



Roj: **STS 2752/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:2752**

Id Cendoj: **28079130052018100316**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **28/06/2018**

Nº de Recurso: **1804/2017**

Nº de Resolución: **1106/2018**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **CESAR TOLOSA TRIBIÑO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 1.106/2018**

Fecha de sentencia: 28/06/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1804/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/06/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Procedencia: T.S.J.CANARIAS SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1804/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 1106/2018**

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Jose Juan Suay Rincon

D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 28 de junio de 2018.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación número 1804/2017, formulado por el Procurador D. Fernando Pérez Cruz, en nombre y representación de D. Alvaro , bajo la dirección letrada de D. Ignacio Pedro Cáceres Cantero, contra la Sentencia, de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección segunda, en el recurso nº 176/2014 , sostenido contra el Acuerdo de Ordenación del Territorio de Medio Ambiente de Canarias, adoptado en sesión celebrada el 30 de junio de 2014, por el que se aprueba el Plan General de Ordenación Supletorio de la Villa de Teror, que también se recurre; habiendo sido parte recurrida la Comunidad Autónoma de Canarias, debidamente representada y asistida por la Sra. Letrada de sus Servicios Jurídicos, Dña. Ana María Quintana López.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** La Consejería de Obras Públicas y Transporte, en sesión celebrada el 30 de junio de 2014, dictó Acuerdo por el que se aprueba el Plan General de Ordenación Supletorio de la Villa de Teror (expediente nº NUM000 ), publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el día 13 de agosto de 2014.

Contra esta resolución se formula recurso contencioso-administrativo (nº 176/2014), que se sigue ante la sección segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en Las Palmas de Gran Canaria ) y dicta sentencia, fechada el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis , cuyo Fallo es del siguiente tenor:

<< Que debemos desestimar y desestimamos el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Alvaro frente al acto antes identificado, con imposición de costas. [...]>>

**SEGUNDO:** Notificada a los interesados, la representación procesal de la recurrente presentó escrito preparando casación que dio lugar al Auto de uno de marzo de dos mil diecisiete, en el que se tenía por preparado el mismo y se emplazaba a las partes para ante este Tribunal de Casación.

Denuncia:

<< I. Vulneración de los artículos 137 , 140 y 141 de la Constitución Española , que garantizan la autonomía municipal en el ámbito del urbanismo.

II. Vulneración de los artículos 22.2.c ) y 123.1.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local (en adelante LBRL), que reservan al Pleno de la Corporación la competencia para aprobar inicialmente el planeamiento municipal.

III. Vulneración de los artículos 12 y 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común (en adelante LRJAPAC), que regulan el régimen para alterar el ejercicio de las competencias.

IV. Vulneración del artículo 60 de la LBRL, que regula los controles por sustitución o subrogación en las facultades de los Entes locales.

V. Infracción de la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencias del Tribunal Supremo de 13.12.2007 , 26.6.2008 (recurso 4610/2004 ), 2.9.2009 (recurso 67/2005 ), 13.5.2009 ( 8581/2004 ), 14.5.2009 ( 3225/2005 ), 20.5.2009 ( 2590/2005 ), 19.5.2011(recurso 5355/2007 ), 26.4.2012 ( 6216/2008 ) y 17.5.2012 (recurso 807/2010),posteriormente reiterada y confirmada en las sentencias de 26.1.2013 (recurso 3860/2009 ) y 19.9.2013 (recurso 3193/2011 ) .

Alega la parte que << Sin duda alguna, el recurso que se prepara presenta interés casacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89.2.f) LJCA , pues es preciso y de interés que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre las cuestiones que constituyen el objeto del recurso, esto es, la vulneración, por parte de la Comunidad autónoma de Canarias, del principio de autonomía municipal y el quebranto de la normativa estatal básica que regula la organización y competencias de las Administraciones locales y las técnicas para alterar el ejercicio de sus competencia, a través de los planes generales de ordenación supletorios, y más concretamente el PGOS/ Teror. En tal sentido, el interés casacional, en el presente caso, ha de dirigirse a verificar si ha de mantenerse



o modificarse la doctrina jurisprudencial citada anteriormente sobre la competencia municipal para tramitar y aprobar inicial y provisionalmente su planeamiento general urbanístico, reconocida por el Estado en el ejercicio de sus competencias para regular la organización, las competencias y las técnicas para alterar el ejercicio de éstas, de las Administraciones locales. [...]>>

