

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9214 *Pleno. Sentencia 51/2004, de 13 de abril de 2004. Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 946/1997, 3475/1998, 4837/1998 y 281/1999 (acumuladas). Planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio. Legislación delegada y principio de autonomía local: iniciativa autonómica en planeamiento urbanístico. Nulidad parcial de la versión en catalán del proyecto autonómico. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 946/97, 3475/98, 4837/98 y 281/99, promovidas por la Sección Segunda y la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio. Han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, el Fiscal General del Estado, el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 7 de marzo de 1997 fue registrado en este Tribunal oficio de fecha 28 de febrero de 1997, remitido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se adjuntaba, entre otros testimonios, el del Auto del mismo órgano judicial, de 18 de febrero de 1997, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitu-

cionalidad en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, cuyo texto en castellano (publicado en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», núm. 1317, de 13 de julio de 1990) dispone:

«De conformidad con la Ley 7/1987, de 4 de abril, en tanto no se apruebe el Plan Territorial Parcial del ámbito de las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental, la iniciativa de la modificación del Plan General Metropolitano y de la Revisión del Programa de actuación corresponde a la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Si la modificación del Plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá a los entes locales interesados.»

La última frase del precepto transcrito en el texto catalán de la norma (publicado en la edición catalana del mismo número y fecha del mencionado diario oficial) establece:

«Si la modificació del Pla afecta elements amb una incidència territorial limitada a un terme municipal o a una comarca, la iniciativa correspon també als ens locals interessats.»

Existe, por tanto, una discrepancia entre la versión catalana y la castellana del precepto consistente en que aquélla incluye un adverbio («també») que no figura en ésta.

2. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el núm. 946/97, deriva del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Badalona contra la Resolución del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de 23 de abril de 1992, por la que se aprobó definitivamente la Modificación del Plan General Metropolitano en el Sector Quinta Elvira, Llamas y Montalfita de Badalona. Concluida la tramitación del recurso y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó providencia de 22 de noviembre de 1996, por la que se acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, que podría ser contraria a la garantía de la autonomía local establecida en el art. 137 CE.

La representación procesal del Ayuntamiento de Badalona presentó escrito en el que terminaba solicitando que la propia Sala del Tribunal Superior de Justicia declarara nula la disposición transitoria octava citada,

para lo que tendría competencia dicho órgano judicial por tratarse de un precepto de un texto refundido que se habría dictado con exceso con respecto a la delegación legislativa; y, subsidiariamente, se solicita el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal y la Letrada de la Generalidad de Cataluña manifestaron en sus escritos que no consideraban pertinente el planteamiento de la cuestión.

3. En el Auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el que se decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad justifica el órgano judicial que el fallo del recurso contencioso-administrativo depende de la constitucionalidad de la disposición transitoria mencionada, cuya nulidad determinaría la de la Resolución aprobatoria de la modificación del Plan, tramitada a iniciativa de la Administración autonómica. El Auto de planteamiento de la cuestión hace referencia a dos líneas argumentativas que suscitan la duda con respecto a la constitucionalidad del precepto aplicable al caso. En primer término, se destaca que en la refundición aprobada por el Decreto Legislativo 1/1990 la disposición transitoria octava procede de la disposición transitoria primera de la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la Conurbación de Barcelona y en las Comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. Dicha disposición transitoria de la Ley 7/1987 establecía:

«1. Mientras no estén elaborados los planes de ordenación a que se refiere el art. 7.4 continuará en vigor el Plan General Metropolitano con las modificaciones acordadas hasta la entrada en vigor de la presente Ley.

2. Las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas que correspondan a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona serán ejercidas directamente por los entes locales, de conformidad con la legislación urbanística. A tal efecto, podrán adoptarse fórmulas de colaboración institucional, especialmente cuando la actuación afecte a diversos entes locales.

3. Lo dispuesto en el apartado 1 se entiende sin perjuicio de la posibilidad de modificar el Plan y revisar el programa de actuación si concurren las circunstancias legalmente establecidas. Si la modificación del Plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá también al ente local interesado.»

A juicio del órgano judicial el Decreto Legislativo 1/1990 habría incurrido en un exceso en la refundición que, además, sería contrario a la garantía de la autonomía municipal, pues mientras que sería claro que el adverbio «también» en la redacción de la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987 significa que a los entes locales interesados se atribuyen, además de las competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas a los que se refiere el apartado 2 de la misma disposición transitoria, la de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano que no afecte a intereses supra-locales, en la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 el adverbio «también» hace inevitablemente decir al precepto que la iniciativa para la modificación del Plan que afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca corresponde al ente local interesado además de a la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Expone el Auto de planteamiento de la cuestión que el texto de la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987 (al atribuir la competencia para la iniciativa de la modificación en los citados casos a los entes locales) podría considerarse conforme con la autonomía municipal

garantizada constitucionalmente, pero la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 (que atribuye esa competencia de iniciativa de forma concurrente a los entes locales y a la Comisión de Urbanismo de Barcelona) incurriría en un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa que, además, haría que la redacción resultante del precepto no fuera compatible con la mencionada garantía constitucional.

Por otra parte, el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad expone las dudas que suscita al órgano judicial la previsión de un régimen transitorio como el regulado en el precepto cuestionado que condiciona las competencias urbanísticas de los veintisiete municipios afectados por el Plan general metropolitano con unas restricciones que podrían extenderse indefinidamente en el tiempo. En efecto, el art. 7.4 de la Ley 7/1987 regula la futura aprobación de un Plan territorial parcial (para la que no fija plazo alguno), con un contenido típico de los planes de ordenación territorial (localización de infraestructuras básicas, establecimiento de directrices y prioridades, coordinación de actuaciones desde una perspectiva supralocal, etc.). Cuando este Plan se haya aprobado, los entes locales en los que está vigente el Plan general metropolitano recuperarán todas sus competencias en materia de planeamiento urbanístico, que deberán ejercerse en el marco de lo dispuesto por dicha ordenación territorial.

A juicio del órgano judicial *a quo*, aunque se entendiera compatible con la Constitución el establecimiento de dicho régimen transitorio sin que se establezca un plazo determinado para la aprobación del Plan territorial parcial, constituiría una injerencia inadmisibles, desde la perspectiva de los arts. 137 y 140 CE, de la Administración autonómica en ámbitos atribuidos a la decisión de la Administración local que la iniciativa para aprobar las modificaciones del Plan general metropolitano que afecten a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca se atribuya también a la Administración autonómica, con una intervención de los entes locales, en el caso de que la Comisión de Urbanismo de Barcelona ejerciera esa competencia, que podría no pasar de ser meramente simbólica en una decisión que les afecta directamente por la misma definición del supuesto. Esto habría sucedido, en concreto, en el caso planteado en el recurso contencioso-administrativo del que deriva el planteamiento de la cuestión, pues nadie ha alegado en el proceso que la modificación del Plan general metropolitano aprobada a iniciativa de la Comisión de Urbanismo de Barcelona afecte a intereses que superen el ámbito de los locales del municipio de Badalona.

4. Por providencia de 8 de abril de 1997 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por convenientes; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

5. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de abril de 1997 el Presidente del Senado comunicaba que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de solicitar que se la tuviera por personada en este proceso y de ofrecer su colaboración a los efectos de lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC. Por escrito que

tuvo entrada en este Tribunal el 18 de abril de 1997 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicaba que el Congreso no se personaría en este proceso constitucional, ni formularía alegaciones, si bien se ponían a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudieran requerirse de la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Por escrito registrado en este Tribunal el 28 de abril de 1997 solicitó el Abogado del Estado que se le tuviera por personado en nombre del Gobierno en este proceso constitucional, en el que no formularía alegaciones, y que se le notificara la Sentencia que en su día se dicte.

6. El escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña tuvo entrada en este Tribunal el 28 de abril de 1997. Se alega en aquél que la Ley 12/1990, de 5 de julio, por la que el Parlamento de Cataluña autorizó la refundición de la legislación urbanística vigente en Cataluña, previó una fórmula adicional de control en sede parlamentaria del ejercicio de la delegación y que, conforme a ella, el Parlamento de Cataluña desestimó las objeciones formuladas en dicha sede relativas únicamente a cierta expresión que se habría omitido en el art. 47.1 del texto refundido. En todo lo demás consideró la Cámara que había sido correcto el ejercicio de la delegación legislativa, por lo que el Letrado el Parlamento de Cataluña se abstiene de realizar cualquier otra valoración adicional del Decreto Legislativo 1/1990. El escrito termina ofreciendo la colaboración del Parlamento de Cataluña para cualquier otra información o documentación que fuera requerida en este proceso constitucional.

7. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 6 de mayo de 1997. El escrito, tras la exposición de los antecedentes, destaca que, aunque en la providencia por la que se concedió audiencia a las partes en el proceso *a quo* para que se pronunciaran sobre la pertinencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, sólo derivaba el órgano judicial sus dudas de constitucionalidad de los arts. 137 y 140 CE, en el Auto de planteamiento de la cuestión se alude también a la posible contradicción del precepto cuestionado con el art. 82 CE, esto es, se plantea la posibilidad de una inconstitucionalidad derivada del exceso en el ejercicio de la delegación legislativa.

Analiza, a continuación, el escrito del Fiscal General del Estado la duda de constitucionalidad que plantea el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña relativa a la supuesta vulneración de la autonomía local, para concluir que, dado que la disposición transitoria cuestionada no priva de la competencia sobre la iniciativa de la modificación del Plan a los entes locales, sino que sólo hace concurrente esta competencia con la de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, y ello por un tiempo limitado (aunque, ciertamente, indefinido), no podría considerarse vulnerada la garantía constitucional de la autonomía local. En este caso, además, el supuesto exceso en el ejercicio de la delegación legislativa no correspondería declararlo a este Tribunal, sino a los Tribunales ordinarios. Por todo ello solicita el Fiscal General del Estado que se dicte Sentencia por la que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

8. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, presentó su escrito de alegaciones el 7 de mayo de 1997. Comienza el escrito destacando que, conforme a la legislación básica estatal reguladora del régimen local y a la doctrina de este Tribunal relativa a la autonomía local, en la materia de urbanismo, que corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Cataluña, debe la legislación catalana concretar las competencias que corresponden a los entes locales en este ámbito, si bien se imponen a dicha legislación, como es lógico, límites que derivan de la necesidad

de respetar la garantía constitucional de la autonomía local, conforme a la configuración que de ésta ha hecho el legislador estatal.

