medida cautelar de suspensión de actos de edificación o uso del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución.**

1. Cuando un acto de construcción, edificación o uso del suelo sujetos a intervención municipal se realizase sin licencia u orden de ejecución conforme a esta Ley o sin ajustarse a las condiciones señaladas en una u otra, el Alcalde dispondrá la suspensión inmediata del acto, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado.
2. La Consejería competente en materia de ordenación urbanística, desde que tenga conocimiento de la realización de obras o usos del suelo sin licencia u orden de ejecución se dirigirá al Alcalde requiriendo la adopción de la medida prevista en el número anterior. *Si transcurridos diez días desde la recepción de este requerimiento el Alcalde no comunicara haber adoptado la medida de suspensión, ésta se acordará directamente por el Consejero competente en materia de ordenación urbanística, sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización conforme al artículo siguiente.*

#### **Expediente de restablecimiento**

##### **Artículo 195. Actos de edificación o uso del suelo ya finalizados, sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas**

1. Siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, el Alcalde requerirá al promotor y al propietario de las obras o a sus causahabientes para que soliciten en el plazo de dos meses la legalización o ajusten las obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado.
2. La Consejería competente en materia de ordenación urbanística, desde que tenga conocimiento de obras realizadas sin licencia u orden de ejecución podrá dirigirse al Alcalde a los efectos de la adopción de la medida prevista en el número anterior.

*Si transcurridos diez días desde la recepción de este requerimiento el Alcalde no comunicara haber adoptado la medida pertinente, ésta se acordará directamente por el Consejero competente en materia de ordenación urbanística, sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización.*

4. El plazo máximo de notificación de la resolución del procedimiento regulado en este artículo será de diez meses.

### **Expediente sancionador**

#### **Artículo 231. Competencia para incoar e instruir procedimientos sancionadores**

1. Los municipios y la Comunidad de Madrid son competentes, para incoar e instruir los procedimientos para la sanción de infracciones urbanísticas.
2. La incoación acordada por una de las dos Administraciones a que se refiere el número anterior deberá ser notificada a la otra. Si resultare que ambas han incoado procedimiento, la Comunidad de Madrid se abstendrá de continuar, archivando las actuaciones.

#### **Artículo 232. Competencia para resolver procedimientos sancionadores**

1. Serán competentes para resolver los procedimientos sancionadores:
  - a) El Alcalde, para la imposición de sanciones que no superen las siguientes cuantías:
    - 1.ª En los municipios hasta 5.000 habitantes de derecho, hasta 150.000 euros.
    - 2.ª En los municipios comprendidos entre 5.001 y 50.000 habitantes de derecho, hasta 600.000 euros.
    - 3.ª En los municipios comprendidos entre 50.001 y 500.000 habitantes de derecho, hasta 1.200.000 euros.
    - 4.ª En los de más de 500.000 habitantes de derecho, hasta 1.500.000 euros.
  - b) El Consejero competente en materia de ordenación urbanística, para la imposición de sanciones que no superen la cantidad de 1.800.000 euros.
  - c) El Gobierno de la Comunidad de Madrid, en los restantes casos.
2. Cuando la propuesta de resolución incluya una multa en cantidad superior a la que sea de la competencia de los órganos correspondientes a la Administración que tramitó el expediente sancionador, dicha propuesta con todo lo actuado se elevará a la autoridad que sea competente por razón de la cuantía, según las reglas establecidas en el punto anterior, la que acordará la imposición de la multa correspondiente.

### **Artículo 234. Destino de las multas**

...3. El importe de las multas impuestas por procedimientos incoados por la Administración municipal, corresponderá a los Ayuntamientos aunque la sanción se imponga por razón de la cuantía por la Administración de la Comunidad de Madrid.

## **4. ISLAS BALEARES**

La legislación Balear de suelo contempla la posibilidad de *actuación directa autonómica (a través del Consejo Insular) exclusivamente para la suspensión de las obras en suelo rústico*, manteniéndose siempre una actuación subsidiaria para el expediente de restablecimiento y para el expediente sancionador.

