

## Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 5.ª), de 20 de diciembre (ROJ STS 8459/2012)

### Principio de autonomía local - Urbanismo

La Resolución objeto de nuestro comentario trae causa de la Sentencia de 29 de abril de 2009 de la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso 324/2005 resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el 29 de abril de 2009). A través de la misma se había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la sociedad demandante Transcom Shelfco Tres, S. L. contra la resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña de 25 de mayo de 2005 mediante la cual se había aprobado de forma definitiva el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero que afectaba al municipio de Sant Pere Pescador, en la provincia de Gerona.

A través del recurso 324/2005 la sociedad, poseedora de terrenos en Fluvia Nàutic (una zona del término municipal de Sant Pere cercana a la desembocadura del río Fluvià, junto al parque natural de los Aiguamolls del Empordà), impugnó el instrumento de planeamiento en base a dos motivos fundamentalmente.

El primero de los esgrimidos era que la Generalitat se había excedido en sus competencias al llevar a cabo, a través del plan, la clasificación del suelo, contraviniendo así lo establecido en el artículo 56 de la ya derogada [Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña](#). Según dicho precepto, dentro de las funciones de los planes directores urbanísticos no estaría la de llevar a cabo la clasificación del suelo. No obstante hay que destacar en este punto que el artículo sí que menciona expresamente que a través del mismo deben establecerse medidas de protección del suelo no urbanizable, y los criterios para la estructuración orgánica de este suelo.

Como segundo motivo de impugnación, la sociedad había alegado en el recurso de 2005 la incongruencia entre la clasificación asignada a la urbanización y los objetivos definidos en el artículo 1.2.a/de la normativa urbanística del Plan Director.

Tras la desestimación del recurso inicial y ante la interposición de uno nuevo por parte de Transcom Shefco Tres S. L., el Alto Tribunal encuentra la posibilidad de pronunciarse sobre un tema de extraordinaria relevancia a la hora de estudiar el juego de derechos e intereses que concurren en el ámbito urbanístico: el principio de autonomía local. Este, con base constitucional en los artículos 137 y siguientes de la Constitución española, supone que los Entes Locales tienen una autonomía garantizada para la gestión de sus propios intereses, una capacidad reconocida, en definitiva, para participar en la gestión de los asuntos que más relevancia tienen en el ámbito municipal. Esta autonomía, que no posee un carácter meramente simbólico, tampoco puede tener en ningún caso un carácter ilimitado (STC 170/1989 de 19 de octubre y 4/1981 de 2 de febrero respectivamente).

Además en relación a los Entes Locales «la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (STC 4/1981), sin que podamos perder de vista que dicha autonomía implica la capacidad efectiva de «regular y administrar [...] en beneficio de la población» (artículo 3 Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988).

El principio de autonomía local ha sido un elemento fundamental para el desarrollo de los distintos municipios y provincias en España, que han gozado a través del mismo de la mayor autonomía que jamás han tenido en la historia de nuestro país para establecer políticas propias en base a las demandas ciudadanas y desde el ámbito más cercano al mismo. No obstante, tanto el sentido de este como el carácter complementario que pareciera que el Constituyente quiso que tuvieran los principios de autonomía y subsidiariedad a la hora de articular el reparto de competencias entre las distintas Administraciones (en todo caso al servicio del interés general y del ciudadano) se han desvirtuado en numerosas ocasiones.

El principio de autonomía local ha sido esgrimido en algunos casos como justificante por parte los Entes Locales e incluso –como en el caso que nos ocupa– de las propias empresas implicadas en operaciones de promoción urbanística, para defender una política de planeamiento completamente desconectada de la que se pretende proyectar por parte de las instancias autonómicas en base a determinados intereses económicos que pueden estar en juego en un determinado momento, y esto es lo que consideramos más destacable de la resolución comentada.

Si bien los Entes Locales tienen reconocidas sus competencias en materia de aprobación de los instrumentos de planeamiento, de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización (artículo 21. 1. j de la [Ley de Bases de Régimen Local](#)), las Comunidades Autónomas, por su parte, ven amparadas sus competencias en la materia por el artículo 148. 1. 3 de la Constitución española, expresamente reconocida después en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía y concretada en muchos casos en sus leyes urbanísticas propias, como competencia de control, coordinación y supervisión en relación con el desarrollo de las políticas urbanísticas que llevan a cabo los municipios.

Parece lógico que así sea. En el desarrollo de la actividad urbanística están en juego, aparte de los intereses económicos que pueden motivar un litigio entre una empresa constructora y una Administración pública, otros muchos considerablemente más conectados con el interés general: la necesidad de respetar los espacios naturales de singular relevancia (como puede ser el caso de Fluvia Nàutic según diversas organizaciones ecologistas locales), de llevar a cabo una ordenación territorial coherente con el interés general o de garantizar el derecho a la vivienda digna, que pese a no ser un derecho fundamental no deja de ser, como principio rector de la política social y económica, un objetivo necesario a desarrollar por todo gestor público, con independencia de su signo político.

Como ha destacado la STC 61/1997 de 20 de marzo, la competencia en materia de urbanismo es exclusiva de las Comunidades Autónomas y el principio de autonomía local en este ámbito se concreta en la «mínima y necesaria garantía de participación» que ha de reconocerse a los municipios en el desarrollo de la misma (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7).

La resolución que nos ocupa recuerda acertadamente estas precisiones que ha llevado a cabo el Alto Tribunal en destacadas sentencias anteriores y responde a nuestro juicio muy acertadamente en el FJ 3 *in fine* a la mención que la empresa urbanizadora hace del principio de autonomía local al establecer que encuentra «plenamente justificado el interés supramunicipal que determina la categorización asignada por el Plan Director a los terrenos de la recurrente con el objeto de preservar sus valores paisajísticos y ambientales, valores éstos que trascienden claramente del ámbito puramente local, sin que se haya cuestionado ante el Tribunal de instancia, ni ahora en casación, la realidad de los valores con los que cuentan los terrenos y que justifican el tratamiento que se les dispensa».

JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ  
*Profesor Asociado de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Salamanca*