La disposición transitoria cuestionada no vulneraría ninguno de esos límites. En primer lugar, porque el precepto de cuya constitucionalidad duda el órgano judicial *a quo* regula un régimen transitorio, que sólo será de aplicación mientras no llegue el momento de la aplicación del régimen establecido con carácter definitivo, que supone la devolución de las competencias sobre planeamiento que ejercía la entidad municipal metropolitana de Barcelona a los entes locales que, no obstante, deberán ejercerlas en el marco de lo dispuesto por el Plan territorial parcial que apruebe la Comunidad Autónoma. Considera el representante del Gobierno catalán que es difícil de entender cómo podría vulnerar la garantía de la autonomía local el precepto cuestionado, que no impide que los entes locales puedan iniciar la modificación del Plan general metropolitano cuando esta modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada al ámbito territorial del ente local correspondiente. Que esa iniciativa la ostente también la Comisión de Urbanismo de Barcelona no supondría ningún perjuicio en la autonomía local, si se tiene en cuenta que el texto refundido (art. 59.1) prevé un período de audiencia a las entidades locales afectadas cuando la redacción del Plan de que se trate no haya sido realizada por ellas, por lo que queda garantizado el derecho de participación de aquéllas en el procedimiento de adopción de estas decisiones que, sin duda, les afectan.

Por otra parte, la atribución de esta competencia de iniciativa a la Comisión de Urbanismo de Barcelona sería coherente con el carácter supralocal del Plan que se trataría de modificar, un Plan que regula el régimen urbanístico de veintisiete municipios. En el texto refundido se encontraría la regulación semejante de los denominados Planes de conjunto, que afectan a términos municipales vecinos, con respecto a los cuales la competencia de acordar su formulación corresponde a la Comisión de Urbanismo correspondiente. Debe tenerse en cuenta, además, que la Comisión de Urbanismo, pese a ser un órgano de la Comunidad Autónoma, integra a representantes de las corporaciones locales que impedirían que se adoptaran decisiones al margen de los intereses locales.

La circunstancia de que el régimen transitorio no tenga un plazo máximo de vigencia tampoco determinaría, a juicio del Abogado del Gobierno de la Generalidad, la inconstitucionalidad del precepto. En primer lugar, porque el eventual retraso en la aprobación del Plan territorial parcial no sería directamente imputable al texto del precepto cuestionado. Y en segundo término, porque la tardanza producida en la aprobación de dicho Plan territorial podría explicarse por la situación de provisionalidad en la que quedó el texto refundido catalán como consecuencia de la aprobación de la Ley estatal 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, situación de la que no se habría salido hasta que el Tribunal Constitucional dictó la STC 61/1997, de 20 de marzo, que se pronunció sobre el texto refundido estatal de la Ley del suelo de 1992. En atención a todo lo expuesto, solicita el representante del Gobierno catalán que se dicte Sentencia por la que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

9. El 19 de noviembre de 1998 fue registrado en este Tribunal oficio de fecha 10 de noviembre de 1998, remitido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se adjuntaba, entre otros testimonios, el del Auto del mismo órgano judicial, de 14 de octubre de 1998, por el que se acuerda plantear cuestión de

inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.

10. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el núm. 4837/98, deriva del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Hijos de Domingo Sardá, S.L., contra dos Resoluciones del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de 3 de septiembre de 1993, por las que se aprobaban definitivamente la modificación puntual del Plan general metropolitano en el sector de Bellavista, en los términos municipales de Sant Joan Despí y Sant Just Desvern (municipios situados, respectivamente, en las comarcas de Baix Llobregat y Barcelonès), y el Plan parcial de ordenación del sector de Bellavista, en los mismos términos municipales. Concluida la tramitación del recurso y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó providencia por la que se acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, que podría incurrir en un *ultra vires* contrario al art. 82 CE y vulnerar la garantía de la autonomía local establecida en el art. 137 CE.

La representación procesal de Hijos de Domingo Sardá, S.L., presentó escrito en el que terminaba solicitando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal, la Letrada de la Generalidad de Cataluña y Prodesfarma, S.A., codemandada en el proceso contencioso-administrativo, manifestaron en sus escritos que no consideraban pertinente el planteamiento de la cuestión.

11. En el Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el que se decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad, tras la exposición de los antecedentes, destaca expresamente el órgano judicial la diferencia existente entre el caso que ha dado lugar a este recurso contencioso-administrativo y el que dio lugar al proceso del que derivó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 947/97 por la Sección Segunda de la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia: mientras que en el supuesto del que conoce la Sección Segunda la modificación del Plan general metropolitano afecta a un único término municipal, en el caso de este recurso contencioso-administrativo pendiente ante la Sección Tercera la modificación de este Plan, tramitada a iniciativa de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, afecta a dos términos municipales.

Para justificar las dudas de constitucionalidad que suscita al órgano judicial el precepto cuestionado desde la perspectiva de un eventual exceso en el ejercicio de la delegación legislativa (*ultra vires*), se hace una detallada exposición en el Auto de la evolución normativa de las competencias en materia de planeamiento urbanístico de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, desde que fue creada por el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, hasta que se dispuso su extinción por la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril.

En esta última Ley, que fue objeto de refundición en virtud de lo dispuesto expresamente por la Ley 12/1990, que la autorizaba, no se encontraría, según el Auto de planteamiento de la cuestión, ningún apoyo normativo a la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano que la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 atribuye a un órgano de la Generalidad, lo que especialmente se pondría de manifiesto a la vista de la dis-

posición transitoria primera, apartado 2 («las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas que correspondan a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona serán ejercidas directamente por los entes locales») y apartado 3, segundo inciso («si la modificación del Plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá también al ente local interesado»), de la Ley 7/1987, en los que, según la expresión que utiliza la resolución judicial, «brilla por su ausencia cualquier atisbo de competencia autonómica en materia de aprobación inicial y provisional del Plan General Metropolitano». Destaca, además, el órgano judicial el silencio que el precepto cuestionado guarda con relación a la provincia, «cuya naturaleza de ente local y con competencias en materia de planeamiento urbanístico tampoco debe perderse de vista». Por todo ello la atribución de las competencias controvertidas a la Administración autonómica por parte de la norma cuestionada incurriría en un defecto de *ultra vires* contrario al art. 82 CE.

Por otra parte, la atribución de la mencionada competencia, en la que están en juego intereses de importancia determinante para las entidades locales, a la Administración autonómica supondría también una vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local del art. 137 CE.

12. Por providencia de 15 de diciembre de 1998 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por convenientes; oír a las partes mencionadas para que expusieran lo que consideraran conveniente sobre la acumulación de esta cuestión a la núm. 946/97, planteada con referencia al mismo precepto; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

13. Por escrito registrado en este Tribunal el 28 de diciembre de 1998 solicitó el Abogado del Estado que se le tuviera por personado en nombre del Gobierno en este proceso constitucional, en el que no formularía alegaciones, y que se le notificara la Sentencia que en su día se dicte; y manifestó que no se oponía a la mencionada acumulación. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 29 de diciembre de 1998 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicaba que el Congreso no se personaría en este proceso constitucional, ni formularía alegaciones, si bien se ponían a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudieran requerirse de la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 25 de enero de 1999 el Presidente del Senado comunicaba que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de solicitar que se le tuviera por personada en este proceso y de ofrecer su colaboración a los efectos de lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC.

14. El 13 de enero de 1999 fue registrado en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado de la Generalidad de Cataluña, que actúa en representación y defensa de su Gobierno. El escrito comienza con la manifestación de que la representación procesal del Gobierno de Cataluña no se opone a la acumulación arriba mencionada, aunque se destaca la diferencia exis-

tente entre los dos casos que han dado lugar a los procesos de los que derivan ambas cuestiones de inconstitucionalidad: mientras que en el primero la Administración autonómica ejerció la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano en un ámbito que sólo afectaba a un municipio, en el segundo dicha competencia se ejerció para una modificación del Plan que afectaba a dos municipios colindantes, lo que haría surgir diferencias de importancia determinante en cuanto al objeto de las cuestiones suscitadas.

A continuación se refiere este escrito al supuesto exceso en el ejercicio de la delegación legislativa. En opinión del Abogado de la Generalidad no existiría el vicio de *ultra vires* que el Auto de planteamiento de la cuestión detecta en la redacción del precepto cuestionado. La disposición transitoria primera, apartado 3, inciso segundo, de la Ley catalana 1/1987 dispone que «si la modificación del Plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá también al ente local interesado», de donde se deduciría que para el caso de que la modificación afecte al territorio de varias entidades locales es competente para la iniciativa la Administración autonómica, si se tiene en cuenta que la disposición adicional primera, apartado 1, segundo inciso, de la misma Ley 7/1987, tras declarar la extinción de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, establece que «la Administración de la Generalidad y los municipios de conformidad con la legislación de régimen local y con las correspondientes leyes sectoriales asumirán las competencias de la Entidad mencionada que no hayan sido asignadas de forma expresa por la presente Ley a otros órganos o entidades». En dicha atribución residual de competencias a la Generalidad de Cataluña se encontraría el fundamento de la competencia que el Auto de planteamiento de la cuestión, erróneamente a juicio del representante del Gobierno catalán, considera que se atribuyó por primera vez e indebidamente en el precepto cuestionado a la Administración autonómica.

Con respecto a la supuesta vulneración por parte del precepto cuestionado de la garantía de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) formula el Abogado de la Generalidad alegaciones análogas a las que ya se han expuesto con relación a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 947/97. En atención a lo expuesto, concluye este escrito con la solicitud de que se dicte Sentencia por la que se desestime la presente cuestión de inconstitucionalidad.

