



MARCO JURÍDICO INTERNO DEL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL (ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE)

Ignacio SOTELO PÉREZ

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (IUCA/UCM)
Universidad Complutense de Madrid
ignaciosoteloperez@ucm.es

María SOTELO PÉREZ

Universidad Rey Juan Carlos
maria.sotelo.perez@urjc.es

José Antonio SOTELO NAVALPOTRO

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (IUCA/UCM)
Universidad Complutense de Madrid
jasotelo@ucm.es

Recibido: 12 de abril del 2020

Enviado a evaluar: 16 de abril del 2020

Aceptado: 15 de junio del 2020

RESUMEN

En la presente investigación nos aproximamos al marco jurídico interno de la realidad emanada de la Constitución de 1978, en relación con el modelo territorial español, en lo que a la Ordenación del Territorio y del urbanismo se refiere. El esquema de funcionamiento de la atribución y reparto de competencias, se concreta respecto a las materias referentes, en esta temática, de tal modo que al Estado le correspondería asumir, se le atribuiría mejor dicho, todos y cada uno de los títulos con cierta incidencia respecto a estas materias, siendo las Comunidades Autónomas (en concordancia con la asunción contemplada por sus correspondientes Estatutos Autonómicos), las que gozaría respecto a estos ámbitos de una competencia exclusiva, aunque también concurrente en lo que concierne al Urbanismo, la Ordenación del Territorio y a la vivienda. A raíz de este reparto, de esta atribución, y asunción de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y las Administraciones Locales, será la Administración General del Estado la que obtenga la contingencia de poder concurrir en aquellos procedimientos referentes al Urbanismo y a la Ordenación del Territorio de la manera que previamente haya sido recogida dentro de la correspondiente legislación relacionada con estas disciplinas.

Palabras clave: Marco jurídico, modelo territorial, competencias, Ordenación del Territorio, Urbanismo.

INTERNAL LEGAL FRAMEWORK FOR THE SPANISH TERRITORIAL MODEL (LAND MANAGEMENT, URBAN PLANNING AND THE ENVIRONMENT)

ABSTRACT

In this research we approach the internal legal framework of the reality emanating from the 1978 Constitution, in relation to the Spanish territorial model, in what refers to the Territorial Planning and urban planning. The operation scheme of the attribution and distribution of competences, is specified with respect to the referring matters, in this subject, in such a way that the State would be responsible for assuming, it would be better attributed, each and every one of the titles with a certain incidence regarding these matters, being the Autonomous Communities (in accordance with the assumption contemplated by its corresponding Autonomous Statutes), which would enjoy exclusive jurisdiction in these areas, although also concurrent with regard to urban planning, land use planning and housing. As a result of this distribution, of this attribution, and assumption of competences between the State and the Autonomous Communities, and the Local Administrations, it will be the General Administration of the State that obtains the contingency of being able to concur in those procedures referring to Urbanism and to the Territorial Planning in the way that has previously been included in the corresponding legislation related to these disciplines.

Keywords: Spatial planning, environment, territorial model, principle of territorial unity.

CADRE JURIDIQUE INTERNE DU MODÈLE TERRITORIAL ESPAGNOL (GESTION DES TERRES, PLANIFICATION URBAINE ET ENVIRONNEMENT)

RÉSUMÉ

Dans cette enquête, nous abordons le cadre juridique interne de la réalité émanant de la Constitution de 1978, par rapport au modèle territorial espagnol, dans ce qui se réfère à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Le schéma de fonctionnement de l'attribution et de la répartition des compétences, est précisé en ce qui concerne les renvois, à ce sujet, de telle sorte que l'État serait responsable d'assumer, il vaudrait mieux, chacun des titres avec une certaine incidence en ce qui concerne ces questions, à savoir les communautés autonomes (conformément à l'hypothèse envisagée par leurs statuts autonomes correspondants), celles qui jouiraient de ces domaines de compétence exclusive, bien que concurrentes également en ce qui concerne l'urbanisme, l'aménagement du territoire et le logement. Du fait de cette répartition, de cette attribution et de la prise en charge des compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes, et les Administrations Locales, ce sera l'Administration Générale de l'Etat qui obtiendra l'éventualité de pouvoir se rallier aux procédures relatives à l'Urbanisme et à l'Aménagement du territoire de la manière qui était auparavant incluse dans la législation correspondante relative à ces disciplines.

Mots-clés: Cadre juridique, modèle territorial, compétences, aménagement du territoire, urbanisme.

1. INTRODUCCIÓN

La denominada "sostenibilidad territorial" en nuestro país debe basarse en una política medioambiental renovada, adaptada a la nueva problemática territorial, económica y social de España. Todo ello sin olvidar que, al tratar de las denominadas Políticas Medioambientales, el derecho del acceso al Medio Ambiente, desde el ámbito de la sostenibilidad, se integra en el contexto del derecho a la salud, si bien, a lo largo de los últimos años, se ha tendido a tratar el Medio Ambiente, la Ordenación del Territorio y el urbanismo como integrantes del denominado derecho medioambiental ("derecho fundamental entendido como un todo"). Al tratar de la sostenibilidad y del medio ambiente en el contexto de los modelos de organización y desarrollo regional de actuación contradictoria, antes de estudiar lo que supone el espacio o el paisaje, nos encontramos con el siempre complejo mundo del desarrollo y del subdesarrollo. El profesor Casas Torres planteó el problema señalando que el subdesarrollo es un estado cultural, una mentalidad, no sólo una o varias estadísticas, basadas en la distancia tecnológica y económica que separa a los países desarrollados de los subdesarrollados, en la idea de que la "brecha" cada vez es mayor, presentando que ambos grupos de naciones tienen, o mejor, tenían antes de las consecuencias derivadas de la globalización, y en los momentos presentes, mirando hacia el futuro, la desglobalización, repetimos tienen o tenían distintas mentalidades y diferentes escalas de valores.¹ Hoy, la tecnología y el progreso deben de ser valorados, no obstante, como una condición previa para avanzar hacia una sostenibilidad medioambiental.²

Si partimos de los magníficos estudios realizados por el profesor R. Santos Díez -según el cual es una cuestión esencial para la correcta comprensión de las cuestiones relacionadas con la división de competencias en España, en materia relacionada con el modelo territorial-, en relación con la ordenación territorial, el urbanismo y el medio ambiente debemos señalar, en primer lugar, que a las Comunidades Autónomas les corresponderían ejercer la competencia para poder legislar sobre cuestiones relacionadas con el planeamiento urbanístico, y la disciplina y también la gestión urbanística, ocasionándose por ello la circunstancia según la cual esa competencia considerada como ejecutiva, es decir que comprendería una ejecución marcadamente administrativa tanto del planeamiento, como de la disciplina y de la gestión urbanística, dejándose de igual modo a los municipios el papel y relevancia primordial que les asigna la correspondiente Ley de Bases del Régimen Local. En segundo lugar, se nos muestra como esa competencia de carácter exclusivo que le corresponde a las Comunidades Autónomas respecto a esta materia (Urbanismo), se encontraría limitada por esas otras competencias respecto a materias distintas, que también son exclusivas o pertenecientes al ámbito estatal (citándose en esta obra citada algunos ejemplos de materias que le correspondería la competencia exclusiva al Estado como son las valoraciones del suelo, las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y también del cumplimiento de los deberes constitucionalmente establecidos, o las materias relativas a las infraestructuras de carretera, entre otras. Y, en tercer

¹ Casas Torres, J.M. (1982). Población, desarrollo y calidad de vida., Madrid., Ediciones RIAL., 491 págs.

² Norberg, J. (2017). Progreso. 10 razones para mirar al futuro con optimismo., Barcelona., Edt. Deusto/Edt. Planeta., 318.

lugar, resaltar la idea según la cual, a las Comunidades Autónomas no solamente les correspondería la competencia exclusiva sobre la materia del Urbanismo, sino que también tendrían la competencia exclusiva sobre la disciplina concerniente con la Ordenación del Territorio, mostrándose de igual modo, como dicha competencia (al igual que sucedería con el tema referente al Urbanismo), quedaría limitada a su vez por las competencias (exclusivas o compartidas), en definitiva que guardan y tienen un interés bien legislativo, bien ejecutivo para el Estado. Desde esta perspectiva, los ámbitos legislativos y ejecutivos (respecto a estas cuestiones referidas al Urbanismo, a la Ordenación del Territorio y al Medio Ambiente), que le corresponden, al Estado en general, y, a las distintas Comunidades Autónomas, en particular, se concretan en las cuestiones siguientes; a saber³:

A las Comunidades Autónomas les corresponden el ejercicio de sus determinadas competencias exclusivas legislativas respecto al Urbanismo y la Ordenación del Territorio, y ejecutivas esencialmente en materia de Ordenación del Territorio, ya que cuando nos fijamos en el tema del Urbanismo, se ha de precisar que dicho aspecto le compete su ejercicio, esencialmente a los municipios, aspectos todos ellos que las Comunidades Autónomas han de coordinar con las correspondientes competencias asignadas y consideradas como exclusivas del Estado (siempre eso sí, con la debida consideración de las competencias municipales).

Por otra parte, al Estado tras la aprobación de la Constitución de 1978, se le ha relegado respecto a la posibilidad de legislar en materia de Urbanismo, y también en relación a la Ordenación del Territorio, ya que dicha capacidad legislativa se le ha otorgado exclusivamente a las diferentes (y complejas) Comunidades Autónomas, reconocidas dentro de la organización territorial del Estado. Estado, no obstante, que si que puede legislar en relación a aquellas materias en las que en virtud de las atribuciones tanto exclusivas como compartidas que establece la Carta Magna, ha podido dictaminar las bases; de ahí que al Estado le pueda competir legislar en diferentes materias, que sin tener que ver específicamente con el Urbanismo o la Ordenación del Territorio, tiene atribuidas competencias compartidas y exclusivas con cierta incidencia territorial, es decir, que influyen por una parte respecto a los contenidos de los derechos de propiedad, y por la otra, en cuanto que afectan bien al funcionamiento, bien a la estructura del territorio.

Dichas explicaciones deben de ser consideradas dentro del marco jurídico legal pertinente con el Urbanismo y con la Ordenación del territorio, principalmente por las implicaciones prácticas que dicha normativa detenta tanto en los procesos de elaboración primero, ejecución después, de los instrumentos incardinados a Ordenar el Territorio, así como sobre la actividad de la planificación y de la ejecución de todas aquellas infraestructuras cuya competencia recae sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado⁴. Esa pretendida y necesaria unión y vinculación de los marcos competenciales por un lado, y de las diferentes modalidades de normativas aplicables a la materia relacionada con el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, ha sido complementada en estas últimas décadas por los pronunciamientos e interpretaciones de nuestro Tribunal Constitucional, cuyo reflejo esencial cabría denotarse en dos sentencias que han tenido una cierta

³ Santos Diez, R. (2000). Ordenación del Territorio. Marco Jurídico de la Planificación Territorial en España. E.T.S. De Ingenieros De Caminos, Canales y Puertos. Madrid.

⁴ Santos Diez, R. (2000). Ordenación del Territorio. Marco Jurídico de la Planificación Territorial en España. E.T.S. De Ingenieros De Caminos, Canales y Puertos. Madrid.

trascendencia sobre esta temática correspondiente con el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, me refiero a la Sentencia del máximo intérprete de la Constitución anteriormente citada 61/1997; y la sentencia 164/2001. Si nos detenemos en el análisis de la primera de ellas la **Sentencia 61/1997**, contempla dentro de su fundamentación jurídica como «*Esta misma visión sistemática, unitaria y coherente, del **bloque de la constitucionalidad** fue recogida en el Preámbulo de la **Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, refundida en el T.R.L.S.**: "La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente ..., ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la **Ley vigente (preconstitucional)**, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional." (cfr. núm. II). Concepción sistemática ésta que, como tal y en principio, comparten los recurrentes, aunque discuten la concreta plasmación que ha tenido en el T.R.L.S.»(F.J.6); siendo a su vez la **Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001**, la que mostraría (entre otras muchas cuestiones) que «*Distinto es nuestro fallo en relación con el reproche de falta de precisión en la **identificación de los concretos títulos competenciales que amparan los distintos preceptos de la LRSV**. Frente a la confusión de los recurrentes debemos distinguir con claridad, cual hicimos en nuestra reciente **STC 233/1999**, de 16 de diciembre, FFJJ 4 a) y 5, entre el deber estatal de identificar formal y expresamente sus normas básicas (que este Tribunal viene exigiendo desde la **STC 69/1988**, de 30 de marzo, FJ 6) y la inexistente obligación del legislador de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes. No exige el caso que este Tribunal enjuicie ahora si la obligación de identificación expresa de las normas básicas es o no extendible a las normas de "condiciones básicas", cuya distinción respecto de las "normas básicas" ha quedado trazada en nuestra **STC 61/1997**, FFJJ 7 y 12 a). Baste ahora con declarar que, no existiendo un **deber estatal de nominar sus títulos competenciales, ninguna relevancia constitucional puede tener (ni desde el punto de vista competencial, ni desde el de la seguridad jurídica) que la Disposición final única LRSV enuncie cumulativamente los títulos competenciales en que el propio Estado considera apoyados los distintos preceptos de la LRSV. Esta conclusión general anuncia ya que el motivo de inconstitucionalidad específicamente formulado por el Parlamento de Navarra carece de todo fundamento. Es claro que la mayor o menor precisión de la Disposición final única LRSV, en su invocación del art. 149.1.8 CE, en nada altera, condiciona, ni limita las competencias de la Comunidad Foral de Navarra sobre Derecho civil, que vienen **definidas por el bloque de la constitucionalidad** y no por la Disposición final única LRSV»(Antecedente 56.3)⁵. Sentencias que nos sirven****

⁵ Boletín Oficial del Estado (2001). Núm. 194, de 14 de agosto de 2001, páginas 9 a 45. Sección: T.C. Suplemento del Tribunal Constitucional. Departamento: Tribunal Constitucional Referencia: BOE-T-2001-15937. Pleno. Sentencia 164/2001, de 11 de julio de 2001. Recursos de inconstitucionalidad 3004/98, y 3182/98 (acumulados). Promovidos por el Parlamento de Navarra; ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad; planeamiento general y de desarrollo; acción pública y participación privada; reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento; participación pública e información urbanística; clasificación del suelo; facultades y deberes urbanísticos de los propietarios de suelo; consolidación