Y, añade:

<<Los pronunciamientos de la sentencia nº 408/2016 sientan una doctrina que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales, [...] pueden afectar a un gran número de situaciones por trascender del caso objeto del proceso de instancia. La omisión de la cuestión de inconstitucionalidad solicitada reiteradamente por esta parte: Conforme determina el artículo 88.2.d) de la LJCA , en el curso del proceso de instancia se sustanció un debate sobre la validez constitucional del apartado 6 de la Disposición transitoria tercera de la Ley 19/2003, de 14 de abril , sin que la Sala de instancia se pronunciara sobre la procedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad solicitada por esta parte en los escritos de demanda y de conclusiones, [...] se aplicó de forma aparentemente errónea la doctrina constitucional. [...] En el proceso de instancia se impugnó una norma de carácter general (PGOS/Teror), conforme determina el artículo 88.2.g) de la LJCA , ... >>

Recibidas las actuaciones, y personada la recurrida, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal dictó Auto el nueve de junio siguiente, que decide:

<<1º Admitir el recurso de casación preparado por el procurador D., Octavio Esteva Navarro (sustituido ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo por D. Fernando Pérez Cruz) en representación de D. Alvaro , contra la sentencia de 17 de noviembre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sección Segunda, Las Palmas de Gran Canaria), en el recurso registrado con el número 176/2014 .

2º Declarar que la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: "si resulta compatible con las exigencias constitucionales y legales dimanantes del principio de la autonomía local la aprobación del Plan General de Ordenación Supletoria de la Villa de Teror efectuada, en los términos previstos por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley territorial 19/2003, de 14 de abril, en su redacción dada a ella por la Ley 6/2009 ". A cuyo efecto y en principio serán objeto de interpretación: "los artículos 137 , 140 y 141 de la Constitución española , así como los artículos 22.2 c ) , 60 y 1223.1 i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local " .

3º Para la sustanciación del recurso, comuníquese esta resolución a la Sala de instancia y remítanse las actuaciones a la Sección quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos, dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 90.6 y 92.1 de nuestra Ley jurisdiccional .

4º Publíquese este auto en página web del tribunal Supremo.>>

**TERCERO:** La parte recurrente, dentro del plazo prevenido en la Ley, presentó escrito en el que, en síntesis, alega los siguientes motivos de casación :

<<Primero.- El PGO's se elaboró, tramitó y aprobó (inicial y definitivamente) conforme al apartado 6 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003, de 14 de abril , por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (todas las referencias a esta norma en el presente escrito, se entienden hechas a la redacción vigente en aquel momento en virtud de la Ley 6/2009, de 06 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, [...] se interesó la anulación del acto administrativo y de la figura de planeamiento recurridos, por haber vulnerado la Comunidad autónoma de Canarias el principio de autonomía municipal, y haber quebrantado la normativa estatal básica que regula la organización y competencias de las Administraciones locales y las técnicas para alterar el ejercicio de éstas. No obstante, también, al amparo del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional , y de conformidad con lo dispuesto en el art. 163 de la Constitución , se solicitó al Tribunal de instancia que planteara una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 6 de la DT 3» de la Ley 19/2003 , si entendía que éste otorgaba cobertura legal suficiente para que la Administración autonómica, a través del PGO's, definiera el modelo de ocupación y utilización de la totalidad del municipio de Teror, así como los elementos fundamentales de la organización y el funcionamiento urbano actual y su esquema de futuro.[...]

Segundo.- Vulneración de los art. 137 , 140 y 141 ce , que garantizan la autonomía municipal en el ámbito del urbanismo

En los apartados A), B), C) y D) del Fundamento de derecho número Uno del escrito de demanda de esta parte (párrafos 41 a 68), sí como en el escrito de conclusiones, los art. 137, 140 y 141 CE fueron alegados como fundamentos o motivos de la pretensión de nulidad radical del PGO's impugnado, así como de la solicitud de la cuestión de inconstitucionalidad. [...]La sentencia nº 408/2016 (que se recurre en casación) no resolvió correctamente cuando desestimó el recurso promovido por nuestro principal, puesto que si bien es cierto que la Comunidad autónoma de Canarias, en virtud del art. 148.1.3ª CE y el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias, tiene competencias en materia de urbanismo, esta competencia ejercida en exclusiva no la autoriza a vulnerar las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE, [...]