### **Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo**

Exposición de Motivos: ... *Se refuerza también la competencia del consejo insular que, incluso, puede suspender determinadas actuaciones en ejecución sin necesidad de requerir de forma previa la intervención municipal, especialmente en suelo rústico.*

### **Artículo 17. Principios de cooperación y colaboración, y subrogación por incumplimiento de la competencia urbanística municipal**

...3. Los consejos insulares, en los supuestos de inactividad o de incumplimiento manifiesto, *deben subrogarse* en el ejercicio de la competencia urbanística municipal correspondiente, en los términos previstos en esta ley.

**Plu expreso: art. 152.3.** El ayuntamiento o el Consejo Insular, en su caso, dispondrán, en el plazo máximo de dos meses, la inmediata demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, previa audiencia de la persona interesada.

### **Artículo 157. Competencias de los consejos insulares en materia de protección de la ordenación urbanística**

1. En las actuaciones llevadas a cabo sin el título legitimador legalmente exigible, el consejo insular, *transcurridos diez días* desde la formulación del requerimiento al alcalde o a la alcaldesa para que adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de las actuaciones, adoptará las *medidas cautelares de suspensión* previsto en el artículo 150.1 de esta ley.

### **Artículo 150. Medida cautelar de suspensión.**

1. Cuando un acto de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo que esté sujeto a cualquier aprobación o licencia urbanística o comunicación previas,

se realice, ejecute o desarrolle sin estos títulos habilitantes o, en su caso, sin orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, el órgano municipal competente ordenará, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese del acto o uso en curso de ejecución, realización o desarrollo, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos. Esta medida se adoptará cuando se aprecie la concurrencia de las circunstancias anteriores, incluso con carácter previo al inicio del expediente de restablecimiento del orden jurídico perturbado

2. La administración que haya adoptado la medida cautelar prevista en el apartado anterior lo pondrá inmediatamente en conocimiento de la otra administración, que deberá abstenerse de ejercer esta competencia.
3. Cuando los actos o usos previstos descritos en el apartado 1 anterior se lleven a cabo *en suelo rústico, el consejo insular podrá adoptar las medidas cautelares de suspensión previstas en el artículo 150.1 de esta ley de forma inmediata*, comunicando esta circunstancia al municipio competente y requiriendo para que proceda a la adopción de las medidas encaminadas a la reparación de la realidad física alterada.
4. Cuando se lleve a cabo alguno de los actos o usos previstos en los apartados 1 ó 3 anteriores, el consejo insular correspondiente, *transcurrido sin efecto un mes desde la formulación del requerimiento a la persona titular de la alcaldía para la adopción del pertinente acuerdo municipal, o constatada la caducidad del procedimiento municipal ya incoado*, adoptará las medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada. Todo ello sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización, mediante licencia, de los actos y usos, cuando proceda.

## **Sancionador.**

### **Sección 3.ª La competencia y el procedimiento**

#### **Artículo 164. Competencia para iniciar, instruir y resolver**

1. La competencia para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores corresponde:
  - a) Al órgano municipal que resulte competente.
  - b) Al órgano competente del consejo insular cuando este hubiera adoptado las medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada de conformidad con lo previsto en el artículo 157 de esta ley.
2. En los casos de indicios de delito o falta en el hecho que haya motivado el inicio del procedimiento sancionador, la administración competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, suspendiendo la instrucción del procedimiento sancionador hasta el pronunciamiento de la autoridad competente.

Igualmente, procederá la suspensión del procedimiento desde que el órgano administrativo tenga conocimiento de la sustanciación de actuaciones penales por el mismo hecho.

## 5. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ASTURIAS

El apartado 1 del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, recoge que sus municipios recibirán la denominación de "concejos", nombre tradicional de los mismos:

**El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos, y en Comarcas. (Art. 6.1 del Estatuto de Autonomía de Asturias)**

- Decreto Legislativo 1/2004, 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.
- Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda.