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente
2020, Volumen 21, número 1: 122 - 158

del suelo urbano; cesiones de aprovechamiento; derecho de consulta; autorización de usos y obras de carácter provisional o de interés público; valoración de los terrenos; expropiaciones urbanísticas; derecho de reversión; indemnizaciones; Ceuta y Melilla; territorios insulares; Disposiciones transitorias. Nulidad parcial e interpretación de la Ley. Voto particular. Por medio de esta Resolución 164/2001, que dictó el Pleno del Tribunal Constitucional, se declararía inconstitucional a tenor de lo establecido y recogido dentro de la Carta Magna de 1978, una serie de disposiciones, artículos correspondientes con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley del Suelo de 1998). Esta inconstitucionalidad correspondería con una serie de intromisiones competenciales acometidos por parte de las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, respecto al Urbanismo. Dentro de esta resolución habría que especificar la relevancia del voto particular emitido por el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3004/98, 3144/98 y 3182/98, en el que se formularía que *«Es cierto que esta Sentencia no continúa la **tendencia reduccionista de las competencias estatales, al modo como lo hizo la STC 61/1997**; sin embargo, invoca con reiteración afirmaciones de esta última, en la que se apoya. **A esa STC 61/1997 formulé un extenso Voto particular discrepante. No puedo compartir ahora lo que resulta ser una consecuencia, o mero reflejo (si bien con una dosis de reacción estimable), de lo que, a mi entender, es un tratamiento equivocado de las competencias en materia de urbanismo y una visión errónea del sentido y alcance del art. 149.1.1 CE. Ratifico, en suma, lo que afirmé en mi Voto discrepante a la STC 61/1997, tanto sobre esas dos cuestiones (competencia en urbanismo e interpretación del art. 149.1.1 CE) como acerca de la supletoriedad del derecho estatal respecto al derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE)**»*; voto particular cuya significación fundamental reside en haber impedido (en un cierto modo) la denominada liberalización del mercado del suelo en nuestro país. Respecto a esta última cuestión resulta ilustrativo la obra de Bassols Coma, M. (2012). Titulado: Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre. En Cuadernos de Derecho Local (QDL). Número 30. Fundación Democracia y Gobierno Local. Págs. 37 a la 57. ISSN: 1696-0955. La cuestión de la liberalización del denominado como "suelo ocupado", en España, se convertiría en polémica alrededor de los años noventa del pasado siglo, cuando entorno a un artículo periodístico realizado por el ex ministro de Economía y Hacienda D. Carlos Solchaga (por entonces presidente en el Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista), publicado el 7 de octubre de 1993, en el periódico el país, rubricado bajo el título el "Intervencionismo y poderes públicos: el mercado del suelo",. [Continuando entre otras muchas cuestiones afirmando que:] La especial normativa española, que se caracteriza por un intervencionismo extremo, arranca en 1956. Esa ley deja sin capacidad de acción al propietario y traslada todas las decisiones a la autoridad urbanística. La ley pretende acabar con la voracidad de los propietarios que están interesados sólo en el lucro y pasa la decisión a las autoridades que son las que buscan el interés público.[Prosiguiendo en su trabajo que:] En España se ha otorgado a la discreción de la autoridad urbanística la denominación de "planes", lo que sugiere una cierta idea de estabilidad, pero en la práctica los llamados "planes" son absolutamente cambiables. [e introduciendo de igual modo dentro de sus razonamientos como] Otro de los efectos perversos del sistema actual es que la Administración ha concentrado todos sus esfuerzos y sus recursos personales y de todo tipo en las actividades de prohibición y autorización y no en las de vigilancia, control y sanción. En definitiva, se ha sustituido a los operadores económicos en cuanto a decidir qué, cómo y cuándo hacer las cosas y se han descuidado las funciones propiamente públicas. Esta sustitución de papeles ha provocado la aparición de las llamadas urbanizaciones ilegales y en general ha permitido una actitud generalizada de incumplimiento de la ley, cuyos efectos nada tienen que ver con los que produciría el juego de la competencia con pleno respeto a normas objetivas. La liberalización no significa ausencia de normas ni, mucho menos, su incumplimiento». Pronunciándose dicho autor sobre un aspecto, el de la liberalización del suelo, que se habría convertido en el núcleo central de los debates legislativos, ideológicos, y tal como demostraría este artículo periodístico mencionado, también político entorno a la temática relacionado con el Urbanismo. Estas denominadas polémicas tendrían un recorrido temporal que comprendería los hechos correspondientes con la aparición en un primer momento del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por la cual se concluiría con el calificado como "intervencionismo administrativo", en post de una liberalización del suelo que era comprendida como una cuestión que difería sensiblemente con el mencionado intervencionismo. Posteriormente tras el surgimiento en año 1993 del Informe del Tribunal de Defensa en el que se albergaría una apreciación crítica de todo lo concerniente con la legislación urbanística de cada uno de los diferentes periodos históricos, así como la vigente hasta la fecha, la susodicha liberalización del suelo empezaría a ser entendida con las necesidades de incorporar la competencia dentro del mercado concerniente con el suelo. Fruto de esta apreciación crítica, sería la conformación en ese mismo año de 1993, de la denominada como

“Comisión de Expertos sobre Suelo y Urbanismo”, que finalmente terminaría de realizar sus ocupaciones con el “Informe sobre Suelo y Urbanismo en España” (comúnmente reconocido como el Documento de Salamanca). Más adelante con el advenimiento de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística en la Comunidad Valenciana (posteriormente derogada por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana; siendo esta última a su vez derogada por Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana), se empezaría a materializar la figura del denominado como “agente urbanizador” apoyado en los supuestos de libertad de empresa (encasillados en la regla de la libre competencia), y en contra del modelo tradicionalmente aplicado del derecho de propiedad; cuestiones todas ellas que darían paso a un nuevo modelo (alternativo al economicista) de liberalización. Todo este periodo concluiría con el pronunciamiento de relevantísima trascendencia como es la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, la cual sin que en su fundamentación jurídica apareciera mención expresa alguna a la mencionada liberalización del suelo, declaró rotundamente la inconstitucionalidad del Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), por motivos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas a razón de la materia concerniente con el Urbanismo y el Derecho de Propiedad, lo que iba a dar lugar a la aparición de una serie de modelos novedosos concernientes con el urbanismo (sobre todo el relacionado con el de las distintas autonomías), que trastocarían y cambiarían por completo los contenidos de aquellas atribuciones competenciales hasta ese momento le correspondían al Estado. El plano legislativo iba a verse trastocado tras la llegada en 1996 de un nuevo partido político al poder, dando por ello oportunidad a que la liberalización del suelo fuera comprendida desde la perspectiva fundamental de una «simplificación administrativa del proceso urbanístico, reducción de la discrecionalidad en la clasificación del suelo no urbanizable, y facilitación del incremento de la oferta del suelo urbanizable, como fórmula para abaratar el precio del suelo y la vivienda», aspectos todos ellos que se verían regulados, mejor dicho representados por dos cuerpos normativos como fueron el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales; la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales ambas de carácter urgente y finalmente con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, como una ley imprescindible y básica para la regulación de los aspectos urbanísticos. Siguiendo esta línea de investigación, el autor mencionado prosigue con el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, y como entre sus líneas (en concreto y para ser más exacto inserto entre los contenidos de su preámbulo), albergaba ciertas posturas críticas con los modelos anteriormente mencionados concernientes con la liberalización, al mostrar como « *El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha-tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso*». Todas y cada uno de estos precedentes (normativos algunos, otros no), nos muestra este autor citado, no serían superados puesto que tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2011, de 14 de septiembre, se declararía la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, con lo que se volvería a poner en boca, la temática concerniente con la «liberalización del suelo en cuanto justificación del procedimiento de utilización del instrumento extraordinario del decreto-ley». Dicha Sentencia encontraría un sentido más amplio dentro del voto particular que formulaban los Magistrados don Javier Delgado Barrio y don Manuel Aragón Reyes respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5023- 2000, y en el que se esclarecía que «*consideramos que el Estado debe tener la potestad de dictar normas de carácter supletorio del Derecho autonómico cuando sea necesario para asegurar la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de sus derechos; o cuando sea necesario para reaccionar frente a la inactividad autonómica, en el supuesto de que se trate de una materia compartida, porque de otro modo se estaría reconociendo a las Comunidades Autónomas un poder para neutralizar la **competencia estatal** por la vía de no ejercer la competencia para el desarrollo y ejecución de la ordenación básica establecida por el Estado [...]*En definitiva, pues, y sobre la premisa de nuestra discrepancia con la doctrina sentada en la STC 61/1997, resulta claro que han de aplicarse en esta materia, rectamente entendidos, los títulos constitucionales que acabamos de indicar y que

para sustentar la trascendencia de analizar conjuntamente los títulos competenciales propios de la materia urbanística y de Ordenación del Territorio, en relación con el Medio Ambiente, junto con la normativa aplicable a dichas materias,

*otorgan cumplida cobertura competencial al Estado para dictar las normas urbanísticas incluidas en el decreto-ley recurrido, lo que implica la íntegra desestimación del motivo del recurso que atañe a la **competencia estatal**[...]la modificación del art. 9.2 LRSV encuentra claro encaje en la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. En virtud de este título competencial, el Estado no puede agotar la regulación de los derechos, pero sí delimitar el contenido primario del derecho constitucional en cuestión, esto es, las posiciones jurídicas fundamentales que sean necesarias o imprescindibles para garantizar la igualdad, y ello incluye no sólo las facultades primarias, los deberes fundamentales y los límites esenciales del derecho, sino también ciertos elementos previos[...]sobre la premisa de la aceptación de la doctrina de la STC 61/1997 habría que declarar la falta **de competencia estatal**, dada la estrecha conexión del inciso introducido por el Real Decreto-ley 4/2000 con la redacción inicial del art. 16.1 LRSV [...]Finalmente, en cuanto a la necesidad de que el instrumento de planeamiento presentado se someta al trámite de información pública, que puede efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento, cabe señalar que la previsión del trámite de información pública encuentra cobertura en la **competencia estatal** para dictar normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), entre las que, como dijimos en la STC 61/1997, FJ 25 c), se encuentran las garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de disposiciones administrativas que afectan a los ciudadanos. Y la regulación de una facultad de iniciativa a favor de quien promueva el planeamiento para efectuar el trámite de información pública constituye una regulación especial del procedimiento administrativo en el ámbito del urbanismo que además de enmarcarse en el art. 149.1.18 CE, puede regularse por el Estado ex art. 149.1.1 CE en cuanto garantía conexa al derecho de propiedad (art. 33 CE) en su vertiente de derecho a urbanizar [STC 61/1997, FJ 25 a)]. Más aún, resulta manifiesto que se trata también de una medida favorecedora de la flexibilización y agilización del proceso de transformación urbanística de terrenos y, en definitiva, de la urbanización del suelo, que es adecuada para la consecución de los objetivos de dirección de la economía a la que responde la regulación y que se inscribe en la **competencia estatal** del art. 149.1.13 CE[...]En conclusión, de haberse entrado en la Sentencia de la que discrepamos a examinar las alegaciones de los Diputados recurrentes sobre la pretendida falta de **competencia estatal** para aprobar las medidas contenidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, y dado que nuestra posición principal es el apartamiento de la doctrina de la STC 61/1997, habría sido procedente desestimar este motivo de impugnación, declarando que el Estado es competente para establecer las modificaciones de los arts. 9.2, 15.2 y 16.1 y 3 LRSV en el sentido que lo hace el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, por lo que no existe infracción del orden constitucional de competencias»; cuestiones todas ellas que la obra aquí aludida, resume y remarca como una forma novedosa de interpretar la materia urbanística y en concreto en lo relacionado con las cuestiones concernientes con las competencias estatales sobre esta temática (lo que culminaría con una refutación sostenida por este Tribunal Constitucional durante más de una década). Para concluir esta contextualización de la liberalización del suelo, resulta interesante incluir todas y cada una de las normas estudiadas en este trabajo, las cuales permiten conocer la evolución legislativa de esta materia, entre las que se citan los periodos comprendidos en primer lugar, Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, y Ley 7/1997, de 14 de abril: su declaración parcial de inconstitucionalidad por la STC 178/2004, de 21 de octubre; el segundo lugar, el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de modificación de determinados artículos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones; en tercer lugar, la conversión del Real Decreto-ley 4/2000 en Ley parlamentaria durante el periodo 2000 al 2003. En cuarto lugar, la modificación de la Ley 6/1998 por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre. En quinto lugar, El Acuerdo sobre Suelo y Vivienda de la Conferencia Sectorial. En sexto lugar, Derogación definitiva de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, y mantenimiento de la vigencia formal del artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio. En séptimo lugar la relevancia de la Sentencia 137/2011, de 14 de septiembre, por la que se declara la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, por no concurrir el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad para su promulgación. Y en octavo lugar, la ya descrita Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2011: una nueva interpretación de las competencias estatales en materia de urbanismo y la crítica a la doctrina de la STC 61/1997, junto con el rotular emitido por los Magistrados aludidos. En resumidas cuentas lo que pretende este autor en este trabajo, es mostrar de la forma más completa posible, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2011, de 14 de septiembre, al declarar la inconstitucionalidad, el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, favorecería a que se reabriera los debates, las polémicas, el estudio, y los análisis de la liberalización del suelo, pero desde una perspectiva esencialmente legislativa, describiendo para ello la situación que durante la última década se ha vivido en España en torno a esta temática referenciada.*

ya que de estos pronunciamientos (así como de muchísimos otros), se evidencia el desarrollo de la planificación territorial de España, y cuyos resultados se recogen a través del denominado "marco jurídico interno de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo", es decir, a través de lo regulado dentro de los marcos constitucionales y legales aplicables a dicha planificación territorial⁶.

El resultado de este análisis conjunto, distribución de competencias, de títulos y atribuciones competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, junto con la normativa aplicable a cada entidad territorial determinada, y por cada poder - estatal o autonómico específico-, se traduce en una realidad jurídico-territorial que, en lo que se refiere al urbanismo, a la ordenación del territorio y el medio medioambiente, tratamos a continuación.

⁶ Santos Diez, R. (2000). Ordenación del Territorio. Marco Jurídico de la Planificación Territorial en España. E.T.S. De Ingenieros De Caminos, Canales y Puertos. Madrid. Podemos regresar de nuevo al estudio relacionado con el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, realizado por este autor, debido al análisis descriptivo elemental, por el que pormenoriza esquemáticamente y de manera general el ámbito jurídico constitucional que regula la planificación territorial del conjunto de la nación. En la parte superior de la (pongamos, hipotética) **pirámide normativa**, se encuadra los contenidos albergados en la **Carta Magna de 1978**, relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas (recordemos en este sentido el anteriormente analizado y expuesto, Título VIII de la Ley de Leyes, y en concreto los artículos correspondientes al mismo 148 a la asunción de competencias de las Comunidades Autónomas, según la lista de materias enumeradas en esta disposición; así como el artículo 149 de la Norma Fundamental, en el que se recogen las competencias en este caso que puede asumir el Estado, respecto a las materias enumeradas en dicho precepto). Posteriormente un escalón más abajo, se alberga la normativa, las **leyes procedentes del Estado** respecto a la materia de Urbanismo y de Ordenación del Territorio (entre las que se pueden recordar las aludidas leyes del suelo y sus correspondientes reformas, desde la primera de 1956, hasta la actualmente vigente del año 2015). Dentro del mismo nivel, pero un escalafón diferente (por el hecho del reparto competencial antes mostrado), nos encontramos de igual modo las leyes de las distintas Comunidades Autónomas relativas al Urbanismo y a la Ordenación del Territorio. En este orden, tanto la Constitución, como las leyes originarias del Estado, o de las Comunidades Autónomas concernientes con esta materia se encontrarían remarcadas, encuadradas dentro de la misma delimitación conceptual denominada como el **Marco Constitucional y también Legal**. En un escalafón diferente, situado dentro de esta pirámide normativa en un escalafón inferior que al que concierne a todo el Marco Constitucional y Legal, el autor difiere los denominados como **Instrumentos de Planeamiento Territorial** (distinguiéndose entre su desarrollo por una parte de su ejecución por la otra), y que comprenden de manera separada a los **Instrumentos de Planeamiento Territorial en general** (esto son los Instrumentos de correspondientes con la legislación estatal; y los Instrumentos de la legislación correspondiente con las Comunidades Autónomas, y los Instrumentos tipo); así como el **Planeamiento Territorial y Urbanístico**, entre el que también se difiere tanto su desarrollo como su ejecución (comprendiendo esta parte la incidencia del Planeamiento Territorial en los Instrumentos de Planeamiento General, es decir las cuestiones de una incidencia mayor sobre el territorio, y las cuestiones vinculados de manera más exhaustiva con el Urbanismo y con la Ordenación del Territorio; al igual que los desarrollos y las ejecuciones correspondientes con el Planeamiento Territorial, en consecuencia se nos muestra y citan los Planes Parciales, los Programas de Actuación Urbanística, los Planes especiales, entre otros muchos). Y finalmente ya en la parte inferior, el autor diferencia como parte de este marco legal de la planificación del territorio, aquellos ámbitos vinculados con la denominada como **Legislación de Carácter Sectorial** (entre los que diferencia los primordiales leyes de carácter sectorial del Estado con incidencia territorial, es decir las infraestructuras relacionadas con las carreteras, la costa, o las aguas y recursos hídricos; al igual que aquellos aspectos principales de naturaleza conceptual; o también las denominadas relaciones de tipo interadministrativo en aquellas actuaciones que guardasen cierta incidencia territorial).

