

R. CASACION núm.: 5738/2023

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Consuelo Uris Lloret

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez  
Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 707/2025**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

D. Jose Luis Quesada Varea

D.<sup>a</sup> María Consuelo Uris Lloret

D.<sup>a</sup> María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 4 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º **5738/2023**, interpuesto por el **Ayuntamiento de Oleiros**, representado y bajo la dirección letrada de D. Jorge Romero Rivera, contra la sentencia n.º 198/2023, de 28 de abril, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el procedimiento ordinario núm. 4102/2021.



Ha sido parte recurrida la Xunta de Galicia, representada por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y defendida por la Letrada de la Xunta de Galicia D<sup>a</sup>. Sabela Carballo Marcote.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Consuelo Uris Lloret.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección Segunda), se tramitó el Procedimiento Ordinario núm. 4102/2021, promovido por el Ayuntamiento de Oleiros contra la Orden de la Consejería de Medio ambiente, Territorio y Vivienda de 20 de mayo de 2021, de aprobación definitiva de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Cambre en el ámbito de la carretera N-VI (Diario Oficial de Galicia núm. 109, de 10 de junio de 2021).

La Sección Segunda de la Sala de Galicia dictó sentencia en fecha 28 de abril de 2023, cuyo fallo literalmente establecía:

*«1º. DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del CONCELLO DE OLEIROS contra la Orden dictada por la Conselleira de Medio ambiente, Territorio e Vivenda, de 20 de mayo de 2021, de aprobación definitiva de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Cambre en el ámbito de la carretera N-VI, publicadas en el Diario Oficial de Galicia número 109, en fecha de 10 de junio de 2021.*

*2º. Con imposición de costas procesales a la parte demandante, con el límite máximo de 1.500 euros, por todos los conceptos».*

**SEGUNDO.-** Notificada a las partes dicha resolución, la representación procesal del Ayuntamiento de Oleiros interpuso recurso de casación contra la

misma ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que tuvo por preparado dicho recurso mediante auto de 18 de julio de 2023 y emplazó a las partes ante este Tribunal Supremo con remisión de las actuaciones.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo por auto de 21 de febrero de 2024 acordó que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente cuestión:

*«Determinar si un ayuntamiento está legitimado para ejercitar la acción pública frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por parte de otro ayuntamiento limítrofe o colindante y, en su caso, el alcance de la situación de colindancia entre las entidades locales a tales efectos».*

E identificaba como normas que, en principio, debían ser objeto de interpretación las siguientes: artículos 5.f) y 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en relación con el artículo 19.1.e) y h) de la LJCA y 24.1 de la CE.

**CUARTO.-** La representación procesal del Ayuntamiento de Oleiros formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito presentado el día 11 de abril de 2024, en el que solicitó de esta Sala que dictara sentencia «... dando lugar al mismo y casando la resolución recurrida, anulando la Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, de 20 de mayo de 2021 por la que se aprueba la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Cambre en el ámbito de la carretera N-VI».

**QUINTO.-** Por providencia de 15 de abril de 2024 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, habiendo presentado la Letrada de la Xunta de Galicia escrito de oposición al recurso, suplicando a la Sala dicte sentencia desestimatoria del recurso y confirmatoria de la recurrida.



**SEXTO.-** No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 7 de marzo de 2025, se designó nueva magistrada ponente a la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. María Consuelo Uris Lloret y se señaló para deliberación, votación y fallo el día 20 de mayo de 2025, fecha en la que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Objeto del recurso.

Se dirige el presente recurso de casación contra la sentencia de 28 de abril de 2023, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sección Segunda, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Oleiros contra la Orden de la Consejería de Medio ambiente, Territorio y Vivienda, de 20 de mayo de 2021, de la Comunidad Autónoma de Galicia, de aprobación definitiva de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Cambre en el ámbito de la carretera N-VI (Diario Oficial de Galicia núm. 109, de 10 de junio de 2021).

En la contestación a la demanda el Letrado de la Xunta de Galicia alegó la falta de legitimación activa del Ayuntamiento recurrente.

