

Id Cendoj: 28079130032008100304  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 474/2006  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 1 DE SEPTIEMBRE DE 2006 SOBRE CONSULTA POPULAR DE LOS VECINOS DEL MUNICIPIO DE ALMUÑÉCAR (GRANADA) REFERIDA AL ACUERDO DEL AYUNTAMIENTO DE APROBACIÓN INICIAL DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA. ARTÍCULO 71 DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS. ARTÍCULO 2 DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 2/2001, DE 3 DE MAYO, DE REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES EN ANDALUCÍA. OBJETO DE LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES: ASUNTOS DE LA COMPETENCIA PROPIA LOCAL. ARTÍCULO 25 DE LA LBRL: COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Septiembre de dos mil ocho.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 2/474/2006 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR, representado por el Procurador Don Antonio Angel Sánchez-Jáuregui Alcaide, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) la preceptiva autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio. Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- La representación procesal del AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR (GRANADA), interpuso ante esta Sala, con fecha 22 de diciembre de 2006, el recurso contencioso-administrativo número 2/474/2006 , contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) la preceptiva autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda, de 22 de junio de 2007, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«Que teniendo por presentado este escrito, con los documentos que se acompañan, se sirva admitirlo, y por formulada la Demanda de este recurso, a fin de que, en su día, se dicte Sentencia por la que se anule el Acuerdo impugnado, del Consejo de Ministros español de 1 de septiembre de 2006 , declarándose o reconociéndose el derecho del Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) a celebrar una Consulta Popular con el reducido ámbito relativo a la Aprobación inicial de su nuevo Plan General de Ordenación Urbana. Por Otrosí solicita el recibimiento del pleito a prueba y trámite de conclusiones.».

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 27 de julio de 2007, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente

SUPLICO:

«que tenga por presentado este escrito en tiempo y forma; por contestada la demanda del presente recurso y que dicte sentencia desestimándolo y declarando ajustado a derecho el Acuerdo de 1 de septiembre de 2006 , del Consejo de Ministros, que denegó al Ayuntamiento de Almuñécar la preceptiva autorización para la convocatoria de la Consulta Popular referida al Plan General sobre Ordenación Urbanística del Municipio.».

CUARTO.- Por Auto de 24 de octubre de 2007 , se acordó fijar la cuantía del recurso como indeterminada, y recibir el procedimiento a prueba, pudiendo las partes proponer por escrito, en el plazo de quince días, los medios probatorios de que intenten valerse, que versarán sobre los puntos de hecho propuestos en el escrito de demanda.

QUINTO.- Practicadas las pruebas propuestas y admitidas, por providencia de fecha 18 de enero de 2008 se declara concluso el periodo de proposición y práctica de pruebas y se concede al representante procesal de la parte actora el plazo de diez días para presentar conclusiones.

SEXTO.- Por Auto de fecha 18 de abril de 2008 se declara caducado el derecho y por perdido el trámite de conclusiones a la parte actora y se concede a la parte recurrida el plazo de diez días para formular conclusiones, evacuando dicho trámite la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR, en escrito presentado con fecha 29 de abril de 2008, el cual lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

«Que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y por evacuado el trámite de Conclusiones sucintas, a fin de que en su día se dicte Sentencia conforme al Suplico del escrito de Demanda.».

SÉPTIMO.- El Abogado del Estado evacuó el trámite de conclusiones por escrito presentado con fecha 29 de abril de 2008, en el expuso las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

«se sirva dar por ultimada la tramitación de este pleito y por reproducida la súplica del escrito de contestación a la demanda.».

OCTAVO.- Por providencia de fecha 13 de junio de 2008 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 16 de septiembre de 2008, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

La representación procesal del AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR (GRANADA) interpone el presente recurso contencioso- administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, que denegó la autorización para celebrar una consulta popular referida a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del referido municipio.