2. SITUACIONES EN EL REPARTO COMPETENCIAL

La materialización de las políticas urbanísticas, de ordenación del territorio, y, medioambientales en nuestro país ha constituido todo un enorme reto tanto para los poderes centrales de la nación, como para los que representan a las diferentes Comunidades Autónomas, que la conforman. De hecho, desde el primer momento en el que se instauró el hoy vigente modelo social y democrático de derecho, las Comunidades Autónomas, y en concreto sus respectivos Estatutos de Autonomía (los que algunos han venido a denominar como de "primera generación"), tuvieron que enfrentarse a las nuevas circunstancias por las que el país estaba pasando, con la dificultad de no contar con una consolidada instrumentación jurídica aplicable idóneamente a los diferentes escenarios y casos concretos. En este contexto, el estudio de la distribución de competencias, atiende al marco constitucional, recogido dentro del Título VIII, de la Carta Fundamental, y que aplicado como es debido a la realidad de la materia ante la que nos encontramos, queda relatada de la manera que seguidamente se describe.

2.1. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Respecto al tema tratado, el Estado y/o la Comunidades Autónomas pueden asumir ciertas competencias diferenciadas como de *exclusivas* (en donde una única administración asume las competencias respecto a la legislación básica, la legislación de desarrollo, de ejecución o simplemente reglamentaria), competencias *compartidas* (atribuidas a administraciones distintas, de manera valga la expresión compartida, por ejemplo comúnmente se suele atribuir al Estado la posibilidad de determinar el régimen básico, dejándose a las Comunidades Autónomas la ejecución únicamente de las normas del Estado, o conjuntamente su desarrollo y ejecución)⁷ o bien *concurrentes* (es decir, competencias que al ser atribuidas de

⁷ Canosa Usera, R. (2000). Constitución y Medio Ambiente. Editoriales: Ciudad Argentina & Dykinson. Madrid. En relación con esta pauta consistente en atribuir las bases al Estado (régimen básico estatal), y el desarrollo y ejecución a las Comunidades Autónomas (de la ley del Estado, a las autonomías), se asemeja y es perfectamente confrontable a la situación de reparto de competencias que se producen a causa de la materia relacionada con el Medio Ambiente. Como bien nos muestra este autor, la materia que concierne al medio ambiente, además de ser un "bien" constitucionalmente reconocido, también resulta ser una temática sujeta a distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, En relación a este "bien" constitucionalmente reconocido que es el Medio Ambiente cabe señalar como al Estado se le atribuye la potestad de dictar aquella legislación calificada como de básica, dejándose a las Comunidades Autónomas la posibilidad de dictar las denominadas normas adicionales de protección (cuestión que la Carta Magna de 1978, regula a partir del artículo 149.1.23, siendo el precepto 148.1.9, el que determina las asunciones por parte de las Comunidades Autónomas de las cuestiones concernientes con la gestión y a protección del Medio Ambiente. Resulto esencial en esta materia el papel de los Estatutos Autonómicos, ya que en los mismos desde los primeros años, quedaron recogidos competencias a favor de las Comunidades Autónomas, no albergadas en la Norma Fundamental, destacándose en este orden la Ley Orgánica 1/1999, ya que desde la aparición y aprobación de la misma, hasta adelante, dichas competencias nuevas en favor de las Comunidades Autónomas, irían a generalizarse, además de los repartos concernientes con facultades legislativas, con que la uniformidad respecto a las limitaciones de competencias autonómicas irían estableciéndose poco a poco en nuestro sistema autonómico. Estas capacidades estatutarias, se incardinaron a ocupar las cuestiones concernientes con los espacios naturales de un lado, y de las facultades para dictar normas de desarrollo legislativo de la legislación básica del otro. **El Tribunal Constitucional se pronunciaría a este respecto a través de la Sentencia 102/1995, de 26 de junio**, en el que se mostraba en primer lugar como en lo relacionado con los espacios naturales, y sus títulos competenciales «Este esquema primario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la protección del

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente
2020, Volumen 21, número 1: 122 - 158

medio ambiente se complica aun más por su necesaria coexistencia con otros títulos competenciales, unos afines y otros colindantes. En el primer grupo han de clasificarse, ante todo, los espacios naturales cuya protección asumen como competencia exclusiva las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra y Valencia. Los espacios naturales protegidos y el régimen de las zonas de montaña se encuadran también dentro del desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales. Así ocurre con Asturias (art. 11.2), Cantabria (art. 23.1), Castilla-La Mancha (art. 32.2), La Rioja (art. 9.4), Madrid (art. 27.2 y 11). La configuración de los espacios naturales protegidos como objeto de la competencia exclusiva de ciertas Comunidades Autónomas les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente. En virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente[...]. El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente "transversal" por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10ª y 11ª C.E.) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su "vis expansiva", ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora.»(F.J.3); Determinándose en un primer momento como la temática concerniente con la materia de espacios naturales, pese a su aspecto de título exclusivo competencial, se entendería como compartido, ya que el Estado bien podría tener incidencia a través de su propia legislación básica. En un segundo lugar, dicho pronunciamiento hace mención a la cuestión vinculada con el desarrollo legislativo de la legislación básica, al dictaminar «Así pues, las bases y su desarrollo se integran en un mínimo sistema normativo; son competencias horizontales, fundamentalmente, la planificación económica y la planificación física, como la ordenación territorial. La Ley recurrida supone una invasión competencial en la ordenación del territorio, en cuanto que los planes en ella previstos se imponen a los instrumentos de ordenación territorial. Se resumen a continuación las competencias de las CC.AA. en materia de protección de medio ambiente, comenzando por la de dictar normas adicionales de protección. La competencia estatal de dictar la legislación básica sólo actúa respecto de los recursos naturales no mencionados expresamente en las listas constitucionales o estatutarias. Por lo que respecta a las competencias ejecutivas o de gestión, la ley impugnada excede de las competencias estatales en su art. 19.1, y en el art. 21 se realiza una atracción competencial de gestión ajena a la potestad legislativa del Estado. Las competencias de gestión han sido asumidas en exclusiva por la Comunidad Autónoma de Galicia (arts. 27.30 y 37 E.A.G.). Por ello, los arts. 19 y 21.3 están viciados de incompetencia. Lo previsto en este último constituye, se asegura, una actividad propia de las competencias de gestión o ejecutivas que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia»(F.J.7). Dicha Sentencia 102/1995, de 26 de junio, también haría referencia a los ámbitos vinculados con el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, refiriéndose a este respecto como « La competencia de ordenación del territorio -asumida como exclusiva- es la de objeto más amplio (arts. 3 y 12 de la Ley del Suelo y STC 77/1984), de modo que afecta al mismo espacio físico que la competencia relativa al medio ambiente. De ahí que frente a esta más amplia competencia de ordenación del territorio no podemos distinguir la medio-ambiental, de forma que no se desdibuje en otra más amplia, si no es por su finalidad. La competencia sobre ordenación del territorio se refiere a todas las actividades humanas que sobre él se pueden ejercer, procurando su urbanización y la correcta delimitación de usos y actividades para conseguir el progreso económico y la adecuada calidad de vida [...] lleva a concluir que la competencia de ordenación del territorio, en cierta manera, refuerza la de medio ambiente y, desde luego, nunca sería posible ningún tipo de ordenación o planeamiento que con finalidad medio-ambiental y con olvido de toda solución cooperativa se impusiese a la potestad de la Junta de Andalucía de ordenar su territorio, más allá del establecimiento de los preceptos generales de la legislación básica de medio ambiente[...] los planes de ordenación del territorio o urbanísticos, pues esta competencia autonómica es -se reitera- exclusiva, de modo que la solución no puede ser nunca la sumisión pura y simple de estos instrumentos a los medio-ambientales. La solución habría de alcanzarse, más bien, a través de soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias (STC 77/1984) »(F.J.4); siendo dicha sentencia rotunda en cuanto que « el urbanismo, por su propia esencia, que consiste en la ordenación del suelo, guarda desde siempre una relación

manera fundamental a una sola Administración, pueden entrar en disputa, o por el contrario relacionarse con diferentes competencias de carácter propio de una administración diferente cuyo objeto, aunque diferente resulte en cierto sentido cercano al suyo)⁸.

*muy estrecha con lo que se ha dado en llamar medio ambiente, como puso de manifiesto la segunda Ley del Suelo, sucesora de la promulgada en 1956 (Texto Refundido, Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril). En la construcción piramidal del planeamiento urbanístico, todos los Planes de Ordenación debían contener medidas para la protección del medio ambiente, [arts. 7 y 12.1 d)][...] Ello explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concorra poliédricamente con otras muchas autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas y caza y pesca »(F.J.5). Cuestiones todas ellas que encuadra en el marco explicativo del funcionamiento de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no solamente respecto a la materia concerniente con el Medio Ambiente, el Urbanismo, o la Ordenación del Territorio, sino además del conjunto de materias en cuestión. En este orden la sentencia se refiere a la regulación que se materializa respecto a este aspecto competencial por medio de la Norma Fundamental, diferenciándose las diferentes competencias, y mostrándonos como « La Constitución habla varias veces de "bases" (art. 149.1.13.^a, 18.^a y 25.^a), una de "condiciones básicas" (art. 149.1.1^a), otra de "normas básicas" (art. 149.1 27^a) y dos de "legislación básica" (art. 149.1 17.^{ay} 23.^a) cuando enumera las distintas atribuciones que componen la competencia exclusiva del Estado, expresiones que tienen una referencia común, aun cuando con modulaciones diferentes. Para decirlo con pocas palabras, en las dos primeras predomina su dimensión material y en las últimas su aspecto formal que, además, se potencia cuando las Comunidades Autónomas tienen conferidos el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de que se trate, como es el caso de la protección del medio ambiente»(F.J.8). En definitiva se plasma, y se especifica de manera muy nítida como el Tribunal Constitucional, dictamina que la legislación básica se le encarga la regulación de un mínimo homogéneo de protección, dando por ello la opción a las Comunidades Autónomas de gozar de un determinado espacio para poder acometer su desarrollo, dejando de la misma manera un mayor margen a las diferentes Comunidades Autónomas para proteger los denominados anteriormente como bienes de naturaleza ambiental (dichos postulados han sido mantenidos en una gran cantidad de sentencias concordantes con estas materias relacionadas con el Medio Ambiente, el Urbanismo, y la Ordenación del Territorio, y sobre todo respecto a la distribución de competencias que les corresponden asumir tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas). Esta Jurisprudencia, ha sido también reiterada en otras muchas sentencias, destacando, o sobresaliendo la **Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2017, de 6 de julio**, en el que se discurre también estos aspectos concernientes con la disciplina urbanística, ya que en ella se nos describe que «en la materia "urbanismo y vivienda", competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la doctrina constitucional ha aceptado reiteradamente que el Estado dicte normas de contenido urbanístico, con amparo competencial, único o concurrente, en las cláusulas 13^a y 23^a del artículo 149.1 CE (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 22 y 36; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 164/2001, de 11 de julio, FJ 7, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3)[materia exclusiva predicable a favor de las Comunidades Autónomas que contrasta con la materia concurrente del Estado y que reconoce esta sentencia en su parte correspondiente con los Antecedentes, prosiguiendo que] Por ello, en principio, 'cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, FJ 32). Y a estos efectos, interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector', este Tribunal ha hecho constar que, en virtud del artículo 149.1.18 CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*. Y así, de hecho, en nuestra STC 61/1997, FJ 25 c), admitimos que el Estado puede prever, ex art. 149.1.18 CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico»(F.J.5). Desprendiéndose de todo este conjunto de jurisprudencia vinculante al uso, como al legislador concerniente a los poderes estatales (al Estado), se le ha atribuido la competencia de elaborar la normativa básica, dejándose a manos de las diferentes Comunidades Autónomas así establecidas la atribución(según lo permita su correspondiente Estatuto de Autonomía, según el cual la autonomía puede asumir determinada competencia), de poder dictar la legislación de desarrollo conveniente.*

⁸ V.V.A.A. (2019). Memento Práctico de Urbanismo. Francis Lefevre.

Este esquema de funcionamiento de la atribución y reparto de competencias, se concreta respecto a la materia referente a la temática tratada, de tal modo que (como se ha ido reiterando durante la exposición de este tema), al Estado le correspondería asumir, se le atribuiría mejor dicho, todos y cada uno de los títulos con cierta incidencia respecto a esta materia, siendo las Comunidades Autónomas (en concordancia con la asunción contemplada por sus correspondientes Estatutos Autonómicos), las que gozaría respecto a estos ámbitos de una competencia exclusiva, aunque también concurrente en lo que concierne al Urbanismo, la Ordenación del Territorio y a la vivienda. A raíz de este reparto, de esta atribución, y asunción de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado obtiene la contingencia de poder concurrir en aquellos procedimientos referentes al Urbanismo y a la Ordenación del Territorio de la manera que previamente haya sido recogida dentro de la correspondiente legislación relacionada con estas disciplinas. En este orden, la actualmente vigente Ley del Suelo ("Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana"), señala en su Disposición adicional octava (rubricada como "Participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística"), que *«La Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. Cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística»*; disponiendo para aquellos supuestos en los que la legislación en la materia lo determine, la facultad a favor de dicha Administración General del Estado, de poder presentar representantes en cada uno de aquellos órganos de carácter colegiado y de naturaleza supramunicipal a las que se les hubiera atribuido competencias para poder aprobar los instrumentos referidos a la Ordenación Urbanística y a la Ordenación Territorial. De una u otra forma, y pese a los análisis más exhaustivos que cabría hacer sobre el funcionamiento de esta repartición de competencias, el resultado práctico de estos procesos se transluce en la capacidad de las Comunidades Autónomas para poder dictar cuerpos normativos que traten y regulen la materia del Urbanismo, sin que por ello se deba de obviar que dicha competencia ha de ser integrada con las competencias que por incidir sensiblemente en la disciplina urbanística pertenecen y le corresponden al Estado (destacando primordialmente la competencia concerniente con el establecimiento de las "condiciones básicas" que repercutan sobre el ejercicio de los actos administrativos como son la expropiación forzosa de los bienes inmuebles, o de aquellos aspectos que conciernen a la posesión de bienes y activos relativos también al inmobiliario). No obstante dicha repartición también incumbe puntualmente a las corporaciones locales, puesto que cuando nos referimos al tema del planeamiento, y más concretamente a la aprobación del mismo, cabe diferir como dicha materia es comprendida como parte de una competencia compartida habitualmente entre las Comunidades Autónomas y las mencionadas corporaciones locales (llegándose incluso a contemplar aquella circunstancia según la cual la Comunidad Autónoma puede en la etapa definitiva de aprobación de dicho planeamiento, modificar los contenidos de este instrumento técnico y normativo)⁹.