Tercero.- Vulneración de los art. 22.2.c) y 123.1.i) LBRL, que reservan al pleno de la corporación la competencia para aprobar inicialmente el planeamiento municipal.

Como puede comprobarse en los apartados B), C) y D) del Fundamento de derecho número Uno del escrito de demanda de esta parte (párrafos 48 a 77), sí como en el escrito de conclusiones, los art. 22.2.c) y 123.1.i) LBRL fueron alegados como fundamentos o motivos de la pretensión de nulidad radical del PGO's, así como de la solicitud de la cuestión de inconstitucionalidad.

Los art. 22.2.c) y 25.2.m) LBRL reconocen al Pleno de la corporación -en su calidad de órgano de carácter representativo de la ciudadanía- la competencia para adoptar decisiones especialmente relevantes como la aprobación inicial del planeamiento municipal, y traen causa de la autonomía local garantizada en los art. 137, 140 y 141 CE. [...]

Cuarto.- Vulneración de los art. 12 y 13 LRJAPAC, que regulan el régimen para alterar el ejercicio de las competencias, [...] el Pleno de la Corporación del Ayuntamiento de Teror no estaba legitimado para aprobar el Convenio de colaboración suscrito con el Gobierno de Canarias el 25.01.2011, y su posterior Adenda firmada el 04.11.2013, con el objeto de delegar en la Administración autonómica la competencia municipal para aprobar inicialmente el PGO's, en virtud de lo dispuesto en el apartado 6 de la DT 3ª de la Ley 19/2003.

Quinto.- Vulneración del art. 60 LBRL, que regula los controles por sustitución o subrogación en las facultades de los entes locales.

Sexto.- Infracción de la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencias del Tribunal Supremo. [...]» Por todo ello, pretende la parte que se anule la sentencia impugnada.

**CUARTO:** Concedido traslado a la recurrida, la Sra. Letrada de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias formuló su oposición para solicitar «sentencia en la que se desestime el recurso interpuesto, confirmando la sentencia ...» impugnada y, tras la oportuna tramitación, se señaló para la deliberación, votación y fallo de este recurso el veintisiete de junio de dos mil dieciocho, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** El presente recurso de casación número 1804/2017, se formula contra la sentencia de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección segunda, en el recurso nº 176/2014, sostenido contra el Acuerdo de Ordenación del Territorio de Medio Ambiente de Canarias, adoptado e sesión celebrada el 30 de junio de 2014, por el que se aprueba el Plan General de Ordenación Supletorio de la Villa de Teror, que también se recurre.

**SEGUNDO:** Por Auto de esta Sala de 9 de junio de 2017 se concreta la cuestión que presenta interés casacional objetivo, en «determinar si resulta compatible con las exigencias constitucionales y legales dimanantes del Principio de autonomía local la aprobación del Plan General de Ordenación Supletoria de la Villa de Teror efectuada en los términos previstos por la Disposición Transitoria Tercera de la ley territorial 19/2003, de 14 de abril, en su redacción dada a ella por la ley 6/2009 ».

**TERCERO:** Como afirma la sentencia de instancia,

«En relación con la posible violación de la autonomía local del precepto, sirve de antecedente lo expuesto por el Tribunal Constitucional en ocasión de cuestionarse la posible inconstitucionalidad en relación con los apartados 1, 3 y 4 del art. 15 de la Ley canaria 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, en la redacción vigente en noviembre de 2012 que crea y regula el Plan de modernización ( PMMI) y que se sintetizan en lo ahora pertinente en la forma siguiente:

"Es igualmente evidente que los planes de modernización que regula el precepto cuestionado conciernen muy directamente a intereses municipales. El urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, tal como



reflejan el art. 25.2 LBRL, la legislación canaria ( art. 11 de la Ley 7/2015, de 1 de abril , de los municipios de Canarias) y el propio planeamiento municipal (singularmente, en este caso, el plan general de ordenación de San Bartolomé de Tirajana). De ello se ha hecho eco este Tribunal en múltiples ocasiones: "no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo" [ SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39 ; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4 ; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13 ; 104/2013, de 25 de abril, FJ 6 ; y 154/2015 , FJ 5 a)].

