

## CONSIDERACIÓN S Á STC 159/2001, DO 5 DE XULLO: A INERCIA XURISPRUDENCIAL SOBRE A APROBACIÓN DEFINITIVA DO PLANEAMENTO URBANÍSTICO

Almudena Fernández Carballal

Profesora axudante de dereito administrativo  
Universidade da Coruña

**T**radicionalmente, o procedemento de elaboración dos plans urbanísticos, cualificado pola doutrina administrativa de «procedemento complexo» –procedemento integrado por outros procedementos, cada un dos que illadamente considerado carecería de sentido, o cal lles vén dado, precisamente, pola súa conexión con vistas á produción do acto que culmina o último deles–, constitúe a plasmación normativa formal da diversidade de intereses presentes no campo do urbanismo, que son os que fan da de planeamento, unha potestade de titularidade compartida polos municipios e polas comunidades autónomas.

O esquema clásico de procedemento bifásico, integrado por unha serie de actos de trámite, sucesivos cronoloxicamente –avance, formulación, informe preceptivo, aprobación inicial, información pública e informe preceptivo autonómico e aprobación provisional do plan– e un único acto firme e definitivo, a súa aprobación definitiva, cunha publicación que constitúe o requisito de eficacia, en canto norma, para a súa entrada en vigor e, polo tanto, executoriedade foi recollido, desde o TR de

1976, nas sucesivas reformas lexislativas sobre este sector material, incluíndo a maioría das leis urbanísticas das comunidades autónomas.

Nunca é motivo de alegría acudir á regulación de falsas delegacións competenciais en favor dos concellos, encubertas como finos instrumentos de coordinación co intento de eludir un eventual recurso de inconstitucionalidade. Por fortuna ou por desgracia, axiña seremos testemuñas da despedida da lei á que se fai alusión no Ordenamento urbanístico galego.

Pero o que, en realidade, resulta redundante é a negativa que, desde a lei e a xurisprudencia, se lle fai á necesidade de repensar determinadas institucións, como é, neste caso, a autonomía local no procedemento de tramitación do planeamento urbanístico, nada nun contexto determinado e derivada de postulados constitucionais e legais distintos dos actuais.

A oportunidade de participar na que, sen lugar a dúbidas, será unha «boa» lei –a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (art. 89)–, así como a lectura da Sentencia do Tribunal Constitucional 159/2001, do 5 de xullo sobre determinados preceptos do Decreto lexislativo 1/1990, do 12 de xullo, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en Cataluña en materia urbanística, lévame a reflexionar se acaso estamos diante de novos atentados a principios constitucionais froito desa inercia, moitas veces, atemporal, como sucede no caso do urbanismo e, máis concretamente, nas políticas ou opcións de ordenación vixentes en cada lugar e en cada momento en relación coa autonomía municipal.

Dada a natureza normativa –reglamentaria– dos plans, a esixencia dun determinado procedemento para a súa tramitación constitúe un requisito formal de especial rigor. Os plans en canto normas regulamentarias intégranse no Ordenamento xurídico con plena virtualidade para determinar unha conformación xeral da convivencia mediante a pluralidade das súas aplicacións. E de aí, que o procedemento de elaboración e tramitación do planeamento se impoña como un auténtico límite inherente ó exercicio desta potestade regulamentaria, cunha infracción que, dada a súa específica finalidade de asegura-la legalidade, o acerto e oportunidade dos plans, provoca a súa nulidade de pleno dereito.

A ordenación urbanística dun municipio configúrase desde a LBRL como unha competencia esencialmente municipal [art. 25.2,d) LBRL], o que non significa que a autonomía municipal poida incidir de forma negativa sobre outros intereses superiores distintos dos propios da entidade local. E se a esta definición negativa da autonomía local se lle engade a superioridade que se predica dos intereses supralocais sobre os locais, resulta, polo tanto, plenamente compatible coa autonomía municipal a competencia que o Ordenamento urbanístico lles outorga ás comunidades autónomas para levar a cabo non só controis de legalidade, senón tamén controis de coordinación –denominados comunmente

controle de oportunidade- limitados a controlar aquelas determinacións discrecionais que transcendan os intereses estritamente locais.