⁹ V.V.A.A. (2019). Memento Práctico de Urbanismo. Francis Lefevre.

Aspecto sensiblemente distinto es el que hace mención a las relaciones de competencia que se desarrollan entre las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, con el Estado. Como bien se remarcó en el epígrafe anterior, dichas Ciudades Autónomas, que no son Comunidades Autónomas, carecen por completo de competencia legislativa (no pueden, porque no tienen competencia para ello, establecer leyes), limitándose la misma exclusivamente al aspecto exclusivamente reglamentario. Ahora bien, para comprender bien en que consisten dichas relaciones, habría que remitirse a la actual Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), y en concreto a su Disposición adicional tercera, por el que se regulan las Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla, indicándose a tal respecto que *«Las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias en el marco de lo establecido por las respectivas leyes orgánicas por las que se aprueban sus estatutos de autonomía, esta ley y las demás normas que el Estado promulgue al efecto. En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado séptimo de la disposición final segunda. La aprobación definitiva de los Planes Especiales no previstos en el Plan General, y de sus modificaciones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo»*¹⁰; con lo que ambas Ciudades Autonómicas ejercerán sus correspondientes

¹⁰Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Para ser más exactos, esta Ley del Suelo al desarrollar dentro de su Título II, Capítulo I, Las Bases del régimen del suelo, nos muestra como *«1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las **Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:[...] b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la **legislación sobre ordenación territorial y urbanística** o, de conformidad con ella, por los **instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social»*****; principios y derechos cuya efectividad dependiente de las Administraciones Públicas, y específicamente la cuestión relacionada con las competencias en materia de Urbanismo, y de Ordenación del Territorio, es directamente aplicada y vinculada al contenido de la Disposición final segunda, dedicada al "Título competencial y ámbito de aplicación" y en la que se nos muestra como *«8. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones: a) La potestad que la letra b) del apartado primero del artículo 20 reconoce a la ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 52, podrán ser*

potestades de carácter reglamentario, entorno a lo fijado en la normativa promulgada por el Estado en este sentido, así como en lo regulado por sus oportunos Estatutos de autonomía¹¹. En esta línea, se puede diferenciar no obstante, una serie de facultades que atañen a la Administración General del Estado, entre las que se encuentran claramente identificadas, la de aprobar el Plan General de Ordenación Urbana de estas dos ciudades Autónomas (conjuntamente con las posibles modificaciones y revisiones que conciernan a una serie de aspectos de relevancia considerable, como son las expropiaciones forzosas, las especificaciones que conciernan a los ámbitos de la defensa, las precisiones de naturaleza general, la estructura orgánica territorial, la legislación civil, las responsabilidades que afecten a la administración, o la estructural general, entre otras cuestiones que no entraremos a precisar). Por su parte, las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, en consideración con sus respectivos Estatutos de Autonomía, se les traspasaría una serie de prestaciones y cometidos directamente relacionados con el Urbanismo, la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente¹². Se reparte de esta manera las competencias urbanísticas que se

*ejercidas directamente en el Plan General. b) El porcentaje a que se refiere la letra **b)** del apartado 1 del artículo 18 será, con carácter general, el 15 por ciento. No obstante, el Plan General podrá, de forma proporcionada y motivada, reducirlo hasta un 10 por ciento, o incrementarlo hasta un máximo del 20 por ciento, en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes sea sensiblemente inferior, o superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo, respectivamente». Por lo que análogamente se manifiesta como tanto en la Ciudad Autónoma de Ceuta, como de la Ciudad Autónoma de Melilla, las competencias sobre esta disciplina Urbanística (extensible a la de la Ordenación del Territorio), al no llegar a comprender esos ámbitos legislativos, la potestad de estas ciudades quedan limitadas a planos concernientes con la inspección, la administración, la sanción, y sobre todo a la reglamentaria (siendo en esta última la que se somete a los designios procedentes de la legislación general del Estado, de la manera que así lo hace, la Ley del Suelo 7/2015, aludida en estas líneas, y actualmente vigente en nuestro Estado).*

¹¹ Es decir, acorde a lo que se recogiera en Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta (para la Ciudad Autónoma de Ceuta); y de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (para la Ciudad Autónoma de Melilla).

¹² Respecto a la transferencia de competencias de estas ciudades, por el Real Decreto 1413/1995, de 4 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Melilla, en materia de urbanismo; se pormenoriza como en la Carta Magna de 1979, se estableció dentro de su articulado las materias que las Comunidades Autónomas podían asumir en virtud del artículo 148.1.3ª (el cual muestra como «1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»), con lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir las competencias de Urbanismo, Ordenación del Territorio, y Vivienda, dejándose otro tipo de materias, en la competencia del poder del Estado (recordemos el artículo 149 de la Constitución en el que se recogen las competencias exclusivas correspondientes al Estado). Mediante la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, se estableció dentro de su artículo 21.1.1ª que « 1. La ciudad de 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.ª Obras públicas de interés para la Ciudad que no sean de interés general del Estado...», asumiéndose dicha ciudad autónoma a través de su Estatuto las competencias en esta materia. Dicho Estatuto, recogería a tal respecto como « El traspaso de los medios personales, materiales y presupuestarios correspondientes a las competencias asumidas por la ciudad de Melilla, en virtud del presente Estatuto, se hará conforme a las bases...»(Disposición Transitoria.2); regulándose de tal modo las bases a las que han de someterse los traspasos enumerados de medios materiales, personales, o presupuestarios, que correspondan a las susodichas competencias asumidas por la Ciudad Autónoma de Melilla, y el desarrollo de la actividad de la Comisión Mixta de Transferencia, establecida a para esta labor. En concreto, dicho Real Decreto 1413/1995, de 4 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Melilla, en materia de urbanismo, dictamina que « Se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Ciudad de Melilla, prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de Melilla, por el que se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Melilla en materia de urbanismo, adoptado por el Pleno de dicha Comisión en su sesión del día 24 de julio de 1995 y que se transcribe como anexo al presente Real Decreto», reglando la materialización de los

traspasos de los servicios y de las funciones que corresponderían a la Administración General del Estado en materia de Urbanismo, a la Ciudad Autónoma de Melilla. En relación a estos traspasos cabe subrayar como el artículo 2 consolida los mismos al reafirmar que «En consecuencia, quedan traspasados a la Ciudad de Melilla la funciones y servicios de la Administración del Estado, establecidos en el Acuerdo de la Comisión Mixta que figura como anexo del presente Real Decreto, en los términos y en las condiciones que allí se especifican», haciéndose patente la transferencia en dicha cuestión a manos de la Ciudad de Melilla. De igual manera, a través del Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se expondría en un primer lugar como «*Se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de Ceuta. por el que se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de ordenación del territorio y urbanismo adoptado por el Pleno de dicha Comisión en su sesión del día 28 de octubre de 1996. y que se transcribe como anexo al presente Real Decreto*» (artículo 1); y en un segundo puesto que «*En consecuencia, quedan traspasados a la Ciudad de Ceuta las funciones y servicios de la Administración del Estado, establecidos en el Acuerdo de la Comisión Mixta que figura como anexo del presente Real Decreto, en los términos y en las condiciones que allí se especifican*»(artículo 2); artículos que ponen de relieve la puesta en marcha de la transferencia respecto a esta materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, a la Ciudad de Ceuta. Al igual que el Real Decreto anteriormente mencionada para la Ciudad Autónoma de Melilla, este Real Decreto también clarifica la situación competencial propia del Estado, manifestando y exponiendo como La Carta Magna de 1978, localiza dentro de su artículo 149.1.13, que «*1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*»; y dentro de ese mismo artículo 149.1.24 como «*1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 24.ª Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma*», es decir que pertenece de manera exclusiva al Estado las competencias vinculadas con las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y las de Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, perteneciendo en el caso de la Ciudad Autónoma de Melilla, aquellas competencias que por medio del Estatuto de Autonomía de esta Ciudad Autónoma, asumiera dicha ciudad. De esta forma la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, reconoce en su Título II (relativo a las competencias de la ciudad de Ceuta) como respecto a esta cuestión que «*1. La ciudad de Ceuta 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.ª Obras públicas de interés para la Ciudad que no sean de interés general del Estado.3.ª Carreteras, caminos y transportes terrestres y por cable. 4.ª Puertos y aeropuertos deportivos.[...]7.ª Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos.[...] 2. En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta 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*»(artículo 21); competencias todas ellas comprendidas dentro del plano, considerado como "concreto" y "específico", es decir relacionado con las materias enunciadas, sin embargo en el articulado del mismo Estatuto, también se reconoció que «*1. Corresponde a la ciudad de Ceuta la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: 1.ª Gestión en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes.[...] 2. En relación con estas materias, la competencia de la Ciudad comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, así como la potestad normativa reglamentaria para la organización de los correspondientes servicios.*»(artículo 22); es decir materias que aunque resultan o puedan ser diferenciadas de manera determinada, pueden sin lugar a dudas asociarse como de "generales" y "comunes" si a la materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio se asocian. Todas estas cuestiones jurídicas que expone el Real Decreto mencionado, se complementa con otro cuerpo normativo como es el Real Decreto 1411/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Ciudad de Ceuta y de funcionamiento de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda de su Estatuto de Autonomía, en el que se incorpora las explicaciones normativas pertinentes para el funcionamiento de estos procesos de transferencias en la Ciudad Autónoma de Ceuta, y en especial dictaminando como «*La disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de Ceuta, aprobado por Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, determinó las bases para el traspaso de los servicios inherentes a las funciones y atribuciones que según el Estatuto corresponden a la Ciudad de Ceuta, en las que se prevé la creación de una Comisión Mixta paritaria para llevar a efecto dichos traspasos. Constituida dicha Comisión, se hace necesario establecer las normas adecuadas para su funcionamiento y el desempeño de la función encomendada a este órgano colegiado, así como fijar la situación de los funcionarios del Estado adscritos a los servicios que se traspasan a la Ciudad de Ceuta. Tales normas, elaboradas en el seno de la Comisión, han sido aceptadas en su redacción definitiva por el Pleno en su sesión*

encuentran atribuidas al Estado, y aquellas otras que han sido en virtud de los susodichos cuerpos normativos atribuidos a dichas ciudades autónomas (Reales Decretos 1413/1995, para la Ciudad Autónoma de Melilla; y el 2495/1996, en el caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta)¹³.

2.2. COMPETENCIAS LOCALES

Llegados a este punto, tenemos que detenernos en las competencias locales. En este sentido, el punto de partida lo encontramos en la Carta Magna de 1878 cuando regula que «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*» (137); es decir, a partir de la Constitución española, se contemplaría la autonomía de regiones, nacionalidades y de provincias y municipios¹⁴, encontrándose la principal

celebrada el día 24 de julio de 1995, pareciendo oportuno proceder a su aprobación por el presente Real Decreto ». La consecuencia de todas y cada una de estas normas, han ido haciendo posible que dichas Ciudades Autonómicas, puedan desarrollar y llevar a la práctica las materias que les corresponden dentro de este marco competencial, y para sus correspondientes ámbitos territoriales.

¹³ V.V.A.A. (2019). Memento Práctico de Urbanismo. Francis Lefevre.

¹⁴ Constitución española 1978. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Publicaciones oficiales. boe.es. Autonomía que quedaría ratificada por dos preceptos elementales de la Norma Fundamental, estos son el artículo 140 en el que se establece que «*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto*», tratándose de este modo la autonomía y la democracia municipal. Y por el artículo 141 por el que se dictaminó que «*1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. 2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos*», abarcando por tanto los aspectos concernientes con las provincias y con las islas, ya que la titularidad de esta autonomía local, no se reduciría simplemente a las provincias y a los municipios, sino también a las administraciones correspondientes con las islas, y las posibles entidades de naturaleza supramunicipal distintas a las entidades provinciales. La Carta Magna reconoce en esta línea, la autonomía de todas estas entidades, y su papel fundamental para configurar y estructurar el territorio. A partir de estos artículos 137, 140 y 141 de la Constitución Española, se configuran todo un conjunto de “bases constitucionales de la Administración Local” predispuesta como una garantía de la autonomía local que reconoce la Norma Fundamental. Estas bases constitucionales han sido analizadas de manera exhaustiva en la obra de los autores López Guerra, L; Espín, E; García Morillo, J; Pérez Tremps, P; Satrústegi, M. (2010). Manual de Derecho Constitucional. Los Poderes del Estado. La Organización Territorial del Estado. Volumen II. Ediciones Tirant Lo Blanch. Octava Edición; en su Sentencia 27/87, caso Diputaciones Valencianas, estableció que «*Los arts. 137 y 141.2 de la Constitución y 44 y 47.1 del EACV reconocen la autonomía de las Diputaciones Provinciales para gestionar los intereses propios de las respectivas provincias. Es un hecho evidente que la nueva configuración constitucional de la organización territorial del Estado y, en especial, la creación de las Comunidades Autónomas, implica una reordenación competencial, como ha explicitado el Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de julio de 1981, pero esta nueva distribución de competencias no puede suponer ni la desaparición de las Diputaciones ni el vaciamiento de sus potestades. La autonomía local para la gestión de los propios intereses ha de entenderse 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. De ello se infiere, como el Tribunal Constitucional ha reconocido, que si bien una parte de las*

competencias atribuidas a la provincia podrá ser encomendada a otras entidades territoriales, el **núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada** no puede ser ignorado por el legislador y la definición de las competencias de los entes locales no puede dejarse a la interpretación de cada Comunidad Autónoma»(STC, 27/1987, de 27 de febrero). En relación a esta determinación, las competencias de cada uno de estos entes locales, han sido reguladas por parte de la legislación ordinaria procedente del Estado y de las distintas Comunidades Autónomas (estas últimas en concordancia con la asunción de competencias sobre el régimen local, que les corresponde asumir), ya que la Constitución no las ha contemplado de manera exacta dentro de su articulado constitucional (limitándose a establecer en su artículo 137 como «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. **Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses**»). De igual forma en el caso de España, se ha ratificado un documento, un convenio denominado como Carta Europea de la Autonomía Local, en la que entre otras cuestiones se definiría la autonomía local, y se concretaría su contenido, y en concreto estas cuestiones quedarían establecidas dentro de su artículo 3, en el que se conceptualizaría que «1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley»; y en su artículo 4, se delimitaría el contenido de la misma, regulándose como «1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley. 2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. 3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. 4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley. 5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales. 6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente». Por su parte, la garantía de la autonomía local, ha sido conferida a manos de los tribunales ordinarios (y principalmente a la jurisdicción contencioso-administrativo), debido esencialmente a la configuración legal de la denominada autonomía local. Dicha garantía de la autonomía local, quedaría reforzada por los dictámenes establecidos para esta cuestión, en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la que se establecería el denominado como "conflicto en defensa de la autonomía local", en concreto en sus artículos segundo mostraría que «Uno. El Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta Ley determina: d) bis. De los conflictos en defensa de la autonomía local»; y en su artículo décimo, al mostrar como «1. El Tribunal en Pleno conoce de los siguientes asuntos: f) De los conflictos en defensa de la autonomía local»; concretándose en esta ley para dicha figura, como en el Capítulo IV rubricado "De la sentencia en procedimientos de inconstitucionalidad y de sus efectos", en el artículo treinta y ocho regularía que « Dos. Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional»; para proseguir en su artículo cincuenta y nueve que «2. El Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma»; y en su última parte, en el artículo setenta y cinco bis que « 1. Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada»; y en el artículo setenta y cinco como « 2. Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas». Todas estas cuestiones legales, concernientes con la autonomía local, son enmarcadas y recuadradas por el precepto 142 de la Constitución en la que se dictamina como «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas»; es decir, la autonomía local, se concluye con los

diferencia entre ellas, en que la autonomía de las nacionalidades y regiones tiene un marcado carácter político, mientras que la autonomía local, goza de una naturaleza esencialmente de naturaleza administrativa (sin obviar por ello que la imprecisión de esta diferenciación teórica, entrevé la condición política que asume también la autonomía local, ya que entre otras muchas cuestiones, los encargados de dirigir por ejemplo los ayuntamientos, requieren de una legitimación democrática que por lo menos demuestran y refuerzan este carácter político de la autonomía local)¹⁵.

ejes esenciales de su correspondiente régimen económico. Aspectos que han quedado regulados a través de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y posteriormente por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el que se delimitaría las fuentes principales de financiación con las que contarían las entidades locales, siendo estas resumidas en la participación en los tributos procedentes del Estado, los tributos que les son propios a cada entidad local, y la participación de aquellos tributos procedentes de las distintas Comunidades Autónomas.