A la vista del precepto cuestionado, resulta claro que el legislador canario no ha desatendido los intereses municipales. El "documento de planteamiento abreviado" que conlleva proyectos de sustitución, rehabilitación o mejora imprevistos en (o contrarios a) el planeamiento vigente "será sometido a informe del ayuntamiento en cuyo término municipal se lleve a cabo la actuación y del cabildo insular correspondiente" ( artículo 15.3). A su vez, a través de la remisión al art. 11 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000 , el art. 15.1 de la Ley controvertida, prevé que "en todo caso" el Gobierno canario "consultará a los ayuntamientos en cuyos términos municipales pretenda llevarse a cabo la actuación", proporcionándoles "efectivamente": "la posibilidad de exponer y hacer valer de manera suficiente y motivada las exigencias que, en orden al contenido de la actuación en curso de aprobación, resulten de los intereses públicos cuya gestión les esté encomendada", brindando así "la ocasión de alcanzar un acuerdo sobre el contenido del mismo". Si las "discrepancias manifestadas" no se superasen de este modo, la Administración autonómica habrá de emitir una "resolución justificativa de los motivos que han impedido alcanzar, a su juicio, una definición acordada del interés público".

Al atribuir al Gobierno canario la competencia para aprobar los planes de modernización, el precepto cuestionado se ha apoyado en la efectiva concurrencia de intereses supralocales sin descuidar los municipales. La cuestión queda de este modo ceñida a determinar si hay suficiente correlación entre la intensidad de los intereses municipales y la de la intervención local legalmente prevista. Ésta ha de canalizarse no sólo en informes, sino también en la efectiva apertura de un diálogo que, si no concluye en un acuerdo de todas las Administraciones implicadas, obligue a la Comunidad Autónoma a explicar cumplidamente por qué ha sido imposible esta definición consensuada del interés público.

En el presente asunto, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana ha promovido la iniciativa de elaboración y tramitación del plan mediante la suscripción de un convenio con una entidad pública dependiente del Gobierno canario. A la vista de la parte expositiva del indicado convenio, de la memoria del plan y de las alegaciones del Ayuntamiento en el proceso a quo, cabe afirmar que este ha participado activamente en la elaboración del instrumento y que el Gobierno canario ha tomado su criterio en consideración. Esta observación es relevante en cuanto expresión de que el art. 15 de la Ley 6/2009 facilita una efectiva ponderación de los intereses municipales involucrados. La determinación concreta de si el plan de modernización aprobado por el Decreto 90/2012 ha asignado el peso que corresponde a aquellos intereses desborda el enjuiciamiento que incumbe a este Tribunal.

Lo que le concierne es nada más que la valoración de si el precepto cuestionado vulnera en abstracto la garantía constitucional de la autonomía municipal; sin perjuicio de que, cuando de planeamiento urbanístico se trata, los arts. 137 y 140 CE obligan directamente a las Administraciones autonómicas actuantes a realizar una ponderación suficiente de los intereses municipales. Su ausencia puede viciar los planes, pero no la norma legal que habilitó su tramitación. Así lo ha declarado este Tribunal: "Es evidente que la relevancia de esa participación dependerá en la práctica de que en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento el órgano competente para la aprobación definitiva atribuya, en el juicio de ponderación en que esencialmente consiste la decisión sobre el planeamiento, a los intereses hechos valer en el trámite de audiencia por las entidades locales, el peso y la importancia que han de corresponder a dichos intereses. Pero el control judicial de esa efectividad y relevancia de la intervención de las entidades locales no puede realizarse, como es lógico, en este juicio abstracto de constitucionalidad de la norma cuestionada, sino por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte" ( STC 51/2004, de 13 de abril , FJ 10).