15. El Letrado del Parlamento de Cataluña y el Fiscal General del Estado presentaron sus escritos de alegaciones, respectivamente, el 14 de enero de 1999 y el 22 de enero de 1999, en los que ambos reproducían, en lo esencial, las ya expuestas con referencia a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 947/97. El Letrado del Parlamento de Cataluña manifestaba, además, que no se oponía a la mencionada acumulación; y el Fiscal General del Estado solicitaba que se dictara Auto por el que ésta fuera acordada.

16. El 20 de enero de 1999 fue registrado en este Tribunal oficio de fecha 12 de diciembre 1998, remitido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se adjuntaba, entre otros testimonios, el del Auto del mismo órgano judicial, de 12 de diciembre de 1998, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.

17. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el núm. 281/99, deriva del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Viladecans contra la Resolución del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de 24 de octubre de 1995, por la que se aprobaba definitivamente la modificación puntual del Plan general metropolitano en los sectores Oliveretes y Torrent Fondo, de Viladecans y Sant Boi de Llobregat (municipios situados en la comarca de Baix Llobregat). Concluida la tramitación del recurso y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó providencia de 30 de octubre de 1998, por la que se acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, que podría incurrir en un *ultra vires* contrario al art. 82 CE y vulnerar la garantía de la autonomía local establecida en el art. 137 CE.

El Ayuntamiento de Viladecans presentó escrito en el que terminaba solicitando que el órgano judicial declarara directamente la ilegalidad de la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, o, subsidiariamente, que se planteara la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal y el Letrado de la Generalidad de Cataluña manifestaron en sus escritos que no consideraban pertinente el planteamiento de la cuestión.

18. El Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el que se decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad justifica la procedencia de este proceso constitucional con una argumentación sustancialmente idéntica a la del Auto anterior del mismo órgano judicial, de 14 de octubre de 1998, por el que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4837/98.

19. Por providencia de 9 de febrero de 1999 la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por convenientes; oír a las partes mencionadas para que expusieran lo que consideraran conveniente sobre la acumulación de esta cuestión a las registradas con los núms. 946/97 y 4837/98, planteadas con referencia al mismo precepto; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

20. Por escrito registrado en este Tribunal el 17 de febrero de 1999 solicitó el Abogado del Estado que se le tuviera por personado en nombre del Gobierno en este proceso constitucional, en el que no formularía alegaciones, y que se le notificara la Sentencia que en su día se dicte; y manifestó que no se oponía a la mencionada acumulación. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 26 de febrero de 1999 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicaba que el Congreso no se personaría en este proceso constitucional, ni formularía alegaciones, si bien se ponían a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudieran requerirse de la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 8 de marzo de 1999 la Presidenta

del Senado comunicaba que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de solicitar que se la tuviera por personada en este proceso y de ofrecer su colaboración a los efectos de lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC.

21. El 2 de marzo de 1999 fue registrado en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado de la Generalidad de Cataluña, que actúa en representación y defensa de su Gobierno. El escrito reproduce las alegaciones formuladas por la misma representación procesal en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4837/98 y termina solicitando que se dicte Sentencia por la que se desestime la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por otro sí manifiesta el Abogado de la Generalidad de Cataluña que no se opone a la acumulación mencionada, si bien expresa que, a su juicio, el caso que dio lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 946/97 es jurídicamente distinto a los que han dado lugar a las cuestiones núm. 4837/98 y 281/99, mientras que estos últimos serían en lo esencial coincidentes.

22. El Letrado del Parlamento de Cataluña y el Fiscal General del Estado presentaron sus escritos de alegaciones, respectivamente, el 2 de marzo de 1999 y el 8 de marzo de 1999, en los que ambos reproducían las ya expuestas con referencia a las dos cuestiones de inconstitucionalidad ya admitidas a trámite sobre el mismo precepto. El Letrado del Parlamento de Cataluña manifestaba, además, que no se oponía a la mencionada acumulación; y el Fiscal General del Estado solicitaba que se dictara Auto por el que ésta fuera acordada.

23. Por Auto de 15 de junio de 1999 el Pleno de este Tribunal acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 4837/98 y 281/99 a la registrada con el núm. 946/97.

24. El 28 de julio de 1998 fue registrado en este Tribunal oficio de fecha 26 de junio de 1998, remitido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se adjuntaba, entre otros testimonios, el del Auto del mismo órgano judicial, de 20 de abril de 1998, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.

25. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el núm. 3475/98, deriva del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sociedad de Propietarios del Sector Bellavista y Llaras, S.A., contra dos Resoluciones del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de 3 de septiembre de 1993, por las que se aprobaban definitivamente la modificación puntual del Plan general metropolitano en el Sector de Bellavista, en los términos municipales de Sant Joan Despí y Sant Just Desvern (municipios situados, respectivamente, en las comarcas de Baix Llobregat y Barcelonès), y el Plan parcial de ordenación del sector de Bellavista, en los mismos términos municipales. Concluida la tramitación del recurso y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó providencia de 11 de diciembre de 1997, por la que se acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, que podría incurrir en un *ultra vires* contrario al art. 82 CE y vulnerar la garantía de la autonomía local establecida en el art. 137 CE.

La representación procesal de las sociedades que habían interpuesto el recurso contencioso-administrativo presentó escrito en el que terminaba solicitando que el órgano judicial declarara directamente la nulidad de la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, o, subsidiariamente, que se planteara la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal, el Letrado de la Generalidad de Cataluña y Prodesfarma, S.A., codemandada en el proceso contencioso-administrativo, manifestaron en sus escritos que no consideraban pertinente el planteamiento de la cuestión.

26. El Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el que se decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad justifica la procedencia de este proceso constitucional con una argumentación sustancialmente idéntica a la de los Autos del mismo órgano judicial que acordaron el planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 4837/98 y 281/99.

27. Por providencia de 15 de septiembre de 1998 la Sección Primera de este Tribunal acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado con respecto a la posible concurrencia de la causa de inadmisibilidad de la cuestión consistente en la falta de justificación suficiente por parte del órgano judicial del presupuesto relativo a la relevancia de la validez de la norma en cuestión para la decisión del proceso *a quo*, así como si la referencia que el Auto de planteamiento de la cuestión hace al art. 137 CE es suficiente para considerar fundado el planteamiento de la cuestión.

28. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 13 de octubre de 1998. En él se argumenta que, aunque el Auto de planteamiento de la cuestión sí contendría el denominado «juicio de aplicabilidad» (la justificación de que los preceptos de cuya constitucionalidad se duda son aplicables al caso que hay que resolver), no sería posible, sin embargo, considerar que se haya realizado convenientemente el «juicio de relevancia» (la justificación de que la validez de dichos preceptos sea determinante del sentido del fallo).

Por otra parte, considera el Fiscal General del Estado que el Auto del Tribunal Superior de Justicia sí contendría argumentación bastante para admitir el planteamiento de la cuestión con respecto al art. 137 CE, puesto que se pondría expresamente de manifiesto en dicha resolución judicial que lo que suscita las dudas de constitucionalidad es una atribución de competencias urbanísticas de las que antes del Decreto Legislativo 1/1990 sería titular una entidad local a un órgano de la Comunidad Autónoma, lo que además de constituir supuestamente un defecto de *ultra vires*, podría afectar a la garantía de la autonomía local. Termina el escrito con la solicitud de que se dicte Auto de inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por no haberse plasmado en la resolución que la plantea el denominado «juicio de relevancia».

29. Por providencia de 17 de julio de 2001 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por convenientes; oír a las partes mencionadas

para que expusieran lo que consideraran conveniente sobre la acumulación de esta cuestión a las registradas con los núms. 946/97, 4837/98 y 281/99, planteadas con referencia al mismo precepto; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

30. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 30 de julio de 2001 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicaba que el Congreso no se personaría en este proceso constitucional, ni formularía alegaciones, si bien se ponían a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudieran requerirse de la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El Letrado del Parlamento de Cataluña presentó su escrito de alegaciones el 8 de agosto de 2001, en el reproducía las ya expuestas con referencia a las tres cuestiones de inconstitucionalidad ya admitidas a trámite sobre el mismo precepto y manifestaba, además, que no se oponía a la mencionada acumulación.

31. El 9 de agosto de 2001 fue registrado en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado de la Generalidad de Cataluña, que actúa en representación y defensa de su Gobierno. El escrito remite a las alegaciones formuladas por la misma representación procesal en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4837/98 y termina solicitando que se dicte Sentencia por la que se desestime la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por otro lado manifiesta el Abogado de la Generalidad de Cataluña su conformidad con respecto a la acumulación mencionada.

32. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de agosto de 2001 solicitó el Abogado del Estado que se le tuviera por personado en nombre del Gobierno en este proceso constitucional, en el que no formularía alegaciones, y que se le notificara la Sentencia que en su día se dicte; y manifestó que no se oponía a la mencionada acumulación. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 13 de septiembre de 2001 la Presidenta del Senado comunicaba que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de solicitar que se la tuviera por personada en este proceso y de ofrecer su colaboración a los efectos de lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 21 de septiembre de 2001, en el que se remitía a las formuladas en las tres cuestiones de inconstitucionalidad ya admitidas a trámite con respecto al mismo proceso y se solicitaba que se dicte Sentencia que las desestime previa acumulación de todas ellas.

33. Tras la admisión a trámite de la recusación planteada por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el Presidente de este Tribunal en una serie de procesos constitucionales, entre los que se encontraban las cuatro cuestiones de inconstitucionalidad a las que se ha hecho referencia en los anteriores antecedentes, y la decisión de tramitar el incidente de recusación acumuladamente en el más antiguo de los procesos de aquella serie (el conflicto positivo de competencia núm. 508/95), el Pleno de este Tribunal, por Auto de 12 de junio de 2003, declaró extinguido el incidente de recusación en lo que se refería a la causa prevista en el art. 219.7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), al haberse desestimado por Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo la demanda presentada por la Generalidad de Cataluña contra el recusado. Por Auto de la misma fecha, así mismo, el Pleno de este Tribunal acordó no admitir a trámite la solicitud de recusación fundada en la causa prevista en el art. 219.9 LOPJ.

34. Por Auto de 21 de octubre de 2003 el Pleno de este Tribunal acordó acumular la cuestión de incons-

titudinalidad núm. 3475/98 a las ya acumuladas registradas con los núms. 946/97, 4837/98 y 281/99.