¹⁵ López Guerra, L; Espín, E; García Moriillo, J; Pérez Tremps, P; Satrústegui, M. (2010). Manual de Derecho Constitucional. Los Poderes del Estado. La Organización Territorial del Estado. Volumen II. Ediciones Tirant Lo Blanch. Octava Edición. Tal como se expone en esta obra, las diversas singularidades existentes entre la autonomía de las nacionalidades y regiones, y de la autonomía local, hace que podamos distinguir ciertas desemejanzas tanto desde la perspectiva cualitativa, como cuantitativa. Cuando tratamos ambas autonomías, se ha de precisar como a lo que autonomía local respecta, por una parte el contenido que regula la Carta Magna, se caracteriza por ser mucho más exigua que la que se contiene dentro del Texto Constitucional para la autonomía de las nacionalidades y regiones (ya que en ausencia de especificación exhausta en esta materia dentro de la regulación constitucional, esta materia de la autonomía local, va a depender de los desarrollos legislativos posteriores emanados de la legislación ordinaria). Por otra parte cuando nos fijamos en la autonomía de las nacionalidades y regiones, se puede destacar el hecho, de que esta es mucho más amplia que la autonomía que se atribuye a los entes locales (cuestión puesta de relieve, respecto a los regímenes jurídico-político de los que disponen y de las competencias de las que pueden gozar). Por lo tanto, la autonomía local tiene una perspectiva esencialmente de carácter administrativo, y sus funciones se encuentran estrechamente delimitadas al ejercicio ejecutivo y reglamentario, ya que los entes locales, como se ha ido remarcando durante este trabajo, no disponen de la posibilidad de legislar, no gozan de esa competencia legislativa, con la que si que cuentan por ejemplo las Comunidades Autónomas (aunque en España, se da el caso de que ciertas Comunidades Autónomas son uniprovinciales, es decir que coinciden con algunas provincias (es el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, entre otras), con lo que las competencias de las que disponen, son las correspondientes a las de ambas entidades (sin dejar de mencionar el caso particular de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual dispone de una organización territorial interna diferenciada del resto de Comunidades Autónomas, puesto que desde la propia Carta Magna de 1978, en la que en su Disposición Adicional Primera dispondría que «*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*»; es decir reconociera los derechos históricos de los territorios forales de España, dando lugar a que los territorios reconocidos como históricos y coincidentes con las provincias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, poseyeran un régimen competencial particular, en el que a través de él, esta Comunidad Autónoma pudiera incluso hasta tener competencias legislativas, tal como quedaría recogida en su correspondiente Estatuto de Autonomía, y en concreto en su artículo 37 dispondría que «*1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos. 2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico. 3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias: a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones. b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos. c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales. d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales. e) Régimen electoral municipal. f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas. 4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale. 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio*», y en las que a tenor de este artículo se les reconociera potestades incluso de índole

Profundizando aún más en el aspecto competencial respecto de la materia urbanística que incumbe legalmente a la denominada autonomía local, ha de hacerse nuevamente mención a que los entes locales, a diferencia de las Comunidades Autónomas, o del Estado, no le corresponde en términos constitucionales una determinada competencia urbanística que pueda ser asumida por parte de estos entes locales, dejándose su configuración, a manos del calificado por parte de la doctrina dedicada a la autonomía local, como el "legislador competencial" de la disciplina urbanística, lo que ha dado lugar a que dicha autonomía local se haya reconocido por parte del Tribunal Constitucional¹⁶, como

legislativo, a tenor del Capítulo IV referente a las instituciones de los territorios históricos, de su norma institucional básica. No obstante, los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas, bienen básicamente prefijados a tenor de lo regulado dentro de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía, aunque sin ser menos cierto que el establecimiento de dicha autonomía local se origina y parte de aquellos principios constitucionalmente concretados, por parte de la legislación ordinaria. Sin perjuicio de que el conjunto de Comunidades Autónomas, así establecidas, incidan sobre la regulación del régimen local de sus respectivos territorios, los principales ejes del régimen local se encuentran regulados por el Estado a través de la regulación constitucional establecida dentro del artículo 149.1.18 de la Ley de Leyes, por el que se establece que «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas»; así como por la legislación referente a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la que se indicaría que «1. **Los Municipios** son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. 2. **La Provincia** y, en su caso, **la Isla** gozan, asimismo, de idéntica **autonomía** para la gestión de los intereses respectivos»(art.1); precisando dicha Ley de Bases del Régimen Local, que «1. Son Entidades Locales territoriales: a) El Municipio. b) La Provincia. c) La Isla en los archipiélagos balear y canario. 2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales: a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. b) Las Áreas Metropolitanas. c) Las Mancomunidades de Municipios»(art.3); sobresaliendo de igual modo el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en el que se incorporaría que «La disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, autorizó al Gobierno de la Nación para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, de acuerdo con lo dispuesto en su disposición derogatoria, en cuanto no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de dicha Ley. En cumplimiento de tal autorización, se ha procedido a redactar el Texto Refundido, adecuando los preceptos no derogados de la legislación anterior, con las aclaraciones y armonizaciones procedentes. En su virtud, a propuesta del Ministro de Administración Territorial y, además, en cuanto al título VIII, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 18 de abril de 1986». Estas explicaciones, ponen de relieve algunas de las cuestiones más relevantes respecto a los rasgos más importantes que la legalidad contempla respecto a la autonomía local, existente en nuestro ámbito territorial nacional.

¹⁶ En concreto a través de la STC 40/1998, de 19 de Febrero, en la que el Tribunal Constitucional dictaminó que «Este Tribunal ha declarado que la **autonomía local** prevista en los arts. 137 y 140 C.E. se configura como una **garantía institucional** con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "**derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen**, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, fundamento jurídico 4.º). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las

Comunidades Autónomas... deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos". **Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local** »(F.J.39). Precisándose respecto a la Ordenación del Territorio, y en cuanto al Urbanismo que « conviene recordar que la materia "ordenación del territorio y urbanismo" no aparece en la lista del art. 149.1. C.E. sino en el art. 148.1.3ª C.E. y que la supremacía de la Constitución obliga a entender que, con independencia de cuál sea la fórmula estatutaria concreta, las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 C.E. constituyen un límite absoluto a la asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía. Por ello, la comprobación de que el art. 149.1 C.E. no se refiere a la mencionada materia es simple punto de partida, no de llegada. Nada impide que se produzca un concurso de normas de competencia (constitucionales y estatutarias) que habrá de resolverse teniendo en cuenta, ante todo, la primacía de las normas contenidas en el art. 149.1 C.E. (STC 86/1989). El art. 148.1 C.E. es una norma que permite disponer de competencias sobre ciertas materias, pero la lista del art. 149.1 C.E. es imperativa e indisponible, salvo con arreglo a lo dispuesto en el art. 150.2 C.E. Es claro que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan otras en ese mismo espacio (SSTC 113/1983 y 77/1984). En tales casos, deben buscarse soluciones de cooperación dentro del respeto de las respectivas competencias, pero sólo cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no interfiera el de la competencia estatal ni lo perturbe, pues la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo no puede impedir al Estado el ejercicio de sus competencias exclusivas (STC 56/1986)»(Antecedente .21). Añadiéndose posteriormente en su fundamentación Jurídica una serie de características de trascendental importancia en la materia, como que « *En otros casos, "la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material" (STC 61/1997, fundamento jurídico. 5º)"[...] la competencia de ordenación del territorio y urbanismo... tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.º)[...] las competencias de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos sobre urbanismo y ordenación del territorio[...] En la STC 61/1997, este Tribunal ha afirmado que "la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística" [fundamento jurídico 6.º b)], así como que "el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.)" (fundamento jurídico 22.). La consecuencia a que tales afirmaciones conducen es que **no cabe "negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos"**[y lo que es más importante] No es necesario argumentar particularmente que, **entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo**. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el art. 25.2 d) de la Ley de Bases de Régimen Local que **el municipio ejercerá sus competencias en materia de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística"** y al prever en el art. 84.1 b) de la misma Ley el sometimiento de la actividad de los ciudadanos "a previa licencia y a otros actos de control preventivo". Por lo que a este último precepto se refiere, conviene hacer notar como, dentro de **las competencias de ejecución que los municipios ostentan en esta materia y, más en concreto, de la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los Planes de ordenación urbana**, se encuentra, con carácter prototípico, **la licencia municipal, que es uno de los actos administrativos más enraizados en la actividad de los entes locales**»(Fundamentos Jurídicos; 29, 30, 37, y 39 respectivamente). Siendo fundamentalmente remarcable, el Voto particular que formula el Magistrado don Pablo García Manzano a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 522/93; ya que se manifiesta en el sentido de que « *Así, en efecto, puede afirmarse sin dificultad que el urbanismo, y muy singularmente el sector del mismo que doctrinal y legalmente se viene conociendo como "intervención administrativa en la edificación y uso del suelo", y "disciplina urbanística", comprende actuaciones públicas que en el plano normativo corresponden con exclusividad a las Comunidades Autónomas, y en el de su ejecución -tanto preventiva como represiva o sancionadora- a los Municipios, en primer término, sin perjuicio de las competencias que, vía**

un "derecho" de las entidades locales a concurrir en todos aquellos aspectos relacionados con la administración y la gobernación que directa o indirectamente puedan en cierto modo incumbirles de alguna manera (cuestiones todas ellas que han de ser considerados por parte de los poderes autonómicos y estatales)¹⁷.

subrogación cuando esta se ajuste a la Constitución, puedan ostentar los Entes autonómicos. Dentro de una aplicación o ejecución de carácter preventivo, tendente a garantizar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los Planes de ordenación urbana, se encuentra como modo prototípico la licencia municipal urbanística, que es uno de los medios de intervención administrativa más enraizados en la actividad de los Entes Locales, integrando el núcleo esencial de competencias de estos Entes públicos territoriales. Desapoderar, pues, a éstos de una actividad dirigida a ejercitar dicho control previo es tanto como despojarles de su condición de vigilantes de la legalidad urbanística, que el Ordenamiento jurídico les ha conferido tradicionalmente, en lo que afecta a su término municipal. Para el adecuado ejercicio de las actuaciones comprendidas en este círculo esencial de sus propios intereses, **la misma Ley 7/1985 otorga a los Municipios las adecuadas competencias y, entre ellas, según dispone el art. 25.2, ap. d) de dicha Ley, la de "Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística"**. Aquí, en este último sector del urbanismo, se inserta como modo natural y esencial del ejercicio de esta competencia, el de someter a licencia previa toda clase de actividades y usos del suelo y del subsuelo, tal como viene a establecer el art. 84.1 b) de dicha Ley». Se concluye, como a través de este pronunciamiento jurisprudencial la autonomía local, queda configurada como una garantía institucional, que debe de ser tenida en cuenta por parte del legislador (esto es, la autonomía local como un derecho correspondiente a las comunidades locales para que puedan incidir en los asuntos de su interés, por medio de sus órganos propios de gobierno y administración). En cuanto a lo que Urbanismo se refiere, las competencias exclusivas sobre esta materia de las que disponen por reconocimiento constitucional las Comunidades Autónomas, deben de ser integradas de manera sistemática con las competencias que les corresponden a al Estado (cuya titularidad competencial alcanza a una gran cantidad de competencias diversas, dotadas de una dimensión espacial de trascendencia fundamental para la ordenación del espacio físico, y que inciden significativamente sobre materias como la Ordenación del Territorio). También dicha Sentencia clarifica como la autonomía local correspondiente a los municipios, desempeña una tarea importantísima, en cuanto a estos (a los entes municipales), se les atribuye el ejercicio de sus competencias en materia de gestión, ordenación, disciplina y ejecución urbanística (ya que entre todas las materias que suscitan interés a los municipios y a los que en definitiva se extienden sus competencias, se encuentra aquella correspondiente con la disciplina urbanística).

