

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SUPRAMUNICIPAL Y URBANISMO MUNICIPAL: EL CONTROL DE LAS ACTUACIONES DE INTERÉS REGIONAL

Ángel Menéndez Rexach
Catedrático de Derecho Administrativo. UAM

RESUMEN

La ordenación del territorio y el urbanismo tienen por objeto la planificación de los usos del suelo, por lo que es muy difícil trazar una distinción nítida entre ambas materias. Eso explica, seguramente, que se haya impuesto el criterio formal de que la ordenación del territorio es planificación espacial a escala supramunicipal, mientras que el urbanismo lo es a escala municipal. Este criterio no ha contribuido a eliminar la conflictividad entre Comunidades Autónomas y Municipios. Más bien la ha acentuado, al prever la legislación autonómica la posibilidad de llevar a cabo como actuaciones de ordenación del territorio algunas que, por su incidencia, son puramente urbanísticas y cuya finalidad es desplazar al planeamiento municipal. Algunas Comunidades han previsto la aprobación por ley de esas actuaciones para sustraerlas al control judicial, pero el Tribunal Constitucional ha desautorizado esas iniciativas por vulnerar el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva y por tratarse de leyes singulares, cuya excepcionalidad no está justificada.

1. LA DIFÍCIL DISTINCIÓN ENTRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

En el ordenamiento jurídico vigente la "ordenación del territorio" y el "urbanismo" aparecen como materias diferenciadas, susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3ª de la Constitución). Los respectivos Estatutos de Autonomía se las atribuyeron como competencia exclusiva, salvo el de Madrid, que no utiliza esa expresión sino la de "competencia legislativa plena", que viene a ser equivalente a efectos prácticos. Pero no está nada claro el significado que debe atribuirse a ambas materias. Algunas Comunidades las han regulado conjuntamente, mientras que otras han dictado leyes de ordenación del territorio y leyes urbanísticas separadas.

En nuestra tradición legislativa la ordenación del territorio surgió ligada al urbanismo, con la finalidad de establecer un marco supramunicipal de referencia para las grandes decisiones sobre la utilización del suelo (localización de grandes infraestructuras, espacios naturales y bienes culturales protegidos, etc.) y, por tanto, con una función coordinadora del planeamiento municipal. Con esa finalidad se acuñaron en la Ley del Suelo de 1976 los primeros instrumentos de ordenación del territorio, denominados "planes directores territoriales de coordinación".

La misma diferencia de perspectiva (municipal o supramunicipal) inspiró la distinción jurisprudencial entre obras de ordenación del territorio y obras puramente "urbanísticas", con la importante consecuencia de que sólo estas últimas quedaban sometidas al control municipal a través de la licencia. Desde mediados de los años 80, el Tribunal Supremo (TS) consideró que esa distinción era un "planteamiento implícito" de la Ley del Suelo de 1976, lo que era mucho suponer, con independencia de que la conclusión fuera correcta. La aplicación de esta doctrina, que fue acogida en la legislación sectorial desde la Ley de carreteras de 1988, determinó la exclusión del control municipal de grandes obras públicas que cumplían una función de ordenación del territorio, por su incidencia claramente supramunicipal, como las autopistas o los trazados ferroviarios. Bajo el concepto de obras de ordenación del territorio, el TS entiende "aquellas grandes obras o construcciones

de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal -art. 149.1.24 de la Constitución- por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal".

El Tribunal Constitucional (TC) abordó por primera vez el significado de la ordenación del territorio en la sentencia 149/1991, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Costas de 1988. Según esta sentencia, la ordenación del territorio es "más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud", como pone de relieve la definición contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que la sentencia cita: "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad". En otras sentencias posteriores el TC puntualizó que "el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo".

