

ESTUDIOS

CONCURRENCIA DE INTERESES Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

Carles Pareja i Lozano
Profesor titular de Derecho administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra

I. Introducción

La moderna concepción del Derecho urbanístico, entendido como función pública delimitadora del contenido de la propiedad inmobiliaria y en la cual las técnicas de planeamiento juegan un papel fundamental, presenta como una de sus características principales la superación del ámbito estrictamente local en el que, hasta la promulgación de la Ley del suelo en su originaria versión de 1956, se había producido tradicionalmente la actuación pública en materia urbanística.¹

En el ejercicio de la función pública urbanística cobrará, pues, especial relieve su aspecto organizativo, caracterizado *ab initio* por un régimen de competencias concurrentes entre la Administración del Estado por un lado y las corporaciones locales por el otro.² Centrándonos en el ámbito de las potestades administrativas, puede caracterizarse a grandes rasgos este régimen de concurrencia por la atribución a la Administración estatal de aquellas competencias decisorias con un contenido más claramente discrecional, especialmente en los aspectos referidos a la ordenación urbanística mediante la facultad de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico; aprobación definitiva que, como observaremos más adelante, se convino en definirla como de naturaleza discrecional y que conllevaba por tanto un control de oportunidad sobre las decisiones previamente adoptadas por la correspondiente corporación local en trámite de aprobación inicial y provisional del instrumento de planeamiento en cuestión.

Las decisiones a adoptar en ejercicio de potestades de naturaleza esencialmente reglada, es decir, las inscritas en los ámbitos de la gestión urbanística y la intervención administrativa en la edificación y el uso del suelo, se integraban, en cambio, normalmente en la esfera competencial de las corporaciones locales, sin perjuicio de la presencia estatal en el ejercicio de dichas competencias, ya sea a través de las facultades subrogatorias (p.e. en materia de concesión de licencias), ya sea mediante la concurrencia competencial sobre el propio objeto, en aspectos tales como la reacción frente a actuaciones ilegales, atribuida indistintamente a ambas instancias administrativas, o la imposición de sanciones por la comisión de infracciones urbanísticas, distri-

1. Sobre la trascendencia de la promulgación de la Ley del suelo de 1956 y la superación del ámbito local véase García de Enterría, «La Ley del suelo y el futuro del urbanismo», en *Problemas actuales del Régimen Local*, Ed. Universidad de Sevilla, 2.ª edición, 1986.

2. Sobre el esquema organizativo de la función pública urbanística, véase García de Enterría, «Los principios de la organización del urbanismo», *RAP* núm. 87, 1978, pág. 301 y ss.

buidas competencialmente en función del importe de la sanción y las dimensiones del municipio.

En este esquema que ha quedado brevemente resumido tuvo importante incidencia la nueva distribución de los poderes públicos derivada de la Constitución Española de 1978, que juntamente con los estatutos de autonomía atribuyó competencias exclusivas en materia de urbanismo y ordenación territorial a las comunidades autónomas,³ mientras que por otro lado se reconocía y se garantizaba expresamente el principio de autonomía local.

Las consecuencias de tales principios constitucionales respecto a la organización administrativa del urbanismo han sido notables. Se plantea por un lado la problemática derivada de la naturaleza horizontal de las competencias en materia de ordenación territorial y urbanismo, lo que da pie a su inevitable confluencia con otros títulos competenciales, ya que el suelo, el territorio, objeto específico de dichos ámbitos competenciales, constituye a la vez el soporte de muchas actuaciones públicas sectoriales que se proyectan necesariamente sobre el territorio, cuyos títulos competenciales pueden ser perfectamente ostentados por la Administración estatal.⁴

La distribución de las competencias administrativas en relación con la materia urbanística propiamente dicha no ha estado tampoco exenta de novedades y conflictos, de entre los cuales muchos no están resueltos, presididos por la dialéctica entre competencias autonómicas y competencias locales, y que en Cataluña presenta especificidades propias, de las que nos ocuparemos en el presente estudio.

II. La incidencia del principio de autonomía local en la distribución de las competencias administrativas en materia de urbanismo

Los criterios de distribución competencial en la nueva organización de las administraciones territoriales derivada de los principios constitucionales partieron originariamente de una traslación mecánica del esquema anterior, operándose únicamente una sustitución en favor de la Administración autonómica de las competencias anteriormente ostentadas por la Administración del Estado. De este modo sucede en Cataluña durante el período preautonómico, tal y como se desprende del Real Decreto 1385/1978, de traspaso de servicios en materia de urbanismo.⁵

De todos modos, debe tenerse en cuenta que la mencionada nueva organización de las administraciones territoriales tenía que repercutir también en el ámbito local,

3. Asimismo sucede con la totalidad de comunidades autónomas constituidas, con excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid, que tiene atribuida esta competencia como «plena».

4. La problemática competencial derivada de la concurrencia entre los títulos sectoriales con proyección sobre el territorio y la indicada competencia «horizontal» en materia de urbanismo y ordenación territorial presenta especial complejidad y ha sido objeto de análisis por la doctrina en diferentes ocasiones. Pueden citarse, entre otros, los estudios de Argullol Murgadas «Las competencias urbanísticas en el horizonte de las Autonomías», en *Estudios de Derecho Urbanístico*, Ed. IEAL, Madrid 1984; Parejo Alfonso en «La ordenación territorial, un reto para el Estado de las Autonomías» en *REALA* núm. 226, 1985; Bassols Coma en «Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos», en *RAP* núm. 96, 1981; y Pareja Lozano en *Régimen del suelo no urbanizable*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1990.

5. Sobre la naturaleza y alcance de este traspaso, *vid.* Argullol Murgadas en «Preautonomías y traspaso de competencias: la Generalidad de Cataluña y sus funciones en materia de urbanismo», en *RDU* núm. 61, 1979.

como consecuencia del reconocimiento constitucional de la autonomía local. Para plantearse el alcance de dicha repercusión deberemos hacer referencia, aunque sea en forma resumida, a la configuración jurídica del concepto de garantía institucional como elemento determinante del contenido de la autonomía local. Dicho concepto adquiere su expresión más significativa mediante la garantía del «derecho a intervención» en todos cuantos asuntos afecten al círculo de interés local de la Corporación en cuestión.⁶

La incidencia de tal principio se puso de manifiesto prontamente, ya que a raíz de las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la cuestión (en especial la 4/1981, de 2 de febrero) se promulgó la Ley 40/1981, de régimen jurídico de las corporaciones locales, dedicada esencialmente a la supresión de los controles de tutela de oportunidad sobre las corporaciones locales, lo que afectó, entre otros preceptos, al artículo 224 de la Ley del suelo.⁷

La distribución de competencias se vería afectada, asimismo, por la promulgación del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, sobre adaptación del planeamiento, que introdujo un nuevo orden de distribución de competencias en materia de tramitación y aprobación de los planes parciales y algunas modalidades de planes especiales, así como nuevos mecanismos de subrogación en la tramitación de tales figuras de planeamiento. Tal y como se observará, su aplicación será polémica en Cataluña.

El alcance competencial de la autonomía local quedará configurado, en sus rasgos generales, por la promulgación de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), que viene a regular la cuestión basándose en dos ejes aparentemente opuestos: por un lado, la prácticamente absoluta jurisdiccionalización de los controles sobre las resoluciones adoptadas por las corporaciones locales «en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad», exceptuando por lo tanto, cualquier tipo de tutela, y aún menos la de efectos suspensivos sobre tales resoluciones por parte de otras instancias administrativas.⁸

Junto a la citada regulación, que originariamente había sido objeto de ciertas críticas por la doctrina, ya que se identificaba como una *vis expansiva* casi absoluta de la autonomía local, debe destacarse la naturaleza del régimen competencial articulado en la propia legislación básica, que se caracteriza por una remisión global a las determinaciones que se establecen al respecto por parte de la legislación sectorial, que no tiene otro límite en su tarea que el necesario respecto a este contenido más o menos difuso que pueda derivarse de la concreción de la autonomía local en el mencionado «derecho a intervención» de las corporaciones locales. De este modo se manifiesta en

6. La plasmación del principio de garantía institucional en el ordenamiento español proviene de las aportaciones doctrinales extraídas del Derecho alemán y formuladas entre nosotros por autores como Parejo Alonso en *Garantía Institucional y autonomías locales*, Ed. IEAL, Madrid 1981, y Embid Irujo, en «Autonomía Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», en *REDA*, núm. 30, 1981.

7. Este precepto hacía referencia a la facultad de suspensión, por parte de la administración de ámbito territorial superior, de esos acuerdos municipales que constituyeren infracción manifiesta de normas urbanísticas. Su derogación causó el resurgimiento de la duda de si incluía también las potestades de intervención administrativa reconocidas a las administraciones territoriales superiores en los arts. 184 y 186 LS. En adelante tendremos la ocasión de tratar con detenimiento este tema.

8. Sobre la naturaleza de dicho control jurisdiccional, véase Nieto García en «Impugnación Jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades Locales», en *RAP* 115, pág. 7 y ss. También Parejo Alonso en *Derecho Básico de la Administración Local*, Ed. Ariel, Barcelona, 1988, pág. 151 y ss.

prescripciones de la propia Ley básica, especialmente en los aspectos reguladores de las relaciones interadministrativas, para las que se prevé la utilización de técnicas de coordinación que, en determinados supuestos, conllevan un límite efectivo al pleno ejercicio de las competencias locales.⁹

De este modo, la articulación de un proceso de decisión conjunta, en el que corresponde a la administración local la adopción de las decisiones pertinentes en orden a la aprobación inicial y provisional de los planes urbanísticos, atribuyéndose por otro lado la aprobación definitiva a la Administración autonómica, parece responder plausiblemente a la aplicación del mencionado principio, y coincide sustancialmente con la regulación establecida posteriormente por el artículo 62 LRBRL, en relación con aquellas materias para las que la naturaleza de la actividad de que se trate dificulte o ponga inconvenientes a una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, supuestos en los que el indicado precepto prevé que la correspondiente legislación sectorial articule un procedimiento conjunto en el que se asegure en todo caso la participación de las entidades locales interesadas, sin perjuicio de atribuir a la instancia territorial de ámbito superior (el Estado o la comunidad autónoma, según proceda por razón de la materia) la competencia para adoptar la decisión final.

Por consiguiente, se produce una remisión a favor del legislador sectorial en orden a la determinación del alcance concreto en que debe producirse el ejercicio de las competencias propias de cada ámbito sectorial; remisión que se halla conformada en lo que respecta a sus límites por el juego de dos elementos: el cumplimiento necesario de los requisitos formales que de acuerdo con la LRBRL configuran el régimen jurídico básico de las corporaciones locales y la adecuación a los principios materiales conformadores del principio de autonomía local.

En lo referente al primer aspecto, el pronunciamiento formulado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 213/1988 define el alcance de dicha garantía formal. La mencionada STC resolvió en efecto la anulación de varios preceptos de la Ley catalana 3/84, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico que contenían la atribución al *conseller* de Política Territorial de la Generalitat de un control de legalidad con efectos suspensivos sobre los acuerdos de aprobación definitiva que corresponde adoptar a los ayuntamientos en relación a determinados instrumentos urbanísticos de ejecución de la ordenación urbanística, tales como los proyectos

9. Así lo señalan diversos autores, como Sosa Wagner en «Los principios del nuevo régimen local», en *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Civitas, Madrid 1988, pág. 112, y se ha puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional en las sentencias 27/1987, sobre la Ley valenciana de coordinación de las competencias provinciales, así como en la 214/1989, relativa a los recursos de inconstitucionalidad formulados contra la LRBRL, en el F. S. 20e.f, de la cual se indica que:

«La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LRBRL dado que, junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los artículos 10.2, 59 y 62 se concretan facultades de coordinación de las administraciones públicas. Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden...»

de urbanización, estudios de detalle, proyectos de delimitación de unidades y polígonos, etc.

La anulación acordada por el Tribunal Constitucional obedece esencialmente a un criterio de aplicación de una garantía formal en la posición institucional de las corporaciones locales, consistente en la antes apuntada jurisdiccionalización del control de legalidad sobre los actos y acuerdos de las corporaciones locales, que excluye directamente la posibilidad de que por parte de la Administración estatal o autonómica pueda acordarse la suspensión de los efectos de dichas resoluciones, salvo en aquellos supuestos en los que pudiera verse afectado «el interés general de España».

Sin embargo, la susodicha infracción formal de la norma básica no se habría producido si se hubiere optado en la legislación sectorial por la utilización del procedimiento conjunto previsto en el referido art. 62 LRBRL, reservándose por tanto la decisión final mencionada, ya sea en base a simples criterios de legalidad, ya sea haciéndola incluso extensiva a criterios de oportunidad.¹⁰

Tal vez el ejemplo resulte extremo, ante el contenido material de los instrumentos urbanísticos contemplados en la norma impugnada, que están faltos por sí mismos de capacidad legal en cuanto a la determinación de una ordenación urbanística propiamente dicha. En este mismo sentido, las alegaciones del abogado del Estado ya mostraron el círculo de intereses estrictamente local al que pertenecen figuras tales como los proyectos de urbanización, estudios de detalle o delimitación de polígonos y unidades.