¹⁷ Esta dualidad autonomía del régimen local, y del ámbito y garantía constitucional para encuadrar, enmarcar e interpretar la mencionada "legislación competencial", ha sido en cierto modo esclarecida por los pronunciamientos del máximo interprete de la Constitución (el Tribunal Constitucional), en la que se muestra en un primer modo como en lo concerniente a la legislación, y ámbito competencial, los entes locales deben de atenerse a que « Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones: que se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, "tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico" (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado "bloqueo de la constitucionalidad" (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12. Por consiguiente, sólo en estos términos, y partiendo de la dualidad de contenidos de la LBRL (de un lado, aspectos que se refieren a la autonomía local constitucionalmente garantizada y, de otro, aspectos de simple regulación legal de los entes locales), puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LBRL se encuentra en los arts. 137, 140 y 141 CE, aunque por razones competenciales (que ahora, hemos de notar, no vienen al caso) también halle fundamento en el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE, pues "en el esquema constitucional de la distribución territorial de competencias, una de las adjudicadas al Estado con carácter exclusivo tiene por objeto las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, entre ellas, por tanto, de la local" (STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 3, con referencia a la STC 214/1989, de 21 de diciembre)[...] 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 forman 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»(F.J.4). Prosiguiéndose ya de manera concreta en dicha sentencia, con la pronunciación respecto a lo que materia de Urbanismo y Autonomía Local se refiere, mostrándose en los términos que sigue como «*Esta doctrina constitucional en materia de autonomía local se ha proyectado sobre diversos sectores de la esfera de intereses locales y de las competencias municipales, intereses y competencias que tienen en el urbanismo una de sus manifestaciones más importantes, pues "no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo"* (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Por otra parte debe advertirse que no es la primera vez que este Tribunal se ha pronunciado sobre normas urbanísticas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que existe ya un cuerpo jurisprudencial consolidado que nos servirá de apoyo para resolver la cuestión ahora planteada, compuesto esencialmente de las SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, 259/1988, de 22 de diciembre, 331/1993, de 12 de noviembre, o 109/1998, de 21 de mayo. De forma muy sintética, y sin perjuicio de lo que digamos más adelante, cabe desde este momento afirmar que 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»(F.J.4); delimitándose por dicha Sentencia del Tribunal constitucional el papel que juegan los municipios respecto al Urbanismo, el planeamiento etc., en concreto aclara como «"Es cierto que el art. 25.2 d) LBRL establece que **el Municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística**. Y también lo es que, como tenemos declarado en nuestra interpretación del art. 2.2. de la misma Ley (STC 214/1989, FJ 3), 'las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 CE)'. Pero no lo es menos, como afirmábamos seguidamente en aquella Sentencia, que ello no asegura por sí mismo que la ley básica estatal y sectorial -como en el presente caso- que tal cosa disponga, sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la autonomía local habrá invadido competencias autonómicas y será, por ello, inconstitucional (ibídem). Y, más en concreto, por lo que ahora interesa, hemos reiterado que es plenamente conforme con la Constitución el criterio básico adoptado por el art. 2 de aquella Ley de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia (STC 214/1989, FJ 4). Como ya se ha visto, **la competencia en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE), sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos**"[...] Naturalmente, ni de la **Constitución** ni de aquellos preceptos de la **legislación estatal** (LBRL) que **integren el bloque de la constitucionalidad** se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de los Planes de Conjunto deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.), pues ya conocemos que la *Lex Legum* no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, idea retomada en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2)»(F.J.12) . Todo lo expuesto concluye en la deducción jurídica, según la cual, la materia urbanística es competencial sustancialmente atribuible a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que al Estado le competan ciertos títulos mediante los cuales puede este, ejercer y atribuirse competencias que le permitan precisar los instrumentos de planeamiento, que pueden formular los ayuntamientos (en términos coloquiales, el ente local); ya que como nos muestra esta sentencia aludida "ni de la **Constitución** ni de aquellos preceptos de la **legislación estatal** (LBRL) que **integren el bloque de la constitucionalidad** se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de los Planes de Conjunto deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales"(F.J.12).

Estas entidades locales, ejercen ciertas actuaciones de manera bien conjuntamente, bien de manera particular y propia, como son la ejecución de los planes intermunicipales y municipales (siendo dicha ejecución materializada a través de la asunción de ciertos títulos competenciales propios, o procedentes de la encomienda de la Administración). Actuaciones todas ellas que han quedado predispuesta por parte de la legislación, como bien remarca el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en el que se establece dentro de su articulado como «1. **La ejecución del planeamiento urbanístico corresponde, dentro de sus respectivas esferas de actuación, a la Administración del Estado, a las Entidades locales, a las Entidades urbanísticas especiales y a los particulares.** 2. Las Administraciones urbanísticas suscitarán, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirán cuando ésta no alcanzase a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que la Ley establece»(art.1); así como que «**Corresponde a las Entidades locales, individualmente o asociadas entre sí, la ejecución de los planes municipales e intermunicipales y la realización, a título de competencia propia o por encomienda del Estado, de obras y servicios previstos en el planeamiento de carácter superior**»(art.5); es decir la atribución a los entes locales de la realización ejecutiva de un conjunto de obras y de servicios predispuestos por los planes de naturaleza superior que prevé dicha normativa aquí aludida¹⁸.

¹⁸ V.V.A.A. (2019). Memento Práctico de Urbanismo. Francis Lefevre. El estudio que se realiza en esta obra sobre este tema del Urbanismo, y en especial, sobre las cuestiones que les conciernen a las entidades locales, tiene un gran valor ilustrativo. Se remarca en cuanto a las entidades locales, como estas asumen competencias propias de las Comunidades Autónomas, bien mediante la delegación intersubjetiva de competencias urbanísticas contempladas así por algunas leyes autonómicas (leyes que de igual forma también en otras ocasiones delegan competencias concernientes a la materia de urbanismo a manos de la Administración Autónoma), de hecho unos ejemplos claros de esta situación se pueden contemplar en algunas normas como son el 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, en el que se contempla como respecto a la Delegación de competencias urbanísticas en los concejos «1. La competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación se delega en los concejos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes. En ningún caso se entenderá incluida en esta delegación la competencia para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que afecten a más de un término municipal. 2. El Consejo de Gobierno podrá delegar, la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación en aquellos concejos de población de derecho inferior a 40.000 habitantes que se encuentren agrupados en mancomunidades urbanísticas o que sin estarlo así lo soliciten, cuando resulte acreditado, en ambos casos, que disponen de servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados a tal fin, por sí mismos o por estar atendidos por Oficinas Urbanísticas Territoriales del Principado de Asturias. Los acuerdos de delegación se publicarán en el Boletín Oficial del Principado de Asturias. Quedará en todo caso excluida de la delegación la competencia para la aprobación definitiva de los Planes que afecten a más de un término municipal»(art.10.1 y.2); así como en la ley autonómica andaluza, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en la que contempla dentro de su texto normativo la Delegación intersubjetiva de competencias, mostrando a tal respecto como «1. Toda delegación de competencias entre Administraciones públicas habilitará para el pleno ejercicio de éstas mientras no se produzca su revocación, debiéndose contemplar los medios personales, materiales y económicos necesarios para su adecuado ejercicio. La delegación, y en su caso la revocación, precisan para su eficacia de la publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía». 2. Pueden ser beneficiarios de delegaciones intersubjetivas, además de las Administraciones territoriales, las entidades públicas de carácter gerencial por éstas creadas y los consorcios urbanísticos. 3. Los actos dictados en ejercicio de la delegación se imputarán jurídicamente al delegante, sin perjuicio de que éste y la entidad delegada respondan patrimonialmente de forma solidaria por las lesiones que puedan derivarse de dichos actos»(art.94). También otro ejemplo autonómico, que la obra mencionada analiza, es la correspondiente con el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, en el que se alude reiteradamente

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente
2020, Volumen 21, número 1: 122 - 158

En todo caso, tal como nos ha indicado el Tribunal Constitucional, a las competencias locales, pueden aplicarse el criterio según el cual cabría aumentarlas o disminuirlas en el ámbito de la legalidad ordinaria, pero en ningún caso proceder a eliminar dichas competencias locales, de hecho tal pauta se ha ido consolidando en algunos pronunciamientos como pautado por la Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, en la que se discernió como *«Ahora bien, bajo el prisma de los arts. 137 y 142 C.E., el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno. Tal y como antes señalamos respecto de la garantía institucional de la autonomía local, y ahora debemos lógicamente repetir en su concreta vertiente financiera, lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente»*; con lo que aplicándose de modo análogo a este tema, se vislumbra como la autonomía que puede llegar a corresponderle a las corporaciones locales, no debe de ser desnaturalizada por posibles concurrencias o intervenciones procedentes de otros "niveles de gobierno". Eso si, dicha autonomía local, siembre ha de ser interpretada en el marco propio de los intereses de naturaleza supralocal, es decir en el encuadramiento legal, según el cual, lo local debe de estar en concordancia con el de unidad estatal, y por lo tanto asentir ante los mencionados intereses supralocales¹⁹.

No debemos olvidarnos que el reparto competencial de la autonomía local, parte del postulado normativamente regulado que dicta cómo las intervenciones y las acciones de los entes locales deben de ser favorecidas por parte de los diferentes órganos competentes²⁰, y se concreta en las competencias que le corresponden por separado a los municipios y a las provincias en dicha materia.

como en lo relativo a las Competencias urbanísticas de los concejos en materia de planeamiento general *«La competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación se delega en los concejos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes. En ningún caso se entenderá incluida en esta delegación la competencia para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que afecten a más de un término municipal (art. 10.1 TROTU)»*(art.19); o dentro del mismo Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, respecto a la Delegación en los concejos de competencias en materia de autorizaciones previas en suelo no urbanizable, como *«1.- La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias podrá, delegar en los Ayuntamientos y entidades locales supramunicipales la competencia para otorgar las autorizaciones que vienen exigidas por la legislación urbanística para actuaciones en terrenos clasificados como no urbanizables, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 del texto refundido. El acuerdo de delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve el órgano delegante (art. 10.5 TROTU). El procedimiento para la delegación a que se hace referencia en este artículo se podrá iniciar de oficio o a instancia de los concejos. 2.- En caso de delegación, la autorización se entiende otorgada con la licencia urbanística. 3.- Cuando, en el ejercicio de esta competencia delegada, la actuación del concejo no se ajuste a la normativa vigente o al contenido del acuerdo de delegación, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias revocará la delegación de la citada competencia, previa audiencia al concejo afectado. 4.- Los acuerdos de delegación y, en su caso, revocación de las competencias en materia de autorizaciones previas en suelo no urbanizable se publicarán en el BOLETÍN OFICIAL del Principado de Asturias»*(art.25). Materia Urbanística que también daría lugar a la aprobación de la Ley 4/2017, de 5 de mayo, de quinta modificación del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril; o el 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, en el que vinculado a esta delegación competencial, alude a las cesiones para equipamientos.

¹⁹ V.V.A.A. (2019). Memento Práctico de Urbanismo. Francis Lefevre.

²⁰ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En esta Ley del Suelo, quedaría prefijado dentro de su M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente 2020, Volumen 21, número 1: 122 - 158

2.2.1. COMPETENCIAS ESPECÍFICAS DE LOS MUNICIPIOS

La competencia de los municipios se centra en gestionar, ordenar y ejecutar la materia relativa al urbanismo (considerada dentro de diferentes postulados de la legislación autonómica y estatal). Dicha actuación municipal, queda naturalmente delimitada a dos funciones esenciales, que son en primer lugar la de aprobar el denominado "planeamiento de desarrollo" por un lado, y en segundo lugar en la participación activa en aquellos procesos que conllevan a elaborar y posteriormente aprobar el calificado como "planeamiento general" por el otro (sin perjuicio de otras competencias relacionadas con la protección de la legalidad urbanística, con las funciones significativas de inspección urbanística, o la singularidad circunstancia que protagonizan los ayuntamientos cuando estos asumen a través de sus organismos e instrumentos de gobierno la gestión urbanística, o también cuando por parte de los ayuntamientos constituyen gerencias y consorcios, crean sociedades y órganos destinados a la competencia del Estado, etc...)²¹. Situación

articulado dicha disposición, ya que cuando se refiere a que « Los Órganos urbanísticos fomentarán la acción de las Corporaciones Locales, cooperarán al ejercicio de la competencia que les confiere la Ley de Régimen Local y se subrogarán en ella cuando no la ejercieren adecuadamente, o su cometido exceda de sus posibilidades»(artículo quinto). Acción que en términos generales, se ciñe a la realización de la actividad urbanística, que tal como contemplaba en el artículo segundo de esta Ley del Suelo mencionada, se incardinaria a los aspectos relacionados con el Régimen urbanístico del suelo, el Fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación, el Planeamiento urbanístico, y la Ejecución de las urbanizaciones.

²¹ Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Decreto en el que dentro de su parte expositiva marcaría como « En cumplimiento de ese mandato se ha redactado **el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales**, en el que se recogen las conclusiones de la Ciencia jurídicoadministrativa, se regulan las funciones de dichas Corporaciones en orden a la consecución de los fines que les están asignados, y se configura, primeramente, **el régimen de la intervención administrativa municipal y provincial en las actividades privadas**; en segundo termino, **la función de fomento**; en tercer lugar, **la asunción y ejercicio de los servicios, en sus diversos modos de gestión**, dictando las convenientes normas sobre municipalización y provincialización, constitución de Fundaciones públicas, Consorcios, Sociedades mercantiles locales y Empresas de economía mixta, sistema de concesiones, arrendamiento y concierto como formas de prestación de los servicios; y, por último, se refleja la ordenación jurídica de la Cooperación provincial a los servicios municipales, de la que tanto cabe esperar para mejora de las condiciones de vida de los Municipios de menor capacidad económica». Contextualizándose en un cuerpo normativo completo y riguroso las funciones de las que podían ejercitar antes de la llegada del Estado Social y Democrático de Derecho en el que nos encontramos actualmente, las diferentes Corporaciones Locales en nuestro país. En relación con las competencias ejercidas por parte de los municipios, se ha de considerar otras entidades locales, contempladas en el articulado de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que en su Título IV contempla esas **otras entidades locales**, mostrando como «1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. 2. La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios. 3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen. 4. La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25»(art.42). En este orden de cosas, sobresale como tras la creación por parte de las Comunidades Autónomas de estas otras

entidades locales (comarcas, o bien entidades que agrupan a varios municipios), se debe de tener en cuenta por imperativo legal, que la aparición de estas otras entidades locales, en ningún caso deben de limitar o afectar de manera significativa, las competencias que les corresponde a los municipios. Cabe aquí señalar, algunas peculiaridades que respecto a este tema, pueden observarse en algunos territorios autonómicos, por ejemplo si nos acercamos a algunos de esos ámbitos territoriales como son el catalán, andaluz, o Balear, se infiere como en **Cataluña** existen las figuras de la **Veguería**; en **Andalucía** se aprecian ciertas peculiaridades competenciales en cuanto a la gestión, ordenación y ejecución de la disciplina urbanística, tal como así ha sido contemplado por la ley autonómica 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, en la que en su artículo 9 señala como «**Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias: 1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye: a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general. b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural. c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable. d) Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad. e) Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva. f) Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística. g) Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado h) Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas. 2. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye: a) Promoción y gestión de la vivienda. b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico. c) Adjudicación de las viviendas protegidas. d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica. 3. Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye: a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios. b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios. c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial. 4. Ordenación, gestión, prestación y control de los siguientes servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano, que incluye: a) El abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, incluida la generación de los recursos no convencionales, el tratamiento de potabilización, el transporte por arterias o tuberías principales y el almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los núcleos de población. b) El abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua de consumo hasta las acometidas particulares o instalaciones de las personas usuarias. c) El saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de interceptación con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su tratamiento».** También, en la Comunidad Autónoma de Baleares, en **Palma de Mallorca** puede diferenciarse por parte de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, algunas cuestiones relacionadas con los ayuntamientos, y en especial cuando se dispone en relación con el urbanismo que « **El Ayuntamiento de Palma de Mallorca participará en la ordenación del territorio, de acuerdo con la legislación vigente, mediante su intervención en la elaboración de los proyectos de las directrices de ordenación territorial, el Plan territorial de Mallorca, los planes territoriales insulares, los planes directores sectoriales y los otros instrumentos de ordenación y planeamiento, tanto en la redacción inicial del instrumento de ordenación como en sus revisiones o modificaciones, siempre y cuando afecten a dicho municipio. Para esta intervención tendrán que nombrarse representantes en los órganos de seguimiento y en los órganos técnicos encargados de la redacción de los planes. Todo instrumento de planificación supramunicipal, en el momento de su elaboración o modificación, contemplará las características de Palma de Mallorca, por su situación en la isla, por su número de habitantes y la concentración de servicios públicos en su término; manteniendo la coherencia en cualquier caso con los modelos territoriales que tengan en cuenta todo el territorio**»(art.71). Y por ultimo también cabría reseñar dentro de la **Comunidad Autónoma de Aragón**, algunas de las competencias delegadas a favor de este territorio, y que de manera específica ha sido determinada por el 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, y en el que se añadió una nueva disposición adicional 14, y la reenumeración de la disposición adicional 14 como 15, por Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, que mostraría que « **Se introduce una nueva disposición adicional decimoquinta en el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, quedando reenumerada la anterior disposición adicional decimoquinta como disposición adicional decimocuarta; y la disposición adicional decimocuarta como disposición adicional decimosexta. La nueva disposición adicional decimoquinta queda redactada como sigue: "Los órganos competentes para la aprobación definitiva de los planes**