35. Por providencia de 23 de marzo de 2004, se señaló para deliberación y votación de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Plantean la Sección Segunda y la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña cuatro cuestiones de inconstitucionalidad, que han sido acumuladas, en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio. Dicho precepto, según la versión castellana del mencionado texto refundido, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», núm. 1317, de 13 de julio de 1990, dispone:

«De conformidad con la Ley 7/1987, de 4 de abril, en tanto no se apruebe el Plan Territorial Parcial del ámbito de las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental, la iniciativa de la modificación del Plan General Metropolitano y de la Revisión del Programa de actuación corresponde a la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Si la modificación del Plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá a los entes locales interesados.»

La última frase del precepto transcrito, sin embargo, en el texto catalán de la norma (publicado en la edición catalana del mismo número y fecha del mencionado diario oficial) establece:

«Si la modificació del Pla afecta elements amb una incidència territorial limitada a un terme municipal o a una comarca, la iniciativa correspon també als ens locals interessats.»

Existe, por tanto, una discrepancia entre la versión catalana y la castellana del precepto consistente en que aquélla incluye un adverbio («también») que no figura en ésta. La divergencia no es irrelevante, porque el adverbio incluido en el texto en catalán hace que el precepto tenga un contenido imperativo evidentemente distinto al del texto en lengua castellana. Mientras que en éste la norma cuestionada atribuye, sin más, la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano a los entes locales interesados en el supuesto de que dicha modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la versión del precepto publicada en catalán, al incluir el adverbio «también» —«també»—, hace que la norma, que ha aludido en el inciso anterior a la Comisión de Urbanismo de Barcelona, atribuya dicha competencia de iniciativa, de forma concurrente, a los entes locales interesados y a dicho órgano desconcentrado de la Administración autonómica.

Debe tenerse presente, sin embargo, que los órganos judiciales que han planteado las cuestiones de inconstitucionalidad consideran aplicable a los casos pendientes de resolución en los procesos de los que aquéllas derivan la versión catalana del precepto, aplicabilidad sobre la que no se suscitó discrepancia en dichos procesos, ni en las alegaciones de quienes han comparecido ante este Tribunal. Por otro lado, precisamente esa atribución concurrente de la competencia de iniciativa que realiza la última frase del precepto cuestionado en el

texto catalán suscita en los órganos judiciales una buena parte, como se expondrá inmediatamente, de las dudas de constitucionalidad que se someten a la consideración de este Tribunal.

Incluso, según se ha expuesto en los antecedentes, en uno de los recursos contencioso-administrativos de los que derivan las cuatro cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, el objeto de la impugnación es una modificación del Plan general metropolitano que, según se argumenta en el Auto de planteamiento de la cuestión, sólo afectaba al término municipal de Badalona, a pesar de lo cual la modificación se había tramitado por iniciativa de la Comisión de Urbanismo de Barcelona que, de esta forma, había hecho uso de la competencia concurrente que le atribuye el texto en catalán de la norma cuestionada, por lo que nada puede sorprender que en dicho proceso contencioso-administrativo el órgano judicial considerara aplicable la mencionada versión del precepto.

En estas circunstancias y como puede deducirse de lo declarado en la STC 83/1986, de 26 de junio, FJ 3 (sobre el art. 6.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña), no corresponde a este Tribunal hacer ahora pronunciamiento alguno con carácter general sobre la forma de resolver las dudas que suscite la interpretación de una norma autonómica de rango legal como consecuencia de las divergencias del texto en castellano y en otra lengua que sea también oficial en la correspondiente Comunidad Autónoma. Los órganos judiciales que han planteado las cuestiones han considerado aplicable la versión catalana del precepto y al resultado de ese juicio de aplicabilidad debe atenerse este Tribunal que, conforme a doctrina reiterada, sólo posee sobre la realización de ese juicio por el Juez o Tribunal que promueve este proceso constitucional un control meramente externo [SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 1; 19/1988, de 16 de febrero, FJ 1; 142/1990, de 20 de septiembre, FJ 1; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 1 b)], que en este caso no autoriza de ninguna manera a corregir el criterio de aquéllos, conforme al cual se ha llegado a la conclusión de que es aplicable el texto en lengua catalana del precepto, que ha de ser, también, por tanto, el objeto del pronunciamiento en este proceso.

2. En síntesis y sin perjuicio de una exposición más pormenorizada en lo sucesivo, del conjunto de los cuatro Autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad se extrae que la transcrita disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 suscita en los órganos judiciales que tienen que aplicarla las siguientes dudas de constitucionalidad:

a) Las competencias de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano que dicho precepto atribuye a la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que es un órgano urbanístico de la Generalidad [conforme a lo dispuesto en el art. 5.1 c) del mismo Decreto Legislativo 1/1990], se habrían asignado a dicho órgano desconcentrado de la Administración autonómica en los dos incisos de la norma cuestionada [cuando la modificación del Plan afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca (segundo inciso) y en los demás casos (primer inciso)] por el texto refundido incurriendo en un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa (*ultra vires*), lo que vulneraría el art. 33.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con el art. 82.5 CE.

b) Por otra parte, dichas competencias de iniciativa autonómica para la modificación del Plan general metropolitano serían contrarias a la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 y 140 CE).

c) Por último, también podría ser contraria a la garantía de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) la

propia previsión de un régimen transitorio que ha de estar en vigor hasta que se apruebe por la Comunidad Autónoma el Plan territorial parcial del ámbito de las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental; régimen transitorio que condicionaría sustancialmente el ejercicio por parte de las entidades locales de sus competencias en materia de planeamiento urbanístico y que se establece por dicho precepto *sine die*, esto es, sin fijar un momento determinado en el que las entidades locales hayan de recuperar la integridad de las mencionadas competencias.

3. Para terminar de precisar el objeto de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad es necesario destacar que sólo resulta relevante para decidir los procesos judiciales de los que aquéllas derivan el enjuiciamiento del precepto cuestionado en cuanto afecta a los municipios, a sus competencias y a la autonomía municipal; y no, sin embargo, en lo que atañe a las comarcas. De las cuatro cuestiones acumuladas, dos de ellas (las registradas con los núms. 3475/98 y 4837/98) proceden de recursos en los que se impugnaba una modificación del Plan general metropolitano que afectaba a dos municipios (Sant Joan Despí y Sant Just Desvern) situados en dos comarcas distintas (respectivamente, Baix Llobregat y Barcelonés), y una de ellas (la núm. 946/97) deriva de la impugnación de una modificación que, según el Auto de planteamiento de la cuestión, «nadie ha alegado en el proceso que ... afecte a intereses que superen el ámbito de los locales del municipio de Badalona». Ninguna referencia específica se hace en estos casos por los órganos judiciales a *quibus* a las competencias urbanísticas de las comarcas.

Por último, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 281/99, que trae causa de un proceso en el que se había impugnado una modificación del mencionado Plan general que afectaba a dos municipios (Viladecans y Sant Boi de Llobregat) situados en la misma comarca (Baix Llobregat) —que sería obviamente el supuesto más adecuado para suscitar los problemas derivados de la eventual garantía constitucional de la autonomía de esta entidad local frente a las competencias que se atribuyen a la Comunidad Autónoma—, el órgano judicial deja este punto expresamente fuera del planteamiento de las dudas de constitucionalidad («abstracción hecha de la previsión de la comarca», dice el Auto de planteamiento de la cuestión para excluir este aspecto de las dudas de constitucionalidad suscitadas). Por ello el objeto de análisis y del pronunciamiento en este proceso constitucional se ceñirá a la regulación del precepto cuestionado en cuanto afecta a los municipios, a sus competencias y a la autonomía municipal; y no, como se ha dicho, en lo que se refiere a las comarcas.

Debe destacarse, en otro orden de cosas, que la derogación del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por la disposición final undécima, apartado 1, de la Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, no ha hecho perder su objeto a las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, aunque sólo fuera porque de la validez del precepto cuestionado han considerado los órganos judiciales que las han promovido que depende el fallo que han de dictar en los correspondientes recursos contencioso-administrativos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 125/2003, de 19 de junio, FJ 2).

4. Antes de proceder al análisis de las cuestiones planteadas conforme al orden que acaba de exponerse conviene hacer una breve referencia al contexto normativo en el que se inserta la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, que es el constituido, como se pone de manifiesto por su propio tenor literal,

por la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. En lo que afecta al urbanismo, la Ley 7/1987 estableció un modelo de regulación del «fenómeno metropolitano» generado por las interrelaciones específicas de la ciudad de Barcelona y los municipios de su entorno más inmediato» (según la terminología de su exposición de motivos) que sustituía la fórmula hasta entonces vigente para dar respuesta en ese ámbito al denominado «hecho metropolitano», esto es, la existencia de un fenómeno de asentamiento urbano que trasciende, sin solución de continuidad relevante, los límites de diversos términos municipales y que exige una regulación normativa que atienda al conjunto de dicho asentamiento y se eleve sobre la perspectiva que separadamente pudiera responder sólo a intereses cuya incidencia no alcanzara más allá de cada término municipal aisladamente considerado.

El modelo hasta entonces vigente descansaba en la existencia de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, creada por Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, y a la que se atribuían competencias urbanísticas que en el régimen general correspondían a los municipios; y de un Plan general metropolitano, aplicable en los términos municipales incluidos en el ámbito territorial metropolitano. La Ley catalana 7/1987, en lo que ahora interesa, reforma ese modelo de regulación del fenómeno metropolitano. La necesaria perspectiva de conjunto en la ordenación se conseguiría mediante la aprobación por parte de la Generalidad de un Plan territorial parcial (art. 6.1), cuyo contenido es el típico de los planes de ordenación territorial: establecimiento de directrices con proyección supralocal y localización de infraestructuras básicas, coordinación de las diversas políticas con incidencia territorial, etc. (art. 6.2). El ámbito sobre el que se proyectarían las determinaciones de dicho Plan territorial sería el constituido por las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental [art. 6.1 en relación con el art. 3 a)].