Sin embargo, es necesario constatar que el urbanismo en general constituye una competencia fundamental de las comunidades autónomas; por lo que, desde una perspectiva estrictamente material, tiene sentido que la comunidad autónoma pretenda tener una cierta presencia en el proceso de gestión, del que puede depender en gran medida el cumplimiento efectivo de la ordenación urbanística.

Son, pues, evidentes las dificultades que conlleva el hecho de establecer la acomodación o no al contenido básico de la autonomía local conforme a criterios de naturaleza material, es decir, a partir de la consideración efectuada en cada caso por el legislador sectorial de turno. Ésta es, sin ir más lejos, la situación con la que se hubiere encontrado el Tribunal Constitucional de haber optado por la Ley catalana 3/84 para el procedimiento conjunto previsto en el art. 62 LRBRL.

Ante las evidentes dificultades de arbitrar procedimientos de control del contenido material de las diferentes normas sectoriales que distribuyen competencias entre las diversas instancias administrativas interesadas, no parece que sea exagerada la constatación de que la garantía institucional de la autonomía local tiene poca incidencia en la vertiente competencial, más allá de su derecho a intervención, que necesariamente debe reconocérseles en estas materias configuradas como competencias propias por el art. 25.2 LRBRL y el art. 63.2 LMC.

Ello no excluye que deba propugnarse el necesario respeto de la legislación sectorial hacia los principios materiales establecidos en la legislación básica, que tendrían que permitir la delimitación más precisa del círculo de interés local y su intensidad en cada materia a la hora de distribuir las competencias, a fin de que éstas no se vean

10. Tal y como se podrá observar, no compartimos en este sentido la opinión formulada sobre la referida sentencia por T. R. Fernández en «El urbanismo en la Jurisprudencia Constitucional: Notas críticas», en *RDU*, núm. 112, pág. 239 y ss.

reducidas con carácter general a un mero reconocimiento del «derecho a intervención», sin capacidad alguna de decisión final.

Constatadas tales consideraciones, nos ocuparemos a continuación de analizar las previsiones contenidas en la vigente legislación urbanística catalana para la regulación de las situaciones de concurrencia que inevitablemente se producen en este ámbito.

III. La distribución de competencias en la tramitación del planeamiento urbanístico

1. *La presencia de las administraciones locales en el proceso de tramitación de los instrumentos de planeamiento*

La participación de las corporaciones locales en el proceso de tramitación del planeamiento urbanístico, que en su régimen ordinario puede considerarse que se ajusta en forma suficiente al mencionado «derecho a intervención» que caracteriza a la garantía institucional de la autonomía local, presenta, sin embargo, algunas excepciones que resultan más cuestionables en lo referente a su adecuación a dicho principio de garantía institucional.

Podemos citar, en este sentido, aquellos supuestos en los que la iniciativa en la tramitación de las figuras de planeamiento urbanístico no la ejerce la corporación local directamente interesada, hecho que es perfectamente posible ya sea desde una perspectiva subjetiva como objetiva. Tal es el caso de la promoción de planes especiales, que, de acuerdo con el artículo 49.1 del DL 1/1990, puede llevarse a cabo, además de por parte de las entidades locales, por entidades urbanísticas especiales y órganos competentes en el orden urbanístico según la legislación vigente.

Este mismo precepto establece igualmente que la formulación de los planes especiales previstos en el art. 29.2 del DL 1/1990 podrá realizarse «por quien tenga a su cargo la ejecución directa de las obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los elementos determinantes del desarrollo urbano».

Debemos tener presente que en todos los anteriores supuestos el concepto de formulación o redacción equivale a la atribución de competencias de aprobación inicial y provisional para las entidades a las que se atribuye dicha capacidad de redacción o formulación, tal y como lo establece de forma expresa el artículo 147 del Reglamento de planeamiento. De este modo, cuando la redacción del plan especial se produzca por parte de otras entidades que no sean la propia corporación, ésta no tendrá la intervención sustantiva inherente a la competencia de aprobación inicial y provisional que ordinariamente se atribuye a la correspondiente corporación local.

Así pues, debemos preguntarnos cómo se articula en tales casos la garantía del derecho a intervención que, como ya hemos observado, caracteriza a la participación de las corporaciones locales en todos esos asuntos que afectan a sus intereses. La respuesta que nos ofrece la legislación urbanística, que en dichos aspectos es preconstitucional, es ciertamente limitada, ya que de acuerdo con el artículo 59.1 del DL 1/1990, que recoge las previsiones contenidas en el texto refundido de la Ley del suelo de 1976 (LS 1976), se establece un trámite preceptivo de audiencia en favor de las corporaciones locales cuando resulte afectado su territorio por el planeamiento en cuestión si el plan no hubiere sido redactado y, por tanto, aprobado inicialmente y provisionalmente por el ayuntamiento respectivo.

En este sentido, no parece demasiado aventurado el afirmar que el alcance de la participación municipal en tales supuestos de planes tramitados por otras instancias administrativas es probablemente insuficiente, sobre todo si tenemos en cuenta que no parece criterio excesivamente coherente el que el mayor o menor nivel de participación municipal en el proceso de la toma de decisiones inherente a la tramitación del planeamiento dependa exclusivamente de cual será el órgano que ejerce la iniciativa en su redacción.

No obstante, debemos recordar que la legislación básica en materia de régimen local no establece un techo o límite mínimo donde tenga que traducirse necesariamente el «derecho a intervenir», o, dicho de otro modo, la articulación de dicho trámite de audiencia a favor del ayuntamiento correspondiente es el límite mínimo del referido derecho a intervención. Ello no significa que no pueda considerarse tal requisito procedimental como excesivamente formalista, y muy probablemente insuficiente, en cuanto a la articulación de una participación efectiva de los municipios en el proceso de adopción de decisiones que ciertamente pueden alcanzar bastante trascendencia para su territorio y que, por tanto, inciden directamente en su círculo de intereses.

2. *La tramitación del planeamiento plurimunicipal*

a) *La distribución originaria de competencias*

Es necesario, asimismo, hacer mención específica de la problemática competencial que, en lo concerniente a la intervención de las corporaciones locales en la redacción y tramitación del planeamiento urbanístico, se produce cuando estas figuras de planeamiento afectan a más de un municipio. El esquema que en tales supuestos se seguía en la LS de 1976 consistía fundamentalmente en la sustitución del municipio por la diputación provincial como ente originariamente competente para la formulación y, por tanto, para la aprobación inicial y provisional del planeamiento, en todos los supuestos en que el planeamiento en cuestión afectara a terrenos de más de un término municipal.¹¹

La atribución de tales competencias a los organismos provinciales ha sido objeto de diversas matizaciones en Cataluña, como consecuencia de las peculiaridades que presenta entre nosotros la indicada institución provincial. Dichas peculiaridades se pusieron ya de manifiesto en el Decreto de la Generalitat provisional de 11 de octubre de 1978 sobre regulación del ejercicio por parte de los órganos de la Generalitat de las competencias urbanísticas que le habían sido transferidas en el período preautonómico. Así, el artículo 8.2 del susodicho Decreto atribuía de forma originaria a las comisiones provinciales de urbanismo, órgano perteneciente a la administración periférica de la Generalitat, la competencia de tramitar y aprobar inicialmente y provisionalmente los planes «que afecten a varios municipios de su demarcación territorial». Se establece, sin embargo, a continuación que tal competencia «corresponderá, en caso de que existiese, a cualquiera de las siguientes entidades:

11. De este modo, el artículo 40.1.a) del texto refundido de 1976 atribuyó la competencia de aprobación inicial y provisional a las diputaciones provinciales cuando los planes generales «se extiendan a más de un término municipal». Por remisión, dicha regla competencial se aplica asimismo a planes parciales y especiales, tal y como lo apunta el artículo 43.1 del mismo texto refundido, así como los artículos 126 y 139 del Reglamento de planeamiento.

«a) Mancomunidad, consorcio o agrupación forzosa de todos los municipios afectados.

«b) Entidad local con competencia urbanística, siempre y cuando el ámbito territorial coincida con el del territorio ordenado.»

Así pues, se observa que el mencionado Decreto no se limitó a la regulación del ejercicio de las competencias urbanísticas que habían sido transferidas a la Generalitat en virtud del correspondiente Real Decreto de traspasos preautonómicos, sino que se introdujo asimismo una redistribución de las competencias originariamente atribuidas a las corporaciones locales por parte del legislador estatal, y más concretamente a las diputaciones en los supuestos de planeamiento plurimunicipal objeto de comentario. Resulta más que dudosa la legalidad de operar dicha redistribución competencial a través de una norma reglamentaria de origen preautonómico, pero plantear en estos momentos este debate resultaría ocioso, al menos por dos motivos. En primer lugar, porque, como explicaremos más adelante, la situación normativa actual ha experimentado algunas variaciones y en todo caso responde a un sistema de fuentes normativas más concreto y definido que el precedente del sistema preautonómico; por otro lado, la operatividad de la transcrita previsión normativa ha sido ciertamente inexistente, por cuanto la misma estaba condicionada en su eficacia, de acuerdo con la disposición transitoria sexta del citado Decreto de 11 de octubre de 1978, «en la fecha a determinar por el decreto de transferencias de competencias de las diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona a la Generalitat de Cataluña». Considerando que dicho decreto de transferencias no llegaría a dictarse, muy probablemente por su falta de apoyo legal debido a la anulación por parte de la STC 32/1981, de 28 de julio, de la Ley catalana 6/1980, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat, podemos afirmar que, al menos hasta la promulgación de las leyes de organización territorial en el año 1987 no se produjo una alteración sustancial en el régimen de competencias relativo a la aprobación inicial y provisional de planeamiento plurimunicipal por parte de las diputaciones provinciales.

b) Incidencia de las leyes de organización territorial en las competencias relativas al planeamiento plurimunicipal

La distribución de competencias urbanísticas, y en especial las inscritas dentro de la órbita plurimunicipal, podía sin duda verse considerablemente afectada a partir de la nueva organización territorial establecida en el año 1987 mediante la promulgación sobre todo de las leyes 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y 6/1987, de la misma fecha, sobre la organización comarcal de Cataluña. Mediante tales textos legales se procede a la creación de nuevas administraciones territoriales de base local, las comarcas, llamadas a ejercer, entre otras, competencias en materia de ordenación territorial y urbanismo (art. 25.1.a) de la Ley 6/1987), mientras que, por otro lado, se atribuye a las diputaciones el mínimo competencial garantizado por la legislación básica estatal¹² y se articula en el artículo 4 de la Ley 5/1987 el procedimiento de distribución de las com-

12. Vid. al respecto Tornos Mas en «La provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva dirigida por Gómez-Ferrer Morant *La provincia en el sistema constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pág. 253.

petencias de las diputaciones provinciales entre la administración de la Generalitat y las comarcas.

En la medida que este proceso de distribución se prevé llevarlo a cabo de forma progresiva y diferida, mediante la promulgación de las correspondientes leyes sectoriales concernientes a los ámbitos materiales afectados por la redistribución de competencias, no cabe duda de que las previsiones contenidas en la Ley reguladora del régimen provisional de las competencias de las diputaciones no producen efectos *ipso iure* en lo que se refiere a su régimen competencial. Por consiguiente, y dado que no se ha producido la promulgación de ninguna ley sectorial con el objeto de otorgar a otras instancias administrativas las competencias urbanísticas originariamente ostentadas por las diputaciones, y al no haberse procedido —sin perjuicio de su más que dudosa viabilidad— al desarrollo normativo contemplado en el Decreto de 11 de octubre de 1978 anteriormente mencionado, no cabe la menor duda que no se ha producido alteración alguna en el régimen competencial que, como hemos apuntado, se estableció en la Ley del suelo para las diputaciones respecto a los planes urbanísticos cuyo ámbito afecte más de un municipio.