Esta apelación ó interese permite resolver, como afirmou Meilán Gil, «de acordo coa óptica constitucional, problemas de articulación de competencias, abandonadas as relacións de tutela», citando como exemplo paradigmático, «*froito dunha xurisprudencia creadora*»<sup>1</sup>, a aprobación definitiva dos plans xerais de ordenación urbanística: «a adecuada diferenciación de intereses municipais e supramunicipais permite admitir-lo tradicional control non xa de legalidade, senón de oportunidade en materia de plans municipais de ordenación urbana con motivo da súa aprobación definitiva por parte do órgano da Comunidade Autónoma». E argumenta o citado autor que «o que antes podía explicarse desde o principio de tutela nun procedemento único bifásico, hoxe explícase con naturalidade e respecto á autonomía municipal identificando no plan intereses supramunicipais cunha defensa e xestión que lle corresponde á Comunidade Autónoma e non en virtude dunha posición preeminente que permitiría o exercicio de competencias xenéricas»<sup>2</sup>.

Tres razóns impiden afirmar, de modo concluínte, que a primacía da Administración local na formulación do planeamento urbanístico sexa unha esixencia do principio constitucional de autonomía municipal (arts. 137 e 140 CE): a) porque algún significado haberá que recoñecerlles á atribución polo bloque da constitucionalidade da competencia nesta materia ás comunidades autónomas; b) porque o art. 25.2,d) LBRL se ben lles atribúe ós municipios a dita competencia, non o fai de forma exclusiva e excluínte, senón, pola contra «nos termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas»; c) porque foi a propia LBRL (arts. 10.2 e 3) a que contemplou con carácter xeral esta potestade de coordinación das competencias das entidades locais cando as actividades ou os servizos locais transcendan o interese propio das correspondentes entidades, incidan ou condicionen relevantemente as doutras administracións públicas ou sexan concorrentes ou complementarias, sempre e cando tales funcións de coordinación non lle afecten á autonomía das entidades locais que recoñece o art. 140 CE.

Conforme á estruturación do noso sistema urbanístico (no que non se xeneralizou a aprobación de plans de ordenación territorial e no que non existe unha lei de planificación territorial), a principal manifestación desta competencia compartida, como é a de planeamento, entre a Administración municipal e a Administración autonómica radica preci-

<sup>1</sup> *A cursiva é da autora*. Vid., por todas, STS 26.II.1998 (Art. 1539).

<sup>2</sup> Cfr. MEILÁN GIL, J. L.: «La funcionalidad de los entes instrumentales como categoría jurídica», *Administración Pública en perspectiva*, Universidade da Coruña, 1996, pp. 525 e 526.

samente no control de oportunidade que, xunto co control fiscalizador de legalidade, se materializa nun momento cronoloxicamente posterior á decisión municipal e que lle compete –salvo nos casos de delegación competencial, ós concellos– á comunidade autónoma, cos límites que se analizarán.

Agora ben, en ámbolos casos, xa sexa unha competencia propia da comunidade autónoma, xa sexa a dita aprobación unha competencia delegada ós concellos, o control que leve a cabo o órgano competente para a aprobación definitiva dun plan xeral fundarase, na medida en que é este instrumento normativo o que vai condiciona-lo uso e o aproveitamento do solo ás súas concretas determinacións, en apreciacións correctas fundadas no interese de carácter público que é inherente á formación do planeamento. E isto, porque son os plans de ordenación definitivamente aprobados e publicados os que determinan, en virtude da lexislación urbanística aplicable en cada territorio autonómico, o contido do dereito de propiedade; contido que está integrado por aqueles límites e deberes urbanísticos ós que, como expresión da función social da propiedade, se condiciona o exercicio das facultades urbanísticas que lles corresponden ós propietarios do solo en función da clasificación que a este lle outorgara o correspondente plan.