**PLU. Artículo 237.** Actuación del Principado de Asturias en caso de inactividad municipal.

1. Si la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio entiende que una actuación realizada sin la preceptiva licencia constituye manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave, y el órgano municipal competente no adopta y ejecuta el acuerdo de suspensión, le advertirá en tal sentido, *requiriéndole para que adopte o ejecute el acuerdo en el plazo de un mes.*
2. Si las obras continúan a pesar del acuerdo de suspensión, o en ausencia de éste, la citada Consejería adoptará las medidas necesarias para hacer efectiva la paralización, en la medida indispensable, y hasta que se produzca una actuación municipal.

*Actuación exclusivamente subsidiaria para las medidas de suspensión de las obras.*

**Artículo 238.** Actuaciones en curso sin ajustarse a las condiciones de la licencia u orden de ejecución.

4. Cuando el Alcalde no ejercite las facultades que se le confieren en este artículo, asumirá sus funciones el titular de la Consejería competente, de conformidad con lo establecido en el artículo 237 de este Texto Refundido. (un mes)

*Actuación exclusivamente subsidiaria para el expediente de restablecimiento en obras ya finalizadas.*

**Artículo 241.** Actuaciones terminadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a sus determinaciones.

2. Durante el citado plazo de cuatro años, si el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio entiende que una actuación realizada sin la preceptiva licencia constituye manifiestamente una infracción urbanística grave o

muy grave, lo comunicará al Alcalde, requiriéndole para que, en el plazo de diez días, adopte el acuerdo previsto en el apartado anterior. Si el Ayuntamiento no actúa dentro de dicho plazo, se aplicará lo dispuesto en el artículo 237 de este Texto Refundido.

*Actuación exclusivamente subsidiaria para el expediente sancionador.*

## **SANC.**

### **Artículo 252. Procedimiento sancionador**

4. En los supuestos de infracciones graves o muy graves, cuando la expresada autoridad no actúe conforme a lo indicado en el punto anterior o diere lugar con su pasividad a la paralización de actuaciones, *el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio le advertirá de la necesidad de iniciar o concluir el expediente, señalando a tal efecto el plazo que razonablemente estime adecuado y que, en ningún caso, excederá de seis meses.*

Si un Ayuntamiento fuese advertido por el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio de la existencia de una presunta infracción y aquél no iniciara el procedimiento sancionador *en el plazo de un mes o no lo impulsara con la diligencia precisa*, de tal modo que la Consejería hubiese de suplir la pasividad municipal mediante sustitución de su inicio o conclusión, el importe de la multa que se imponga será asignado a la Comunidad Autónoma.

## **6. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE NAVARRA**

**Navarra** (en euskera Nafarroa), denominada oficialmente Comunidad Foral de Navarra.

### **Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo**

**Exposición de Motivos:** El Título V se ocupa de la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y de la disciplina urbanística, y en el mismo se mantiene con carácter general la regulación ya existente. Las novedades respecto de la Ley Foral 10/1994 se incorporan fundamentalmente en el capítulo II sobre la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido. *En primer lugar, se clarifican las competencias de la inspección urbanística, haciendo descansar el protagonismo en la órbita municipal y reduciendo las competencias inspectoras de la Administración de la Comunidad Foral al ámbito del suelo no urbanizable y de los intereses supramunicipales.*

### **Clausula general de subrogación:**

#### **Artículo 12. Subrogación por la Comunidad Foral de Navarra.**

1. El incumplimiento por una entidad local de las obligaciones impuestas directamente por esta Ley Foral facultará al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación, a

*cuenta y en sustitución de la entidad local, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica de régimen local.*