El criterio que en relación a este tema se mantiene en el Decreto legislativo 1/1990, por el que se aprobó la refundición de la legislación urbanística vigente en Cataluña, no es demasiado explícito al respecto, ya que en la reproducción que en el artículo 55 de dicho Decreto legislativo se produce del originario artículo 40. 1 de la LS 1976 se ha operado únicamente la sustitución de la referencia que en tal precepto se hacía a las diputaciones provinciales por «la entidad local competente», cuando los planes generales se extiendan a más de un municipio. La utilización de este eufemismo, si bien puede parecer comprensible a la vista de las previsiones contenidas en la legislación reguladora del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, no desmiente la conclusión antes mencionada. Ello se debe a que, por aplicación de la reserva de ley establecida en el artículo 7 LRBR para la determinación de las competencias propias de las corporaciones locales, el citado Decreto legislativo no posee rango normativo suficiente para modificar el régimen competencial contenido en la legislación de 1976,¹³ sin que por otro lado se haya producido la promulgación de la normativa sectorial prevista en la Ley 5/1987 para la efectiva modificación del régimen competencial de las diputaciones.

c) El régimen específico del ámbito comprendido en la antigua Entidad Municipal Metropolitana

Las previsiones hasta ahora comentadas sobre las competencias locales en materia de planeamiento plurimunicipal presentan características específicas en lo que concierne a las actuaciones urbanísticas que se produzcan en el ámbito de la antigua Entidad Municipal Metropolitana, que estaba sometida a un régimen especial en los aspectos relativos a las competencias urbanísticas, y sigue presentando actualmente determinadas peculiaridades, a pesar de haberse producido su extinción en base a lo establecido en la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, reguladora de las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona.

13. Más adelante, en el epígrafe IV, podremos analizar ampliamente la relación entre este Decreto legislativo y la normativa sectorial urbanística dictada con rango de Ley.

En lo referente al régimen especial de la Entidad Metropolitana, contenido en el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, y en el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre,¹⁴ interesa destacar, a los efectos que ahora nos ocupan, la sustitución que se opera de las competencias urbanísticas provinciales en favor de la mencionada entidad en las actuaciones que, afectando a más de un municipio, se produjesen en su ámbito territorial. Ello se pone de manifiesto a partir de preceptos tales como el artículo 14 del Decreto-Ley 5/1974, o del artículo 16 del Decreto 3276/1974, conforme al cual se atribuyeron a la Entidad Metropolitana tanto las competencias de aprobación inicial y provisional del planeamiento general metropolitano como las de redacción de los planes parciales y especiales que afecten a más de un municipio.

Constatado tal hecho, debemos preguntarnos en qué situación quedaron las competencias relativas al planeamiento plurimunicipal en el territorio de la antigua área metropolitana una vez extinguida. Lo cierto es que, como veremos a continuación, las referencias competenciales contenidas al respecto en la Ley 7/1987, de 4 de abril, no son excesivamente explícitas en relación a la cuestión que nos ocupa.

Debemos hacer mención en primer lugar a la previsión contenida en el artículo 7.4 de dicho texto legal, según el cual «en el marco de las determinaciones del Plan Territorial Parcial, corresponde a los ayuntamientos y, si procede, a las comarcas, la elaboración de planes generales de ordenación urbana y la aprobación inicial y provisional». El precepto contiene, pues, una referencia implícita, para los supuestos de planeamiento plurimunicipal, a la competencia comarcal. Sin embargo, no podemos hablar de una atribución competencial expresa, o al menos ésta no es inmediatamente operativa, ya que la previsión legal se sitúa en el marco de la previa aprobación de un Plan Territorial Parcial, que todavía no se ha producido.

Dejando a un lado la indicada referencia, las determinaciones relativas a la redistribución competencial operada a raíz de la extinción de la Corporación Metropolitana las hallamos en las disposiciones adicionales y transitorias de la Ley 7/1987. Así, en la disposición adicional 1.ª se apunta expresamente la extinción de la Entidad Municipal Metropolitana y se establece a continuación que «la Administración de la Generalitat y los municipios, de acuerdo con la legislación de régimen local y con las leyes sectoriales correspondientes, asumen las competencias de la mencionada Entidad que no han sido asignadas expresamente por esta Ley a otros órganos o entidades».

El problema se plantea cuando ni la legislación de régimen local ni las leyes sectoriales urbanísticas dan una respuesta concreta sobre a quién corresponde el ejercicio de las competencias en materia de planeamiento plurimunicipal, más allá de las referencias que, como hemos observado anteriormente, se efectúan en favor de las diputaciones en la legislación urbanística proveniente de la LS 1976. Por lo tanto, parece clara la inaplicabilidad de la disposición adicional transcrita en lo concerniente al ejercicio de las competencias relativas al planeamiento plurimunicipal originariamente ostentadas por la Entidad Metropolitana, y en especial las referentes a la iniciativa para la redacción de dichas figuras de planeamiento y su consecuente modificación en las que, como ya hemos comentado, esta Entidad sustituyó a las diputaciones provinciales, pero en las que, en cambio, ni la Administración de la Generalitat ni los

14. Sobre el proceso de creación de la Entidad Municipal Metropolitana, véase Gómez-Ferrer Morant en «El Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona», en *REDA* núm. 5, 1975.

municipios por sí mismos ejercen competencia alguna; instancias administrativas a las que se refiere expresamente la disposición adicional transcrita.

Las dudas interpretativas que plantea la disposición analizada, ya que no concreta la atribución de las competencias que nos ocupan, pueden entenderse cubiertas por la previsión contenida en la disposición transitoria 1.ª.2 del citado texto legal, en el que, después de declararse en el apartado primero la vigencia del Plan General Metropolitano, se prescribe que «las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanística que corresponden a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona deberán ser ejercidas directamente por los entes locales, de acuerdo con la legislación urbanística». De una primera lectura conjunta de ambos preceptos se deduce, pues, la renuncia del legislador a efectuar una distribución competencial *ex novo* de las funciones administrativas originariamente ejercidas por la entidad metropolitana, y se remite a la situación de hecho que operaba ordinariamente en el resto del territorio catalán.

Sin embargo, esta primera conclusión queda matizada en parte si observamos el contenido del último inciso de la propia disposición transitoria 1.ª.2, en el que en relación con el ejercicio, por los entes locales, de las competencias urbanísticas, se indica que «a tal efecto, podrán adoptarse fórmulas de colaboración institucional, especialmente cuando la actuación afecta a diversos entes locales».

El panorama ciertamente complejo que conlleva las analizadas prescripciones se completa con lo establecido en el apartado 3 de la propia disposición transitoria primera, por el que se regulan los supuestos de ejercicio de la iniciativa de modificación puntual del Plan General Metropolitano, iniciativa que se corresponde con las competencias de aprobación inicial y provisional de tales modificaciones, originariamente ostentadas por la Entidad Metropolitana, estableciéndose a tales efectos que «si la modificación del plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponde también al ente local interesado».

La interpretación sistemática de la normativa hasta ahora analizada, partiendo de los principios ya apuntados reguladores del régimen básico de las competencias locales, en especial la reserva de ley para el establecimiento de las competencias locales, conduce a la conclusión de que la extinción de la Entidad Metropolitana dio lugar a una devolución de las competencias que la legislación urbanística de 1976 atribuía a las diputaciones provinciales en materia de planeamiento plurimunicipal.

Así se deduce tanto por la falta de atribuciones competenciales específicas contenidas en la Ley 7/1987, como por la ausencia de ninguna otra norma sectorial que contenga una determinación expresa de un nuevo régimen para tales competencias con el fin de lograr de este modo la concreción y eficacia de las previsiones contenidas en la Ley 5/1987, sobre régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales. Sin perjuicio de la aplicabilidad general de tal conclusión, se constata asimismo alguna atribución concreta de competencias urbanísticas establecida en la Ley 7/1987, como la relativa a la iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano, que debe entenderse compartida por las diputaciones, municipios y comarcas, y también atribuida a los entes comarcales para la aprobación inicial y provisional de los planes generales de ordenación, condicionada, sin embargo, en su eficacia, a la previa formulación y aprobación del Plan Territorial Parcial.

No obstante, esta conclusión no es coincidente con la contenida en la refundición de la legislación urbanística vigente en Cataluña aprobada por el Decreto Legislati-

vo 1/1990. Este texto rehúye efectuar un pronunciamiento interpretativo concreto en relación a la cuestión examinada y se limita, tal y como hemos observado, a sustituir las referencias que en la LS 1976 se efectuaban a las Diputaciones por el eufemismo «la entidad local competente» en las previsiones referidas a la participación de las corporaciones locales en el planeamiento urbanístico de ámbito supramunicipal.

La mencionada refundición contiene, sin embargo, una excepción en lo concerniente a la apuntada falta de concreción, en relación precisamente con el ejercicio de la iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano vigente. Conviene señalar respecto a esta cuestión que la iniciativa para la modificación puntual del planeamiento urbanístico presenta ciertas especificidades, puesto que corresponde ejercerla con carácter ordinario a las propias corporaciones locales, sin que, a diferencia de la revisión, el ejercicio del *ius variandi* requiera la preexistencia de determinados supuestos, y sin que, por otro lado, se prevea de forma expresa en la legislación urbanística el ejercicio de tal iniciativa de modificación por parte de la Administración autonómica, siempre y cuando la misma suponga la aprobación inicial y provisional de tales propuestas. Como ya hemos visto, ni tan siquiera para el planeamiento urbanístico plurimunicipal se prevé por parte de la legislación sectorial el ejercicio ordinario de dichas potestades por parte de la administración urbanística autonómica. Cuestión diferente es, sin duda, la posibilidad de ordenar la modificación o revisión del planeamiento en los supuestos de ejecución de obras por motivos de urgencia o excepcional interés público que asiste al Consejo Ejecutivo de la Generalitat de acuerdo con el artículo 250 del DL 1/1990.¹⁵ Así pues, podemos afirmar que, a excepción de tal supuesto excepcional, la iniciativa de la modificación es una competencia de base esencialmente local que corresponde ejercerla a la entidad local competente en cada caso, de entre las que la disposición transitoria 1.ª, apartado 3, menciona «también» al ente local interesado en los casos en los que la modificación del PGM afecte a elementos con una incidencia territorial limitada.

Debemos plantearnos finalmente a quién hace referencia el inciso «también», que parece incluir alguna otra instancia administrativa además de las locales propiamente interesadas. La conclusión a la que llegamos en la refundición de la legislación urbanística vigente en Cataluña consiste en atribuir con carácter general tal facultad de iniciativa, que conlleva la de aprobación inicial y provisional de la propuesta de modificación en cuestión, así como la relativa a la revisión del programa de actuación, en favor de la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Dicho de otro modo: la Comisión de Urbanismo de Barcelona, órgano periférico de la administración de la Generalitat, es, de acuerdo con el texto refundido, el órgano competente para el ejercicio de las mencionadas facultades, sin perjuicio de que esta competencia sea compartida con

15. Esta facultad asiste también al Consejo de Ministros de acuerdo con el pronunciamiento efectuado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1986, de 13 de mayo. Sobre la naturaleza y alcance de la facultad regulada en el artículo 180 de la Ley del suelo, correspondiente al mencionado art. 250 DL, véase entre otros Arguñol Murgadas en «El control urbanístico de las obras de iniciativa pública», en *Estudios, op. cit.*, pág. 305 y ss.; García-Trevijano Garnica en «Aspectos sobre las transferencias de potestades a las Comunidades Autónomas: el art. 180 de la Ley del Suelo» en *RAP* núm. 100-102, pág. 1967 y ss.; Larrumbe Biurrún, «Algunas reflexiones sobre el art. 180 de la Ley del Suelo», *RAP* núm. 100-102, pág. 2711 y ss.; Quintana López, «Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas», *RAP* núm. 112, pág. 112, pág. 213 y ss.; y Pareja Lozano en *Régimen del suelo no urbanizable, op. cit.*, pág. 195 y ss.

municipios y comarcas cuando la modificación del Plan afecte a «elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca». Obsérvese que cuando decimos que tal competencia es compartida en los supuestos indicados queremos significar que la norma de la refundición no excluye que también en tales supuestos la iniciativa, y el consiguiente ejercicio de las competencias inherentes a la misma, se ostente también por parte de la Comisión de Urbanismo de Barcelona.

Así pues, constatamos la existencia de una vis expansiva en la determinación de las competencias de la Comisión de Urbanismo de Barcelona que, dejando a un lado su mayor o menor oportunidad, presenta algunos aspectos ciertamente discutibles desde una perspectiva estrictamente jurídica; en efecto, observamos como se produce el trasvase a favor de la Administración autonómica de una competencia que venía ostentando un órgano de base local, tal como era la Entidad Metropolitana local, y que en la legislación urbanística de aplicación supletoria, es decir, el texto refundido de la Ley del suelo de 1976, se atribuye expresamente a las corporaciones locales, ya sea el municipio, ya sea la provincia. Debe añadirse a este hecho que la atribución de la competencia controvertida con carácter general a favor de la Comisión de Urbanismo de Barcelona no dispone de demasiado apoyo normativo de la legislación sectorial, siempre y cuando exceptuemos la mención contenida en el anteriormente comentado Decreto de 11 de octubre de 1978, que se limitaba a regular el ejercicio de las competencias urbanísticas transferidas en la etapa preautonómica y que, como ya hemos constatado, no tenía por sí mismo sustantividad propia en cuanto a la atribución concreta de competencias entre las distintas administraciones implicadas.