La sentencia de la Sala de Galicia, al resolver sobre este motivo de inadmisibilidad del recurso, considera que debe mantener lo razonado en el auto de 25 de marzo de 2022, desestimatorio de las alegaciones previas, en los siguientes términos:



*«En cuanto al ejercicio de la acción pública en materia urbanística por parte de una Administración Pública, debe indicarse que conforme al art. 19.1 h) de la LJCA está legitimado cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos reconocidos en las leyes.*

*Para la materia urbanística, el art. 5 f) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana incluye dentro de los derechos del ciudadano “Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”; y su art. 62 establece que:*

*“1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística”.*

*La sentencia del Tribunal Constitucional 8/2008, de 21 de enero, citada por el Letrado de la Xunta de Galicia, sobre la legitimación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de la acción popular, reconocida a los ciudadanos, se remite a un pronunciamiento anterior, declarando que nada impide la ampliación del término “ciudadanos” a las personas jurídico-públicas a la luz del reconocimiento a las mismas de la titularidad en ámbitos específicos del derecho a la tutela judicial efectiva, pero en función de lo que se determine por las leyes al regular las acciones que se pueden ejercitar por dichas personas jurídico-públicas, en estos términos:*

*“A continuación la STC 311/2006 señala que la Sentencia del Pleno 175/2001 afrontó la cuestión de la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por parte de las entidades jurídico-públicas, y señala que en ella se dijo que nada impide la ampliación del término “ciudadanos” a las personas jurídico-públicas a la luz del reconocimiento a las mismas de la titularidad en ámbitos específicos del derecho a la tutela judicial efectiva. (...)”*

*También este segundo argumento había obtenido respuesta en la tantas veces citada STC 311/2006, de 23 de octubre, cuyo fundamento jurídico 5 considera que, cuando la Ley autonómica prevé que la Comunidad Autónoma se persone como acción popular en algunos procesos seguidos por violencia de género, esa posibilidad legal “no puede desconocerse por los órganos judiciales e inaplicarse”, como ocurre de facto en el presente caso, con el argumento de que con ello se crea una nueva forma de acusación que invade la legislación estatal y contradice la doctrina del Tribunal Constitucional.*





A estos efectos la STC 311/2006 retoma la STC del Pleno 175/2001 para recordar que “corresponde a la Ley procesal determinar los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que tienen encomendado” y que, una vez que la Ley ha incorporado dichos mecanismos procesales, “la interpretación judicial de las normas de acceso al proceso estará guiada, también en relación con las personas públicas, por el principio *pro actione* cuando se trata del acceso a la jurisdicción, ya que la limitación del alcance del art. 24.1 CE en relación con las personas públicas actúa respecto del legislador, no en relación con el juez” (FJ 2.a).

Por lo demás, la STC 311/2006 concluye que “los órganos judiciales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley” y añade, acto seguido, que “en el ejercicio de la jurisdicción de amparo, desde la perspectiva del derecho de acceso al proceso aquí alegado, existiendo una ley vigente, no impugnada ante este Tribunal, que prevé la posibilidad de ejercicio de la acción popular por la Generalitat Valenciana, no compete a este Tribunal pronunciarse sobre la oportunidad de tal previsión legal ni sobre su constitucionalidad” (FJ 5).”

En aplicación de esta doctrina constitucional, hay que esclarecer si alguna ley atribuye a las Corporaciones Locales la legitimación para el ejercicio de la acción pública en materia urbanística (y consecuentemente para impugnar instrumentos de planeamiento aprobados por otra Corporación Local), y la respuesta es negativa. La acción pública como título legitimador de la acción en materia urbanística aparece regulada como derecho de los ciudadanos, no de las personas jurídico-públicas.

Así lo apreció ya en una ocasión una sentencia de esta Sala y Sección, citada por el Letrado de la Xunta de Galicia, en concreto la sentencia de 06/11/2014, N° de Recurso: 4358/2013 N° de Resolución: 848/2014, que se pronunciaba en estos términos respecto a la legitimación del Ayuntamiento de O Corgo para impugnar las Órdenes de 22-2-2013 y 8-10-2013 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructura por las que, respectivamente, se dio aprobación definitiva al Plan Xeral de Ordenación Municipal de Lánacara:

“También alegan las partes demandadas en sus contestaciones que la pretensión principal del Ayuntamiento de O Corgo no puede ampararse en el ejercicio de la acción pública, y que solamente puede impugnar el PXOM del Ayuntamiento de Lánacara en aquello que le afecta directamente, como son los extremos a los que se refiere la pretensión subsidiaria. En esto ha de dárseles la razón, visto lo que disponen los apartados e) y h) del artículo 19.1 de la Ley jurisdiccional sobre la legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. El primero, referido a los entes locales, la limita a lo que afecte al



ámbito de su autonomía, y el segundo atribuye el ejercicio de la acción popular a los ciudadanos. El artículo 48.1 del vigente texto de la Ley del Suelo dice simplemente que será pública la acción para exigir la observancia de la legalidad territorial y urbanística, pero el artículo 4.f) de la misma incluye entre los derechos de los ciudadanos el ejercicio de la acción pública para hacer respetar dicha legalidad. Este concepto de ciudadanos puede extenderse a personas jurídicas que los agrupan, e incluso a entidades que ejercen funciones públicas en algunos aspectos de su actividad, como han declarado algunas resoluciones jurisdiccionales, pero no a las Administraciones en sentido estricto. Por lo tanto, la pretensión principal de la Administración demandante tiene que ser desestimada».

Además de lo razonado en el auto, tiene en cuenta la Sala lo alegado en la demanda, y concretamente, las repercusiones negativas de la ordenación urbanística recurrida que afectarían al ámbito territorial del municipio recurrente.

Así, argumenta lo siguiente:

«Ahora bien, como también se advertía en aquel auto, el hecho de que una Corporación Local no pueda considerarse legitimada para el ejercicio de la acción pública en materia urbanística no resuelve definitivamente la cuestión, ya que en todo caso el Concello de Oleiros defiende su legitimación en atención al hecho de que se le viera reconocida en vía administrativa al dársele la audiencia en la tramitación de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias del Concello de Cambre prevista en el art. 60.7 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia, y además alega tener un interés directo, por la afectación que recibiría en su término municipal, en la zona limítrofe con el ámbito al que se refiere la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Cambre impugnada, a través de la cual, según se alega en la demanda, se viene a reclasificar el ámbito consolidado por la edificación en el entorno de Villa Concepción y del nudo del Seixal (3.295 m<sup>2</sup>), pasando de ser suelo rústico de protección ordinaria a suelo urbano, y el resto del ámbito (43,854 m<sup>2</sup>), que pasaría de suelo rústico de protección ordinaria a suelo urbanizable.

A este respecto, en la demanda se alegan como motivos de impugnación la vulneración del procedimiento de evaluación ambiental, la vulneración de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia (por fraude de ley, al considerar que debía aprobarse un nuevo PXOM) y la vulneración del art. 83.3 y 33 de la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia (en adelante, LSG), en cuanto la modificación implica la adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio y supone la adopción de un nuevo modelo territorial. Y se sostiene la legitimación como Concello limítrofe, recordando en





su escrito de oposición a las alegaciones previas que en la demanda ya se advertía lo siguiente:

*“En efecto, a reclasificación dos terreos afectados pola modificación terá unha incidencia moi significativa no territorio ao que afectan. Para iso é conveniente traer a colación as súas características: a zona implicada sitúase no marxe norte da AC-12 e linda co Concello de Oleiros, contrastando coa alta densidade edificatoria de Cambre no sur. Trátase dun verdadeiro “pulmón verde” para estes dous Concellos, un espazo con vexetación e libre de edificacións, onde se sitúan dous importantes conxuntos arquitectónicos: a casa Bailly e Villa Concepción. O proxecto que se quere levar a cabo alteraría gravemente a percepción da paisaxe e agravaría de forma notoria os problemas de tráfico nunha zona especialmente conxestionada (sobre todo en horas punta), dado o aumento da afluencia de persoas derivado do establecemento de locais comerciais”.*

*Por tanto, se alegan repercusiones negativas de dicha ordenación urbanística limítrofe que afectarían también al ámbito territorial del término municipal de Oleiros.*

*En la sentencia de esta Sala y Sección antes citada, de 06/11/2014, Nº de Recurso: 4358/2013 Nº de Resolución: 848/2014, se admitió la legitimación de un Ayuntamiento para impugnar el planeamiento del limítrofe en lo que se refiere a la línea divisoria de ambos términos municipales colindantes.*