É interesante recorda-lo tradicional debate que existiu en sede xurisprudencial, entre as dúas concepcións doutriniais polarizadas sobre a natureza xurídica do feito de aprobación definitiva dos plans urbanísticos.

A primeira delas entendía a aprobación definitiva como un acto de tutela ou simple condición de eficacia trala aprobación provisional outorgada polo concello. Nada no marco da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana do 12 de maio de 1956, esta liña xurisprudencial anterior á Constitución, atribuíalles ós actos de aprobación definitiva dos plans ou proxectos de ordenación urbana unha natureza de actos de control ou fiscalización con individualidade xurídica propia. O alcance da competencia do órgano ó que lle correspondía a dita aprobación concretábase nunha actividade fiscalizadora que se exercitaba velando para que a actuación do ente municipal respectase a legalidade urbanística e se desenvolvese dentro da canle xurídica establecida no dereito aplicable.

A segunda das concepcións, pola contra, consideraba –e considera– a aprobación definitiva xa non como un simple acto de tutela sobre a decisión local e mera *conditio iuris* para a súa eficacia, senón coma unha resolución substantiva ou acto decisorio con substantividade propia que culmina o procedemento de elaboración dos plans, constituíndo os precedentes actos de aprobación inicial e provisional actos de mero trámite. Alternativa pola que se decantou a xurisprudencia anterior á Constitución con base no disposto nos arts. 41.2 e 3 do TR de 1976 e 132 RPU, considerando a aprobación definitiva dos plans como un acto substan-

tivo no que o órgano competente para outorgala<sup>3</sup> ha de examinalo plan «en tódolos seus aspectos», tanto os regrados coma os discrecionais.

Coa promulgación da Constitución, a constante histórica do dereito urbanístico tradicional, constituída sobre o binomio municipalización-estatalización da competencia urbanística, sofre un xiro radical ó ser desprazada ás comunidades co recoñecemento expreso da competencia nunha materia (art. 148.1.3<sup>a</sup> CE) que posteriormente asumirían nas súas respectivas normas institucionais.

Pero, á vez, nese labor de reconsideración do sistema organizativo e competencial urbanístico veu xogar un papel decisivo o recoñecemento da autonomía das entidades locais para a xestión dos seus respectivos intereses; principio xeral que consagra a Constitución (arts. 137 e 140) e que veu recolle-la LBRL de 1985 considerando «a ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística» como unha materia de competencia propia dos municipios que, en todo caso, haberá de exercitarse nos termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas [art. 25.2,d) LBRL].

«Esta doutrina constitucional en materia de autonomía local proxectouse sobre diversos sectores da esfera de intereses locais e das competencias municipais, intereses e competencias que teñen no urbanismo unha das súas manifestacións máis importantes, pois non é necesario argumentar particularmente que, entre os asuntos de interese dos municipios e ós que polo tanto se estenden as súas competencias, está o urbanismo».<sup>4</sup>

Ante esta nova situación, na que desde un punto de vista competencial e respecto á aprobación definitiva do planeamento a competencia do Estado cede en favor da competencia das comunidades autónomas, o debate tradicional ó que nos referimos antes pasa a centrarse non xa tanto na dualidade de concepcións sobre a natureza do dito acto cando, especialmente, e á luz das esixencias do principio constitucional de autonomía local, no alcance e contido que se lle debe atribuír á potestade decisoria substantiva da comunidade autónoma sobre este.