IV. Las competencias de aprobación definitiva

1. *Naturaleza del acuerdo de aprobación definitiva*

La concurrencia competencial de presencia constante en la organización administrativa del urbanismo tiene su más destacada expresión en el procedimiento de tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y muy especialmente en lo relativo a la confluencia de diversos acuerdos aprobatorios, adoptados por administraciones distintas. Además de algunas alteraciones más o menos significativas en la atribución de la competencia de aprobación definitiva de diversos instrumentos, a la que nos referimos más adelante, la incidencia del principio de autonomía local ha reabierto una polémica ya tradicional respecto a la naturaleza y alcance del acuerdo de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, en relación con las aprobaciones previas producidas durante el impulso del procedimiento.

Al plantearse originariamente la cuestión, es decir, en el momento de promulgación de la Ley de reforma de 1975, se sustentó por parte de algún autor¹⁶ el criterio consistente en definir el acto de aprobación definitiva como un mero control de legalidad sobre las anteriores aprobaciones adoptadas por la corporación promotora del planeamiento, sin que, por tanto, se pudiesen introducir criterios de oportunidad en la ordenación urbanística contenida en el Plan objeto de aprobación.

16. *Vid.* al respecto Gómez-Ferrer Morant en «La aprobación definitiva de los planes municipales de urbanismo como acto de fiscalización», en *REDA* núm. 10, pág. 251 y ss.

Otros autores¹⁷ consideraron en cambio que la competencia de aprobación definitiva implicaba la capacidad del órgano competente para la adopción de tal acuerdo para introducir sus propios criterios de oportunidad en el momento de dicha aprobación, basándose este criterio, entre otros elementos, en el propio tenor literal de la normativa reguladora del régimen de aprobación definitiva, integrada por el artículo 41.3 LS 1976 y el artículo 132 del Reglamento de planeamiento, preceptos éstos que atribuyen a la administración competente para la adopción de tal acuerdo la función de examinar el plan «en todos sus aspectos», así como la de señalar las deficiencias de orden técnico y consiguientes modificaciones que deban introducirse. Los pronunciamientos jurisprudenciales han ido ratificando este último criterio de forma prácticamente unánime hasta fechas recientes.

La definición constitucional del principio de autonomía local ha propiciado la reapertura del debate, especialmente a partir de la plasmación legislativa del indicado principio en la LRBRL. De este modo, el profesor Muñoz Machado¹⁸ sostiene la necesidad de restringir el alcance del acuerdo de aprobación definitiva a un mero control de legalidad, reduciendo el ámbito de las posibles modificaciones a introducir en trámite de aprobación definitiva por motivos de oportunidad, a aquellas determinaciones que hagan referencia o afecten a competencias estatales o autonómicas, como puede ser la ejecución de obras públicas de alcance supramunicipal. La generalización del control de oportunidad la considera así como difícilmente compatible con la autonomía local que proclama la Constitución.¹⁹

A pesar de la autoridad del mencionado autor, que señala expresamente que su criterio no es pacíficamente aceptado por doctrina y jurisprudencia, no creo que la contradicción que suscita entre control de oportunidad y autonomía local resulte contradictoria con el esquema institucional derivado de la LRBRL. En primer lugar, porque en la regulación de las relaciones interadministrativas existe un procedimiento de decisión conjunta, previsto en el artículo 62 LRBRL, que parece especialmente concebido para supuestos como el que nos ocupa y en el que se atribuye a la Administración de ámbito territorial superior (Estado o comunidad autónoma), la capacidad de adoptar la decisión final, sin que se añada especificación alguna sobre la naturaleza de tal decisión, por lo que nada impide, por tanto, que pueda implicar un control de oportunidad.

Desde el punto de vista meramente formal, el procedimiento de aprobación de los

17. Para la expresión de esta postura doctrinal, véase García de Enterría y Parejo Alfonso en *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, 2.ª ed., Madrid 1981, pág. 358 y ss.

18. En «El planeamiento urbanístico», en la obra colectiva dirigida por el propio autor *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Civitas, Madrid, 1988, pág. 1781-1783.

19. Muñoz Machado aduce también, en el mencionado trabajo, como apoyo a su postura, que alguna legislación autonómica se pronuncia de forma coincidente con su tesis, estableciendo que solamente pueden formularse objeciones de legalidad con ocasión de la aprobación definitiva de los planes citando como ejemplo la «Ley de Cataluña de 1 de enero de 1984». Suponiendo que la cita haga referencia a la Ley 3/84, de medidas de adecuación, el ejemplo no parece el indicado, ya que este texto no contiene, a mi modo de ver, determinación alguna en el sentido indicado. Otra cuestión diferente es que esta Ley de medidas regulase, en su art. 6.5.c) los supuestos reglados en que procede la denegación de la aprobación definitiva de los planes parciales y especiales de iniciativa privada. Es necesario notar que estos supuestos tasados no afectan a la aprobación definitiva del planeamiento general, y no impiden tampoco que en trámite de suspensión pueda ejercerse un verdadero control de oportunidad sobre las determinaciones del planeamiento parcial o especial.

planes encaja, pues, perfectamente en el procedimiento de decisión conjunta articulado por el mencionado precepto legal. La posible contradicción con el principio de autonomía local deberá buscarse en su vertiente material, con referencia a los círculos de interés afectados por las decisiones que se adopten mediante la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento. Desde esta perspectiva, resulta, a mi parecer, difícilmente sostenible que el planeamiento urbanístico contenga determinaciones que incidan exclusivamente en el círculo de interés local. Esto se hace patente sobre todo cuando nos referimos a las figuras de planeamiento de mayor incidencia sustantiva tanto en el territorio como en el propio estatuto de la propiedad inmobiliaria, como lo es especialmente el Plan General de Ordenación, en el que existen determinaciones como la clasificación del suelo, la determinación de la estructura general y orgánica del territorio, la previsión de los espacios que deben ser objeto de especial protección, etc.

Debemos recordar asimismo que la superación del ámbito meramente local donde se había ido produciendo la intervención administrativa en el ámbito urbanístico constituye una de las notas más destacadas de la moderna concepción de la función pública urbanística. No está, pues, nada claro que reducir el planeamiento urbanístico a una cuestión meramente local vaya en beneficio de la autonomía local, ya que podría conllevar precisamente el efecto contrario de devaluar su contenido y sus efectos vinculantes, tanto ante los particulares como ante las demás Administraciones públicas.²⁰

La complejidad y multiplicidad de cuestiones que se suscitan en la formulación del planeamiento general parece claro que exceden del círculo de interés meramente local. Además, no tiene apoyo normativo alguno la reducción de las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas al campo meramente legislativo y de control de legalidad en una materia donde tanta trascendencia tiene el ejercicio de la potestad de planeamiento. Privar a las comunidades autónomas de la capacidad de adopción de decisiones en la aprobación del planeamiento urbanístico significaría finalmente el impedirles todo tipo de disponibilidad sobre su territorio, más allá de la problemática e indirecta intervención que pueda producirse a través de los instrumentos de ordenación territorial.

No es menos cierto que parece necesario matizar al menos una concepción casi omnímoda de las competencias de las comisiones de urbanismo en orden a la determinación del alcance de la aprobación definitiva de los planes, que pudiera deducirse de una aplicación mecánica del anteriormente mencionado tenor literal de la regulación establecida en la legislación urbanística, que, todo sea dicho, no se caracteriza por su gran concreción.

En este sentido resulta especialmente relevante el esfuerzo efectuado en los últimos años por la jurisprudencia del Tribunal Supremo con el fin de buscar el necesario equilibrio entre los diversos círculos de interés concurrentes en el proceso de formulación y aprobación del planeamiento urbanístico.²¹ Algunas sentencias recientes se

20. Si aun siendo objeto de aprobación por otras administraciones públicas son notorias las dificultades que soportan los ayuntamientos para que las intervenciones sectoriales sobre el territorio se adapten a las previsiones del planeamiento urbanístico, es fácil imaginar lo que podría suceder de situarse las decisiones de planeamiento en la esfera meramente local.

21. Tal evolución jurisprudencial aparece reflejada por Delgado Barrio en «Reflexiones sobre el art. 106.1 CE: El control jurisdiccional de la administración y los principios generales del derecho», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pág. 2349 y ss.

plantean la incidencia que en el mencionado proceso de aprobación debe tener el principio de autonomía local, siendo paradigmática en este sentido la de 13 de julio de 1990 (Az. 6034), que concreta la extensión del control autonómico distinguiendo *a priori* entre los aspectos reglados y los aspectos discrecionales del plan. En las determinaciones del plan que impliquen el ejercicio de potestades regladas, y para las que obviamente la aprobación definitiva supone únicamente un control de legalidad, se considera que existe un «control pleno de la Comunidad Autónoma», introduciendo sin embargo una distinción en aquellos casos en los que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados, para los que «el margen de apreciación que tales conceptos implican» corresponderá a la Administración municipal, salvo cuando la determinación en cuestión afecta a intereses superiores, en cuyo supuesto dicho margen de apreciación corresponderá a la comunidad autónoma.

Para los aspectos puramente discrecionales, y en los que, por tanto, se produce con total plenitud el ejercicio de la potestad de planeamiento, la mencionada Sentencia considera igualmente operativo el criterio apuntado de distinción y admite un control de oportunidad por parte de la comunidad autónoma únicamente en relación a aquellas determinaciones del planeamiento que tengan conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior, así como también en los casos en que el control inherente a la aprobación definitiva tienda a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. La Sentencia que comentamos no considera, por otro lado, admisibles los controles o revisiones basados en criterios de pura oportunidad en los supuestos en los que las determinaciones del plan no tengan trascendencia para intereses superiores a los puramente locales, indicando al respecto que «en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento».

Tal criterio jurisprudencial, que presenta sin duda algunos aspectos sugerentes en cuanto a la integración de los principios constitucionales en el proceso de aplicación del ordenamiento, especialmente cuando éste es preconstitucional, tal y como sucede con los preceptos de la LS 1976 examinados por la sentencia, posee también aspectos polémicos que debemos poner de relieve. A destacar en primer lugar que, si bien el mencionado carácter preconstitucional permitía a la jurisdicción contenciosa reinterpretar el art. 41 de la LS 1976 introduciendo en su alcance una importante inflexión del principio de autonomía local, no puede dejar de considerarse como bastante discutibles los criterios materiales usados como base de los mencionados criterios hermenéuticos, especialmente cuando se trate de determinaciones establecidas por el planeamiento general, instrumento a propósito del que se produjo la referida Sentencia.

De este modo, tal y como se ha indicado anteriormente, hay que tener presente que constituye un elemento paradigmático de la moderna concepción de la función pública urbanística la decisiva importancia que tiene el ejercicio de la potestad de planeamiento en aspectos tan relevantes como establecer la clasificación del suelo, determinación ésta de gran incidencia tanto en lo referente a la definición de los modelos de ocupación del territorio, como también a la determinación del contenido de la propiedad inmobiliaria, sobre todo cuando se trata de ejercer la discrecionalidad técnica para la clasificación del suelo urbanizable o no urbanizable, así como también cuando se definen los usos y las intensidades edificatorias a través de la calificación del suelo.

Así pues, no parece demasiado claro que tales determinaciones se inscriban ordinariamente en un círculo de interés estrictamente local. En el tratamiento urbanístico de nuestros pueblos y ciudades no cabe duda de que las corporaciones municipales deben tener una presencia importante, pero difícilmente resulta sostenible que deba ser exclusiva, o solamente sometida a un mero control de legalidad para todas aquellas determinaciones que no se inscriban en el ámbito de la ordenación territorial. Establecer tal distinción es probablemente artificioso, y llevarla a sus últimas consecuencias daría lugar a una inadmisibile laminación de las competencias autonómicas, ya que, ostentando dichas competencias como exclusivas, se podrían ver impedidas para ejercer ningún tipo de disponibilidad sobre su territorio, más allá de las determinaciones genéricas que puedan establecerse mediante los instrumentos de ordenación territorial.

Debemos resaltar también que la jurisprudencia a la que nos hemos referido viene a introducir un factor importante de inseguridad jurídica, y abre una vía para innumerables recursos que pueden obligar sistemáticamente a la Jurisdicción contenciosa a entrar en los aspectos materiales de las determinaciones del planeamiento a fin de establecer en cada caso si la decisión adoptada en trámite de aprobación definitiva se inserta en uno u otro círculo de interés. Parece pues evidente la conveniencia de un pronunciamiento explícito en el ámbito legislativo que, aun teniendo necesariamente en cuenta los principios materiales, defina con claridad el régimen competencial de aplicación en los supuestos de concurrencia de intereses en el ámbito urbanístico, aplicando los requisitos formales que conlleva la LRBR.

El estudio sistemático que afrontamos a continuación de la normación positiva que sobre esta materia es vigente hoy en día en Cataluña en materia de planes parciales y especiales nos permitirá constatar que no son precisamente la claridad y la coherencia los principios que predominan en el ordenamiento actual.