¿Cuál es, entonces, la diferencia con el urbanismo, que también tiene por objeto la planificación de los usos del suelo? El TC vincula tan estrechamente las materias de ordenación del territorio y urbanismo que se refiere reiteradamente a ellas como si tuvieran el mismo objeto, al menos cuando se trata de contraponerlas a otros títulos competenciales con incidencia territorial, de carácter general (planificación económica) o sectorial (medio ambiente, carreteras, puertos, aeropuertos, etc.). Frente a esas competencias sectoriales que inciden sobre el territorio, pero que no lo ordenan con visión de conjunto, el rasgo distintivo de la ordenación del territorio como título competencial es, según el TC, que faculta para establecer una "política global" que permita coordinar el conjunto de actuaciones públicas y privadas con proyección espacial. La competencia de ordenación del territorio es, pues, primariamente, una competencia de coordinación y tiene por objeto "la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial", objeto que las mismas sentencias hacen extensivo al urbanismo. Esa competencia se debe ejercer sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado por la Constitución que afecten al territorio. De ahí la insistencia del TC sobre la necesidad de recurrir a fórmulas de cooperación y coordinación para la articulación de las competencias concurrentes sobre el mismo territorio basadas en distintos títulos jurídicos.

No obstante, hay pronunciamientos más específicos del TC sobre el significado del urbanismo como materia: "se traduce en lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo" (STC 61/1997). La sentencia puntualiza que esa competencia se despliega en concretas potestades como son las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, así como "la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación". Aquí están identificados los bloques tradicionales de la competencia urbanística desde la Ley del Suelo de 1956.

El TC ha examinado la interconexión entre los conceptos de ordenación del territorio en una reciente sentencia en la que estaba en cuestión la infracción de la autonomía urbanística municipal por un plan de ordenación del litoral aprobado por ley autonómica. Tras reiterar su doctrina sobre el significado de la ordenación del territorio y el urbanismo, el Tribunal afirma que existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el "cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos" (STC 57/2015)¹. Añade que ese interés supramunicipal está presente en la consideración de la "capacidad de acogida" como factor determinante del "umbral de crecimiento de

¹ STC 57/2015, de 18 de marzo, recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un grupo de senadores en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Misma doctrina en la STC de 14 de mayo de 2015, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santander y otros contra la citada Ley regional.

cada núcleo” de población y que “el agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en este proceso constitucional”.

Ahora bien, si el interés supramunicipal está presente en todas las decisiones sobre el surgimiento y desarrollo de los asentamientos humanos ¿dónde está la divisoria entre la ordenación del territorio y el urbanismo? No existe o, al menos no es nítida, pues es evidente que también se ordena la ciudad con actuaciones de ordenación del territorio y no meramente urbanísticas (en el sentido antes expuesto), como la construcción de nuevos ejes viarios o de carreteras de circunvalación, la ampliación de puertos o aeropuertos y otras actuaciones con incidencia territorial, cualquiera que sea su promotor. Así lo pone de relieve la controvertida doctrina del TS sobre las infraestructuras que “crean ciudad” y las que no la crean, que en los últimos años ha tenido gran relevancia para determinar el valor del suelo en caso de expropiación: si la nueva carretera contribuye a “crear ciudad” el suelo se valora como urbanizable y, en caso contrario, como no urbanizable, con las consiguientes y sustanciales diferencias a la hora de fijar el justiprecio expropiatorio. Sustantivamente, es muy difícil trazar una distinción nítida entre ordenación del territorio y urbanismo y eso explica, seguramente, que se hay impuesto el criterio formal del carácter municipal o supramunicipal de la actuación. Obviamente, no es nada convincente, pues la ordenación del espacio no puede abordarse en el ámbito estricto del término municipal, sino teniendo en cuenta la realidad de los asentamientos, que no se atiene a la división municipal (conurbaciones). Se entiende así que este criterio no haya contribuido a eliminar la conflictividad entre ambas esferas territoriales. Más bien la ha acentuado, al prever la legislación autonómica la posibilidad de llevar a cabo como actuaciones de ordenación del territorio algunas que, por su incidencia, serían puramente urbanísticas. Y lo que es más grave, en algunas Comunidades se ha dispuesto su aprobación por ley para sustraerlas al control judicial y evitar impugnaciones.