Se ben foron moitas as acepcións que se deron do acto de aprobación definitiva dos plans, todas apuntaban nunha mesma dirección e en definitiva, a unha mesma natureza do dito acto, que é o que o distingue dos actos anteriores polos que ha de pasar un plan ata converterse nunha norma que, unha vez que foi publicada (art. 132.1 RP), adquire eficacia e, polo tanto, vixencia e executoriedade.

<sup>3</sup> Conforme ós arts. 40 do TR de 1976 e 135 do RPU, correspondíalle, segundo os casos, ó Ministerio da Vivenda ou á Comisión Provincial de Urbanismo, dependente, entón, do citado Ministerio.

<sup>4</sup> Vid. STC 159/2001 (FJ 4, par. 6º).

Con todo, desde un punto de vista competencial, ó se-lo lexislador autonómico en materia de ordenación territorial e urbanismo o que ten a competencia para determina-la tipoloxía dos instrumentos de planeamento sobre os que ha de plasmarse normativamente a ordenación territorial e urbanística corresponderalle concretar e delimita-lo alcance e contido deste acto final por ser unha «materia propia da competencia que, como exclusiva, lles atribúen en materia de ordenación do territorio e urbanismo, o art. 148.1.3ª CE e os correspondentes estatutos de autonomía ás comunidades autónomas»<sup>5</sup>.

Ata hoxe, o control que leva a cabo o órgano competente para a aprobación definitiva do planeamento «recae sobre o plan coma un todo»: é a totalidade do plan a que pode e debe ser examinada, tanto os aspectos regrados do plan coma os seus aspectos discrecionais. Ou o que é o mesmo, apodérase ó órgano competente para decidir non só sobre a legalidade da proposta, senón tamén sobre os seus aspectos técnicos e sobre as razóns de conveniencia e oportunidade deducibles para a preservación dos intereses supralocais.

Así, aínda admitíndose que a través da «técnica da aprobación» o lexislador lle outorgou a competencia para a aprobación definitiva do plan a un órgano distinto e territorialmente superior do que inicial e provisionalmente é competente para aprobalo coa específica finalidade de velar porque a actividade do ente municipal respectase a legalidade urbanística e se teña desenvolvido dentro da canle xurídica establecida no dereito aplicable, unha interpretación acorde co principio de autonomía municipal impón que a comunidade autónoma pode estende-la súa competencia ó exame do plan en tódolos seus aspectos, pero isto sempre dentro dos límites que, en definitiva, van actuar como elementos reductores do ámbito autonómico de decisión: a) o carácter regrado ou discrecional de tales aspectos; b) a afectación de determinacións que contén o plan a intereses supralocais.

O principio da prevalencia dos distintos intereses concorrentes nunha mesma ordenación urbanística xustifica que, desde un punto de vista temporal, a decisión autonómica se produza con posterioridade á municipal e que, desde un punto de vista substantivo, aquela deba contemplar-lo plan non só nos aspectos regrados, senón tamén nos discrecionais que pola súa conexión con intereses supralocais deban ser valorados co fin de asegurar unha coherencia presidida pola prevalencia de tales intereses superiores.

Derivados da propia Constitución, os criterios a través dos que debe facerse efectivo o control autonómico levado a cabo no acto de aproba-

---

<sup>5</sup> Vid. STC 159/2001 (FJ 11, par. 9º).

ción definitiva dos plans de urbanismo son os que tradicionalmente se coñecen como «criterio de legalidade» e «criterio de oportunidade»; dualidade de criterios que non só opera no momento que lle pon fin ó procedemento de tramitación dos plans –a aprobación definitiva–, senón xa na súa primeira fase, a da súa elaboración.

Así o veu recoñecendo sen vacilacións o TS, distinguindo dous tipos de actividades tanto na elaboración coma na modificación dos plans: 1ª) Unha actividade xurídica ou regrada, que é a que vén sometida ás normas formais e materiais de obrigada observancia contidas no ordenamento xurídico e; 2ª) Unha actividade de oportunidade técnica ou discrecional, no exercicio do cal o ordenamento xurídico permite elixir entre varias alternativas unha determinada solución de ordenación do territorio, que se concreta en relación co uso do solo, na asignación de determinados destinos ós terreos segundo o criterio técnico –discrecional– dos redactores do plan.