2. *La competencia de aprobación definitiva de los planes parciales y especiales*

a) *Contenido y aplicabilidad en Cataluña del régimen competencial establecido por el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre*

La necesidad de una adaptación de la regulación positiva a los principios constitucionales de aplicación en los supuestos de concurrencia se constató ya inicialmente por parte del legislador estatal mediante la promulgación del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre. Entre las determinaciones establecidas en el citado texto legal se destaca especialmente la previsión contenida en su artículo 5.º, por el que se atribuyó a los ayuntamientos de capitales de provincia y de más de 50.000 habitantes la competencia de aprobación definitiva de planes parciales y especiales siempre y cuando tales planes «desarrollen y se ajusten a las determinaciones del Plan General». Sobre el alcance del anterior inciso puede afirmarse que no es en principio de aplicación a los Planes Parciales, que juegan un papel de estricto desarrollo del planeamiento general. En lo que se refiere a los planes especiales, su naturaleza abierta y polivalente, que da lugar a que mantengan una relación específica con el planeamiento general, ofrece una explicación al sentido del inciso introducido en el mencionado artículo 5.1 del Real Decreto-Ley 16/1981. Puede, pues, afirmarse que la habilitación en favor de los ayuntamientos de capitales de provincia y ciudades con más de 50.000 habitantes

para la aprobación de planes especiales queda limitada a aquellos supuestos en que la formulación de tales planes estuviera expresamente prevista en el planeamiento general o que, al menos, no supongan la alteración de ninguna de sus determinaciones. Se excluye, por tanto, la posibilidad de que por parte de los indicados ayuntamientos pueda ejercerse la facultad de aprobación definitiva en relación a modalidades como los planes de reforma interior, cuya formulación no se hubiera previsto expresamente en el plan general, o bien supongan la introducción de alteraciones en sus previsiones, sea cual fuera su alcance, así como para los planes de protección que supongan del mismo modo la introducción de alteraciones en relación a las previamente establecidas por parte del planeamiento general. Debe tenerse en cuenta que por parte del Reglamento de Planeamiento ya se estableció un régimen específico de aprobación definitiva para aquellos planes especiales que no supongan un desarrollo del planeamiento general, en cuyo supuesto y de acuerdo con el artículo 148 b) del Reglamento de Planeamiento, se atribuyó la competencia al ministro de Obras Públicas, la cual corresponde por tanto actualmente en el ámbito de Cataluña al *conseller* de Política Territorial y Obras Públicas, tal y como se establece en el artículo 50.2 del DL 1/1990.²²

Las referidas innovaciones introducidas en el régimen de competencias urbanísticas por parte del Real Decreto-Ley 16/1981 se han venido considerando como no aplicables a Cataluña, especialmente como consecuencia de la emisión por parte del Consejo Consultivo de la Generalitat de su Dictamen núm. 4, de 27 de noviembre de 1981. El criterio formulado en dicho Dictamen tiene como uno de sus fundamentos esenciales la atribución de un importante alcance sustantivo a los traspasos de competencias preautonómicos que, como ya hemos comentado, fueron articulados en materia urbanística a través del Real Decreto 1385/1978, y supusieron una transferencia de carácter general en favor de la Generalitat provisional de las competencias urbanísticas ostentadas por la Administración del Estado de acuerdo con la LS 1976.

En el mencionado Dictamen se consideró al respecto que el juego combinado de dicho traspaso de servicios con el contenido de la disposición transitoria 6.ª del Estatuto, por el que se asumieron por parte de la Generalitat «con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad» los servicios que ya le habían sido traspasados con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto, suponía la consolidación, con la fuerza del Estatuto, de las funciones administrativas atribuidas a la Generalitat provisional durante el período preautonómico. Ello dio lugar, en opinión del alto órgano consultivo de la Generalitat, a que «tales atribuciones de competencias no pueden ser alteradas al margen de los procedimientos estatutarios», produciéndose por tanto una atribución definitiva en favor de la Generalitat, indisponible por parte del legislador estatal al introducir variaciones en la ordenación de la titularidad de las competencias urbanísticas.

Este fundamento presenta, sin embargo, ciertos problemas hermenéuticos, que provienen en primer lugar de la imprecisión terminológica que plantea el propio tenor literal de la disposición transitoria 6.ª del Estatuto. Debe observarse, en este sentido, que la asunción por la Generalitat con carácter definitivo y automático y sin solución de continuidad se refiere a los «servicios» traspasados, aunque a continuación se hace

22. De este régimen específico de aprobación, nos ocupamos en *Contenido y alcance de los Planes Especiales de Reforma Interior en el sistema de planeamiento urbanístico*, Ed. IEAL, Madrid, 1984, pág. 111 y ss.

referencia a «las competencias», cuyo traspaso estuviera en curso de ejecución en el momento de aprobación del Estatuto. Debemos plantearnos, pues, si la mencionada consolidación se produjo en relación a los servicios transferidos o bien afectaba también a las competencias.

El Tribunal Constitucional ha indicado en diversas ocasiones (STC 87/83, 88/83, 113/83 y 77/84 entre otras) que los reales decretos de transferencias no atribuyen competencias a las comunidades autónomas. Es cierto que dichos pronunciamientos se refieren a las transferencias post-estatutarias, y no son, por tanto, directamente aplicables a los traspasos preautonómicos, que sí contenían una atribución competencial directa, de la que el RD 1385/1978 es un ejemplo paradigmático. No obstante, también en tales supuestos el Tribunal Constitucional ha indicado que los reales decretos de transferencias deben adaptarse a las competencias asumidas en los estatutos de autonomía y establece en su Sentencia 42/1983, de 23 de mayo, y en relación precisamente a la mencionada disposición transitoria 6.ª EAC, que:

«...esta disposición, a la que alude el Consejo Ejecutivo en su escrito promoviendo el conflicto, ha de ser interpretada en el marco de la Constitución y del propio Estatuto, tal como por lo demás establece ella misma al indicar de forma expresa que las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto.»

El criterio hermenéutico más razonable pasa, pues, por la realización de una adaptación automática de las competencias atribuidas en el período preautonómico, de conformidad, sin embargo, con los principios derivados del bloque de constitucionalidad.

Con arreglo a lo mencionado, puede constatarse como la atribución de determinadas facultades de control sobre los actos de las corporaciones locales, previstas en la legislación preconstitucional, y de las que pueden encontrarse ejemplos tanto en la legislación urbanística traspasada como también en la de régimen local, han perdido su efectividad, en virtud de las prescripciones derivadas de diversos preceptos constitucionales, sin que se haya producido por tanto su consolidación estatutaria. No desconocemos que tales facultades de control forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y su regulación corresponde, por tanto, a la competencia estatal (art. 149.1.18 CE), pero la desaparición de las competencias atribuidas en este campo a la Generalitat no requirió la modificación del Estatuto, sino que se produjo directamente en aplicación de los principios derivados del texto constitucional, y se vio ratificada por el régimen establecido en la legislación básica de régimen local, tal como lo ha confirmado la STC 214/1989, de 21 de diciembre, relativa a la impugnación de diversos preceptos de la LRRL, impugnación que se basaba precisamente en la indicada hipótesis de la «consolidación» estatutaria de funciones transferidas en el período preautonómico.

Aunque en materia de urbanismo sí que ostenta la Generalitat competencias exclusivas, ello no impide aplicar también el referido bloque de constitucionalidad para determinar la incidencia del Real Decreto-Ley 16/1981 en las competencias urbanísticas transferidas durante el período preautonómico. Así, la ausencia de legislación propia de la Generalitat en el momento de la promulgación del mencionado Real Decreto-Ley hacía necesario tener presentes otras previsiones constitucionales, y concretamente en el caso que nos ocupa la supletoriedad del Derecho estatal prevista en el art. 149.3 CE y 26.2 EAC.

La operatividad de la supletoriedad en el ordenamiento español es una cuestión no exenta de polémica. En lo relativo a las posturas doctrinales, coincidimos plenamente con aquellos autores²³ que niegan la existencia de una supuesta cláusula de habilitación universal para el ejercicio de competencias legislativas por parte del Estado como consecuencia de la regla de supletoriedad. No obstante, aceptando que el apoderamiento de las comunidades autónomas para el ejercicio de la potestad legislativa a través de la aprobación de sus estatutos de autonomía implica al mismo tiempo la desposesión del Estado, parece difícil de sostener, y más en el año 1981, en que la construcción del Estado autonómico se encontraba en fase embrionaria, que el legislador estatal no pudiera disponer de su propio ordenamiento preconstitucional, sobre todo ante la ausencia de una actividad legislativa expresa de esas comunidades autónomas que, como Cataluña, ya disponían de su propio estatuto de autonomía.

Se constata en este sentido que, aunque no se produjeron demasiados pronunciamientos explícitos por parte del Tribunal Constitucional,²⁴ su criterio, expresado entre otras en la STC 69/1982 o en el Auto de 21-7-1987, se orienta hacia un mantenimiento en todo caso del principio de supletoriedad del Derecho estatal, inclusive cuando ya se hubiere producido el ejercicio de sus competencias por parte de la comunidad autónoma. Así, si bien esta supletoriedad no impide que la Generalitat ejerza sus potestades legislativas en el ámbito material en el que ostenta competencias exclusivas, la falta de legislación propia hizo que entrara en juego automáticamente la mencionada cláusula de supletoriedad y permitía en consecuencia la aplicabilidad de la nueva distribución competencial que, en orden a la aprobación definitiva de planes parciales y especiales, se estableció en el art. 5.º del Decreto-Ley 16/1981, mientras no se produjera el ejercicio de potestades legislativas por parte de la Generalitat.²⁵

23. Véase al respecto Muñoz Machado en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I. Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 409 y ss. También Argullol Murgadas en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Obra colectiva. Vol. I. Ed. IEA. Barcelona, 1988, pág. 318 y ss. En sentido opuesto, véase De Otto y Pardo en «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional» en *REDC* núm. 2, 1981, pág. 57 y ss.

24. Para un análisis de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de supletoriedad véase Balza Aguilera y De Pablo Contreras en «El Derecho estatal como supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas» en *REDA* núm. 55, 1987, pág. 396 y ss.

25. Dicho criterio se vio ratificado íntegramente por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 de abril de 1985 (Az. 2881), de acuerdo con la cual y en relación a la norma que nos ocupa se establece que:

«...a falta de una norma legal del Estatuto Catalán el Derecho aplicable, con carácter supletorio, es el del Estado, y, por tanto, el contenido en el artículo 5 del Decreto-Ley de 16 de octubre de 1981, y no como pretende la Generalidad el anterior de la Ley del suelo, artículo 35.c) que atribuía la aprobación de los Planes Municipales de Urbanismo que se refieran a las Capitales de Provincia del Ministerio de la Vivienda, y a partir del Decreto de 23 de junio de 1978 a la Generalidad de Catalunya para los municipios integrados en su régimen preautonómico, hoy autonómico desde la promulgación del Estatuto por Ley Orgánica de las Cortes de 18 de diciembre de 1979; no pudiéndose aplicar con carácter supletorio una norma ya derogada, salvo que por ésta se hiciera expresa declaración de vigencia para determinados supuestos o partes del territorio nacional de la normativa anterior...».

A partir de esta consideración, indica el Tribunal Supremo, en lo referente al alcance de la disposición transitoria 6.ª del Estatuto, que:

«...no implica la vigencia para la Comunidad Autónoma catalana del Derecho del Estado vigente en el tiempo en que se promulgó ese Decreto, debiendo estimar como Derecho supletorio del Estado el vigente en el tiempo de su aplicación».

b) La incidencia competencial de las determinaciones establecidas en la Ley 3/84 de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico en Cataluña

La polémica interpretativa suscitada en relación con la aplicabilidad o no en Cataluña de las atribuciones competenciales derivadas del Real Decreto-Ley 16/1981, podía quedar fácilmente resuelta mediante el ejercicio por parte de la Generalitat de sus potestades legislativas como titular de las competencias exclusivas en materia de urbanismo. En este sentido se pronunciaron tanto el estudiado Dictamen núm. 4 del Consejo Consultivo como la Sentencia del Tribunal Supremo de 29-4-1985.

Existe una impresión generalizada de que el pronunciamiento explícito de la Generalitat en orden a la distribución de competencias para la aprobación de los planes urbanísticos se produjo mediante la promulgación de la Ley 3/84, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña (LM).

Tal conclusión es no obstante equívoca y puede llevar (en realidad lo ha hecho hasta el momento) a cierta confusión. Así lo demostraremos mediante una consideración sistemática de los preceptos contenidos en la mencionada norma legal y en su posterior desarrollo reglamentario, realizado a través del Decreto 146/1984, de 10 de abril.

En relación con las prescripciones establecidas en los mencionados textos legales hay un dato esencial que debemos poner de relieve: ni la Ley 3/84 ni su reglamento contienen prescripción legal alguna que atribuya en forma expresa a determinados órganos o instancias administrativas la competencia para la aprobación definitiva de los planes parciales y especiales.