totalmente diversa es la que comprende en cuanto a estos municipios, la temática relacionada con la ordenación del territorio, puesto que a lo que esta competencia respecta, estas entidades locales no disponen (exceptuando en algunos casos), de competencia. La excepción, no obstante, la podemos extraer de dos cuerpos normativos de relevancia notable, como son el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en el que se mostraría dentro de su articulado algunas de los títulos competenciales atribuidos a los municipios, como son los concernientes de manera concreta con su Título I rubricado como la alteración de los términos municipales, y de forma general, con los que dan título propiamente dicho al Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, aludido, y es el que guarda relación con la Demarcación del Territorio. Ambas cuestiones guardarían una estrecha vinculación con la materia referenciada de la Ordenación del Territorio. El otro de los cuerpos aludidos, que albergan la excepción de la carencia competencial por parte de los municipios, lo encontramos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en concreto en su Capítulo III dedicado a las competencias, que muestra como «1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo. **2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:** a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas»(art.25). Es decir, los municipios podrán en virtud de este artículo, ejercer como competencias propias y en los términos que le delimiten la legislación sectorial del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas, las relativas a la conservación del medio ambiente de carácter urbano, y en consonancia con el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y en particular por lo establecido dentro de su Título Primero, los municipios tendrían competencias en cuanto a la Intervención administrativa en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas(esto es, respecto a la emisión de las

generales, incluidas sus revisiones y modificaciones aisladas, así como de delimitaciones de suelo urbano y convenios urbanísticos, darán conocimiento a la Agencia de Integridad y Ética Públicas del expediente mediante el que se tramite el instrumento de que se trate en cualquier momento, cuando a criterio de los referidos órganos, incorpore contenidos que supongan relevantes variaciones en el valor de los suelos afectados y, en todo caso, en los siguientes supuestos: a) Que supongan incrementos de suelo urbano o urbanizable en proporción superior al diez por ciento de la superficie del suelo urbano previo a la tramitación, y esta supere la extensión de treinta hectáreas. b) Que el incremento de suelo urbano o urbanizable represente más del cien por cien del suelo urbano previo a la tramitación. c) Que el incremento de suelo urbano o urbanizable tenga una extensión superior a cien hectáreas. d) Que la actuación en trámite afecte a suelo no urbanizable, en cualesquiera de sus categorías, en una extensión superior a cien hectáreas, aun sin alterar tal clasificación, siempre que se posibiliten usos lucrativos distintos a los autorizables antes de la actuación en trámite»(Disposición final cuarta. Modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio).

oportunas licencias para el desarrollo de las mismas)²²; así como respecto a otros asuntos vinculados con las áreas sanitarias, productos residuales, etc.,...²³.

2.2.2. LA PARTICIPACIÓN COMPETENCIAL DE LAS PROVINCIAS

Entre el ámbito local y las Comunidades Autónomas nos encontramos **las provincias**; éstas también tienen participación competencial respecto a la disciplina urbanística y de ordenación territorial. Respecto a la Ordenación del Territorio, las provincias se encuentran reguladas por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en el que tras establecer el correspondiente ámbito territorial de estas demarcaciones administrativas **«1. El término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias. 2. Todo municipio pertenecerá a una sola provincia. 3. El término municipal está formado por territorios continuos, pero podrán mantenerse las situaciones de discontinuidad que estén reconocidas actualmente. 4. Es competencia del Ayuntamiento la división del término municipal en distritos y en barrios y las variaciones de los mismos»**(art.1); regulariza las alteraciones de los diferentes términos municipales que comprenden cada uno de sus ámbitos territoriales anteriormente descritos, señalando que **«1. La iniciación de los**

²² Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. En especial, cabe destacar como en el Título Primero, rubricado como "Intervención administrativa en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas"; Capítulo Primero, en el que se recogen las "Disposiciones Generales", se establece el objeto de este Decreto que no es otro que el de *« El presente Reglamento, de obligatoria observancia en todo el territorio nacional tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la nominación de «actividades», produzca incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente ocasionando daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes»*(art.1). Y posteriormente dentro de su Capítulo II, en el que trata las competencias, muestra como *« Independientemente de la intervención que las Leyes y Reglamentos conceden en esta materia a otros Organismos, será competencia de los Alcaldes la **concesión de licencias** para el ejercicio de las actividades reguladas, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora con arreglo a las prescripciones de este Reglamento y sin perjuicio de las que correspondan a los Gobernadores civiles»*(art.6); prosiguiéndose dentro de su texto normativo como *«Cuando se pretenda establecer una actividad que pueda resultar calificada entre las comprendidas en este Reglamento y desde luego todas las que figuran en el Nomenclátor, sera solicitada la **licencia municipal** exigida por la legislación de Régimen Local, mediante instancia dirigida al Alcalde correspondiente, acompañada de tres ejemplares del proyecto y de una Memoria, en que se describirán con la debida extensión y detalle las características de la actividad, posible repercusión sobre la sanidad ambiental y sistemas correctores que habrán de utilizarse, con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad»*(art.29). Preceptos todos ellos que amparan que los municipios, a pesar de no contar con competencia respecto a la ordenación del territorio, puedan no obstante atribuirse competencias concernientes con estos asuntos aquí mencionados.

²³ Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. De igual modo, este Decreto expuesto, muestra como *« Recibidos los documentos a que se refiere el artículo anterior, la Alcaldía podrá adoptar las siguientes resoluciones: 1. Denegar la licencia por razones de competencia municipal pasadas en la legislación reguladora de la Administración Local y ajenas a su posible calificación como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, debiéndose consignar expresamente aquellas razones en la resolución denegatoria. 2. Tramitar el expediente en la forma que se indica a continuación:[...] b) Unidas las reclamaciones u observaciones que se presenten al expediente, se someterá a informe del Jefe local de Sanidad y de los técnicos municipales competentes, según la naturaleza de cada «actividad»*(art.30). Contemplándose de esta forma la incidencia directa que sobre las cuestiones referenciadas, pueden tener los municipios.

expedientes de **alteración de términos municipales se podrá decretar por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en esta materia**, de oficio o a instancia de: a) Cualesquiera de los Ayuntamientos interesados. b) Las Diputaciones Provinciales respectivas. c) La Administración del Estado, a través del Delegado del Gobierno. d) Otros órganos de la Comunidad Autónoma que, en razón de sus respectivas competencias, consideren procedente la alteración. 2. Instruido el expediente, se dará audiencia durante el plazo de un mes a los municipios y demás Entidades Locales interesadas y, a continuación, se remitirá para su dictamen al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, si existiese» (art.9), dotando por este medio normativo, de legitimación a las susodichas provincias para que puedan de manera activa, impulsar el inicio de los respectivos expedientes de alteración de términos municipales, con la oportuna estipulación de las mismas como parte afectada o interesada en el referido proceso. A su vez las provincias, entre las que habría que insertar aquellos territorios insulares comprendidos dentro de la clasificación como "archipiélagos mayores", concurrirían por medio de la Diputación Provincial, y en el caso de las islas mencionadas a través de los consejos insulares (para Baleares), y de los cabildos (para las Canarias) en la disciplina del Urbanismo, confeccionando, produciendo, y fijando los diferentes "planes territoriales directores de coordinación"²⁴.

²⁴ VV.AA. (2019). Memento Práctico de Urbanismo. Francis Lefevre. Esta obra resulta aclarativa, en cuanto trata y resume la situación del reparto de competencias en materia del Urbanismo y de la Ordenación del territorio, existente en nuestro país, entre el Estado, las Comunidades Autónomas (y por lo tanto de los poderes y las administraciones que los conforman), así de las entidades locales descritas en las líneas analizadas (provincias, municipios, comarcas, etc....). Sin embargo no se puede dejar de un lado las distintas competencias y el correspondiente reparto de las mismas, no solo desde los ámbitos territoriales nacionales que se han ido estudiando a lo largo de este epígrafe, sino también desde la perspectiva de la comunidad política de la que España forma parte, que es la Unión Europea. En este sentido, y en lo que a Ordenación del Territorio y Urbanismo se refiere, se debe de partir del Tratado de Funcionamiento de **la Unión Europea**, en la que en su versión consolidada muestra dentro de su Título XX, dedicado al Medio Ambiente, una serie de artículos que muestran como «**1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: - la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, - la protección de la salud de las personas, - la utilización prudente y racional de los recursos naturales, - el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático.** 2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión. 3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión tendrá en cuenta: - los datos científicos y técnicos disponibles, - las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión, - las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, - el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. **4. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes.** Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas. El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales»(art.191); es decir que para la consecución de tales objetivos mostrados en el citado artículo, la obra aludida de V.V.A.A. (2019). Memento Práctico de Urbanismo. Francis Lefevre; especifica que se han de materializar una serie de mecanismos determinados de intervención, que son: En primer lugar el Procedimiento de Codecisión. En segundo lugar, las Medidas de utilización del suelo, y de ordenación territorial. Y por último y en tercer lugar, los Procedimientos

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente
2020, Volumen 21, número 1: 122 - 158

de Cooperación. Seguidamente y en vinculación con los propósitos pretendidos por el artículo anterior, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prescribe como «**1. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirán las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191. 2. No obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 114, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará: a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal; b) las medidas que afecten a: - la ordenación territorial; - la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos; - la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.** El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrá disponer que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a los ámbitos mencionados en el párrafo primero. 3. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. Las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas se adoptarán de conformidad con las condiciones contempladas en el apartado 1 o en el apartado 2, según proceda. 4. Sin perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente. 5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, dicha medida establecerá las disposiciones adecuadas en forma de: - excepciones de carácter temporal, - apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177, o ambas posibilidades»(art.192). Y finalmente a este respecto también cabe incluir el último de los artículos relacionados con esta cuestión, y es el que hace mención a que «**Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 192 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección.** Dichas medidas deberán ser compatibles con los **Tratados** y se notificarán a la Comisión»(art.193). Por lo tanto, y encuadrando los anteriores artículos de esta normativa comunitaria, se deduce que los poderes de la Unión Europea, no gozan, ni disponen de competencia alguna sobre la materia de Ordenación del Territorio, ni tampoco sobre la disciplina relacionada con el Urbanismo. Sin perjuicio eso si, de que los organismos de la Unión Europea, si pueden tener, tal como nos muestran los tres artículos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, títulos competenciales, es decir competencias en materia de Medio Ambiente, que como se ha predispuesto, tienen y guarda relación con las materias aquí estudiadas de la Ordenación del Territorio, y del Urbanismo. Esta afirmación, ha sido ratificada por la jurisprudencia de los años noventa del pasado siglo XX, y en concreto en dos sentencias del Tribunal Constitucional, que resolverían sobre los títulos competenciales de una parte, y también respecto a los cumplimientos y ejecución relativos al derecho de la Unión Europea. Respecto a la primera cuestión, la Sentencia del Tribunal Constitucional 236/1991, de 12 de Diciembre, dictaminaría que «*En suma, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario; de este modo, en materias de pesas y medidas la ejecución del Derecho comunitario se efectuará por las mismas Administraciones que tienen la competencia para realizar análogas o similares actuaciones en el ordenamiento interno, la cual corresponde, si se trata de control metrológico, a las CC.AA. de Cataluña y País Vasco en el ámbito de sus respectivos territorios*»(F.J.10). Y en lo que a la segunda cuestión se refiere, la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992, de 28 de mayo, clarificaría que «*Tras analizar críticamente el planteamiento del Abogado del Estado, la representación del Gobierno Vasco afirma que del **ordenamiento jurídico comunitario no se deriva obstáculo alguno para la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de ejecución de sus normas,** tal como se desprende del principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, elaborado por la Corte de Justicia (Sentencias de 15 de diciembre de 1977 y de 25 de mayo de 1982). Los límites a este principio derivados de la correcta aplicación de **las normas comunitarias y en concreto la responsabilidad única del Estado en este plano operan ad extra, en las relaciones Estado- Comunidad Europea, y no afectan a la distribución interna de competencias. Tampoco el art. 93 C.E. autoriza en absoluto una redistribución interna de competencias a la hora de acometer la ejecución (mejor que incorporación) del Derecho derivado europeo,** pues ese precepto habla de garantía del cumplimiento y no de cumplimiento en*

Todas y cada una de estas competencias, así como el consiguiente reparto competencial entre los distintos poderes territorialmente establecidos, deben de delimitarse, dentro de la extensa y compleja realidad que envuelve toda la materia del urbanismo, y de la ordenación del territorio, y que en lo que a competencias y normativa se refiere, han sido expuestas, por medio de los pronunciamientos jurisprudenciales de significativa trascendencia, como son la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en la que entre otras diversas cuestiones, marcaría la aplicación de estas materia, y en especial, cuando muestra en su parte correspondiente con los antecedentes cuarto, y séptimo, algunas de las circunscripciones básicas de la clasificación del suelo, los derechos de propiedad, o los distintos ámbitos competenciales²⁵. Pero todo este conjunto normativo, así

*sí de las obligaciones internacionales. El art. 149.1.3ª, por su parte, no puede tener un alcance tan absoluto que incluya la ejecución interna del Derecho comunitario con el consiguiente desplazamiento de las Comunidades Autónomas, rompiendo el equilibrio constitucional entre unidad y autonomía. Tal ejecución, por el contrario, es una actividad de proyección interna y se incardina perfectamente en el marco de los poderes y competencias que a cada ente territorial corresponden en virtud de la C.E., sin que pueda apelarse al interés general para alterarlo, pues el constituyente ya lo tuvo presente al fijar las competencias estatales (STC 76/1983). El art. 20.3 del E.A.P.V. recoge con expresión acertada estas tesis, al atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia para ejecutar los Tratados y Convenios en todo lo que afecta a las materias atribuidas a su competencia, y también la propia Administración del Estado ha reconocido esa tesis en algún caso. En consecuencia, el Estado no ostenta una competencia específica que le permita intervenir en la ejecución del derecho comunitario al margen y con independencia de la materia afectada. Su única intervención posible al amparo del art. 93 C.E. es de carácter subsidiario y está condicionada a la prevención o corrección de eventuales incumplimientos, por omisión o irregularidad, de las Comunidades Autónomas[Antecedente 17] **Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria.** La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1988 fundamento jurídico 2º). De otro lado el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3º C.E.) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas. En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que "no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario" (STC 236/1991, fundamento jurídico 9º). Dicho lo cual, tampoco cabe ignorar "la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 C.E." (STC 252/1988, fundamento jurídico 2º), precepto al que el mismo art. 20.3 del E.A.P.V. se remite expresamente; ésto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las Resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, lo que, máxime **en materias de competencia compartidas o concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que "sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados"** (STC 252/1988, fundamento jurídico 2º)»(F.J.1). Reconociéndose por tanto la posible repercusión jurídica normativa de la Unión Europea, respecto al tema del Urbanismo y de la Ordenación del Territorio, siendo de igualmente reconocida por ciertas normas autonómicas y comunitarias.*

²⁵ **En relación a la temática regulada normativamente sobre el Urbanismo y la Ordenación del Territorio**, la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, 11 de junio, en la que en su Pleno. Sentencia 164/2001, de 11 de julio de 2001. Recursos de inconstitucionalidad 3004/98, y 3182/98 (acumulados). Promovidos por el Parlamento de Navarra; ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente 2020, Volumen 21, número 1: 122 - 158

como el oportuno reparto de competencias en esta materia, y que se ha ido mostrado en estas líneas, deben de ser completados por numerosísimas figuras que complementan el funcionamiento de las diferentes Administraciones que intervienen en los procedimientos territoriales de ordenación y urbanísticos²⁶.