La decisión del Consejo de Ministros recurrida considera que no procede conceder la autorización solicitada con base en que en el presente caso no concurren todos los requisitos exigidos por el *artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* , en concreto, que el objeto de la consulta popular sea un asunto de la competencia propia municipal, toda vez que, por ser el Plan General de Ordenación Urbanística un instrumento de planeamiento, la competencia para su formulación y aprobación corresponde a los Ayuntamientos y a la Administración Autonómica, de modo que ha de entenderse que su ejercicio se desarrolla de forma concurrente por el Ayuntamiento de Almuñécar y la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La pretensión de nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado y la petición de que se reconozca el derecho del AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR a celebrar la consulta popular con el reducido ámbito relativo a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística de municipio se fundamenta, sustancialmente, en la infracción del principio de autonomía local consagrado en los *artículos*

137 y 140 de la Constitución española y en la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, tal como ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, puesto que, en referencia a la ordenación urbanística y en concreto a la formulación y aprobación inicial de los planes generales de ordenación urbanística, según los artículos 31 y 32 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre, constituye una competencia que corresponde al Ayuntamiento, de donde se deduce que tratándose de una competencia propia municipal está legitimado para promover la convocatoria de consulta municipal propuesta al cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Se aduce que la denegación de la autorización de la consulta popular local menoscaba el principio de legalidad (con mención de los artículos 9.3 y 103 CE), y el principio democrático, con cita del artículo 1 de la CE, que favorece la participación de los vecinos en los asuntos que atañen a la colectividad local, al no perturbarse con dicha iniciativa los intereses generales ni específicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

SEGUNDO.- Sobre la prosperabilidad del recurso contencioso-administrativo.

La negativa del Consejo de Ministros a autorizar la convocatoria de una consulta popular local promovida por el AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR (GRANADA), referida a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio, se fundamenta, como hemos expuesto, en que no concurre el requisito de que el asunto sobre el que versa la consulta fuera de la «competencia propia municipal» establecido en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, cuyo tenor es el siguiente:

«De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.».

Debe en primer término significarse que las consultas populares de ámbito municipal o local tienen un régimen jurídico diferenciado de las modalidades de referéndum a que alude el artículo 92 de la Constitución.

En este sentido, en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000 (RCA 404/1998), dijimos:

«El artículo 92.1 de la Constitución permite que las decisiones políticas de especial trascendencia puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, debiendo ser una ley orgánica la que regule las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en aquélla. La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, que desarrolla este mandato constitucional y regula las distintas modalidades de referéndum, dispone en su artículo 2.1 que la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado. Excluye, sin embargo, de su ámbito de aplicación (Disposición adicional única) las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

La distinción entre el referéndum como mecanismo de participación directa de los ciudadanos en aquellos asuntos de manifiesta naturaleza política de las consultas populares municipales, que por su alcance constituyen cauces del ejercicio del derecho de participación política, se infiere de la fundamentación jurídica de la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre de 2008, en los siguientes términos:

«[...] El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación "que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo" (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3). Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación "del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente", que lo ha formalizado como "un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos" (arts. 9.2 y 48

CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, *arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE*). Las formas de participación no reconducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el *art. 23.2 CE* son "formas de participación que difieren [de aquéllas] no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad -*art. 9.3 CE* - y del derecho de igualdad -*art. 14 CE* -). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el *art. 23.1* de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el *art. 23.1 C.E.* se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general" (STC 119/1995, FJ 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral.

[...]

En nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (*art. 66.1 CE*) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del *art. 168 CE* y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los *arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE*) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras.».

El régimen jurídico de las consultas populares municipales, que resulta aplicable a la solución de este litigio, está integrado por el *artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, que hemos transcrito, incluido en la sede normativa «información y participación ciudadanas», y por la *Ley del Parlamento de Andalucía 2/2001, de 3 de mayo*, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, aprobada de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía* que dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo del sistema regulador de las consultas populares locales en el ámbito de Andalucía, cuyo *artículo 2* dice:

«1. La consulta popular local es el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante.

2. En ningún caso podrán someterse a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico. Asimismo, la consulta popular local no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio.