Cabe observar en este sentido el contenido de los arts. 6 a 8 de la Ley 3/84 de medidas, o los arts. 18, 27 y 28 del Reglamento que la desarrolló, en los que se regula precisamente el procedimiento de aprobación de los planes que nos ocupan.

La lectura de dichos preceptos nos lleva a la conclusión de que la legislación urbanística catalana se limita a determinar unas normas procedimentales para la tramitación de planes parciales y especiales, pero obvia en todo momento cualquier referencia expresa al órgano o administración competente para la adopción del acuerdo de aprobación definitiva.

Es cierto que los preceptos mencionados se articulan en todo momento en base al procedimiento de «doble aprobación», que normalmente se atribuye a diferentes administraciones, así como que la única atribución competencial expresa se hace en favor de los municipios para la aprobación definitiva de los planes parciales en sectores de urbanización prioritaria, así como de los proyectos de urbanización y otros instrumentos de desarrollo (art. 9 y ss.).²⁶

Se detecta, pues, una cierta intencionalidad del legislador con el fin de ratificar para Cataluña el mencionado sistema de doble aprobación, pero es ciertamente destacable que no se produzca una atribución competencial específica en orden a la aprobación definitiva, sobre todo si recordamos la polémica jurídica surgida de la situación normativa anterior. Haremos a continuación algunas referencias concretas que avalan las consideraciones apuntadas.

Nos referimos en primer lugar a la previsión contenida en el art. 6.4 LM de un

26. En relación a la aprobación definitiva de los referidos instrumentos debemos recordar que se introdujeron controles suspensivos en favor de la Administración de la Generalitat, que fueron anulados por la STC 213/1988 anteriormente mencionada.

trámite de aprobación provisional y posterior «sometimiento» del plan a la autoridad o bien al organismo competente para que lo apruebe definitivamente, a excepción, sin embargo, del supuesto ya apuntado de los sectores de urbanización prioritaria para los que la aprobación de los planes corresponderá a los ayuntamientos «independientemente del tamaño de las poblaciones». Indica el mismo precepto que el órgano competente para la aprobación definitiva «examinará el plan en todos sus aspectos».

Se define así la articulación de un procedimiento de doble aprobación, sin que haya, sin embargo, atribución competencial específica, a lo que debemos añadir algunos aspectos de necesaria consideración. Así, la previsión de los tres trámites de aprobación inicial, provisional o definitiva no implica necesariamente la existencia de una doble instancia de aprobación, tal y como se deduce del art. 5.º 1 del Decreto-Ley 16/1981, en el que, a pesar de atribuirse la competencia de aprobación definitiva a determinados municipios, no se suprime el trámite de aprobación provisional.

Por otro lado, debe mencionarse también el inciso relativo a «la independencia del tamaño de las poblaciones» a la hora de atribuir a los municipios la competencia de aprobación definitiva de los planes parciales en los sectores de urbanización prioritaria. La inclusión de dicho inciso sería sin duda completamente ociosa si se considerase que el tamaño de las poblaciones no tiene transcendencia alguna en cuanto a la distribución competencial de carácter general.

Nos parece del todo criticable esta opción legislativa de evitar en todo momento una referencia explícita a los órganos competentes para la adopción de los acuerdos de aprobación definitiva. La oportunidad legislativa era óptima, por lo que difícilmente puede explicarse la minuciosidad con la que se evita la atribución competencial expresa, de la que podemos ofrecer más ejemplos.

Así, el art. 6.5.º LM, en el momento de definir los diversos contenidos posibles del acuerdo a adoptar en trámite de aprobación definitiva, se remite a la «Administración competente». En los arts. 7.4 y 8.2 LM, al regular las facultades subrogatorias de las comisiones de urbanismo, se establece que éstas adoptarán la aprobación definitiva «si resultasen competentes».

En el mismo sentido, podemos citar el art. 18 del Reglamento de desarrollo de la Ley de medidas, que se refiere a las etapas procedimentales básicas para la aprobación de los planes parciales y especiales «cuando la competencia sea compartida entre la Generalitat de Cataluña y la Administración local, excepto en los supuestos de sectores de urbanización prioritaria». Observamos que la referencia a tales Sectores no da lugar necesariamente a que en los demás supuestos la competencia sea compartida, y esto por dos razones, a saber: porque tales sectores sólo se desarrollan por planes parciales, y la referencia de la competencia compartida se hace también con relación a los planes especiales, y sobre todo porque en el momento de promulgarse el Reglamento, la CMB, Entidad Local, seguía ostentando, tal y como veremos, todas sus competencias urbanísticas y entre ellas las de aprobación definitiva de los planes parciales y especiales.

Antes de entrar de lleno en esta cuestión, nos referiremos a otros preceptos reglamentarios que se pronuncian también en la línea apuntada.

Así, el art. 183 del propio cuerpo normativo declara el sometimiento de los planes especiales que «no desarrollen» el plan general al procedimiento previsto en el art. 4 del Real Decreto-Ley 3/1980, de 4 de marzo, precepto de naturaleza también estrictamente procedimental y que no contiene atribución alguna de competencias.

En el mismo sentido, los arts. 27.5 y 28.1 se refieren respectivamente a «cuando la competencia corresponda al *conseller* de Política Territorial y Obras Públicas», así como también a «la Administración competente» para la aprobación definitiva.

Ciertamente la necesaria seguridad jurídica de que debe dotarse a la distribución de competencias entre las diferentes administraciones cuando se produzcan fenómenos de concurrencia no se vio precisamente reforzada por la Ley 3/84, de medidas y su desarrollo reglamentario.

Por si la confusión no fuera suficiente, hay que referirse al contenido del Decreto 143/1984, de 10 de abril, por el que se aprobó la tabla de vigencias de las disposiciones afectadas por la Ley de medidas 3/1984, y en el que se omite cualquier referencia al art. 5 del Decreto-Ley 16/1981 que, como hemos visto, es el que atribuyó competencias de aprobación definitiva a determinados municipios, cuando en cambio se consideran derogados otros preceptos del propio Decreto-Ley, tales como su art. 6 regulador del procedimiento de subrogación, exceptuando sin embargo el apartado 5 del mismo, relativo al procedimiento de elaboración de los planes especiales «que no desarrollen el planeamiento general».

Así pues, parece que no resulta gratuito afirmar que los preceptos legales estudiados no contribuyeron demasiado a ratificar el criterio de «consolidación» estatutaria de las competencias urbanísticas argumentado ante la aplicabilidad del Real Decreto-Ley 16/1981.

En dicho contexto normativo ciertamente paradójico indicaremos finalmente, a la vista de la indicada tabla de vigencias, y ratificado su carácter de *lex specialis*, a que las competencias urbanísticas de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, en cuanto a la aprobación definitiva de los planes parciales y especiales, no experimentaron variación alguna, excepto de la relativa a la aprobación de planes parciales en sectores de urbanización prioritaria.

Las especiales circunstancias concurrentes en el ámbito de dicha Entidad Metropolitana obligan a dedicarle una referencia específica a los efectos de determinar el régimen competencial que les resulta actualmente de aplicación.

c) Régimen competencial de los municipios incluidos en el ámbito de la antigua Entidad Municipal Metropolitana

Con relación al régimen competencial de los municipios originariamente pertenecientes al ámbito de la antigua Entidad Metropolitana, el indicado criterio de consolidación en favor de la Generalitat de las competencias transferidas en el período preautonómico no se había producido, ya que tales competencias no eran ejercidas por la Generalitat en el momento de aprobación del Estatuto.

Obsérvese al respecto, en primer lugar, el contenido del propio Real Decreto 1385/78 de traspaso de competencias urbanísticas, en el que, a pesar de atribuirse a la Generalitat la competencia de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, y entre ellos también los referidos a capitales de provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes, ninguna referencia se contiene en el anexo relativo a los preceptos legales afectados por la transferencia competencial, a las prescripciones establecidas en el Decreto-Ley 5/1974 y las normas reglamentarias dictadas en su desarrollo, que continuaron, por tanto, plenamente en vigor.

La referida vigencia, que impide por consiguiente la aplicación del mencionado

criterio de «consolidación» de las competencias preautonómicas se vio ratificada por la propia Generalitat en su Decreto de 11 de octubre de 1978, sobre regulación del ejercicio de competencias urbanísticas por los órganos de la Generalitat, en el que se establece expresamente que «quedan subsistentes íntegramente las competencias urbanísticas de la Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona» (disposición transitoria y final 5.^ª).

En este mismo sentido, el Real Decreto-Ley 7/1979, de 20 de febrero, anterior, por consiguiente, al Estatuto de Autonomía y por el que se reguló la composición de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, declaró expresamente la vigencia de las competencias urbanísticas atribuidas a la Corporación Metropolitana de Barcelona (disposición final 4.^ª).

Asimismo, indicaremos que el propio Consejo Consultivo, en su dictamen núm. 4 ya estudiado, ratificó igualmente la plena vigencia de las disposiciones reguladoras de las competencias urbanísticas atribuidas a la Corporación Metropolitana de Barcelona. Aunque tal afirmación se hace con el fin de negar la aplicabilidad en este ámbito del Real Decreto-Ley 16/1981, da lugar también, sin la menor duda, a la ineficacia en el mismo ámbito de la hipotética consolidación competencial derivada de los trasposos preautonómicos y la disposición transitoria 6.^ª6 del Estatuto.

Así pues, se constata como, mientras continuó vigente el Decreto-Ley 5/1974, de creación de la Entidad Municipal Metropolitana, las competencias urbanísticas a las que se refería el art. 5.^º del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, eran ejercidas pacíficamente por la Entidad Metropolitana, la cual conviene recordar que se trataba de un ente institucional de composición local. Habiéndose producido su extinción legal por aplicación de la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, es necesario que analicemos la repercusión que este hecho tuvo en la articulación de las competencias urbanísticas objeto de estudio. Desde esta perspectiva, la Ley 7/1987 no optó tampoco por la atribución explícita de las competencias que nos ocupan, pero efectuó algunas referencias expresas que debemos comentar.

A destacar en primer lugar el art. 2.2 c) del mencionado texto legal que nos ocupa, el cual, al enumerar los instrumentos básicos del régimen especial establecido por la Ley, cita expresamente «la devolución de competencias a los municipios afectados por el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre».

Junto a ello, las determinaciones más significativas pueden encontrarse en el apartado correspondiente a las disposiciones adicionales y transitorias, de las que ya hemos tenido ocasión de ocuparnos anteriormente a propósito de las competencias relativas a la tramitación del planeamiento plurimunicipal. De este modo, en la adicional 1.^ª 1, al declararse la extinción de la CMB, se establece que:

«Queda extinguida la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, creada por el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria segunda. La Administración de la Generalitat y los municipios, de acuerdo con la legislación de régimen local y con las leyes sectoriales correspondientes, asumen las competencias de la mencionada Entidad que no han sido asignadas expresamente por esta Ley a otros órganos o entidades.»

Debemos, pues, determinar cuáles de las competencias ostentadas originariamente por la CMB corresponden o bien a la Generalitat o bien a los municipios. Para

avanzar en esta determinación, haremos un alto en lo establecido en los dos primeros apartados de la disposición transitoria primera. Se declara en primer lugar la continuación en vigor del Plan General Metropolitano «mientras no sean elaborados los planes de ordenación a que se refiere el art. 7.4». Más allá del probable carácter ocioso de dicha previsión, se justifica que la citemos aquí a pesar de su aparente falta de trascendencia en el orden competencial, por el redactado correlativo que se da en el siguiente apartado 2 de la misma transitoria 1.ª, por la que se establece que:

«Las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticos que corresponden a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona deberán ejercerse directamente por los entes locales, de acuerdo con la legislación urbanística.»

Sin perjuicio de la poco afortunada formulación de los preceptos, se deduce de lo dicho que, excepto de las competencias urbanísticas relativas al Plan General, que ya para la CMB eran limitadas hasta la aprobación provisional, sus otras competencias pasan a ser ejercidas por los entes locales «de acuerdo con la legislación urbanística», habiendo de observarse que entre «las competencias de planeamiento» que ostentaba la CMB se encontraban, tal y como ya sabemos, las de aprobación definitiva de planes parciales y especiales.

A pesar de lo explícito de la atribución competencial, conviene tener presente la limitación que para la misma supone la referencia expresa a la legislación urbanística. Así, el ejercicio por parte de los municipios de las competencias de aprobación definitiva originariamente ostentadas por la CMB quedaba limitado a los supuestos en los que tal competencia les correspondiere, de acuerdo con la legislación urbanística, lo que a la vista de las consideraciones que sobre dicha cuestión han venido formulándose hasta el momento, llevan a la conclusión que los municipios integrados en la antigua CMB y con más de 50.000 habitantes o que fueran capital de provincia, ostentan la competencia de aprobación definitiva de los planes parciales y especiales que desarrollen y se ajusten a las determinaciones del planeamiento general.