Explicaremos en primer lugar los problemas de delimitación competencial entre Comunidades Autónomas y Municipios y, a continuación, comentaremos algunos casos ilustrativos de la conflictividad existente.

2. LOS PROBLEMAS DE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

El reconocimiento de la autonomía municipal y provincial en la Constitución de 1978 garantiza a ambas esferas territoriales un ámbito propio de actuación e implica la imposición de unos límites (por otro lado, de no fácil definición) al legislador. El problema más importante que plantea el reconocimiento constitucional de la autonomía local, tanto desde la perspectiva positiva de la determinación de su contenido competencial como desde la negativa de su defensa frente a posibles invasiones, es que, como ha sido reiteradamente subrayado, no se proyecta sobre un elenco de materias que esté prefigurado en la Constitución con mayor o menor precisión (como ocurre con las Comunidades Autónomas, para las que el artículo 148 hizo un diseño, aunque fuera meramente orientativo y referido a una primera fase, hoy ya superada, de la puesta en marcha de estas Instituciones). En relación con los Municipios, la Constitución se limita a decir que estas entidades “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos” (artículo 137). De esta configuración tan abstracta de la autonomía local se desprende, sin duda, el reconocimiento de una cierta capacidad de autorregulación o autodeterminación, pero su alcance concreto se remite a la legislación estatal y autonómica, de acuerdo con la distribución competencial existente en materia de régimen local.

La delimitación competencial entre Comunidades Autónomas y Municipios es más difícil en materias como el urbanismo, en que hay una evidente duplicidad o, al menos, un solapamiento. Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Pero también los Municipios tienen atribuida como propia, “en los términos de la legislación estatal y autonómica”, la competencia sobre “urbanismo”, incluyendo el planeamiento, su ejecución y la disciplina urbanística. Partiendo de estas premisas tan imprecisas, la polémica

competencial está servida, con la particularidad de que los problemas son mucho más difíciles de resolver que los suscitados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por la ausencia de criterios precisos.

La legislación autonómica ha renunciado a trazar una delimitación competencial nítida, porque quiere reservar a la Administración regional facultades para desarrollar una acción urbanística propia y directa, en concurrencia con la que puedan promover los Municipios. En contrapartida, la citada legislación insiste en la necesaria concertación y cooperación entre ambas Administraciones, estableciendo mecanismos orgánicos y procedimentales para ello. Hemos dicho que, en términos generales, la ordenación del territorio es una competencia autonómica, porque su objeto es la planificación de los usos del suelo a escala supramunicipal, mientras que el urbanismo es una competencia primariamente municipal, que se ejerce dentro de los límites marcados por la legislación autonómica y bajo el control de la administración de este nivel territorial para la defensa de los intereses supramunicipales. De ahí que los instrumentos de ordenación del territorio, por ser de ámbito supramunicipal, constituyan un marco de referencia de obligado respeto para los "urbanísticos", limitados al ámbito municipal, aunque pueda haber excepciones. Ahora bien, el grado de vinculación entre unos y otros instrumentos es diferente, pues es frecuente que la citada legislación distinga entre determinaciones directamente vinculantes para el planeamiento urbanístico, mientras que otras son directrices que marcan fines pero dejan libertad para la elección de los medios y otras, en fin, tienen mero valor indicativo o de recomendación. La clave es que los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio no pueden establecer una regulación exhaustiva de los usos del suelo, porque tienen que dejar un espacio para el despliegue de la competencia urbanística municipal.