La STC 154/2015 , FJ 6 e) ha reafirmado esta doctrina al enjuiciar un precepto que centraliza también determinadas facultades de planificación. Permite a la Consejería competente establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento en las delimitaciones de reserva de terrenos para el patrimonio autonómico de suelo): "el precepto impugnado no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía municipal ( arts. 137 y 140 CE ), sin perjuicio de que la jurisdicción contencioso-administrativa podrá controlar las eventuales extralimitaciones en que incurra la Administración autonómica al ejercer las competencias urbanísticas atribuidas y, en particular, la concurrencia de intereses supralocales legitimantes, la efectiva apertura de canales de participación local durante todas las



fases del planeamiento así como la asignación a la intervención local del peso correspondiente a los intereses municipales afectados".

Consecuentemente, corresponde apreciar que el art. 15 de la Ley 6/2009 es conforme a la garantía constitucional de la autonomía local, habida cuenta de que prevé una serie de mecanismos que permiten en abstracto que la Administración autonómica confeccione los planes de modernización, asignando a los intereses municipales un peso tendencialmente correspondiente a su relevancia. La potestad de planeamiento es "fuertemente discrecional" y "encierra una infinidad de decisiones que atañen al municipio exclusiva o prevalentemente" [ STC 154/2015 , FJ 6 c)]. Ello no impide que la justicia ordinaria pueda resolver que los concretos planes de modernización aprobados a su amparo no se ajustan a la indicada garantía constitucional, si no hubieran tenido suficientemente en cuenta las valoraciones de oportunidad en cuestiones de relevancia prevalente o exclusivamente municipal manifestadas por los Ayuntamientos concernidos."

Pues bien consecuentemente con tal doctrina hay que destacar como hitos más significativos en la tramitación del PGOS examinado los siguientes;

- El 25 de enero de 2011, se firma Convenio entre el Pleno del Ayuntamiento de la Villa de Teror y la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, para la formulación del Plan supletorio contemplado en la Disposición Transitoria Tercera, apartado 6, de la Ley 19/2003, de 14 de abril , por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

- Por medio de oficio del Director General de Urbanismo, de 10 de agosto de 2010, se formula consulta sobre el documento de Avance e Informe de Sostenibilidad Ambiental.

- Mediante anuncios insertados en el BOP el día 17 de octubre de 2012, en el BOC el día 19 de octubre de 2012, se sometió a información pública por plazo de un mes y se somete el mismo a consulta de las distintas Administraciones públicas.

- El día 4 de noviembre de 2013 se firma entre la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial y el Ayuntamiento de Teror, la adenda al Convenio suscrito el 25 de enero de 2011, por el que la Consejería asume la obligación de integrar la totalidad de las determinaciones que se consideren oportunas para completar el Plan General.

La profusa intervención del Pleno del Ayuntamiento y la ausencia de críticas concretas al contenido del Plan, -al margen de las suscitadas en relación con la parcela propiedad del demandante-, hace que no podemos enjuiciar "si se ha tenido suficientemente en cuenta las valoraciones de oportunidad en cuestiones de relevancia prevalente o exclusivamente municipal manifestadas por los Ayuntamientos concernidos". El Ayuntamiento de Teror no ha realizado valoraciones de oportunidad distintas de las contenidas en el Plan, ni tampoco consta que haya expuesto criterios contrarios a su contenido, ni la demanda o contestaciones se refieren a ello y por tanto, -supuesta la constitucionalidad de la Ley-, no podemos revisar si se ha respetado la autonomía municipal en el ámbito de sus intereses.

Este motivo ha de ser desestimado.>>

**CUARTO:** El Plan impugnado se elaboró, se tramitó y aprobó conforme al apartado 6 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003, de 14 de abril , por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias que decía así:

*<<6. Transcurridos los plazos máximos de adaptación a las Directrices de Ordenación General de los Planes Generales de Ordenación sin que ésta se hubiera efectuado, o cuando se hubiera producido la caducidad del plazo establecido para proceder a la redacción de la citada adaptación y, en su caso, de la prórroga otorgada al efecto, la consejería competente en materia de ordenación territorial, de oficio, o a instancia del ayuntamiento afectado o del cabildo insular respectivo, y tras el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, y en su caso, previo requerimiento motivado a la Administración local correspondiente, para que en el plazo de un mes inicie la tramitación, y presente un plan en el que se contemplen las previsiones y compromisos para su finalización, podrá directamente proceder a la tramitación y aprobación del contenido estructural del Plan General de Ordenación, así como a la ordenación pormenorizada que resulte necesaria para implantar los sistemas generales, las dotaciones y servicios públicos, la implantación y ejecución de las viviendas de protección pública, la creación y ordenación de suelo industrial, la mejora de la calidad alojativa turística o la implantación de sus equipamientos complementarios. Igualmente se procederá a esta tramitación en el supuesto de incumplimiento de los compromisos en la programación aportada.*