Una vez que el mencionado Plan territorial parcial fuera aprobado y en el marco de sus determinaciones, «corresponderá a los ayuntamientos y, en su caso, a las comarcas, elaborar los planes generales de ordenación urbana y otorgar la aprobación inicial y la provisional de los mismos» (art. 7.4). Se trataba, en definitiva, como fácilmente puede deducirse, de garantizar la regulación del fenómeno metropolitano desde una perspectiva supralocal de conjunto a través, fundamentalmente, de un plan de ordenación del territorio, para que, después, las entidades locales afectadas recuperaran en la mayor medida posible la integridad de sus competencias sobre planeamiento urbanístico. Esta última finalidad de la regulación se destaca expresamente tanto en el texto de la exposición de motivos de la Ley 7/1987 («el principio de autonomía local ... exige claramente fórmulas de devolución de competencias a los municipios»), como en su articulado [el art. 2.2 c) hace de la «devolución de competencias a los municipios afectados por el Decreto Ley 5/1974, de 24 de agosto, y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre», que lo desarrolló, uno de los «instrumentos básicos del régimen especial» creado por la Ley catalana 7/1987].

La disposición transitoria primera de la Ley 7/1987 regulaba el régimen urbanístico y competencial aplicable hasta el momento en que se produjera la aprobación del mencionado Plan territorial parcial y los planes generales de ordenación urbana que, como se ha expuesto, correspondería elaborar y aprobar inicial y provisionalmente a los ayuntamientos y, en su caso, a las comarcas. Hasta que llegara ese momento, regirían las determi-

naciones urbanísticas del Plan general metropolitano (apartado 1), si bien, para introducir una cierta flexibilidad hasta que debiera aplicarse el régimen definitivo previsto en la Ley 7/1987, se permitiría la aprobación de modificaciones del Plan general metropolitano, así como la revisión de su programa de actuación (apartado 3). Al concreto contenido de esta disposición transitoria, de la que trae causa directa el precepto cuya constitucionalidad se analiza en el presente proceso constitucional, se hará referencia inmediatamente.

5. Como se ha anunciado, el análisis comenzará con el examen de la cuestión relativa a si ha incurrido en exceso en el ejercicio de la delegación legislativa (vicio también denominado, en fórmula sintética, *ultra vires*) el precepto de cuya constitucionalidad se duda al atribuir a la Comisión de Urbanismo de Barcelona competencias de iniciativa en la modificación del Plan general metropolitano, tanto en el supuesto de que dicha modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca (segundo inciso de la disposición transitoria octava), como en los demás casos (primer inciso).

Conforme al art. 33.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que regula la delegación legislativa en el Gobierno de la Generalidad «en términos idénticos a los que para el supuesto de delegación de las Cortes Generales al Gobierno establecen los arts. 82, 83 y 84 de la Constitución», el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 12/1990, de 5 de julio, por la que se autorizaba la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. El art. 2 de Ley 12/1990 establecía que la autorización se extendía a la aclaración, la regularización y la armonización de los textos legales reguladores de la materia propiamente urbanística, así como a la «incorporación de las adiciones o las modificaciones posteriores contenidas en las disposiciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña que afectan a la materia objeto de la refundición enunciadas en el anexo». En el mencionado anexo se incluía la Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

La disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 trae causa fundamentalmente (aunque, como se dirá, no sólo) de la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987, según la cual:

«1. Mientras no estén elaborados los planes de ordenación a que se refiere el art. 7.4 continuará en vigor el Plan General Metropolitano con las modificaciones acordadas hasta la entrada en vigor de la presente Ley.

2. Las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticos que correspondan a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona serán ejercidas directamente por los entes locales, de conformidad con la legislación urbanística. A tal efecto, podrán adoptarse fórmulas de colaboración institucional, especialmente cuando la actuación afecte a diversos entes locales.

3. Lo dispuesto en el apartado 1 se entiende sin perjuicio de la posibilidad de modificar el Plan y revisar el programa de actuación si concurren las circunstancias legalmente establecidas. Si la modificación del Plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá también al ente local interesado.»

6. Comencemos por contrastar el texto transcrito con lo dispuesto por el segundo inciso del texto en catalán de la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, según el cual «si la modificación del Plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada

a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá también a los entes locales interesados». Según se argumenta en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 946/97, mientras que sería claro que el adverbio «también» en la redacción de la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987 significa que a los entes locales interesados se atribuyen, además de las competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas a los que se refiere el apartado 2 de la misma disposición transitoria, la de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano que no afecte a intereses supralocales, en la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 el adverbio «también» hace inevitablemente decir al precepto que la iniciativa para la modificación del Plan que afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca corresponde al ente local interesado además de a la Comisión de Urbanismo de Barcelona.

Es necesario aceptar este planteamiento del órgano judicial *a quo*. Es patente que la regulación de la disposición transitoria primera, apartado 3, de la Ley 7/1987 atribuyó la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano, en el supuesto de que dicha modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, exclusivamente a los entes locales interesados, en el contexto, además, de un precepto que no hace referencia alguna a ningún órgano de la Comunidad Autónoma; y en el de una Ley que, como ya se ha dicho, estaba inspirada por el principio teleológico de la «devolución de competencias a los municipios afectados por el Decreto Ley 5/1974» [art. 2.2 c) de la Ley 7/1987].

En efecto, en el precepto del texto legal antecedente (la Ley 7/1987) existe una única mención subjetiva (a los entes locales) para la atribución de competencias, de forma tal que el adverbio «también» expresaba un añadido *objetivo* de competencias a los únicos sujetos (locales) mencionados. Pero en el texto legal resultante (el Decreto Legislativo 1/1990) se introduce un nuevo sujeto (la Comisión de Urbanismo de Barcelona), de manera que el «també» resulta un añadido *subjetivo* a los titulares de la competencia de que se trata.

Cualquier posible duda sobre el exceso en la refundición se desvanece si, como se ha dicho, se atiende al principio teleológico que inspiraba la regulación de la Ley 7/1987, que se expresa con claridad en su exposición de motivos: «Asimismo hay que tener presente el principio de autonomía local, garantizado por la Constitución y el Estatuto. Este principio no sólo es incompatible con un sistema que permite la asunción generalizada de competencias municipales, como en el caso del Decreto Ley de 24 de agosto de 1974, sino que exige claramente fórmulas de devolución de competencias a los municipios, salvo las que necesariamente han de ser ejercidas coordinadamente, dadas las especiales características de los servicios y del territorio. Este hecho ya se ha producido en otros territorios del Estado, donde los municipios han recuperado muchas de las competencias que antes habían sido objeto de centralización.»

7. No es posible, como pretende la representación del Gobierno de la Generalidad, encontrar el apoyo de la competencia que el segundo inciso del precepto cuestionado atribuye a la Comisión de Urbanismo de Barcelona en la cláusula residual de atribución de competencias a la Administración de la Generalidad que se contiene en la disposición adicional primera, apartado 1, de la misma Ley 7/1987, que tras declarar la extinción de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, establece que «la Administración de la Generalidad y los municipios de conformidad con la legislación de régi-

men local y con las correspondientes leyes sectoriales asumirán las competencias de la Entidad mencionada que no hayan sido asignadas de forma expresa por la presente Ley a otros órganos o entidades». Y no es posible, conforme a lo dispuesto por este precepto, hacer entrar en juego la cláusula de atribución residual de competencia a favor de la Administración autonómica porque, en concreto, la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano sí había sido asignada de forma expresa, según acaba de exponerse, al municipio o a la comarca interesados si dicha modificación afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca.

Y tampoco sirve para subsanar el exceso en la refundición detectado la Resolución 234/III, de 9 de octubre de 1991, aprobada por Parlamento de Cataluña en relación con la adecuación de la refundición a la Ley de delegación y como «fórmula adicional de control» (art. 82.6 CE) prevista en el art. 3 de la Ley catalana 12/1990, de 5 de julio, por la que se autorizó la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. Esta Resolución rechazó de forma global todas las objeciones formuladas frente al Decreto Legislativo 1/1990, y declaró, como única apostilla al mismo, que la omisión de su art. 47.1 en relación con el art. 32 de la Ley del suelo de 1976 no es relevante y no determina su inconstitucionalidad si se entiende que en su aplicación han de tenerse en cuenta las competencias municipales enunciadas en el art. 46 del propio Decreto Legislativo 1/1990 y, consecuentemente, se llega a la inexcusable conclusión de que la intervención de la Generalidad sólo es posible en defecto de acuerdo de las corporaciones afectadas, cuestiones éstas que no afectan a lo que ahora se plantea. Como este Tribunal ya declaró en la STC 159/2001, de 5 de julio (FJ 9), «la Resolución aprobada por el Pleno del Parlamento catalán es sin duda un elemento más a tener en cuenta a la hora de verificar, en sede constitucional, el ajuste de la refundición a las condiciones y límites establecidos en la Constitución y en la Ley de delegación», pero también «es claro que el contenido de la Resolución ni impide ni prejuzga el control que a este Tribunal compete [art. 27.2 b) LOTC], fundamentalmente porque el ejercido a través de esa vía por el Parlamento catalán no es un control de naturaleza jurisdiccional».

Debe declararse, en consecuencia, que la inclusión del adverbio «també» en el segundo inciso de la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 constituye un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, un vicio de *ultra vires*, contrario al art. 33.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con el art. 82.5 CE. Dado que, como ya se ha expuesto más arriba, conforme a los términos en que los órganos judiciales han planteado las cuestiones de inconstitucionalidad, el objeto del análisis y del pronunciamiento en este proceso constitucional se ciñe a la regulación del precepto cuestionado en cuanto afecta a los municipios y no a las comarcas, la apreciación del *ultra vires* hay que limitarla exclusivamente al inciso mencionado en la medida en que añade a la competencia municipal de iniciativa la de la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando la modificación del Plan afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal.

8. Ninguna objeción cabe oponer, sin embargo, desde esta perspectiva formal de examen de la observancia de los límites del ejercicio de la delegación legislativa, a la atribución a la Comisión de Urbanismo de Barcelona de la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano en el resto de los casos, esto es, cuando no se dé el supuesto de que dicha modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca. Esta

competencia no se atribuyó por la disposición transitoria primera, apartado 3, de la Ley 7/1987 a las entidades locales interesadas.