En los instrumentos supramunicipales de ordenación la Comunidad Autónoma formaliza su propia concepción territorial y objetiva, al hacerlo, el control que está llamada a ejercer sobre los instrumentos municipales. En consecuencia, los reparos que aquélla pueda formular a éstos últimos, en la fase de aprobación definitiva, deberían estar basados, además de en razones de estricta legalidad, en la disconformidad con los criterios de ordenación reflejados en los instrumentos supramunicipales. De este modo, la aprobación de planes o directrices de ordenación supramunicipales debería contribuir a una reducción sustancial de la conflictividad entre Municipios y Comunidades Autónomas, precisamente porque éstas no tendrán que "inventarse" caso a caso las razones que les inducen a introducir modificaciones de oportunidad en los planes municipales que se elevan a su aprobación definitiva, sino que el marco de referencia para el control estará objetivado en los citados instrumentos supramunicipales de ordenación del territorio.

En síntesis, según el TC, la legislación autonómica puede regular los instrumentos de ordenación espacial que considere más adecuados a sus peculiaridades y atribuirles el contenido que considere oportuno, decidiendo, al mismo tiempo, a quién corresponde su elaboración y aprobación. Cuando ni una ni otra correspondan a los Municipios, debe garantizarse a estas Corporaciones el derecho a intervenir en la elaboración, puesto que se trata de una materia que afecta a su esfera de intereses. Esa intervención no puede ser meramente simbólica, sino que ha de ser efectiva, lo que no significa necesariamente que los Municipios tengan atribuida la facultad de decidir. El problema más importante, por su trascendencia práctica, es si las Comunidades Autónomas deben continuar ostentando la facultad de aprobar definitivamente el planeamiento urbanístico (al menos, el general) o si esa facultad debe corresponder a los municipios (al menos, a los de mayor población). El TC ha declarado que esa facultad no forma parte del núcleo de la autonomía urbanística municipal, ni siquiera en relación con el planeamiento de desarrollo (planes parciales y especiales)². Sin embargo, algunas leyes autonómicas (Galicia, Asturias) han avanzado en esa dirección, atribuyendo a los municipios más importantes la facultad de aprobación definitiva, condicionada por el informe vinculante de la Administración autonómica en cuanto a los aspectos del plan que puedan afectar a intereses

2 STC 240/2006, de 20 de julio, conflicto en defensa de la autonomía local, promovido por la Ciudad Autónoma de Ceuta en relación con la Disposición Adicional 3ª de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones. Hay votos particulares.

supralocales. Esta es una buena fórmula para articular las competencias concurrentes en este ámbito. Desde luego, una solución de ese tipo es recomendable cuando estén aprobados instrumentos de ordenación del territorio que el planeamiento urbanístico deba respetar, pues en tal caso el control autonómico se objetiva, como antes hemos puesto de relieve.

El otro foco de la conflictividad radica en la utilización de las actuaciones de interés regional que, con distintas denominaciones (actuaciones o proyectos de interés regional, planes o proyectos de interés supramunicipal o de singular interés, etc.), ha regulado la legislación autonómica de ordenación del territorio, con la finalidad de instrumentar actuaciones propias y directas de la Comunidad Autónoma, desplazando al planeamiento municipal. Su utilización es admisible siempre que la actuación se declare de interés regional o supramunicipal. Lo característico de estas actuaciones es que las determinaciones de estos planes y proyectos vinculan al planeamiento del ente o entes locales a los que afecten, que deberán adaptarse a ellos. Pero, al sustituir al planeamiento municipal en su función ordenadora, pueden constituir una seria amenaza a la autonomía municipal y, lo que es quizá más grave, a la coherencia del planeamiento de este nivel. A este respecto, no se puede ocultar la preocupación que suscita la utilización desnaturalizada de estas figuras para instrumentar un urbanismo “a la carta” en beneficio de algunos promotores avisados y con suficiente influencia para conseguir que se declaren de interés regional determinadas actuaciones, sin que haya razón alguna para sustraerlas del régimen urbanístico ordinario, especialmente tratándose de actuaciones residenciales.