3. Quedan excluidas de la consulta popular local las materias propias de la Hacienda Local».

Cabe, además, señalar que la decisión del Consejo de Ministros de autorizar o denegar la convocatoria de una consulta popular municipal se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un acto de control de que la solicitud se ajuste a los requisitos legalmente previstos de naturaleza procedimental, puesto que se exige para preservar el adecuado equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa que la consulta sea a iniciativa del Alcalde, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación municipal, y de naturaleza material, consistente en admitir únicamente consultas populares referidas a asuntos en que concurren los presupuestos de tratarse de competencia propia municipal y de carácter local y que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, excluyéndose, en todo caso, los asuntos relativos a la Hacienda Local.

Así, en la mencionada sentencia de esta Sala de 17 de febrero de 2000, manifestamos:

«Hay que destacar, ante todo, que dichos requisitos son concurrentes y, dados los términos en que se formulan, revelan un designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva. La consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de "carácter local", por un lado, y que respecto de ellos el Municipio tenga "competencias propias", por otro. La demanda insiste en que se trata de una cuestión que "afecta a los intereses de los vecinos de Algeciras",

y a ello nada habría que oponer, en principio: pero lo decisivo, a los efectos del litigio, no es sólo que exista aquel interés sino que el "asunto" (por emplear la expresión utilizada en el *artículo 71 de la Ley de Régimen Local*) que lo genera sea, ante todo, de "carácter local".

Y cabe advertir que en el caso de autos no se plantea controversia alguna respecto del control jurisdiccional del Acuerdo del Consejo de Ministros en aquello que pudiera tener de decisión de mera oportunidad o manifestación de una voluntad que, sobre la base de apreciaciones de orden estrictamente político, exprese aquel alto órgano constitucional, titular del poder ejecutivo, cuestión que esta Sala abordó en la sentencia de 22 de enero de 1993 (recurso número 4911 de 1992). El litigio se circunscribe, por el contrario, a dilucidar si el Acuerdo del Consejo de Ministros, al apreciar la falta de concurrencia de uno de los requisitos necesarios para autorizar la consulta popular, respetó o no el contenido del *artículo 71 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local*.

Desde los parámetros jurídicos expuestos procede declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, al fundarse en una interpretación contra legem del *artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, puesto que estimamos que identifica indebidamente el concepto de «asuntos de la competencia propia municipal» a que alude dicha disposición legal con «asuntos de la competencia exclusiva del municipio», sin atender que el *artículo 25.2 d) de la mencionada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en la materia de ordenación urbanística y que la *Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002, de 27 de diciembre*, tras definir el Plan General de Ordenación Urbanística como el instrumento de planeamiento que tiene como objeto «la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal» y organizar «la gestión de su ejecución», dispone en su *artículo 3* que corresponde a los municipios la formulación de proyectos de instrumentos de planeamiento de ámbito municipal, incluyendo la aprobación inicial, como Administración responsable de la tramitación de dicho Plan General, y la aprobación definitiva de las innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que no afecten a la ordenación estructural de éstos.

Por ello, cabe sostener que el Acuerdo de aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio de Almuñécar, que se somete a consulta de los vecinos, se corresponde con el ejercicio de una competencia propia municipal determinada específicamente por la Ley sectorial urbanística de la Comunidad Autónoma, que se ejerce en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación con las competencias de otras Administraciones Públicas, que se contraponen a las competencias impropias o atribuidas por delegación a las que se refiere el *artículo 7 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*.

La lectura armonizadora de los *artículos 1, 18.1 f) y 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* y de los *artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988*, permite determinar que el concepto de competencias propias municipales, en cuyo ejercicio, los municipios, para preservar la garantía constitucional del principio de autonomía local, tienen la capacidad efectiva de ordenación y gestión y de promover las iniciativas que se consideren pertinentes dentro del marco legal, se corresponde con las atribuciones o el núcleo de competencias básicas encomendadas por la Ley a dichas Entidades locales, lo que no impide que, por la naturaleza de la materia o por su extensión, su titularidad o ejercicio sea concurrente con las competencias de planificación atribuidas a autoridades regionales o autonómicas, puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas, de modo que quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aún teniendo un carácter local y tratar de una materia que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, afecten a competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas o a aquellas competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuidas por delegación a los Entes locales.