Tampoco el apartado 2 de ese mismo precepto (según el cual «las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas que correspondan a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona serán ejercidas directamente por los entes locales, de conformidad con la legislación urbanística») sirve de apoyo, como pretenden los Autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, a la tesis de la exclusión de la Comisión de Urbanismo de Barcelona en el ejercicio de la mencionada competencia, porque una interpretación sistemática del conjunto de la regulación contenida en esta disposición transitoria conduce a concluir que la referencia a «las demás competencias de planeamiento» (que puede aludir al planeamiento de desarrollo del planeamiento general) no incluye las relativas a la modificación del Plan general metropolitano, objeto de la regulación marcadamente específica contenida en el apartado 3 de esa disposición transitoria primera.

Por lo expuesto, puede entenderse que la competencia de iniciativa de la Comisión de Urbanismo de Barcelona para la modificación del Plan general metropolitano en estos casos, dado que no había sido atribuida expresamente al municipio ni a la comarca, encuentra apoyo en la cláusula de atribución residual de competencias a la Administración de la Generalidad contenida en la citada disposición adicional primera, apartado 1, de la misma Ley 7/1987; y que la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 «aclaró», en este punto, lo que no estaba con toda claridad establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987, pero sí podía deducirse del conjunto de la regulación de ese texto legal.

En consecuencia, debe declararse que el inciso primero del precepto cuestionado, al atribuir la mencionada competencia de iniciativa a la Comisión de Urbanismo de Barcelona, no excede de los límites de la delegación legislativa concedida por la Ley catalana 12/1990, de 5 de julio, por la que se autoriza la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. Ningún motivo existe para entender que dicha competencia debiera atribuirse necesariamente a la Provincia, como de forma incidental se insinúa en los Autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad. Esta organización jurídico-pública no aparece siquiera mencionada de forma expresa en la regulación de las disposiciones adicional primera ni transitoria primera de la Ley 7/1987; y las bases estatales reguladoras del régimen local no obligan a atribuir a la provincia competencias en materia de planificación urbanística (art. 36 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, en adelante LBRL), como, sin embargo, sí sucede, por ejemplo, con los municipios [art. 25.1 d) LBRL].

9. Analizadas las cuestiones planteadas desde la perspectiva del análisis formal del correcto ejercicio de la delegación legislativa, procede pasar a la segunda perspectiva del examen solicitado de este Tribunal, que es la del contraste del precepto cuestionado con las exigencias de la autonomía local garantizada constitucionalmente a los municipios (arts. 137 y 140 CE). Con respecto al inciso del precepto en el que ya se ha detectado el vicio de *ultra vires* también resulta «oportuno» (STC 51/1982, de 19 de julio, FJ 3) realizar este análisis de tipo material.

Es necesario partir, para ello, de la doctrina contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, en la que se analizó la constitucionalidad de diversos preceptos del mismo texto refundido catalán desde la perspectiva de su compatibilidad con la autonomía local garantizada por el art. 137 CE. Se declaró entonces que la Comunidad Autó-

noma de Cataluña está facultada «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada. En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, FJ 4).

10. En concreto, se analizó en aquella resolución si vulneraba la autonomía local la atribución a la Administración autonómica, en lugar de a los Ayuntamientos, de la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado que se contenía en el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990. Este precepto no se consideró inconstitucional. Se argumentó en aquella ocasión que, aunque el art. 25.2 d) LBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las «Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determin[a]n el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25). Por otra parte, según el art. 58.2 LBRL «las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados», pero «ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)». En aquel caso se consideró que las atribuciones conferidas a la entidad local en las primeras fases del procedimiento de aprobación del plan eran «competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico»; y que, por tanto, el precepto cuestionado respetaba las exigencias de la garantía de la autonomía local (STC 159/2001, FJ 12).

La misma doctrina procede aplicar ahora para llegar también a la misma conclusión en el supuesto de las modificaciones del Plan general metropolitano que afecten a intereses supralocales (primer inciso del precepto cuestionado). Como destaca el Letrado de la Generalidad, en representación de su Gobierno, que la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano esté atribuida a la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando dicha modificación exceda del ámbito de los intereses cuya gestión corresponde a un municipio o a una comarca, no significa que estas entidades locales carezcan de posibilidades de participación en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento general metropolitano correspondiente. Por el contrario, en estos supuestos deberá aplicarse lo dispuesto en el art. 59.1 del texto refundido catalán que, tras regular la fase de información pública durante un mes que sigue a la aprobación inicial del plan urbanístico de que se trate, dispone que «si el plan no hubiera sido redactado por el Ayuntamiento respectivo, se abrirá otro período de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones Locales a cuyo territorio afecte».

La circunstancia de que, por la definición del supuesto del primer inciso del precepto cuestionado, los intereses afectados excedan del ámbito competencial del municipio o la comarca afectados permite afirmar que esta vía de participación es, en estos casos, suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente. 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.

11. Pero no cabe llegar a la misma conclusión con respecto al segundo inciso del precepto cuestionado cuando atribuye la competencia de iniciativa de forma concurrente al municipio y a la Comisión de Urbanismo de Barcelona en el supuesto de que «la modificación del Plan afect[e] a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal». En principio, éste es el caso que se planteó en el proceso del que deriva la cuestión de inconstitucionalidad núm. 946/97. Como ya se ha expuesto, se impugnó en aquel proceso una modificación del Plan, tramitada a iniciativa de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que se proyectaba sólo sobre el territorio de un término municipal y que, según el Auto en el que el órgano judicial suscita la duda de constitucionalidad, «nadie ha alegado en el proceso que... afecte a intereses que superen el ámbito de los locales del municipio de Badalona».

Es necesario prestar atención al supuesto de hecho de esta norma de atribución de la competencia de iniciativa de la modificación del Plan general metropolitano. Las modificaciones del Plan a las que se refiere no sólo tienen como ámbito físico de proyección un solo término municipal. La norma exige, aparte del dato físico o ámbito espacial regulado por la modificación urbanística, que ésta afecte exclusivamente a intereses municipales, o, lo que es lo mismo, que no afecte a intereses supramunicipales («elementos con una incidencia territorial

limitada a un término municipal»). Caen fuera de ese supuesto de hecho los casos en que, a pesar de que la modificación del Plan se proyectara sobre un perímetro ubicado dentro de un solo término municipal, dicha modificación afectara, en sentido amplio, a elementos con una incidencia supramunicipal. En definitiva, el supuesto de hecho de la norma se refiere a las modificaciones en que estén sólo implicados intereses estrictamente locales (municipales) y ninguno supramunicipal. En estos supuestos no es posible aceptar que la competencia de iniciativa atribuida a un órgano de la Comunidad Autónoma sea compatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) por los argumentos que a continuación se exponen.

12. 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 concurran 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.

Pues bien, el inciso segundo del precepto cuestionado atribuye a la Comunidad Autónoma (aunque sea de forma concurrente con el municipio) la competencia para iniciar un procedimiento de modificación del Plan, en casos en los que, por la estricta definición del supuesto de hecho normativo, no se afecta a ningún interés supralocal, por lo que, conforme a lo expuesto, dicha competencia autonómica carece por completo de justificación y no es compatible con la autonomía municipal garantizada constitucionalmente.

En supuestos en los que la modificación del Plan carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales, un procedimiento que se incoa por iniciativa de la Comunidad Autónoma y se aprueba también por ella inicial, provisional y definitivamente, y en el que sólo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados, no supera el «umbral mínimo» de participación municipal (en relación con los intereses afectados) que haría que, en estos casos, el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria relevante (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12). Es necesario destacar que ya la más temprana jurisprudencia de este Tribunal relativa a la garantía constitucional de la autonomía local declaró que esta garantía «ha de ser entendida como un 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 entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4). Es precisamente esta adecuada relación entre la intensidad de los intereses afectados y la intensidad de la participación en los procedimientos la que quiebra de forma evidente en el supuesto que nos ocupa, que se caracteriza por que, por definición, no se ve afectado ningún interés supramunicipal y, sin embargo, se atribuyen a la Comunidad Autónoma no sólo la iniciativa, sino también, con arreglo a lo dispuesto en el art. 59 del texto refundido catalán, las aprobaciones inicial, provisional y definitiva.

En nada cambia lo expuesto la consideración de que las modificaciones de que aquí se trata afecten a un Plan general metropolitano. En primer lugar, porque es el propio precepto cuestionado el que parte del presupuesto de que, a pesar del carácter supralocal del Plan, puede haber casos en los que las modificaciones del mismo carezcan de toda eficacia sobre intereses distintos de los estrictamente municipales. Y, en segundo término, porque la finalidad de la Ley 7/1987 fue, precisamente, devolver a los municipios la integridad de las competencias urbanísticas del régimen general, de forma tal que dicho Plan estaba destinado a desaparecer como solución unitaria supramunicipal del urbanismo metropolitano.

Si la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a cabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales, es claro que, cuando únicamente aparecen aquéllos y no éstos, es necesario concluir que la competencia atribuida en el segundo inciso del precepto cuestionado a la Comisión de Urbanismo de Barcelona vulnera la autonomía municipal garantizada por los arts. 137 y 140 CE.

13. Procede examinar, en tercer lugar, la última de las dudas de constitucionalidad que plantean los órganos judiciales con respecto a la limitación de las competencias urbanísticas de las entidades locales que se producía en el régimen transitorio establecido en el precepto cuestionado. Este examen hay que limitarlo ya exclusivamente al contenido del primer inciso tantas veces mencionado: competencia de iniciativa de la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando la modificación afecte a intereses supralocales.

Como ya se ha expuesto, el precepto cuestionado establece una regulación transitoria que deberá aplicarse sólo hasta que se apruebe el Plan territorial parcial del ámbito de las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental y, tras esa aprobación, los Ayuntamientos y, en su caso, las comarcas, recuperen las competencias sobre planeamiento urbanístico que en el régimen general del urbanismo catalán corresponden a las entidades locales, que deberán ser ejercidas en el marco de la mencionada

ordenación territorial. Durante ese régimen transitorio era claro el principio teleológico contenido en la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987 (de la que procede el precepto cuestionado) de que no se alterara sustancialmente el planeamiento general metropolitano, principio que se pone de manifiesto en la elocuente omisión de cualquier referencia a la posibilidad de revisar este planeamiento general y en la limitación de las alteraciones del planeamiento general a las modificaciones del mismo. Como es sabido, en la terminología urbanística en la que se insertaba la regulación legal catalana de 1990 la revisión del planeamiento general era una alteración de sus disposiciones que se caracterizaba frente a la simple modificación por la mayor trascendencia de aquélla, sin que sea necesario hacer ahora más precisiones sobre este punto.