La previsión legal de estas actuaciones autonómicas no excluye la posibilidad de que las Comunidades respectivas asuman la ejecución del planeamiento urbanístico para el desarrollo de actuaciones propias, conforme a la legislación aplicable a dicha ejecución. En este caso, no hay problema, porque se respeta el marco del planeamiento municipal, sin quebrarlo, como ocurre en proyectos sectoriales de interés regional antes comentados. Las dos opciones son admisibles y se adoptarán normalmente con criterios de oportunidad, lo que, desde luego, no excluye la necesidad de que se justifique la que finalmente se decida.

En la práctica, las Comunidades Autónoma han hecho un uso muy desigual de estos instrumentos. Algunas no los han utilizado nunca, como Madrid, pese a estar regulados desde 1995 los proyectos de alcance regional³, mientras que otras han hecho un uso claramente abusivo, como Castilla y León, que sigue insistiendo en la misma dirección, pese a los varapalos que le ha propinado el TC. Veamos a continuación algunos casos ilustrativos.

3. ALGUNOS CONFLICTOS RECIENTES

En los últimos años, tanto el TC como el TS han tenido que abordar en repetidas ocasiones la conflictividad competencial en la materia que comentamos. Ante el TC se han planteado conflictos en defensa de la autonomía local y también recursos de inconstitucionalidad contra leyes regionales singulares aprobatorias de proyectos concretos, cuya impugnación se quería evitar revistiendo su aprobación con el máximo rango normativo. Por su parte, el TS se ha pronunciado sobre la legalidad de determinadas actuaciones de interés regional que podían atentar contra la autonomía local o incurrir en otras infracciones de la normativa urbanística.

Ya hemos visto que el TC ha declarado que la facultad de aprobación definitiva de los planes municipales de urbanismo (tanto el plan general como los de desarrollo) no forma parte del núcleo de la autonomía local garantizada en la Constitución⁴. Posteriormente, reiteró su doctrina de que la exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para los proyectos regionales de

³ Esta regulación se amplió sustancialmente en 2012, incluyendo los Proyectos de Alcance Regional de los Centros Integrados de Desarrollo, para dar cobertura al proyecto “Eurovegas”, felizmente frustrado. En cambio, la implantación en los años 90 del Parque Temático de San Martín de la Vega se hizo mediante modificación del planeamiento urbanístico (de las Normas Subsidiarias entonces vigentes).

⁴ STC 240/2006, ya citada.

infraestructuras de residuos no vulnera la autonomía local y que la sustitución de la preceptiva licencia municipal por la emisión de un informe sobre la conformidad o disconformidad de los proyectos de interés regional con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, no implica necesariamente que esa sustitución sea disconforme con la autonomía local (STC 129/2013⁵ y STC 142/2013⁶, que se remite a la anterior). Sin embargo, estas sentencias declararon la inconstitucionalidad de la ley regional en cuestión por violación del derecho a la tutela judicial, como se verá más adelante. La misma doctrina sobre la inexistencia de infracción de la autonomía local se reitera en la STC 37/2014⁷, que se remite a las de 2013 antes citadas. Según la sentencia, el centro de tratamiento de residuos que había motivado el conflicto “tiene un evidente alcance provincial y será la única instalación de estas características en la provincia”.

En fechas recientes, el TC ha abordado la constitucionalidad del Plan de Ordenación del Litoral (POL) aprobado por ley del Parlamento de Cantabria, al que también se había imputado la falta de respeto a la autonomía urbanística municipal (STC 57/2015, ya citada). La sentencia respalda la validez del plan, salvo en un aspecto concreto, la afirmación de que los proyectos singulares de interés regional (PSIR) no pueden prescindir de la clasificación del suelo, porque ello contradice la autonomía municipal⁸. La sentencia considera también contraria a la autonomía municipal la privación a los ayuntamientos de su potestad sancionadora hasta que adapten los planes de ordenación urbana al POL, porque “con independencia de la efectividad que una previsión de este tipo pueda tener en la consecución del objetivo perseguido (la adaptación del planeamiento municipal a la nueva Ley), lo cierto es que con ella no se evita la aparición de ningún riesgo para la efectividad de las determinaciones de la Ley y representa una privación absoluta del ejercicio de una potestad que la legislación urbanística reconoce a los municipios sin que, por las razones que se acaban de exponer, concorra un interés supramunicipal que lo justifique, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad y nulidad”.