A presenza deste criterio de oportunidade técnica na formulación do planeamento urbanístico, xustifica por si mesmo que o dito criterio se manteña no acto que decide a súa executividade. A pluralidade de intereses xerais implicados nun determinado modelo territorial lexitima ó órgano definitivamente decisorio para valora-la legalidade, acerto e oportunidade do plan sometido á súa consideración.

Desde a perspectiva da legalidade, o órgano competente autonómico ó que se lle remitira un plan para que proceda a outorgar, suspender ou denega-la súa aprobación definitiva poderá controlar tanto os aspectos regrados coma os discrecionais deste.

1º) Polo que se refire ós aspectos regrados do plan, existe un control pleno da CA consistente na aplicación da normativa vixente na materia afectada, xa sexa unicamente a lexislación urbanística aplicable xa sexan outras normas sectoriais que concorran con aquela condicionando ou incidindo na ordenación urbanística sometida á súa aprobación. E tanto no aspecto xurídico formal (competencia, procedemento, etc.) coma no material (disposicións legais aplicables, determinacións de plans superiores, estándares urbanísticos, etc.).

Agora ben, este control de legalidade require a seguinte matización nos supostos nos que entren en xogo conceptos xurídicos indeterminados que, como se sabe, ó admitir unha única solución xusta, integran auténticos criterios regrados. Nestes supostos, se a determinación do plan non incide en aspectos de interese supralocal, a marxe de apreciación que os ditos conceptos implican, corresponderalle á Administración municipal, mentres que se a determinación que contén o plan sometido a aprobación definitiva afecta a intereses que exceden dos puramente municipais, esa marxe de apreciación corresponderalle á Administración autonómica.

2º) En relación cos aspectos discrecionais do plan, para determina-lo alcance da competencia autonómica na aprobación definitiva hai que distingui-las determinacións do plan que non incidan en materias de interese comunitario daquelas que garden conexión con algún aspecto dun modelo territorial superior. É dicir, son admisibles os controis tendentes a evita-la vulneración das esixencias do principio de interdicción da arbitrariedade dos poderes públicos, pero non serán sen embargo viables as revisións de mera oportunidade.

Polo tanto, en ausencia de intereses supralocais implicados nun concreto modelo de ordenación urbanística, o carácter discrecional dun aspecto do planeamento exclúe o control de oportunidade pero non o de legalidade e especialmente o que se desenvolve á luz dos principios xerais do dereito. Son estes últimos os que na medida en que informan todo o Ordenamento xurídico (art. 1.4 C.c.) tamén informan a norma habilitante que lle atribúe a potestade discrecional e, en especial, o principio de interdicción da arbitrariedade dos poderes públicos (art. 9.3 CE) en virtude do que se lle prohibe a toda administración pública traspasalos límites racionais da discrecionalidade converténdose esta nunha fonte de decisións que non resulten xustificadas.

Polo tanto, cando aparezan intereses supramunicipais implicados que xustificarian en principio a lexitimidade do dito control, non significa que a decisión autonómica poida afastarse do parámetro de racionalidade que ha de estar presente en toda apreciación que faga a dita Administración superior, xa sexa para confirma-lo modelo territorial proposto inicialmente polo concello xa sexa rexeitalo ou para introduci-las alteracións que estime oportunas. Pola contra e á vista do anterior, cando no modelo físico trazado por un planeamento xeral de carácter municipal incidan intereses supralocais ou comunitarios, resulta plenamente xustificado, ademais dun control de legalidade, un control de oportunidade no que ha de prevalece-la apreciación ou competencia comunitaria, sen que isto implique unha infracción do principio de autonomía local consagrado na Constitución e que a LBRL veu reforzar.