### **Expediente de restablecimiento**

#### **Artículo 201. Actividades ilegales en suelo no urbanizable (Solo en este suelo)**

Cuando se trate de obras o usos en suelo no urbanizable, terminados o en curso de ejecución, sin contar con la autorización del departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo o contraviniendo las condiciones señaladas en la misma, el citado departamento instará a la entidad local a adoptar las medidas dispuestas en los dos artículos anteriores. A fin de facilitar el ejercicio de las competencias municipales de protección de la legalidad urbanística, además de comunicar los hechos relatados con copia de los documentos de que disponga relativos a los mismos, se acompañará un informe técnico en el que se analice la compatibilidad de las obras o usos con los instrumentos de ordenación territorial y legislación sectorial. *Si la Administración Local no actuara en el plazo de tres meses, podrá hacerlo subsidiariamente el departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.*

### **Expediente sancionador**

#### **Artículo 220. Competencias**

1. Corresponde la potestad sancionadora a las Entidades Locales que tengan atribuida, por la legislación sobre Administración Local, la competencia en materia de disciplina urbanística.
2. Se reconoce asimismo la potestad sancionadora del departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo cuando se trate de infracciones cometidas en terrenos clasificados como suelo no urbanizable sin las autorizaciones a que se refiere esta ley foral, debiendo no obstante abstenerse de intervenir cuando el ayuntamiento haya tramitado el correspondiente expediente sancionador. *(no se establece plazo).*

### **Legislaciones que mantienen el término “subrogación” para articular la asunción de competencias por parte de los organismos autonómicos.**

#### **1. LA RIOJA. Ley 5/2006, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**

A pesar de la mención expresa en su Estatuto de Autonomía de competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

(Art. 8. 16. de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.)

Las competencias que se establecen en materia de restablecimiento y sancionadora se hacen aludiendo a la posibilidad de subrogación.



## **Exposición de Motivos.**

El Título VII y último de la Ley atiende al régimen de la disciplina urbanística, donde se aúna la legalización de las obras y usos que sean susceptibles de tal con la restitución de la legalidad urbanística al estado anterior a la vulneración del ordenamiento urbanístico, habilitando, cuando sea necesario, la revisión o revocación de licencias ilegales. Dicho régimen no obsta su compatibilidad con el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración competente, condición que se reconoce a los Ayuntamientos, sin perjuicio de posibilitar la subrogación, para la persecución de las infracciones calificadas como graves y muy graves, en cuyo caso el importe corresponde, como ya se indicaba en la Ley 10/1998, de 2 de julio, a la Comunidad Autónoma.

Se detallan las competencias autonómicas en el Artículo 5. Competencias administrativas.

1. Corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja la función pública de ordenación del territorio, y específicamente, la formulación, aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y de las actuaciones de interés regional, sin perjuicio de la colaboración y participación de otras Administraciones Públicas y de los ciudadanos.
2. Con carácter general, la actividad urbanística corresponde a la Comunidad Autónoma y a los Municipios de La Rioja en la esfera de sus respectivas competencias y en los términos previstos en esta Ley.

Clausula general residual en favor de los Ayuntamientos: 3. Las competencias en materia urbanística que no estén expresamente asignadas a ninguna Administración Pública en esta Ley o en cualquier otra disposición corresponderán a los Municipios.

## **Expediente de restablecimiento**

### **Artículo 214. Subrogación autonómica**

La Comunidad Autónoma podrá *subrogarse* en las competencias municipales reguladas en los artículos anteriores, si, requerido el Ayuntamiento a estos efectos, no adoptare las medidas previstas en el plazo de un mes, a contar desde el requerimiento.

Ejercicio subsidiario PLU autonómico, en cualquier tipo de infracciones urbanísticas, en el plazo de cuatro años.

## **Expediente sancionador**

### **Artículo 222. Competencias sancionadoras**

1. Corresponde al Alcalde sancionar por las infracciones leves y al Ayuntamiento Pleno por las graves y muy graves, salvo en el caso de Logroño, en que corresponderá a la Junta de Gobierno Local de acuerdo con lo previsto en la legislación básica de régimen local.