El TS se ha ocupado también de los problemas competenciales derivados de la difícil delimitación entre las actuaciones regionales de ordenación del territorio y la autonomía urbanística municipal. Estimó el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Logroño contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja, por el que se declara el interés supramunicipal de Zona de Interés Regional (ZIR) para el desarrollo de una ecociudad (ECOZIR) por un doble motivo: la clasificación del suelo como no urbanizable protegido y la consideración de que la actuación no tenía interés supramunicipal⁹. A juicio del Tribunal, esa clasificación del suelo comporta que los terrenos han de ser preservados de su transformación mediante la urbanización pretendida por el Gobierno de La Rioja. En cuanto al fondo del problema competencial, la sentencia argumenta que “aunque es cierto que son diferentes las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, y que en la citada LOTUR (*Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*) se contemplan las ZIR como instrumentos de

5 STC 129/2013, de 4 de junio de 2013, Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Diputados socialistas contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad y, en particular, contra los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 de su artículo único, disposición adicional y disposición transitoria.

6 STC 142/2013, de 11 de julio, conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), contra la disposición adicional y los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

7 STC 37/2014, de 11 de marzo, conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León, 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).

8 Según el precepto impugnado (art. 51.3), “excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección”. La sentencia declara inconstitucional la frase “y con independencia de la clasificación urbanística”.

9 STS 5 julio 2012, recurso 3869/2010.

ordenación del territorio, también lo es que en este caso se vulnera por la sentencia de instancia la autonomía municipal al referirse la ZIR litigiosa únicamente al ámbito del municipio de Logroño y establecerse con ella la actuación residencial de que se trata -que no trasciende el interés local, aunque se la llame "ecociudad"- al margen y en contra del propio PGM de Logroño, al ubicarse, como se ha reiterado, en suelo clasificado por ese instrumento de planeamiento como no urbanizable especial por razones paisajísticas”.

En otro caso resonante¹⁰, el TS confirma la anulación de un proyecto de interés regional consistente en la construcción de un complejo turístico (2 hoteles, 350 chalets, campo de golf, etc.) en terrenos que formaban parte de una zona especial de protección de aves (ZEPA) y de una masa de agua declarada LIC (Lugar de Importancia Comunitaria). El fallo se sustenta en que la actuación suponía la reclasificación (prohibida por la Ley Estatal de suelo de 2008) de un suelo protegido incluido en la Red Natura 2000. La sentencia considera que estos proyectos tienen naturaleza compleja, pues son a la vez instrumentos de ordenación del territorio y urbanística. Como puede apreciarse, aquí no hay un problema de delimitación competencial en el sentido de si la actuación prevista en el proyecto regional es de ordenación del territorio o meramente urbanística, sino que el motivo de la anulación es una infracción de la ley estatal que prohíbe la transformación de esos suelos.

¿Y si el proyecto regional se hubiera aprobado por ley y, por ello, no hubiera podido ser impugnado? La respuesta es ahora fácil, a la vista de la reciente jurisprudencia constitucional que desautoriza el intento de aprobar como leyes (en muchos casos “singulares”), proyectos de ordenación territorial que deberían seguir la tramitación administrativa ordinaria porque no se ha justificado su excepcionalidad. En esta línea, el TC estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un grupo de diputados socialistas contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (STC 129/2013). La sentencia reconoce que las leyes singulares no son “por este mero hecho”, inconstitucionales¹¹, pero afirma también que “no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa”, por lo que “están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución”. El más importante es el principio de igualdad, que “exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular”. Tratándose de una ley “autoaplicativa”, es decir, no necesitada de una actuación administrativa posterior para su ejecución y dado que las leyes no son susceptibles de recurso contencioso-administrativo, el TC la declara inconstitucional por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el control que él puede ejercer no es equivalente al que corresponde a los Tribunales ordinarios.