*Este plan general así aprobado tendrá carácter supletorio hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento general plenamente adaptado, promovido por el ayuntamiento.*

*En la tramitación por la corporación local del plan general adaptado, no operará de forma automática ni podrá acordarse la suspensión prevista en el art. 28.3 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, respecto de los ámbitos objeto de regulación por el plan general aprobado con carácter supletorio en el párrafo precedente>>.*

**QUINTO:** En los autos de instancia, la parte hoy recurrente puso de manifiesto que el apartado 6 de la DT 3 de la Ley 19/2003 no habilitaba de modo expreso a la Administración autonómica a aprobar inicialmente el PGOS, por lo que la Administración municipal seguía siendo la titular de dicha atribución (en virtud de los art. 137, 140 y 141 CE, y los art. 22, 25, 58 y 123 LBRL), y que, además, esa competencia no podía ser alterada (sin vulnerar art. 12 y 13 LRJAPAC, y art. 27, 22 y 123 LBRL) mediante el Convenio de colaboración suscrito entre ambas el 25.01.2011, y su posterior Adenda del 04.11.2013.

En concreto, en el escrito de demanda, se interesó la anulación del acto administrativo y de la figura de planeamiento recurridos, por haber vulnerado la Comunidad autónoma de Canarias el principio de autonomía municipal, y haber quebrantado la normativa estatal básica que regula la organización y competencias de las Administraciones locales y las técnicas para alterar el ejercicio de éstas. No obstante, también, al amparo del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 163 de la Constitución, se solicitó al Tribunal de instancia que planteara una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 6 de la DT 3 de la Ley 19/2003, si entendía que éste otorgaba cobertura legal suficiente para que la Administración autonómica, a través del PGOS, definiera el modelo de ocupación y utilización de la totalidad del municipio de Teror, <<así como los elementos fundamentales de la organización y el funcionamiento urbano actual y su esquema de futuro>>.

**SEXTO:** Por su parte, la Comunidad Autónoma, en su escrito de oposición al recurso viene a mantener que

<<La actuación autonómica en este caso tiene perfecto respaldo normativo: la Ley territorial 19/2003, de 14 de abril, en su redacción dada por la ley 6/2009, en su DT 3ª, después modificada por la Ley territorial 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, en su D Adicional 5ª.

Así pues, los Planes supletorios nacen en el marco de la Ley 19/2003, con la necesaria participación de los municipios.

No se ha producido una usurpación de las competencias municipales por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias en contra de la voluntad y los intereses municipales, del Ayuntamiento de Teror.

Por el contrario, el Ayuntamiento ha consentido y promovido un acuerdo con la Administración autonómica canaria para que fuera ésta la que redactara el PGOS, posibilidad ésta perfectamente definida en un norma con rango de ley, por lo que cuenta con respaldo normativo.

En efecto, este concreto Plan Supletorio se redacta en el marco de un Convenio de Colaboración suscrito entre el Gobierno de Canarias y el Ayuntamiento de la Villa de Teror el 25 de enero de 2011, más una Adenda suscrita el 4 de noviembre de 2013, al amparo de la nueva redacción de la Ley 2/2013.

A través de dicho Convenio, la Consejería asume el compromiso de tramitar y aprobar el PGOS del municipio de Teror con el contenido limitado a que hace referencia el apartado 6 de la DT tercera de la Ley de Directrices, mientras que el Ayuntamiento se compromete a aportar a la Consejería cuanta información y documentación tramitada o elaborada ostentase y que fuera precisa para culminar la redacción del citado Plan General.