Con el propósito de aseverar tal afirmación, recordaremos brevemente las consideraciones anteriormente realizadas. En primer lugar, tal y como hemos podido observar, el criterio de la «consolidación» de las competencias preautonómicas formulado en oposición a la aplicabilidad en Cataluña del Decreto-Ley 16/1981, más allá de su dudosa viabilidad, en ningún caso puede ser aplicable a las competencias de aprobación definitiva ostentadas por la CMB, que quedaron inalteradas en el traspaso de servicios. La Ley de medidas, por su parte, además de renunciar a una asignación específica de competencias, declaró plenamente vigentes las competencias de la CMB. ¿Cuál es, pues, la legislación urbanística a que es necesario adecuar el ejercicio de las competencias atribuidas por la transcrita transitoria 1.ª.2 de la Ley 7/1987?

El ya estudiado principio de supletoriedad de la norma estatal nos lleva a afirmar la aplicabilidad en este caso de las previsiones contenidas en el art. 5 del Decreto-Ley 16/1981, debido a la ausencia de una normativa autonómica que haga una atribución específica de las competencias que nos ocupan a determinadas instancias administrativas, y ello sin ningún tipo de duda al tratarse de competencias no «consolidadas» por la disposición transitoria 6.ª del Estatuto.

La aplicación supletoria del indicado precepto parece indiscutible sea cual fuere la concepción de supletoriedad que se sostenga (sea como aplicación de un derecho general, sea sólo en efecto de derecho propio y sin perjuicio de la potencialidad de autoin-

regación que debemos reconocer al derecho catalán), ya que es obvio que la única previsión expresa existente en la legislación urbanística es la contenida en el mencionado art. 5 del Decreto-Ley 16/1981, que en el caso de los municipios del área metropolitana coincide además con las competencias anteriormente ostentadas por la CMB, competencias que la Ley 7/1987 atribuye a los municipios con motivo de su extinción.

d) Sobre el régimen competencial establecido en la refundición de la legislación urbanística vigente en Cataluña

El 12 de julio de 1990 se produjo la promulgación del Decreto legislativo 1/1990, por el que se aprobó la refundición de la legislación urbanística vigente en Cataluña. La aprobación de este texto refundido tiene su origen en la Ley de delegación 12/1990, de 5 de julio, la cual abarca, en lo referente al mandato de refundición, tanto la legislación específicamente urbanística dictada por la Generalitat, integrada por la Ley 9/1981, de protección de la legalidad urbanística, y la analizada Ley 4/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico en Cataluña, como también la restante legislación sectorial catalana con incidencia territorial, que aparece relacionada en anexo de la Ley delegante, incluyéndose también en la delegación «la legislación urbanística vigente en Cataluña por imperativo de la disposición final primera de ambas leyes urbanísticas catalanas», lo que significa la legislación integrante del texto refundido de 1976, con las modificaciones que hubiera podido experimentar y con exclusión de aquellos aspectos que hubieran resultado modificados por la legislación propia de Cataluña en la materia que nos ocupa.

La conjunción entre este mandato legislativo y la situación normativa a la que el mismo se refiere parece que no debería ofrecer demasiadas dudas en cuanto al resultado a obtener, considerando la inexistencia de previsión normativa alguna expresa con rango de ley que viniera a modificar el régimen competencial que para los municipios capitales de provincia y de más de 50.000 habitantes se estableció por parte del real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre. No obstante, el Decreto legislativo 1/1990 ignora completamente el mencionado régimen competencial, determinando de forma expresa en su artículo 50 que la competencia para aprobar definitivamente los planes urbanísticos que se refieran a municipios de más de 50.000 habitantes corresponde al *conseller* de Política Territorial, con la única excepción de los planes parciales correspondientes a sectores de urbanización prioritaria, cuya competencia de aprobación definitiva se atribuye a las corporaciones municipales, sin distinción de modo alguno en este caso por razones de tamaño, capitalidad o demás.

La valoración a efectuar sobre la procedencia en derecho de la opción competencial adoptada por el Decreto Legislativo debe ser forzosamente negativa, y esto por diversos motivos. Debemos tener en cuenta en primer lugar la regulación básica que sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales se efectúa en la LRBRL, en la que se determinan criterios como la capacidad de gestión y la máxima descentralización como elementos que deben regir la atribución de competencias a los municipios por parte de la legislación sectorial, y muy especialmente la reserva formal de ley que el artículo 25.3 LRBRL establece para la determinación de las competencias municipales en las materias que, de acuerdo con el apartado 2 del propio artículo 25, componen el ámbito competencial de los municipios, entre los que consta expresamente «la

ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». Idénticas reserva y referencia de ámbito material se hallan contenidas en el artículo 63 de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña. Consecuentemente, y habiendo ya constatado anteriormente la inexistencia de norma alguna con rango de ley que haya alterado el régimen competencial establecido en el repetido Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, debemos plantearnos hasta qué punto la potestad normativa ejercida por el Gobierno de la Generalitat mediante la aprobación del DL 1/1990 disponía de habilitación suficiente para la alteración del régimen competencial antes mencionado.

Para analizar esta cuestión, resulta necesario efectuar una sumaria aproximación a la delegación legislativa, en la que se enmarca la figura de los decretos legislativos.²⁷ La delegación legislativa supone una alteración de la relación ordinaria entre ley y reglamento, en tanto que partiendo de un acto previo de habilitación por parte del poder legislativo (la ley delegante), se abre al poder ejecutivo, que de ordinario es titular solamente de la potestad reglamentaria, la posibilidad de entrar a regular materias reservadas a la ley, confiriéndose a la norma resultante la categoría formal de ley. La delegación legislativa aparece expresamente regulada como fuente de producción normativa con la indicada naturaleza en los artículos 82 a 85 de la Constitución, los cuales contemplan dos modalidades, a saber: la elaboración de textos articulados a partir de leyes de bases dictadas por el poder legislativo, o bien la elaboración de textos refundidos a partir de una previa habilitación por parte de una ley delegante. En este último caso, que es aquí el que nos interesa a efectos del presente estudio, se trata esencialmente de una operación de mera técnica legislativa, que tiene por objeto reducir a un texto unitario la dispersión normativa que sobre determinada materia pueda producirse como consecuencia de la promulgación a lo largo del tiempo de diversos textos sucesivos o promulgados desde perspectivas diversas, fenómeno que se producía obviamente en el ámbito de la legislación urbanística.

La tarea encomendada al Gobierno para la redacción de un solo texto refundido que integre de forma sistemática y unitaria la normativa anterior, sustituyéndola, si bien tiene un alcance menos creativo e innovador que la elaboración de un texto articulado a partir de una ley de Bases, no se limita, sin embargo, a una simple tarea mecánica de ordenación de normas. Especialmente en aquellos casos en los que la Ley delegante encomienda al ejecutivo la tarea de aclaración, regularización y armonización de los textos legales objeto de refundición, tal y como lo autoriza el artículo 85.2 CE y sucede ordinariamente, la tarea de elaboración de la refundición contiene unas obvias implicaciones interpretativas sobre la eficacia derogatoria de unas normas sobre las demás, la eliminación de desacuerdos y antinomias y la respectiva ubicación sistemática de los diferentes preceptos que se incluyan en la refundición.

Como consecuencia de tal alcance interpretativo, puede darse tanto la situación de que la refundición incorpore nuevas normas, a los únicos efectos de explicitar conceptos o dar coherencia a normas provenientes de diversos textos legislativos, así como la de que suprima aquellas normas que hayan sido derogadas expresa o implícitamente por otras posteriores. Tales actuaciones están, sin embargo, afectadas por un límite

27. Como referencia bibliográfica general relativa a las consideraciones que aquí se efectúan a propósito de la Delegación legislativa, véase García de Enterría y T. R. Fernández en *Curso de Derecho Administrativo*, 5.ª edición, Madrid, 1989, pág. 269 y ss., y Santamaría Pastor en *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. CERASA, Madrid, 1988, pág. 644 y ss.

interno infranqueable, consistente en la necesidad de respetar en todo momento los materiales legislativos que deben ser objeto de la refundición. Así, pues, es necesario tener presente la posibilidad de que en la actividad de refundir llevada a cabo por el ejecutivo no se respeten debidamente los preceptos legislativos contemplados en la ley delegante, lo que daría lugar a la existencia del llamado vicio *ultra vires*, que puede consistir, entre otras modalidades, en la existencia de contradicciones materiales entre las normas a refundir y el resultado de la refundición.

Este fenómeno es el que se produce en el caso que nos ocupa. Observemos en efecto que la Ley delegante menciona explícitamente, al enumerar los materiales legislativos que deben ser objeto de refundición, a «la legislación urbanística vigente en Cataluña por imperativo de la disposición final primera de ambos textos legales», uno de los cuales es, como ya sabemos, la Ley 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, cuya disposición final primera establece textualmente que «respecto al que no haya sido notificado por esta Ley continuará en vigor lo dispuesto en la legislación urbanística vigente». Dado que, como hemos observado anteriormente, ningún precepto de dicha Ley de medidas altera el régimen competencial establecido en el año 1981 para los municipios de más de 50.000 habitantes, y teniendo también en cuenta que entre las leyes para refundir se señala también, en el anexo de la Ley delegante, la 7/1987, sobre actuaciones especiales en la conurbación de Barcelona, parece indudable que el alcance de la delegación legislativa en ningún caso permitiría introducir en la refundición un régimen competencial como establece el mencionado art. 50 del DL 1/1990.

Precisamente la posible existencia, en los decretos legislativos, de tales infracciones en relación con el contenido material de la delegación es uno de los elementos que distingue a esta modalidad normativa de las leyes ordinarias. Así, sin perjuicio de que la naturaleza recepticia de las leyes delegantes suponga la atribución *ab initio* de rango formal de ley a los decretos legislativos, este elemento no impide que tales decretos sean susceptibles de control jurisdiccional, tal y como aparece previsto expresamente en el artículo 85.6 CE. Si bien tal control jurisdiccional es en principio ajeno a las normas con el indicado rango de ley, la posible existencia de excesos de delegación justifica plenamente la existencia de dicho control que podrá incidir exclusivamente en aquellas determinaciones del Decreto legislativo que excedan de la delegación legislativa propiamente dicha, en una modalidad de control que a tales efectos se identifica con el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria.

Se ha producido también una cierta polémica doctrinal a propósito de la naturaleza que debe atribuirse a aquellas normas contenidas en los decretos legislativos afectadas por la infracción jurídica de *ultra vires* o exceso de delegación, en el sentido de si debe identificarlas con las normas reglamentarias, en tanto que se trata de normas aprobadas por el Gobierno titular de la potestad reglamentaria, más allá del ámbito de la delegación legislativa, o bien si se trata de normas nulas como consecuencia precisamente de la existencia del indicado exceso de delegación. Lo cierto es que la mencionada polémica no tiene incidencia alguna sobre las determinaciones examinadas. Debe observarse en efecto que el régimen competencial establecido en el artículo 50 del DL 1/1990 para los municipios de capital de provincia y de más de 50.000 habitantes es necesario considerarlo como viciado de nulidad absoluta, no tan sólo por exceder su determinación del ámbito de la delegación legislativa acordada, sino sobre todo por el hecho de que, a consecuencia precisamente de tal exceso, el Gobierno no dispone de

habilitación suficiente para determinar el régimen competencial de los mencionados municipios, tanto por razón de la reserva material de Ley establecida al respecto por el artículo 25.3 LRBR, como también por suponer tal regulación una contravención del régimen establecido a tal efecto mediante una norma como el Real Decreto-Ley 16/1981, que sí tiene dicho rango formal de ley.

V. La subrogación de competencias locales por parte de la Administración urbanística autonómica

Menos complejidad presenta la regulación contenida en la vigente legislación urbanística en los aspectos relativos a los supuestos de subrogación de competencias originariamente atribuidas a la Administración local, para los supuestos de inactividad de la misma. Sin perjuicio de ello, la regulación vigente requiere algún comentario, debido sobre todo a las discrepancias que presenta en relación con la regulación establecida a tal efecto en la legislación básica de régimen local.

La previsión de mecanismos de subrogación tiene una cierta tradición en nuestro ordenamiento, especialmente en lo concerniente a la tramitación de las licencias de obras, para las que el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, prevé, en su artículo 9.2. 7.º, un mecanismo subrogatorio en virtud del que se atribuye a los peticionarios de licencias de obras la facultad de solicitar la subrogación de las comisiones de urbanismo en la tramitación de tales licencias en aquellos supuestos en los que hubieran transcurrido más de dos meses sin que se produjera pronunciamiento alguno al respecto por parte de la Administración municipal, originariamente competente para la concesión de la licencia.

Junto a este supuesto tradicional, debemos tener presentes las previsiones relativas a la subrogación de competencias para la tramitación de planes parciales y especiales de iniciativa privada, así como demás instrumentos de gestión urbanística, tales como los proyectos de urbanización, reparcelaciones, compensaciones, etc. La introducción de estos mecanismos subrogatorios se produjo en el ordenamiento estatal con la promulgación del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, y se vio ratificada entre nosotros por la Ley 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico vigente en Cataluña que contemplaba asimismo similar mecanismo en sus artículos 6 y concordantes.