En este contexto debe situarse el análisis de la fundamentación de la última de las dudas de constitucionalidad planteadas en este proceso constitucional con respecto a la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990. Expone el Auto de planteamiento de la primera cuestión de inconstitucionalidad (núm. 946/97) que también podría ser contraria a la garantía de la autonomía local (art. 137 CE) la propia previsión de un régimen transitorio (que ha de estar en vigor hasta que se apruebe por la Comunidad Autónoma el Plan territorial parcial) que condiciona sustancialmente el ejercicio por parte de las entidades locales de sus competencias en materia de planeamiento urbanístico y que se establece por dicho precepto *sine die*, esto es, sin fijar un momento determinado en el que las entidades locales hayan de recuperar la integridad de las mencionadas competencias.

Hay que destacar, en primer término, que lo que limitaba propiamente el ejercicio de la integridad de las competencias sobre planeamiento urbanístico, con respecto al régimen general, de los municipios y comarcas afectados por el Plan general metropolitano no era en realidad el régimen transitorio establecido por el precepto cuestionado, sino la situación normativa de la que se partía, que daba solución al fenómeno metropolitano, como se ha dicho, a través del mencionado Plan y de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. La disposición transitoria primera de la Ley 7/1987 regulaba precisamente cómo debía realizarse el proceso de llegada a la situación en que, tras la aprobación del Plan territorial parcial y en el marco de sus determinaciones, «corresponderá a los ayuntamientos y, en su caso, a las comarcas, elaborar los planes generales de ordenación urbana y otorgar la aprobación inicial y la provisional de los mismos» (art. 7.4 de la Ley 7/1987).

La limitación durante el período transitorio de las posibilidades de alterar el Plan general metropolitano a las simples modificaciones del mismo, en los términos previstos por la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 (que procede, fundamentalmente, de la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987), trata de evitar en la medida de lo posible, durante ese tiempo, el nacimiento de regulaciones urbanísticas que pudieran resultar contrarias sobrevenidamente a lo dispuesto por la ordenación territorial que lleve a cabo el futuro Plan territorial parcial; y de asegurar, también en la medida de lo posible, que las modificaciones de mayor trascendencia del Plan general metropolitano (las que afecten al territorio de varias entidades locales) que se aprueben en el periodo de transitoriedad no comprometan o condicionen, mediante el surgimiento de situaciones urbanísticas irreversibles, el ejercicio de la discrecionalidad planificadora atribuida a la Administración autonómica para la aprobación del citado Plan territorial.

Este interés, sin duda merecedor de protección, de garantizar la coherencia entre la ordenación territorial y la urbanística justifica en el régimen transitorio —o,

por utilizar la terminología que se viene utilizando desde la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, constituye «razón suficiente» para— tanto la atribución a la Administración autonómica de la iniciativa para modificar el Plan general metropolitano cuando la modificación afecte a elementos con trascendencia supralocal (la atribución de esta competencia y la de la aprobación del Plan territorial a la misma Administración favorece la consecución de dicha coherencia en las decisiones), como las limitaciones que transitoriamente seguirán afectando a las entidades locales situadas en el ámbito metropolitano, hasta que se alcance el régimen definitivo.

14. La fijación de un plazo de duración de este régimen transitorio, esto es, el establecimiento legal de un término para que la Administración autonómica apruebe el Plan territorial parcial podría, sin duda, valorarse positivamente desde perspectivas diversas. Pero de la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE) no es posible derivar que sea inconstitucional el precepto legal que omite esta determinación. Los arts. 6 y 7 de la Ley 7/1987, de 4 de abril, regularon la elaboración y aprobación del Plan territorial parcial en términos de imperativo, aunque no sometido a un preciso término, para la Administración autonómica. Algo más de tres años más tarde, cuando se aprobó el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, el precepto regulador del período transitorio todavía continuaba vigente, por lo que fue necesario también refundirlo, en lo que ahora importa, en el precepto cuestionado. Debe admitirse que este plazo no supera de forma clara el tiempo que razonablemente puede considerarse que exige la elaboración y aprobación de un Plan como el mencionado.

Tampoco puede excluirse que la prolongación indefinida del período transitorio por la falta de aprobación del Plan territorial parcial llegara a provocar una situación incompatible con las exigencias de la autonomía local. Pero, en ese caso, la vulneración del art. 137 CE no sería imputable al texto legal (que es lo único que puede controlar este Tribunal por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad), sino a la inactividad del poder ejecutivo de la Generalidad, inactividad que podría combatirse por los medios procesales correspondientes. Debe, por tanto, desestimarse también esta fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad.

15. Es necesario precisar, en último lugar, el alcance de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que se realiza en la presente Sentencia, como, también en materia urbanística, hizo la STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9 (que remite a otras resoluciones de este Tribunal dictadas en otros ámbitos). Los acuerdos aprobatorios de modificaciones de un Plan general (como las que regula el precepto objeto de este proceso constitucional) son actos públicos a los que se vinculan en cadena una serie de complejas actuaciones jurídicas y materiales, que determinan, además, la transformación de la realidad urbanística y edificatoria. El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) debe ser ponderado en esta decisión para impedir que una indiscriminada extensión del vicio de incompetencia que esta Sentencia declara a las modificaciones del Plan general metropolitano afectadas por él conduzca a una situación de inseguridad con respecto a las situaciones jurídicas y fácticas mencionadas que no podría justificarse siquiera con la invocación de la gravedad del vicio de inconstitucionalidad constatado.

En consecuencia, procede declarar que con respecto a las modificaciones del Plan general metropolitano que procedan del ejercicio de la competencia de iniciativa autonómica atribuida con exceso en el ejercicio de la delegación legislativa y de forma contraria a la autonomía municipal y que hayan sido aprobadas definitivamente antes de la publicación de esta Sentencia en el «Boletín

Oficial del Estado» la declaración de nulidad sólo tendrá efectos, en su caso, si contra ellas se hubiera formulado una impugnación directa o indirecta, que esté pendiente de resolución en la citada fecha y en la que se haya hecho valer el defecto de la incompetencia de la Administración autonómica. También tendrá efectos la declaración de nulidad, en su caso, si contra los acuerdos de aprobación definitiva de dichas modificaciones todavía pudiera interponerse recurso directo en la mencionada fecha.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que es inconstitucional y, en consecuencia, nulo el adverbio «també» incluido en el inciso segundo de la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio (texto en catalán publicado en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», núm. 1317, de 13 de julio de 1990), en la medida en que añade a la competencia municipal de iniciativa la de la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando la modificación del Plan afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal. Esta declaración de nulidad tendrá los efectos señalados en el fundamento jurídico 15.

2.º Desestimar en todo lo demás las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de abril de dos mil cuatro.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Pablo García Manzano, y al que se adhieren don Vicente Conde Martín de Hijos y doña María Emilia Casas Baamonde, respecto de la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 946/97, 3475/98, 4837/98 y 281/99

Con el máximo respeto al criterio de la mayoría que ha aprobado la Sentencia de la que disiento, entiendo que debieron ser desestimadas las cuatro cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala proponente, y ello por las razones que paso a exponer, invocadas en la deliberación ante el Pleno.

1. En primer término, la Sentencia de la que discrepo parte de que se ha producido un exceso en el ejercicio de la potestad refundidora llevada a cabo por el Decreto Legislativo 1/1990, en lo que atañe a la cuestionada disposición transitoria octava del mismo, partiendo siempre, en extremo que comparto, del texto o versión catalana de la misma, en cuanto dispone: «Si la modificació del Pla afecta element amb una incidència territorial limitada a un terme municipal o a una comarca, la iniciativa correspon també als ens locals interessats.»

Para la mayoría la inclusión en el inciso segundo de la referida disposición transitoria del adverbio «també» no se acomoda al significado de la norma refundida,

es decir, de la disposición transitoria primera de la Ley autonómica 7/1987, de donde procede la refundición, a la que se hace decir algo que no puedo compartir, a saber: la de que el «también» del apartado 3 de dicha transitoria quiere significar «además de» del apartado 2 de la misma. Mi entendimiento de la norma refundida es diverso, y sus determinaciones pueden resumirse así: 1) En tanto no se elabore el Plan territorial parcial de la zona metropolitana y, en coherencia con sus determinaciones, se elaboren y aprueben los Planes generales de los municipios, se mantiene la vigencia del Plan general metropolitano con las sucesivas modificaciones producidas hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley 7/1987. Así, la premisa de partida consiste en que, aun extinguida la Entidad municipal metropolitana de Barcelona (también denominada Corporación metropolitana), se mantiene y subsiste transitoriamente el instrumento urbanístico ordenador de la zona metropolitana, el Plan general metropolitano, aprobado por Acuerdo de la Comisión Provincial de urbanismo de Barcelona de 14 de julio de 1976 (Boletín Oficial de la Provincia del día 19 siguiente), que se quiere dejar a salvo de una eventual revisión o alteración global del modelo urbanístico establecido para el territorio metropolitano. Se permiten, pues, tan sólo las modificaciones y la revisión del programa de actuación; 2) La modificación del Plan general metropolitano corresponde, en principio, al ente autor, es decir a la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que vino a sustituir y a subrogarse en la extinta Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (disposición adicional primera, 1 de la Ley 7/1987 y art. 11 del Decreto 177/1987, de 19 de mayo, por el que se desarrolla la planificación y coordinación del ámbito regional previstos en dicha Ley autonómica); 3) Ello no obstante, si la modificación del Plan general metropolitano se contrae a un término municipal o a una comarca, la iniciativa de la alteración se atribuye también al municipio o comarca afectados por la modificación, que comparte así la competencia de modificación del Plan con la Comisión de Urbanismo de Barcelona.