Por tanto, el Ayuntamiento ha tenido una participación activa en la redacción y tramitación de este Plan supletorio, lo que descarta cualquier atisbo de vulneración de la autonomía municipal, impidiendo hablar de actuación contraria a la autonomía local, salvo que hablemos en términos generales y abstractos, para lo cual no está el cauce de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Ayuntamiento de Teror ha participado mediante Convenio en la gestación del PGOS, ha participado en el trámite de cooperación interadministrativa y tiene un protagonismo excepcional en su gestión, habiéndose mostrado conforme con su contenido, lo que impide hablar en este caso concreto e individualizado, de vulneración de la autonomía local, la que en modo alguno se ha hurtado ni lesionado>>.

**SÉPTIMO:** El conflicto entre las entidades locales y las comunidades autónomas por la invasión de la autonomía local ha tenido reflejo en la jurisprudencia constitucional desde el inicio de la marcha del Tribunal Constitucional.

El citado Tribunal ha señalado de forma reiterada que la garantía institucional de la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución tiene un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el <<... derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en



función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias>> ( STC 240/2006, de 20 de julio , que recoge lo declarado en las anteriores SsTC 32/1981 y 40/1998 ). Se trata, por tanto, de una noción muy similar a la acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989.

A salvo ese contenido mínimo de la autonomía local, estamos ante "un concepto jurídico de contenido legal" que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que debe necesariamente ser respetado por el legislador para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno. Respeto igualmente exigibles a las demás Administraciones en la aplicación de las leyes y en las relaciones con los entes locales, de conformidad con la interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

La expresada autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios y sobre el cual, por tanto, extienden éstos sus competencias, como señala la STC 240 /2006 recordando lo declarado en la STC 40/1998 . Ahora bien, en este ámbito confluyen intereses de diferente naturaleza y, por lo que aquí importa, de distinta intensidad y ámbito territorial, de suerte que únicamente cuando dichos intereses públicos concernidos rebasan el ámbito puramente local se legitima el control por parte de otras administraciones.

**OCTAVO:** El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre los límites de la intervención de la Administración autonómica en el ejercicio de competencias municipales en materia de disciplina y planeamiento urbanístico en la sentencia 154/2015, de 9 de julio <htMODIFICARtps://www.boe.es/boe/dias/2015/08/14/pdfs/BOE-A-2015-9196.pdf>. Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, que modifica varios artículos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.

En dicho recurso se impugnaba el art. 28.1 de la Ley andaluza 13/2005, que añade un apartado 4 al artículo 31 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, que faculta a la Administración autonómica a la sustitución general a los Municipios en materia de planteamiento urbanístico en casos de grave incumplimiento en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo, exigiéndose audiencia al municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y previo informe favorable del Parlamento de Andalucía.

Son varios los reproches que la sentencia hace a la regulación contenida en el precepto autonómico sobre la sustitución general de la Administración autonómica a los Municipios en materia de planeamiento. En primer lugar, se cuestiona que el citado precepto - artículo 31.4 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía- faculte a la Administración autonómica para sustituir con carácter general a los Municipios en el ejercicio de la potestad de planeamiento, sin necesidad de previo requerimiento conforme a lo exigido en el artículo 60 LRBRLL . Se dice en la sentencia que el trámite de audiencia al Municipio afectado no puede sustituir al requerimiento previsto en el artículo 60 LRBRLL . Se argumenta al respecto que:

<<Tal audiencia permitirá al municipio alegar sobre la legalidad, conveniencia y términos de la sustitución, pero el modo en que está regulada no asegura que sirva para poner en manos del Ayuntamiento la evitación de la intervención mediante el cumplimiento autónomo de las obligaciones asociadas a sus competencias urbanísticas. Hay que notar que el requerimiento es un presupuesto necesario de todo control administrativo por sustitución que arraiga directamente en la garantía constitucional de la autonomía local. No es constitucionalmente aceptable que la Administración autonómica ocupe ámbitos competenciales que el legislador ha atribuido ordinariamente al municipio para la tutela de los intereses de su comunidad territorial, si antes no le da la oportunidad de cumplir sus obligaciones en un plazo razonable y, por tanto, de corregir por sí las disfunciones verificadas>>.