2. El Director General competente en materia de urbanismo, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, podrá subrogarse, para las infracciones graves y muy graves, en las competencias municipales (zonas verdes, espacios libres, dotaciones, equipamientos o suelo no urbanizable especial) cuando tras requerir al órgano competente del Ayuntamiento para que incoe el expediente sancionador, éste no lo tramitara o lo mantuviera paralizado por más de seis meses.
3. En todo caso, cuando la Comunidad Autónoma ejerza por subrogación o directamente competencias relativas a la protección de la legalidad urbanística, corresponderá al Director General con competencias en materia de urbanismo ejercer la potestad sancionadora.
4. El importe de las multas corresponderá a los Ayuntamientos, salvo en los casos en que el órgano autonómico hubiera iniciado y tramitado el expediente sancionador ante la inactividad municipal, siempre que hubiera precedido requerimiento al respecto.

**UN CASO PARTICULAR.** El País Vasco, su legislación urbanística contempla ante los casos de infracciones carentes de título jurídico habilitante, la impugnación de la actuación municipal ante la Jurisdicción “competente”, que podría ser la contencioso-administrativa, denunciando la inactividad municipal en el ejercicio de una potestad de obligado cumplimiento e incluso la penal, en supuestos de prevaricación omisiva.

## **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE PAIS VASCO**

**Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.**

**Modificación por Ley 2/2014, de 2 de octubre, de modificación de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.**

### **Expediente de restablecimiento**

#### **Artículo 222. Competencia supramunicipal**

Cuando no se haya adoptado acuerdo o resolución municipal en los supuestos previstos en los dos artículos anteriores, el departamento competente en materia de ordenación del territorio del Gobierno Vasco podrá formular requerimiento al alcalde para que dentro del mes siguiente a la recepción del requerimiento se proceda en la forma dispuesta en dichos artículos. En el caso de que no se atienda el requerimiento así practicado o transcurra el plazo legal sin respuesta alguna, podrá recurrirse ante la jurisdicción competente.

### **Expediente sancionador.**

#### **Artículo 241. Competencias**

1. La competencia para la incoación y la instrucción de los procedimientos sancionadores corresponde *siempre al ayuntamiento*, salvo en los supuestos de competencia de otras administraciones públicas previstos en esta ley.

2. La competencia para imponer las sanciones será la regulada en la legislación de régimen local.

**Artículo 242. Instrucción de los procedimientos.**

Se iniciarán simultáneamente los procedimientos de protección de la legalidad urbanística, incluidos los de legalización y de restauración de la realidad física alterada, y los de sanción de la infracción cometida que proceda incoar por unos mismos hechos.

**EL CASO PARTICULAR DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA**

La Constitución incluye en la DT 5 y en el Art.144 b) CE dos procedimientos para que Ceuta y Melilla puedan constituirse en Comunidades Autónomas, sin que por ello queden equiparadas a todos los efectos a las nacionalidades y regiones, que, en virtud del Art.2 CE, disfrutan de un derecho a la autonomía del que Ceuta y Melilla carecen. Aunque genéricamente cualquier procedimiento nos conduce a un mismo resultado final, esto es, una Comunidad Autónoma con un Estatuto de Autonomía como norma institucional básica, son significativas las diferencias que separan un modo y otro de acceder a la autonomía, sobre todo en lo que se refiere al principio dispositivo y al protagonismo de los territorios implicados en el proceso autonómico.

Las Cortes acordaron sendos Estatutos de Autonomía para Ceuta (Ley Orgánica 1/1995, de 13 de Marzo) y para Melilla (Ley Orgánica 2/1995, de 13 de Marzo) que si bien les confieren un régimen de autonomía, no configuran estas ciudades como Comunidades Autónomas.

Ambos Estatutos de Autonomía ofrecen una descripción de la organización y funcionamiento de sus instituciones básicas: La Asamblea, el Presidente y el Consejo de Gobierno. Unos órganos a los que, en consonancia con las especiales características de las ciudades, se les confiere un doble carácter, municipal y autonómico.