La Exposición de Motivos de la *Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre*, expresa el designio del legislador autonómico de preservar el ámbito competencial propio de los municipios en la determinación de la ordenación urbanística de la ciudad, sin perjuicio de su ejercicio compartido con las competencias que son propias de las Comunidades Autónomas para ordenar los intereses supralocales y ejercer el control de legalidad:

«[...] Una Ley que precisa el marco competencial interadministrativo, y que desarrolla el principio de subsidiariedad y los instrumentos de concertación, colaboración y coordinación interadministrativa.

La Constitución Española ha consagrado la separación competencial entre las distintas Administraciones territoriales; sin que ello quiera decir que no se asista a una confluencia de diferentes

competencias sobre un mismo territorio. Se hace necesario, pues, la determinación de un marco claro en este terreno, porque, junto al reconocimiento de las distintas esferas competenciales, significa también la asunción de las obligaciones inherentes a su ejercicio, por parte de la Administración responsable.

Este criterio, que puede expresarse con carácter general, cobra especial importancia en el caso de la legislación urbanística, al residir la mayor parte de las competencias en el ámbito local, si bien se ha reservado a la Administración General del Estado primero, y a la autonómica desde 1978, la apreciación de los intereses supralocales y el control de legalidad. Esta situación deriva hacia la existencia de una concurrencia competencial en determinadas materias, que en unos casos da lugar a una tutela «de facto» de la Administración autonómica sobre la municipal, o bien a una indeterminación de la competencia efectiva, que puede llevar a la desprotección de determinados derechos ciudadanos.

Desde esta consideración, y en desarrollo del principio de subsidiariedad plasmado, a su vez, en el Pacto Local Andaluz, esta Ley avanza en la asignación de competencias en materia de urbanismo a los municipios andaluces, asignación que ha tenido un antecedente inmediato en la delegación de competencias urbanísticas en dichos municipios que se hiciera a través del *Decreto 77/1994, de 5 de abril*, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, determinándose los órganos a los que se atribuyen. Se refuerza con esta Ley el ámbito de decisión y responsabilidad local en materia de urbanismo, sin que ello quiera decir que la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía deje de ejercer sus competencias efectivas en las cuestiones que le son propias».

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 51/2004 de 13 de abril, delimita la competencia de los municipios en materia de ordenación urbanística y justifica, en su caso, la intervención de otras Administraciones Públicas, en los siguientes términos:

«La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención -de alcance diverso- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico- públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración [que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos (*art. 4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*)] y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución, pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales.

Esta imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la Ley básica de régimen local con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando "la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias" (*art. 62 LBRL*), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de "armonizar los intereses públicos afectados" (*art. 58.2 LBRL*).

Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores».

En consecuencia con lo razonado, al no cuestionarse que el asunto objeto de la consulta menoscabe las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio ni las potestades urbanísticas atribuidas a la Administración de la Comunidad Autónoma, ni que resulte contrario al ordenamiento jurídico, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR (GRANADA) y declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, que denegó la autorización para celebrar una consulta popular referida a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del referido municipio, reconociendo la pretensión de convocatoria y celebración de la referida consulta popular local en

los términos fundamentados.

TERCERO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139 de la Ley Jurisdiccional*, no procede efectuar expresa imposición de las costas procesales ocasionadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

## **FALLAMOS**

Primero.- Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE ALMUÑÉCAR (GRANADA), debiendo declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) la preceptiva autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio, por no ser conforme a Derecho, reconociéndose la pretensión de convocatoria y celebración de la referida consulta popular local en los términos fundamentados.

Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales ocasionadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Fernando Ledesma Bartret.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.- Eduardo Espín Templado.- José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.- Óscar González González.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.