Son dúas as razóns que xustifican este control de oportunidade levado a cabo pola Administración autonómica no ámbito das competencias do concello: 1ª) Porque a autonomía, ó non ser soberanía, non se opón á existencia de controis superiores sobre os actos do órgano autónomo. En materia de urbanismo, é perfectamente compatible a autonomía dos municipios coa existencia de controis por parte da comunidade autónoma, en función dos respectivos intereses que a cada unha destas administracións lles corresponde xestionar.

2ª) Porque a reafirmación da autonomía municipal na LBRL non se opón a que respecto á competencia en materia de urbanismo existan outras instancias superiores decisorias. Así se desprende, entre outros, do



art. 25.2,d) LBRL, conforme ó que as competencias dos municipios en materia de ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística se exercerán, en todo caso, nos termos que estableza a lexislación do Estado e das comunidades autónomas.

Pode entenderse que a finalidade deste exame de oportunidade ou coordinador é dobre: a) coordina-las solucións ofrecidas desde un punto de vista local coas previstas por outras administracións territoriais; b) garanti-lo acerto técnico destas solucións desde unha perspectiva máis ampla e menos localista da que suporía constrinxir-la toma destas decisións á esfera estritamente municipal.

Pero tamén podería discutirse e reflexionar, en primeiro lugar, sobre a oportunidade de limitar este control, unicamente, a aqueles municipios pequenos nos que por careceren dos medios técnicos, económicos e financeiros necesarios, non poida levarse a cabo unha ordenación urbanística acorde con outros intereses xerais superiores concorrentes.

E en segundo lugar, recoñecida a dificultade que existe na práctica para distinguir qué intereses son locais e cáles son supralocais así como a súa variable aplicación e a inseguridade que pode orixina-la invocación pola Comunidade Autónoma dun interese comunitario para xustifica-lo seu control de oportunidade no acto de aprobación definitiva, podería salvarse sen ter que atribuí-la dita Administración autonómica a competencia para a aprobación definitiva do planeamento xeral, excluída, ó meu xuízo, a do planeamento de desenvolvemento por ser contraria coa autonomía local.

Non é este o criterio xurisprudencial que, axuizando o art. 50 Decreto lexislativo 1/1990, se contén na sentenza aquí comentada, «sobre se a atribución á Administración autonómica, en lugar de ós concellos, da competencia de aprobación definitiva do planeamento derivado vulnera ou non a autonomía local»<sup>6</sup>.

Asumindo a doutrina xurisprudencial contida na STC 61/1997, do 20 de marzo e en relación coa participación dos municipios na elaboración dos plans de urbanismo, se ben a regulación destes instrumentos de ordenación «se inserta con naturalidade na competencia material sobre urbanismo», os que no exercicio da súa competencia urbanística deberán «determina-lo nivel de participación dos municipios na elaboración dos instrumentos de planeamento» asegurándolle-la suficiente presenza no dito proceso en garantía da súa autonomía (137 e 140 CE).

Así, en relación co citado precepto autonómico (art. 50 Decreto lexislativo 1/1990) e as normas que refundiu, o TC na súa Sentencia 159/2001 considerou que

<sup>6</sup> Vid. STC 159/2001 (FJ 12m par. 1º).

«(...) non eliminan radical ou absolutamente toda competencia ou participación local, senón que, pola contra, respectan a participación dos municipios nas fases de aprobación tanto inicial como provisional do planeamento derivado, ó establecer unicamente que non terán competencia nunha determinada fase, a de aprobación definitiva dun tipo especial de plans».