En un mismo territorio conviven dos regímenes, el municipal y el autonómico. De esta manera, Ceuta y Melilla no son sólo ciudades, ni son sólo Comunidades Autónomas; su naturaleza jurídica es dual. Por ello, se atribuye a sus órganos propios un doble carácter, municipal y autonómico, y sus normas básicas, en tanto Comunidades Autónomas serán sus Estatutos de Autonomía y en tanto municipios la legislación estatal reguladora de la Administración local.

**Artículo 21 de ambos Estatutos de Autonomía (1/1995 y 2/1995, ambos de 13 de Marzo).**

1. La ciudad de Ceuta/Melilla ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo:
  - 1.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

2. En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta/Melilla comprenderá las facultades de *administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado*, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.

La problemática suscitada por la retirada de las competencias urbanísticas a las ciudades autónomas tiene una dimensión jurisdiccional relevante durante el año 2006, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional que desestimó el conflicto en defensa de la autonomía local presentado por los Gobiernos locales del GIL. El Alto Tribunal rechaza los argumentos de la impugnación por considerar que la competencia para aprobar los PGOU corresponde a las CCAA, status institucional que no tiene una Ciudad Autónoma. La Sentencia concluye que ésta es una atribución que puede ser ejercida legítimamente entonces por el Estado.

Así se mantiene en la **Disposición Adicional tercera del R.D.Leg. 7/2015, de 30 de Octubre**, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, desde su introducción en la Ley 6/1998, de 13 de Abril, por Ley 55/1999, de 29 de Diciembre.

## CEUTA

La importante **STC 240/2006, de 20 de julio**, supuso el primer recurso ante el TC interpuesto a través de la nueva vía procesal del conflicto de defensa de la autonomía local (LO 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, arts; 75 bis y ss. LOTC) que acababa en Sentencia. Además, *aunque el conflicto suscitado tenía por objeto la competencia en urbanismo (y más en concreto la aprobación definitiva del plan urbanístico de la Ciudad, sometido desde 1999 al visto bueno del Ministerio de Fomento), la Sentencia hizo frente a la difícil cuestión de encuadrar el modelo de autonomía ceutí, después de algún auto que había ya abordado esta cuestión (ATC 2002/2000, de 25 de julio, FJ 3).*

La pretensión del gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta era la declaración de inconstitucionalidad de la previsión normativa estatal (art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modificadora de la D.A. 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones), que permite al Estado (Ministerio de Fomento en este caso) la aprobación «de facto» definitiva del planeamiento urbanístico (atendiendo a los pertinentes controles vinculantes de los órganos ministeriales).

La Sentencia parte de un análisis del contenido del propio Estatuto de Ceuta. Pero siendo éste el punto de partida, la decisión de la mayoría del Tribunal no se apoya tanto en los contenidos competenciales estatutarios ceutíes, sino que, halla la legitimidad de la potestad legislativa estatal en materia de planeamiento urbanístico en que la Constitución lo prevé como competencia de las CCAA (art. 148.1.3); al no encontrarse el territorio de Ceuta encuadrado en ninguna de éstas, debe decaer su pretensión, ocupando el espacio

de aquéllas el Estado, y ello sin título competencial constitucional o principio que lo justifique. No se invoca en esta Sentencia ni la cláusula residual del art.149.3 CE, por falta del presupuesto de este artículo (existencia de una comunidad autónoma), ni tampoco del principio de supletoriedad.

Ciertamente, el contenido del Estatuto de Ceuta regula una competencia que la propia norma estatutaria somete a la legislación estatal, lo cual hace buena la decisión del TC; es decir, es indudable que el reenvío del Estatuto a la normativa estatal no admite discusión.