También se han declarado inconstitucionales varias leyes de las Cortes de Castilla y León aprobatorias de proyectos de interés regional. En concreto, la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente (Soria)¹², la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”¹³ y la Ley

10 STS 29 de enero de 2014, recurso 2940/2011. La sentencia confirma la anulación del el Proyecto de Interés Regional (PIR), consistente en la recalificación y ordenación de terrenos situados en el embalse de Valdecañas (Cáceres).

11 El TC reitera la definición de leyes singulares formulada en 1986 en el asunto RUMASA: son las “dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10).

12 STC 203/2013, de 5 de diciembre de 2013, recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados socialistas contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente”. La sentencia consideró que en este caso no se trataba de una ley autoaplicativa ni de destinatario único, pero era ley singular por referirse a un solo supuesto y carecía de justificación porque la misma ordenación podría haberse abordado mediante una norma aprobada por el Consejo de Gobierno, de modo que “la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación”. Al no ser posible el control judicial, la sentencia considera que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, como en el caso anterior.

13 STC 162/2014, de 7 de octubre, recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de

5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)¹⁴.

El TC ha cerrado así el paso a la aprobación por ley de proyectos concretos calificados como de interés regional (de iniciativa pública o privada) cuando es evidente que la utilización de ese cauce jurídico no tiene otra finalidad que eludir el control judicial de determinadas actuaciones, que se sabe van a ser impugnadas por “molestas” organizaciones ecologistas y, en algunos casos, eludir el cumplimiento de sentencias firmes que las han desautorizado.

¿Hacía falta una ley para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal en Manacor?¹⁵ ¿No se puede rendir homenaje a tan ilustre deportista por los cauces urbanísticos ordinarios? Como ha recordado con reiteración el TC, las leyes deben ser abstractas y generales, pues en ello reside la garantía del derecho a la igualdad. Sólo excepcionalmente y por razones muy justificadas es admisible la aprobación de leyes singulares. La utilización de esta figura para instrumentar proyectos concretos de actuaciones sobre el territorio, como, con empeño digno de mejor causa, vienen haciendo algunas Comunidades Autónomas es, sencillamente, una perversión que degrada la función legislativa, la más importante en un Estado de Derecho.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

FERNÁNDEZ, G.R. (2011): “Para comprender el urbanismo español de una vez por todas”, Iustel, Madrid.

FERNÁNDEZ, T.R. (2014): “Manual de Derecho Urbanístico, 23ª ed, Civitas Thomson Reuters”.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): “Introducción al Derecho Urbanístico”, 3ª ed. Marcial Pons, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (2015): “La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística”, 2ª ed. Tirant lo Blanc, Valencia.

Ocio y Aventura Meseta-Ski”. En este caso, el proyecto regional no se anula por ser ley singular sino por contradecir la legislación básica estatal de montes, que prohíbe la modificación de la clasificación urbanística de los montes afectados por incendios forestales durante treinta años.

¹⁴ STC 50/2015, de 5 de marzo, cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 24.1, en relación con el art. 117.3 CE. La declaración de inconstitucionalidad se basa, como en la STC 203/2013, en la falta de justificación de que la modificación se lleve a cabo mediante ley. Según la sentencia, “resulta muy significativo que la regulación material de la Ley no presenta sustanciales diferencias con la que se contenía en el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en una Sentencia luego confirmada por el Tribunal Supremo”. Con ello se evidencia que el propósito perseguido era el de evitar el control judicial.

¹⁵ Ley de las Islas Baleares 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal. El contenido de la Ley es propio del planeamiento urbanístico. La clave está en la exención de la exigencia de evaluación ambiental y de licencia municipal.