Extremadura contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones; **tratarían los temas relacionados con** las competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad; planeamiento general y de desarrollo; acción pública y participación privada; reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento; participación pública e información urbanística; clasificación del suelo; facultades y deberes urbanísticos de los propietarios de suelo; consolidación del suelo urbano; cesiones de aprovechamiento; derecho de consulta; autorización de usos y obras de carácter provisional o de interés público; valoración de los terrenos; expropiaciones urbanísticas; derecho de reversión; indemnizaciones; Ceuta y Melilla; territorios insulares; o las Disposiciones transitorias y la Nulidad parcial e interpretaciones de la Ley.

²⁶ V.V.A.A. (2019). Memento Práctico de Urbanismo. Francis Lefevre. Entre alguna de estas figuras podemos discernir los Planes o Programas conjuntos, los Consorcios, los Convenios Administrativos o de Colaboración, las Sociedades Urbanísticas, las Gerencias, las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, o las Entidades Urbanísticas Especiales, mecanismos todos ellos utilizables para ejercer las mencionadas competencias. En el caso de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, han de valorarse no solamente el reparto competencial en sí, sino además, la Cláusula de Supletoriedad regulada dentro del artículo 149.3 de la Norma Fundamental, las Competencias orgánicas de la Administración General del Estado, las Competencias Orgánicas de las Comunidades Autónomas, la Entidad Pública Empresarial del Suelo, o las complejas y completas Doctrinas Administrativas y Constitucionales. Respecto al reparto de Competencias asumidas por las Entidades Locales, además de sus respectivos ámbitos competenciales, podemos observar la Subrogación de órganos de las Comunidades Autónomas, o la Cláusula residual de atribución de competencias. Aunque si en alguna cuestión importante en la que debemos de detenernos, es en la exposición que los autores citados realizan sobre la situación actual del **ámbito de competencia urbanística** en nuestro país, diferenciando en la mencionada obra como las distintas competencias sobre las que inciden en relación con la materia de urbanismo los **órganos competentes** y sus correspondientes **funciones**, se pueden diferenciar: 1) En cuanto a la figura del **Planeamiento**, su redacción, el del Plan General de Ordenación, le corresponde a las Entidades Locales, así como a las Comunidades Autónomas. La formación de los denominados como planes directores territoriales, de las diferentes normas subsidiarias y complementarias de planeamiento, los planes generales de ordenación urbana, así como los instrumentos de ordenación característicos de cada una de las Comunidades Autónomas, les corresponden como órganos competentes a las Entidades Locales, y a las Comunidades Autónomas. A su vez, la labor de emplazamiento de aquellos centros destinados a la producción y de residencia, los órganos competentes les corresponden a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales. De igual forma son los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, y de las Entidades Locales, la labor de clasificar los suelos municipales (bien sean urbanos, urbanizables, no urbanizables o clasificaciones análogas para las Comunidades Autónomas), así como la función esencial de dividir cada una de las clases en categorías diferenciadas. También son funciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, la de calificar los suelos municipales a través de la correspondiente asignación de usos concretos, en este caso fijando de manera específica los diferentes usos posibles y especificando el régimen urbanístico de los suelos, de tal forma, que tan solo cumpliendo con este procedimiento, el suelo puede ser considerado como un suelo ordenado. Respecto a esta última cuestión conviene señalar, primero la **normativa estatal**, es decir el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuando dentro de su articulado especifica en cuanto a la ordenación del territorio y la ordenación urbanística que «1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve. 2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados. b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación. c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas. 3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la

participación privada »(art.4). Y también el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y en el que se precisa como « Uno. La competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá las siguientes facultades: a) Redactar un Plan Nacional de Ordenación. b) Formar Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales, Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento. c) Emplazar los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población española en el territorio nacional. d) Dividir el territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. e) Establecer zonas distintas de utilización según la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona. f) Formular el trazado de las vías públicas y medios de comunicación. g) Establecer espacios libres para parques y jardines públicos en proporción adecuada a las necesidades colectivas, en los términos establecidos en la presente Ley. h) Señalar el emplazamiento y características de los centros y servicios de interés público y social, centros docentes, aeropuertos y lugares análogos. i) Determinar la configuración y dimensiones de las parcelas edificables. j) Limitar el uso del suelo y de las edificaciones. k) Orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular, en los casos que fuera necesario, sus características estéticas. Dos. La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprenderá las siguientes funciones: a) Procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad. b) Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos. c) Regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda. d) Afectar el aumento de valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización. e) Asegurar el uso racional del suelo en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población. f) Adquirir terrenos y construcciones para constituir patrimonios de suelo. Tres. La competencia urbanística en lo que atañe a la ejecución de la urbanización confiere las siguientes facultades: a) Encauzar, dirigir, realizar, conceder y fiscalizar la ejecución de las obras de urbanización. b) Expropiar los terrenos y construcciones necesarios para efectuar las obras y cuantos convengan a la economía de la urbanización proyectada. Cuatro. La competencia urbanística en orden al fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación comprenderá las siguientes facultades: a) Ceder terrenos edificables y derechos de superficie sobre los mismos. b) Intervenir la parcelación. c) Exigir a los propietarios que edifiquen en plazos determinados. d) Imponer la enajenación cuando no se edificaren en el tiempo o forma previstos. e) Prohibir los usos que no se ajustaren a los Planes. f) Intervenir en la construcción y uso de las fincas. g) Promover la posibilidad de que se faciliten a los propietarios los medios precisos para cumplir las obligaciones impuestas por esta Ley. Cinco. Las mencionadas facultades tendrán carácter enunciativo y no limitativo, y la competencia urbanística comprenderá cuantas otras fueren congruentes con la misma, para ser ejercidas con arreglo a la presente Ley»(art.3). Segundo la **normativa autonómica**, en especial el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de Julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el que se dictamina como en cuanto a las actividades administrativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que «1. La actividad administrativa en materia de ordenación del territorio se ejercerá a través de los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley foral, con el alcance que en ésta se dispone. 2. La actividad administrativa en materia de urbanismo comprende los siguientes aspectos: a) La ordenación urbanística de los Municipios a través del planeamiento. b) La ejecución y la gestión del planeamiento. c) La intervención en el uso del suelo y la edificación. d) La protección de la legalidad urbanística. e) La intervención en el mercado de suelo»(art.3); o la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, en la que se muestra como respecto al ámbito de la competencia, que «. La competencia urbanística relativa al planeamiento comprenderá las siguientes facultades: a) Formular los planes e instrumentos de planeamiento urbanístico previstos en la presente ley. b) Establecer la clasificación del suelo. c) Determinar el uso del suelo, del subsuelo y de las construcciones. d) Determinar la configuración y las dimensiones de las parcelas edificables. e) Emplazar las infraestructuras, equipamientos, centros de producción y residenciales de manera adecuada para la población. f) Establecer zonas de distinta utilización, en función de la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a las ordenaciones generales uniformes para cada tipología en toda la zona. g) Formular las reservas de suelo y fijar criterios para el trazado de vías públicas y redes de infraestructuras y servicios, y para la implantación de dotaciones urbanísticas y, en concreto, parques y jardines públicos, así como espacios libres de edificación, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. h) Señalar el emplazamiento y características de los centros y servicios públicos de cualquier finalidad y demás equipamientos. i) Calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de

3. A MODO DE CONCLUSIONES

Tras lo anteriormente expuesto podemos concluir que las competencias correspondientes tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, respecto a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, con una perspectiva medioambiental, desde una perspectiva puntual y concreta, que no solamente influyen, sino que determinan el funcionamiento, la estructuración, y el desarrollo del conjunto territorial nacional (resaltando específicamente aquellas materias sobre las que la Constitución de 1978 atribuye al Estado la competencia-compartida, o exclusiva-para legislar, y que tienen cierta incidencia en el territorio, más aquellas relacionadas con infraestructuras concernientes con los ferrocarriles, y con las carreteras que estructuran de manera fundamental los ámbitos territoriales, y que como bien se ha mostrado, la ley de leyes específica y atribuye específicamente al Estado, a través de una competencia de carácter exclusiva). Por su parte, la Ordenación del Territorio es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, de tal forma que al Estado que no tiene competencias ni para introducir en las leyes estatales instrumentos de planeamiento integral del territorio, ni tampoco para confeccionarlas, le correspondería en el ejercicio de sus competencias de naturaleza sectorial, la implantación dentro de una ley estatal, y abordar las cuestiones referentes a la elaboración de instrumentos de planeamiento, aquellos planes bien de ámbito nacional, bien de carácter subnacional, todo ello en el ejercicio de las competencias exclusivas que les ha sido atribuidas al Estado, y que como se ha ido mostrando, guardan una estrecha incidencia sobre la Ordenación del Territorio.

Un caso concreto relacionado con los problemas surgidos de estas competencias lo encontramos en el uso del suelo. En este sentido a través de leyes como las relacionadas con el suelo (tanto a nivel estatal como autonómico); se pone de

protección pública. j) Orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular, en los casos en que fuese necesario, sus características estéticas. 2. La competencia urbanística en lo que se refiere a la ejecución del planeamiento confiere las siguientes facultades: a) Dirigir, realizar, conceder y fiscalizar la ejecución de las obras de urbanización. b) Fomentar la iniciativa de los particulares, promoviendo su participación en los procesos de ejecución. c) Expropiar los terrenos y construcciones necesarios para efectuar las obras y cuantas actuaciones convengan a la economía de la actividad urbanística proyectada. 3. La competencia urbanística en lo que se refiere a la intervención en la regulación del mercado del suelo confiere las siguientes facultades: a) Regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación de los mismos a los fines previstos en el planeamiento urbanístico. b) Constituir y gestionar patrimonios públicos de suelo. 4. La competencia urbanística en lo referente a la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación comprenderá las siguientes facultades: a) Intervenir en la construcción y uso de las fincas y en la parcelación de terrenos mediante el título habilitante de naturaleza urbanística que resulte exigible. b) Prohibir los usos que no se ajusten a la ordenación urbanística. c) Exigir a los propietarios el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente ley. 5. La competencia urbanística en materia de disciplina urbanística comprenderá las siguientes facultades: a) Inspeccionar las obras, edificaciones y usos del suelo para comprobar el cumplimiento de la legalidad urbanística. b) Adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden urbanístico vulnerado y reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal. c) Imponer las sanciones que se enumeran en este artículo tienen un carácter meramente enunciativo, correspondiendo cuantas otras fueran necesarias para el cumplimiento de los fines de la presente ley, con arreglo a la cual habrán de ser ejercidas»(art.4). Así como en otras normas de carácter autonómico que tan solo se citarán como son, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, o el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, entre otros cuerpos normativos procedentes de las Comunidades Autónomas.

manifiesto la idea de que el uso del suelo debe estar intervenido por los poderes públicos, tal y como sucede en muchos países. El problema en España es la forma de intervención. De hecho, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Tanto es así que, al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Las consecuencias de no permitir el juego de la competencia es que, como el futuro no se corresponde siempre con lo previsto por la autoridad urbanística, se producen movimientos espasmódicos en cantidades y en precios, hecho que se repite al tratar del caso del suelo para vivienda, donde coexisten terrenos sin edificar y precios altos (verdadera contradicción generada por el intervencionismo extremo: por un lado, sobra terreno y, por otro lado, y simultáneamente, los precios se disparan). En ocasiones se concluye que las competencias aparecen compartidas, pues competen tanto al Estado como a cada una de las Comunidades Autónomas, sin dejar a un lado también a las Entidades Locales, que, igualmente, gozan de competencias respecto a estas materias. En lo que concierne al Régimen del Suelo, se indica que las funciones relativas a la imposición de la justa distribución de cargas y beneficios entre los diferentes afectados por el denominado planeamiento, al igual que la regulación de los mercados del suelo como garantía de subordinación a la edificación y la vivienda, así como la utilización en correspondencia con la utilidad pública y las funciones sociales de propiedad, del suelo, son órganos competentes respecto a estas cuestiones le corresponde como órganos competentes tanto a la Administración del Estado, como a la Administración de las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, la función de garantizar los usos racionales del suelo. La función sin embargo, orientada a la configuración de los patrimonios municipales del suelo, le corresponden como órganos competentes a las Entidades Locales. Y para concluir, en cuanto a los Usos de los Suelo y la edificación, reseñar como las funciones incardinadas a la promoción de las facilidades de los medios necesarios y específicos a todos aquellos titulares, para que estos puedan cumplir con los imperativos legales oportunos, corresponden como órganos competentes a la Administración del Estado, a la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas, y a las Entidades Locales. Sin embargo, la extensa y larga lista de funciones concernientes con la intervención en la parcelación, la prohibición de aquellos usos que no se ajusten debidamente a los planes, la cesión de terrenos edificables y los derechos necesarios para ejecutar las obras, o la potestad para exigir a cada uno de los propietarios que se encarguen de edificar en los determinados plazos, o la posibilidad de intervenir en los usos de finca y en la construcción de las mismas, o de la disposición para imponer las ventas, la sustitución forzosa o ejecución subsidiaria cuando no se materialice la edificación o la rehabilitación en el correspondiente tiempo y forma, o bien la disposición de ejecutar como es preceptivo todas y cada una de estas funciones, les corresponden como órganos competentes a las Entidades Locales.

Igualmente, podemos concluir que la autonomía local es dentro de nuestro ordenamiento, un asunto que dispone de una garantía institucional, de una organización determinada, y de un contenido (en ocasiones poco preciso y exacto), y que encuentra su sustento material por medio de su propio régimen económico. En la Ley de Leyes se instituye la existencia de la autonomía local por medio de la mencionada "garantía institucional", que se basa en que los susodichos entes locales, tienen que tener una existencia jurídica específica, para que de esta manera no puedan ser eliminados a través del ejercicio de las Comunidades

Autónomas, o del Estado, es decir, por aquellos poderes que cuentan con la competencia concreta para su regulación (regulación, no obstante, que no excluye el respeto a que estos entes locales gocen de autonomía propia, tanto desde una perspectiva funcional, como también organizativa). Estos entes locales se constituyen como bien remarca el Texto Constitucional como municipios, como provincias, y también como islas, y su contenido viene predeterminado por la falta de competencia de estos entes locales para poder legislar, cuestión que ha quedado reforzada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.