Parece evidente que en este caso se suscita una contradicción entre, por un lado, las mayores garantías que tales mecanismos subrogatorios generan en favor de los particulares interesados, especialmente en cuanto a la efectividad de su «derecho a la tramitación» de las figuras de planeamiento, o simplemente al de obtención de la licencia urbanística, y, por otro, el contenido del principio constitucional de la autonomía local, que parece no ajustarse a los indicados procedimientos de subrogación.

A pesar de esta apariencia de frontal contradicción, ha de señalarse que en la vigente legislación básica de régimen local, y más concretamente en el artículo 60 LRBR, se prevé un supuesto análogo de subrogación, regulado sin embargo de forma restrictiva en relación a los procedimientos a los que acabamos de referirnos. Así, la posibilidad de sustituir a una corporación local en el ejercicio de sus competencias aparece limitada por requisitos tales como que se produzca el incumplimiento de obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento

afecte al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o la comunidad autónoma. Asimismo se exige que, una vez constatado el incumplimiento, se requiera a la entidad local afectada, concediéndole un nuevo plazo, en ningún caso inferior a un mes, para que se proceda al cumplimiento de la obligación. Sólo en caso de persistir en el incumplimiento puede procederse a sustituir a la corporación local en el cumplimiento de su obligación. Tal previsión es el único supuesto en la regulación de las relaciones interadministrativas contenidas en la LRBRL²⁸ que guarda un cierto parecido con los mecanismos subrogatorios antes mencionados.

Se constata, pues, la improcedencia de la utilización, que continúa haciéndose de forma pacífica, del procedimiento de subrogación previsto reglamentariamente para el trámite de concesión de licencias. Tal improcedencia es probablemente extensible también a los supuestos relativos a la tramitación de los planes, ya que a pesar de que el procedimiento *ad hoc* está previsto en una norma con rango de ley, no es menos cierto que tal norma es anterior a la LRBRL y además, en el caso de la Ley catalana, debe adaptarse necesariamente a la norma básica mencionada.²⁹

Sobre la viabilidad de que tales procedimientos de subrogación se adapten a la repetida norma básica, conviene tener presentes dos elementos, a saber: en primer lugar, determinar hasta qué punto podemos hablar de una identidad material entre los supuestos contemplados en la norma básica, es decir, incumplimiento de obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afecte al ejercicio de competencias estatales o autonómicas, y los supuestos en los que la normativa sectorial urbanística prevé el mencionado mecanismo de subrogación.

En este sentido, la expresión utilizada en el art. 60 LRBRL, al referirse al incumplimiento de «las obligaciones impuestas directamente por la Ley», podría no encajar con los supuestos de concesión de licencias o tramitación de instrumentos de planeamiento si se hiciera una interpretación restrictiva de dicho concepto, identificándolo únicamente con la hipótesis de prestación de servicios mínimos contemplada en el artículo 26 de la misma LRBRL. Si bien existen algunos indicios que podrían avalar la susodicha postura, tales como la referencia a que la obligación incumplida y, por tanto, susceptible de sustitución, tenga su cobertura económica legal o presupuestariamente garantizada, no es menos cierto que el artículo 60 LRBRL no se refiere específicamente a los indicados servicios mínimos, sino que hace una referencia mucho más genérica mediante la remisión a cualquier obligación que pueda establecerse por parte del legislador sectorial.³⁰

El otro requisito exigido, es decir, la afectación al ejercicio de las competencias estatales o autonómicas, parece claro que se produce en relación a las competencias

28. Para una consideración general de las relaciones interadministrativas en el ámbito local, véase Parejo Alonso en «Relaciones interadministrativas y régimen local», en *REDA* núm. 40-41, 1984.

29. González Navarro, en «Delegación, sustitución y avocación en la nueva legislación local», en la obra colectiva *Tratado de...* ya citada, págs. 261-262, considera no obstante plenamente compatible con la autonomía local esta modalidad de subrogación sustitutoria, sin plantearse objeción alguna en cuanto a los diferentes requisitos procedimentales establecidos en la LRBRL y en la legislación sectorial urbanística.

30. Las escasas referencias doctrinales a la figura subrogatoria que nos ocupa no se plantean ciertamente tal limitación de su alcance a los servicios mínimos obligatorios. Puede verse en tal sentido, González Navarro, en *Delegación, sustitución y...*, *op. cit.*, pág. 253, así como Bermejo Vera en «El control de las decisiones locales», en la misma obra colectiva *Tratado de...*, pág. 575.

autonómicas en materia de urbanismo, de forma especialmente relevante en lo referente a la tramitación de los instrumentos de planeamiento. Observamos en este sentido que, en la hipótesis de desaparición del procedimiento de subrogación, la inactividad de la corporación local en cuanto a la tramitación de aquellas figuras de planeamiento cuya aprobación definitiva corresponda a la administración autonómica supone de hecho una interferencia en el ámbito competencial autonómico, que no podrá adoptar el acuerdo correspondiente en orden a esta aprobación definitiva como consecuencia de la inactividad local en la previa tramitación del instrumento de planeamiento.

La concurrencia competencial se produce quizás de forma menos explícita en lo relativo a los supuestos de subrogación en la concesión de licencias de obras. La existencia de puntos de conexión puede, sin embargo, establecerse asimismo, en tanto que el acto de edificación para el que se solicita la licencia no deja de constituir el momento de ejecución o culminación de las determinaciones previamente establecidas por parte del planeamiento urbanístico.

Debemos tener presente, en todo caso, como elemento central a considerar en relación a la cuestión que nos ocupa, que la previsión de procedimientos subrogatorios en el ámbito de las competencias urbanísticas no deja de poner de manifiesto la existencia de una tensión entre, por un lado, el reforzamiento del principio de seguridad jurídica que implica el conferir a los particulares la opción de acudir a una segunda instancia administrativa en los supuestos de inactividad, y, por el otro, la posible interferencia que, en el principio de autonomía local, puede derivarse de la operatividad del procedimiento subrogatorio. Entiendo al respecto que la postura más equilibrada consiste en propugnar el mantenimiento del procedimiento examinado, que goza de amplia tradición en nuestro ordenamiento y ha demostrado su eficacia, pero sin perjuicio de adecuarlo a los requisitos procedimentales contenidos en el artículo 60 LRBRL.

VI. La concurrencia en la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística

La misma tensión entre intereses concurrentes y cumplimiento de las garantías formales establecidas para los acuerdos municipales en la LRBRL se detecta en relación a la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística contempladas en los artículos 184 y 186 de la LS 1976, y actualmente recogidas por la legislación catalana en los artículos 255 y 257 del Decreto legislativo 1/1990. Se refieren tales preceptos a la facultad originariamente atribuida a los gobernadores civiles y actualmente ostentada por el *conseller* de Política Territorial, en cualquier caso de forma concurrente o subsidiaria con la del alcalde para la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística en los supuestos de ejecución de obras sin licencia o sin haberse ajustado las obras a las condiciones señaladas en la misma, así como, de forma especial, en aquellos supuestos en los que la orden de paralización inmediata se refiere a una obra amparada en una licencia que constituye manifiestamente una infracción urbanística grave, lo que requiere, por consiguiente, la suspensión de los efectos u orden de ejecución que amparaba las obras y su traslado a la jurisdicción contenciosa, supuesto éste previsto en el artículo 257 DL 1/1990.

La polémica sobre la aplicabilidad en tales supuestos, y especialmente en el último, de la jurisdiccionalización casi absoluta de los controles con efectos suspensivos sobre los acuerdos de las corporaciones locales surgió ya a partir de la promulgación de la Ley 40/1981, sobre régimen jurídico de las corporaciones locales, que introdujo esta jurisdiccionalización más tarde confirmada por la LRBRL en sus artículos 63 a 67.

Pocos ejemplos cabe encontrar de una cuestión en la que se hayan producido sistemáticamente pronunciamientos contradictorios por parte de la Jurisprudencia, ya que son realmente numerosas las sentencias que se pronuncian en sentido divergente especialmente en lo concerniente a los supuestos de suspensión de los efectos de las licencias previamente concedidas.

Así, para algunas sentencias no puede considerarse derogado el mencionado precepto como consecuencia de que constituye un régimen específico y diferenciado, referido además a un ámbito material incluido en el marco de competencias exclusivas de las comunidades autónomas.³¹

El criterio jurisprudencial contrario considera en cambio que se ha producido una derogación de las facultades atribuidas a las comunidades autónomas para la suspensión de las licencias concedidas por los ayuntamientos que constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave, como consecuencia de las anteriormente comentadas garantías formales que en relación al régimen jurídico de las corporaciones locales se introdujeron por la Ley 40/1981 y se vieron confirmadas en la LRBRL. Esta opción derogatoria cuenta además como argumento añadido con el hecho de que por parte de la Ley 40/1981 se consideró derogado el art. 224 de la LS 1976, regulador de una facultad genérica de suspensión de los actos y acuerdos locales, y que a efectos de procedimiento se remitía precisamente a lo contemplado en el artículo 186 de la propia LS.³²

Las opiniones doctrinales formuladas al respecto³³ se inclinan también por la derogación de la mencionada facultad suspensiva. Más allá de tener que destacar lo sorprendente y lamentable que resulta el hecho de que durante años se sigan produciendo pronunciamientos jurisprudenciales sistemáticamente contradictorios, debe constatar que desde la perspectiva formal probablemente sea necesario considerar como correcto el criterio derogatorio, coincidiendo con el formulado por el Tribunal Constitucional en la ya comentada Sentencia 213/88 a propósito de similares medidas suspensivas, sometidas también al cumplimiento del procedimiento establecido en el art. 118 de la Ley jurisdiccional, establecidas en el artículo 9 y concordantes de la Ley 3/84, de medidas de adecuación. Parece claro, por otro lado, que la incorporación de

31. En este sentido, entre otras, las de 20-06-83 (Az. 3612), 15-06-83 (Az. 3530), 16-05-84 (Az. 3110), 02-01-85 (Az. 399), 05-11-86 (Az. 7809), 27-5-88 (Az. 4512), y 30-06-89 (Az. 10445/90).

32. Así lo señala la STS de 25-01-1989 (Az. 486), en la que se indica que «sería un gran contrasentido que el Gobierno de la Nación española sólo pudiera suspender acuerdos municipales, a través de su Delegado en la Comunidad, en el solo supuesto previsto en tal artículo, esto es, a título muy excepcional, y en cambio el Consejero de una Comunidad Autónoma lo pudiera hacer en casos tan singulares como el presente, en el que, a lo sumo, la supuesta infracción sólo podría afectar a un sector muy limitado».

33. Véase al respecto Pemán Gavín en «La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Su incidencia sobre la facultad de suspensión de los actos de las Corporaciones Locales, en materia de licencias urbanísticas», en RDU núm. 111, 1989, pág. 77 y ss. También González Pérez en «La suspensión de licencias por infracción urbanística grave», en RDU núm. 100, pág. 39 y ss.

tales facultades en el artículo 257 de la refundición, que implica una traslación mecánica de lo establecido en el artículo 186 LS 1976, no impide llegar a la misma conclusión, dada la naturaleza básica de la LRBRL, que tiene como función, de acuerdo con la mencionada STC 213/88, «asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas», así como su carácter de *lex posterior* en relación a las normas legislativas incorporadas en la refundición.

A pesar de tal constatación, debe notarse que la solución que se ofrece no resulta excesivamente satisfactoria, en tanto que, en determinados supuestos, la necesidad de acudir a los Tribunales para obtener la suspensión de los efectos de las licencias constituyentes de infracción urbanística puede tener efectos irreversibles sobre el territorio, especialmente en aquellos supuestos relacionados con valores naturales susceptibles de especial protección o en relación a la afectación de los derechos de terceros de buena fe, especialmente si se tiene en cuenta la dimensión temporal en la que se produce la actuación de los tribunales. Privar de tal facultad a las comunidades autónomas supone, pues, impedir una capacidad de disposición sobre aspectos del uso del territorio que, para la mayoría de los casos de infracciones urbanísticas manifiestamente graves, muy probablemente exceden del círculo de interés meramente local. Obviamente la misma consideración cabe aplicarla a los supuestos de obras sin licencia o sin cumplimentar las prescripciones de las concedidas, supuesto éste que no resulta tan polémico, ya que en tanto que no comporta la suspensión de los efectos de una previa resolución municipal, no se produce la apuntada contradicción formal con el régimen jurídico establecido en la LRBRL. La naturaleza de los intereses concurrentes en este supuesto dan lugar a que nada impida, a mi parecer, la concurrencia competencial de ambas instancias administrativas en cuanto al ejercicio de las potestades de suspensión inmediata de las obras.