En consecuencia, cuando el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987 dispone que «Las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas que correspondan a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona serán ejercidas directamente por los entes locales de conformidad con la legislación urbanística», quiere decir, a mi juicio, que el planeamiento derivado o de desarrollo (Planes parciales y otros instrumentos de planeamiento) y la gestión del mismo corresponden ya, en esta etapa transitoria, a los entes locales y fundamentalmente a los municipios, procediéndose así a la devolución de competencias a éstos que proclama el Preámbulo de la Ley 7/87 del Parlamento catalán, que al suprimir el tratamiento del hecho metropolitano en la forma establecida por el Decreto-ley 5/1974, así como el ente *ad hoc* creado para su gestión, la Entidad municipal metropolitana, lo sustituye por otra fórmula diversa, mediante una planificación urbanística supeditada a la territorial (Plan territorial parcial), y con la creación de dos entidades metropolitanas (para el transporte y para los servicios hidráulicos y el tratamiento de residuos).

Por ello, a estas competencias municipales de planeamiento derivado y de gestión del mismo no viene a sumarse la previsión de la iniciativa de modificación de otro Plan diverso y supramunicipal, como es el general metropolitano, contemplada en el apartado 1 de la comentada norma transitoria y en el apartado 3 de la misma que forman una sola proposición normativa (así, el apartado 3 comienza diciendo: «Lo dispuesto en el apartado 1 se entiende sin perjuicio de la posibilidad de modificar el Plan [el general metropolitano, como es obvio]»).

Así, pues, disintiendo ya en este primer extremo de la Sentencia, entiendo que la refundición llevada a cabo por la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990 no extralimitó el objeto normativo de la delegación, sino que se atuvo al mismo, al atribuir una competencia exclusiva a la Comisión de Urbanismo de Barcelona para iniciar modificaciones del Plan general metropolitano de alcance supramunicipal (afectantes a más de un término municipal o comarca), y estableció una competencia concurrente o compartida entre dicho órgano y los municipios o comarcas afectados cuando la modificación se limitase al ámbito de un solo término municipal o al territorio integrante de una sola comarca.

2. A partir del fundamento jurídico 9, la Sentencia analiza la perspectiva sustancial o material de las cuestiones planteadas, que no es otra sino la de determinar si la competencia concurrente o indistinta para la iniciativa de modificación del Plan general metropolitano, en los términos expuestos, vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada a los municipios por los arts. 137 y 140 CE. Pues por lo que respecta al primer inciso de la norma cuestionada que confiere competencia única o exclusiva a la Comisión de Urbanismo de Barcelona para la iniciativa de las modificaciones del Plan general metropolitano que trasciendan del ámbito municipal o comarcal y afecten a intereses supralocales, comparto la conclusión de no vulneración de la autonomía local y consiguiente constitucionalidad de este extremo del precepto cuestionado, a que llega la Sentencia de la mayoría en el fundamento jurídico 10.

3. La Sentencia de la que disiento viene a entender que en las modificaciones del aludido Plan general metropolitano afectantes a un solo municipio, la competencia concurrente antes referida lesiona la autonomía municipal, pues parte de que la Comisión de Urbanismo de Barcelona carece de competencia cuando la iniciativa de modificación no trascienda de los intereses municipales concernidos.

Este criterio de la mayoría se apoya argumentalmente en dos premisas inexactas, a saber: a) en primer término, en un incorrecto entendimiento de la norma cuestionada; y b) en una inadecuada identificación de régimen jurídico entre los Planes generales municipales de ordenación urbana y el Plan general metropolitano de la conurbación de Barcelona. Trataré de razonar acerca de ellas y, consecuentemente, de fundamentar mi criterio divergente del de la mayoría.

a) El fundamento jurídico 11 de la Sentencia afirma que «La norma [alude al segundo inciso de la disposición transitoria octava del texto refundido catalán] exige, aparte del dato físico o ámbito espacial regulado por la modificación urbanística, que ésta afecte exclusivamente a intereses municipales o, lo que es lo mismo, que no afecte a intereses supramunicipales ("elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal")». Sigue afirmando que, así entendida la norma, el supuesto de hecho de la misma «se refiere a las modificaciones en que estén solo implicados intereses estrictamente locales (municipales) y ninguno supramunicipal». Es en estos concretos supuestos cuando la Sentencia afirma que la iniciativa de modificación atribuida, de forma indistinta o concurrente, a un órgano de la Comunidad Autónoma, es incompatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

Pues bien, entiendo que el supuesto de hecho de la norma controvertida aparece claramente referido al ámbito territorial de la modificación y no a la trascendencia o incidencia de ésta. En primer término, porque así lo expresa aquélla con claridad no necesitada de interpretación alguna: si los elementos objeto de modificación se limitan, en su incidencia o ámbito territorial,

a un término municipal o a una comarca. Adviértase que no habla de incidencia municipal o supramunicipal, sino de incidencia territorial y por relación estricta al territorio municipal, es decir, al «término municipal», de tal suerte que es solo el ámbito territorial de la modificación, como es propio del planeamiento urbanístico, el que hace entrar en juego la previsión —en rigor excepción— de la competencia de modificación concurrente o indistinta. Otra interpretación, como la contenida en la Sentencia, exigiría un *prius* a resolver caso a caso: ¿Cuándo tienen una incidencia o trascendencia sólo estrictamente municipal las modificaciones emprendidas, y cuándo alcanzan dimensiones supramunicipales? A su vez, cabe también preguntar: ¿Qué órgano o sujeto público determina, con carácter previo, el alcance municipal o supramunicipal de la modificación pretendida? La decisión de la Sentencia de la mayoría conduce a una casuística que introduce complicaciones en el sistema previsto por el legislador catalán.

b) La Sentencia asevera en el fundamento jurídico 12, como principio cardinal en que asienta su decisión de inconstitucionalidad, que «la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio». Esta aseveración es, a mi entender, exacta, pero está referida al planeamiento municipal, es decir, el que ordena urbanísticamente el término municipal (Plan general municipal) o desarrolla o pormenoriza dicha ordenación para ámbitos (sectores, polígonos, etc.) concretos y determinados dentro de aquél, dando así lugar a instrumentos de planeamiento de carácter derivado o de desarrollo (Planes parciales, Planes especiales, etc.). Pero, cabalmente, las modificaciones de que aquí se trata no están referidas a dicho tipo de planeamiento municipal, sino a un instrumento, por definición o por hipótesis, específico o *ad hoc* y en cualquier caso supramunicipal, como es el «Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona», y que, como señala el art. 1 de sus normas urbanísticas, tiene por ámbito territorial la ordenación urbanística del territorio que integra dicha Entidad, tal como aparece definido en el art. 2.1 del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto (en el que se integran el municipio de Barcelona y 27 municipios más), y al que se refiere la Ley 7/1987, en su art. 3 a), por referencia al ámbito comprendido en las comarcas del Barcelonés, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallés Occidental y el Vallés Oriental, que ha de ser objeto del Plan Territorial Parcial (ámbito comarcal ampliado en la actualidad por la Ley 1/1995, de 16 de marzo, que aprueba el Plan territorial general de Cataluña, y que añade a las ya citadas dos nuevas comarcas: el Alt Penedés y Garraf, por así disponerlo su art. 2.2 y la disposición adicional segunda).

Así, pues, la relación entre intereses municipales y supramunicipales, que es apta para servir como criterio delimitador de las competencias y contenido de los Planes de ordenación urbana municipales, a efectos de marcar la línea divisoria entre las competencias de la Comunidad Autónoma y la de los municipios en las fases de elaboración y aprobación de tal clase de planeamiento (y sobre todo en el alcance de la aprobación definitiva de los mismos), dicha relación, entiendo, no puede ser trasladada sin más a un Plan por completo diverso de aquéllos, como el Plan general metropolitano, que al ordenar el ámbito metropolitano, identificado por la conexión y sistema de relaciones entre los núcleos urbanos que lo integran, determina que cualquier modificación que se produzca en las previsiones urbanísticas de tan solo un término municipal repercute necesariamente en el resto de los demás municipios del área y en su ordenación sobre el urbanismo. Siendo ello así, se justifica que, cuando la modificación se concreta a elementos urbanísticos de solo un término municipal, la iniciativa

de la modificación pueda ser adoptada no sólo, como es la regla general, por la Comisión de Urbanismo de Barcelona, en tanto que subrogada en la autoría y gestión del Plan general metropolitano, sino también, de forma concurrente, por el municipio afectado por la modificación, sin que tal modo de articular las competencias de modificación sobre un Plan que es, insistentes, supramunicipal, lesione o menoscabe la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, acerca de cuyo contenido y alcance se ha pronunciado este Tribunal en reiteradas ocasiones, en relación con la competencia normativa sobre urbanismo de las Comunidades Autónomas, y específicamente de la de Cataluña (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, y demás decisiones allí citadas).

4. Por todo ello, en mi criterio, el fallo debió contener un pronunciamiento desestimatorio de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, al apreciar la constitucionalidad de la disposición transitoria octava del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, que aprobó el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

Y para que conste mi discrepancia, y al amparo de lo prevenido en el art. 90.2 LOTC, suscribo el presente Voto particular en Madrid, a trece de abril de dos mil cuatro.—Pablo García Manzano.—Vicente Conde Martín de Hijas.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

9215 *Sala Primera. Sentencia 52/2004, de 13 de abril de 2004. Recurso de amparo 898/1999. Promovido por don Manuel Maya Pérez frente a los Autos del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Huelva que confirmaron una sanción de aislamiento en celda por faltar al respeto a un funcionario.*

Vulneración del derecho a la prueba: denegación del testimonio de otros reclusos decisivo en términos de defensa.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 898/99, promovido por don Manuel Maya Pérez, representado por el Procurador de los Tribunales don Pedro Moreno Rodríguez y asistido por el Abogado don Francisco Santiago Fernández Álvarez, contra los Autos de 2 de octubre y de 13 de noviembre de 1998, dictados por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Huelva en el expediente 415/98, así como contra el Acuerdo sancionador de la Comisión Disciplinaria del Centro Penitenciario de Huelva de 26 de agosto de 1998 (expediente sancionador 870/98). Ha intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.