E tal previsión,

«é, a priori, compatible co mínimo esixido á lexislación sectorial polo principio de autonomía local, porque, como xa precisamos, ó que obriga esta é a que existan competencias municipais relevantes e recoñecibles na ordenación e no planeamento urbanístico, e a norma cuestionada segue atribuíndolles ós concellos competencias esenciais en relación co planeamento, concretamente nas súas dúas primeiras fases de aprobación inicial e provisional»<sup>7</sup>

Para o TC non existe na dita norma autonómica ningún atentado á autonomía local «na medida en que, respectando outras facultades municipais de intervención, non eliminan toda participación dos concellos no proceso de elaboración e aprobación do planeamento derivado»<sup>8</sup>.

Non cremos que resulte absolutamente necesario atribuírle á Comunidade Autónoma a competencia de aprobación definitiva dos plans municipais para que poida realiza-las observacións que estime conveniente desde o punto de vista da legalidade. Porque atribuírle á Administración autonómica a dita competencia responde, na nosa opinión a unha inercia «que deriva de postulados constitucionais e legais diferentes ós actuais e que revela unha certa tutela, incompatible coa autonomía». Porque sempre que se lle recoñece constitucionalmente unha autonomía a unha comunidade para un ámbito predeterminado de intereses propios, o control de legalidade debe realizarse por xuíces e tribunais, de conformidade co art. 106 CE, en virtude do que «os tribunais controlan a potestade regulamentaria, a legalidade da actuación administrativa».

Evidentemente, como escribiu o profesor Meilán, a Administración autonómica pode ben impugnar directamente o acordo municipal de aprobación do plan *ex arts.* 63.1º e 65.3 LBRL ben requirirle previamente ó concello a súa anulación –art. 65.2 LBRL–, no prazo establecido legalmente e expresar motivadamente a normativa que se considera vulnerada. Unha posibilidade legal de impugnación ou requirimento motivado que se refire, loxicamente, a competencias autonómicas identificadas con intereses supralocais.


<sup>7</sup> Vid. STC 159/2001 (FJ 12, par. 7º e 8º).

<sup>8</sup> Vid. STC 159/2001 (FJ 8º).

Trátase de «utilizar adecuadamente as técnicas xurídicas, sen atentar contra a natureza das institucións ás que deben servir, neste caso, a autonomía dos municipios»<sup>9</sup>.

Agora ben, á luz desta sentenza e de acordo co ordenamento urbanístico vixente, hai que entender subsistente o control de oportunidade que se leva a cabo coa aprobación definitiva para garanti-la coordinación entre os intereses locais con aqueles polos que han de velar e ós que han servir outras administracións territoriais. Sen embargo, así admitido o control de coordinación levado a cabo pola Comunidade Autónoma sobre a potestade de planeamento que conforme ó art. 25.2,d) LBRL correspóndelles ás entidades locais no exercicio das súas respectivas competencias, o mesmo deberá orientarse a flexibilizar e previr posibles disfuncións derivadas do propio sistema de distribución de competencias, sempre e cando o seu exercicio –aínda que leve un certo poder de dirección como consecuencia da superioridade en que se encontra o que coordina respecto ó coordinado– non altere a titularidade e o exercicio das competencias propias dos entes en cuestión.

Como afirmou o TS nunha sentenza de 21.VI.1986, se ben o poder das comunidades autónomas ten a súa orixe no novo estado democrático, ese mesmo poder non pode anula-lo poder municipal pola sinxela razón de que a democracia empeza no municipio, o que respecto á materia de urbanismo se traduce en que:

«... se o urbanismo, como a súa propia terminoloxía denota, está indisolublemente unido á ordenación da cidade, o goberno desta xamais poderá verse privado dun papel relevante, tanto na ordenación coma na xestión deste tipo de actividade, sen que os problemas que este presenta, supramunicipais, sexan suficientes para borra-la reserva de competencia natural e primaria dos municipios»<sup>10</sup>. 

<sup>9</sup> Cfr. MEILÁN GIL, J. L.: «Autonomía local y planeamiento urbanístico», *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 288, 2002.

<sup>10</sup> Vid. STS 21.VI.1986 (Art. 5528).