En segundo lugar, la sentencia reprocha que en el precepto cuestionado vincule la sustitución en la potestad municipal de planeamiento, competencia inherente a los intereses locales, a cualquier ejercicio defectuoso por el Municipio de sus competencias urbanísticas. Es decir, se pone de manifiesto la falta de relación entre la "sanción" que para el Municipio supone ser sustituido durante un largo periodo de tiempo en el ejercicio de la potestad de planeamiento y el hecho determinante de la intervención por sustitución de la Administración autonómica, que puede ser el ejercicio defectuoso por el Municipio de cualquier competencia urbanística.

Concluye la sentencia que: <<Consecuentemente, el legislador andaluz ha previsto un control autonómico con tintes sancionadores que no ha ponderado suficientemente los intereses locales implicados en lo que hace tanto a la definición de los incumplimientos habilitantes y del procedimiento para acordar la sustitución como a la intensidad y alcance de las competencias ejercitables por parte de la Comunidad Autónoma. Téngase en



cuenta que, conforme a la doctrina constitucional, la gestión gravemente dañosa de los intereses de la propia entidad local no es suficiente para que el legislador pueda autorizar a la Administración General del Estado la sustitución de la corporación en el ejercicio de sus competencias; sí, en cambio, la afectación grave de los intereses generales, si la sustitución «tiene una eficacia limitada temporalmente, de acuerdo con un criterio razonable» [ STC 4/1981 , FJ 10 d)]>>.

**NOVENO:** Trasladando la citada doctrina al caso que estamos analizando, hemos de llegar a la conclusión de que, en el presente caso y atendidas las circunstancias concurrentes, no podemos concluir que la aplicación por la Comunidad autónoma de la previsión normativa, cuyo contenido constituye la base en la impugnación, suponga una violación del principio de autonomía municipal.

Hemos de empezar por señalar que, pese a que resulte admisible que los particulares puedan accionar en defensa de la autonomía local, aun cuando el propio ente local afectado no reaccione, resulta necesario que la parte no se limite a invocar tal infracción, sino que es preciso que concrete los aspectos que resultan afectados por la normativa urbanística aprobada, cuestión que en este recurso no se exterioriza.

En segundo lugar, de los hechos y los trámites llevados a cabo para la aprobación del plan transitorio, se depende que la intervención municipal ha sido intensa y consensuada con la actividad autonómica, como se prueba por la firma del convenio y posterior adenda que permitieron incorporar los intereses municipales al texto impugnado.

Por último, basta la lectura del tenor literal del precepto para concluir que estamos ante una regulación diferente de la que mereció el reproche por parte de la sentencia del Tribunal Constitucional, antes citada, tanto por la exigencia del previo requerimiento, como por el hecho del carácter temporal de la ordenación hasta que el municipio afronte el ejercicio de sus propias competencias.

**DÉCIMO:** De acuerdo con todo lo expuesto y rechazando la interpretación que mantiene la parte recurrente, consideramos que procede declarar como doctrina jurisprudencial, que, en el presente caso, sí resulta compatible con las exigencias constitucionales y legales dimanantes del Principio de autonomía local, la aprobación del Plan General de Ordenación Supletoria de la Villa de Teror, efectuada en los términos previstos por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley territorial 19/2003, de 14 de abril, en su redacción dada a ella por la ley 6/2009 .

**DECIMOPRIMERO:** La interpretación que se acaba de establecer conduce a la desestimación de las pretensiones que la parte deduce y precisa en el escrito de interposición del recurso, con apoyo en la interpretación defendida por la misma y que se ha rechazado.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional , cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Desestimar el recurso de casación n.º 1804/2017, interpuesto por Don Alvaro , contra la sentencia de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección segunda, en el recurso nº 176/2014 , sostenido contra el Acuerdo de Ordenación del Territorio de Medio Ambiente de Canarias, adoptado en sesión celebrada el 30 de junio de 2014, por el que se aprueba el Plan General de Ordenación Supletorio de la Villa de Teror, que también se recurre, que queda firme; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes interesadas e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez. Rafael Fernandez Valverde,

Octavio Juan Herrero Pina, Juan Carlos Trillo Alonso, Wenceslao Francisco Olea Godoy,

Jose Juan Suay Rincon, Cesar Tolosa Tribiño.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, **D. Cesar Tolosa Tribiño** , estando la Sala reunida en audiencia pública; Doy fe.