Y no solo esto, el TC va más allá y se justifica asimismo la competencia estatal en materia de urbanismo (el contenido del art. 21.2 del Estatuto de Autonomía ceutí hubiera bastado) en el fundamento de que la *autonomía de la Ciudad Autónoma es de carácter municipal*, y, en materia de urbanismo, dicha competencia está sujeta en el resto del territorio español a legislación autonómica.

Hacia ahí precisamente apunta el voto particular, es decir, tanto hacia los títulos competenciales asumibles (recuérdese que Ceuta antes de 1999 venía ejerciendo la competencia objeto de la controversia en virtud de un real decreto de traspaso), como a la adecuada ubicación dentro del parámetro de la constitucionalidad respecto a las leyes ordinarias estatales, de la Ley Orgánica que «autorizó», en base al art. 144.b) CE, el Estatuto de Autonomía para Ceuta, en 1995 (LO 1/1995, de 13 de marzo).

En cuanto a si queda menoscabado el Estatuto de Autonomía de Ceuta, el art. 21.2 EACta dispone que la Ciudad Autónoma asume la potestad reglamentaria en materia de urbanismo «en los términos que establezca la legislación general del Estado». Sin embargo, siendo palmario este límite impuesto por la norma estatutaria, Ceuta «creía» haber asumido la competencia en la aprobación de los planes de urbanismo «libremente» a través del traspaso de mediante Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el que se aprobaba, en comisión mixta de traspasos, el acuerdo sobre la cesión a la Ciudad Autónoma de la aprobación definitiva, sin vinculación alguna a órganos estatales, del Plan General de Ordenación Urbana, que recae en la esfera de las competencias de potestad reglamentaria. Aquí es donde entra en juego el análisis de títulos competenciales. El voto mayoritario aborda la cuestión en negativo: un real decreto de traspaso no puede tener más valor interpretativo que la Constitución y los Estatutos, aunque se le reconozca «cierto valor interpretativo» (FJ 12). Dice el voto mayoritario que cuando se produzcan antinomias entre lo dispuesto en los reales decretos de traspasos y lo regulado en normas atributivas o delimitadoras de competencias, y no siendo posible invocar la cláusula residual del art. 149.3 CE al no existir comunidad autónoma *entiende el Tribunal que existe un interés supramunicipal (FJ 13)* en el caso de Ceuta que hace que el Estado sea el competente para legislar en esta materia en ausencia de comunidad autónoma en dicho territorio (FJ 11: «*dado que su territorio no está integrado en una comunidad autónoma, que sería la instancia competente para dictar la legislación urbanística, debe concluirse que esa competencia en materia de urbanismo en la ciudad de Ceuta sólo puede corresponder al Estado*»).

De este modo, sigue el F.J. 11 *no es ya solo la limitación estatutaria ceutí la que estaría habilitando al Estado en materia de urbanismo, sino que intrínseca y constitucionalmente, por un «efecto rebote» debe existir legislación sobre urbanismo y, a falta de comunidad autónoma con capacidad de legislar sobre la materia, es el Estado el único competente.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. Autor: Antonio Alfonso Pérez Andres (Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.S.A, año 1998).

“Licencias y Disciplina Urbanística”. Autor: Antonio Toledo Picazo. Editorial Bosch, Año 2013.

“Derecho Urbanístico Común.”. Autor: José María Baño León. Editorial Iustel.

Artículo sobre subrogación automática en el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística. Año 2015. Autora: Virginia Pérez Pino.

El Principio de autonomía local. Autora: Eva Desdentado Daroca. Editorial La Ley.

Inspección y Disciplina Urbanística. Autor: Javier Barcelona Llop. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.

“La Subrogación de la Comunidad Autónoma en las competencias locales en materia de urbanismo”.- Edit: El Consultor de los Ayuntamientos. Año 2009.

La Disciplina Urbanística, Autor: PAREJO ALFONSO, L., Iustel, Madrid, 2012.

Artículo “Competencias Locales y Autonómicas en la actual legislación urbanística”. Autor: Carles Pareja I Lozano. Revista de Derecho Urbanística y Medio Ambiente.