*El Letrado de la Xunta de Galicia argumenta que la audiencia de los Ayuntamientos limítrofes prevista en el art. 60.7 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia (en adelante, LSG), en la tramitación del plan general de ordenación municipal, no es una consulta omnímoda, sino que debe entenderse limitada a recabar la opinión de los Ayuntamientos limítrofes sobre aquellas cuestiones que, en el plan general en tramitación, les puedan afectar, no siendo una invitación a que se pronuncien en términos generales sobre la forma en que el ayuntamiento vecino va a ordenar su término municipal, sino para que aleguen sobre aquellas cuestiones que, por la proximidad de los términos municipales, podrían tener una trascendencia que no se ciñe estrictamente a su territorio, desde extralimitaciones territoriales (cuando un ayuntamiento ordena y clasifica suelo que el vecino considera que es suyo) hasta determinaciones con efectos que llegarían a afectar al municipio vecino (y pone como ejemplo la colocación de un vertedero, un tanatorio o un área industrial en los límites del término municipal, cuyos efectos nocivos llegarían al término vecino).*

*En la demanda se aduce que esa reclasificación de suelo tendrá una incidencia muy significativa en el territorio limítrofe con Oleiros, afectando a lo que califica como “pulmón verde” de ambos términos municipales, un espacio libre de edificación que alteraría*





*gravemente la percepción del paisaje y agravaría los problemas de tráfico en una zona especialmente congestionada, dado el aumento de afluencia de personas derivado del establecimiento de locales comerciales».*

Hace referencia la Sala, nuevamente, al auto desestimatorio de las alegaciones previas:

*«Por ello, en el auto desestimatorio de las alegaciones previas de 22 de marzo de 2022 no se declaró la inadmisión del recurso, dado que se apreció que “sí se encuentra realizada una específica alegación respecto a cuál sería la repercusión de la Modificación Puntual en el propio territorio del Ayuntamiento de Oleiros” y que “desde el momento en que el Concello demandante alega que como consecuencia del cambio de ordenación en la zona limítrofe con su término municipal se va a producir un aprovechamiento intensivo y una masificación de una zona urbana linderas, que puede determinar una excesiva intensidad de usos, afectando una zona crítica por problemas de tráfico y la accesibilidad en la red viaria comarcal, además de una afectación paisajística, es difícil sostener que no se esté alegando un interés directo propio como afectado por la actuación impugnada, y por ello es difícil negar la legitimación al Concello demandante, al menos en este momento procesal, debiendo tener en cuenta que tal legitimación puede encontrar amparo del art. 19. 1 e) de la LJCA, que establece que están legitimadas:*

*e) Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.”*

*Obviamente aquel auto no se prejuzgó, por no ser el momento procesal oportuno, la existencia de esas afecciones negativas alegadas en la demanda y en el escrito de oposición a las alegaciones previas, sino que se limitó a constatar que “se está alegando la defensa de un interés propio que se considera afectado por la actuación impugnada”, y por esa razón se procedió a desestimar las alegaciones previas formuladas por el Letrado de la Xunta de Galicia y considerar legitimado al Concello de Oleiros para la impugnación realizada, ya que “negar esa legitimación, en este momento procesal, sin haber entrado en el fondo del asunto, y sin poder calibrar la intensidad de los perjuicios propios alegados, resultaría una interpretación demasiado restrictiva del acceso a la jurisdicción que podría vulnerar la tutela judicial efectiva de la parte demandante.”*



*Concluye por ello la Sala que el recurso contencioso-administrativo es formalmente admisible, pero que es de aplicación el artículo 19.1 e) de la Ley Jurisdiccional, y, por tanto, «... para impugnar una disposición en cuanto pueda afectar a su ámbito de autonomía, esto es, a los intereses municipales cuya defensa específica se le encomienda al Concello de Oleiros, quedando excluida su legitimación al amparo de la acción pública, lo cual delimita en sentido restrictivo el ámbito de cuestiones a las que se puede extender su impugnación, que no podrá tener el mismo alcance que si se hubiera considerado legitimado el Concello de Oleiros para el ejercicio de la acción pública».*

Y añade, en relación con el trámite de audiencia realizado en el expediente:

*«En este sentido, tal y como alega el Letrado de la Xunta de Galicia, la intervención del municipio limítrofe dentro del procedimiento de elaboración de la Modificación Puntual, limitada a lo preceptuado por el art. 60.7 de la LSG, esto es, a la audiencia en un concreto momento del procedimiento (tras la aprobación inicial), no equivale al reconocimiento de la legitimación como interesado en el procedimiento administrativo que habilite a una impugnación en cualquiera de sus extremos de la disposición aprobada. Si se tratase de la verdadera condición de interesado en el procedimiento administrativo, la intervención a la que tendría derecho el municipio limítrofe no se limitaría a ese exclusivo trámite de audiencia en ese momento inicial del procedimiento de elaboración. En todo caso, no hay un acto propio del Concello de Cambre reconociendo legitimación como interesado al Concello de Oleiros en el procedimiento administrativo, sino la mera evacuación de un trámite reglado impuesto por la ley, de audiencia, en un concreto momento del procedimiento.*

*Ese trámite de audiencia tiene un contenido limitado, ya que en el mismo el ayuntamiento limítrofe podrá alegar sobre las cuestiones que le puedan afectar materialmente, no sobre aquellas que sean ajenas a su esfera de intereses. No puede ser ese trámite de audiencia al municipio limítrofe, previsto por la ley tras la aprobación inicial, el pretexto para que el mismo pretenda condicionar la potestad de ordenación normativa del ayuntamiento colindante en aspectos que no incidan en la esfera de intereses de quien debe ser oído en garantía de que pueda alegar todo aquello que pueda afectar al ámbito de su autonomía, no para que se erija en fiscalizador del cumplimiento de la normativa en aspectos puramente procedimentales, o en cuestiones sustantivas que no repercutan en los intereses cuya defensa compete al municipio limítrofe, delimitados precisamente por su ámbito territorial, máxime cuando para la defensa de intereses específicos desde el punto de vista ambiental, paisajístico, protección del patrimonio cultural, preservación del uso del viario, etc. ya está*



*prevista la intervención de específicos órganos con la competencia sectorial que han informado sobre tales aspectos».*

*Se rechaza por ello la legitimación del Ayuntamiento recurrente para el planteamiento de cuestiones procedimentales «... como la supuesta vulneración del procedimiento de evaluación ambiental -en función del contenido del borrador sobre el que se pronunció el órgano ambiental autonómico competente para formular el informe ambiental estratégico- o la supuesta procedencia de haberse sometido la MP a un procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, en lugar de simplificada, o la procedencia de acudir a un procedimiento de revisión en lugar de a una Modificación Puntual, o la pretendida imposibilidad de cambiar la clasificación de suelo rústico sin aprobar un plan general».*

*Reitera la Sala que el planteamiento de estas cuestiones «... sería admisible en ejercicio de la acción pública, pero ya se ha expuesto que la legitimación admitida al Concello de Oleiros no tiene el alcance propio de la acción pública en materia urbanística (que se extiende a exigir la observancia de la legislación en esta materia con un alcance amplio, formal y materialmente): el hecho de que un determinado cambio de clasificación del suelo en otro municipio se realice por la vía de un procedimiento de revisión o por la aprobación de un plan general en lugar de articularse a través de una modificación puntual de las normas subsidiarias o el hecho de que se siga un procedimiento de evaluación ambiental ordinaria o simplificada, por sí mismo, no determina ninguna afectación material al ejercicio de las competencias propias del Concello de Oleiros, ni afecta a los fines genéricos que este está llamado a tutelar y cumplir».*

*Cita la Sala de Galicia las SSTC 56/1990, 96/2002, 48/2003, 108 y 194/2004, 32/2006, 68, 236, 247 y 249/2007 y 30, 32 y 110/2011. Y la de esta Sala del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2011 (Rec. 60/2007). Y concluye que «En este caso, existen motivos de impugnación que carecen de un punto de conexión material con la esfera de intereses de la Corporación Municipal demandante, que carece de competencia para determinar cómo debe ser la clasificación del suelo fuera de su territorio y que solo puede impugnarla en cuanto de la misma se derive algún perjuicio alegado y acreditado para su propio territorio y para la esfera de intereses sobre los que ostenta competencia, sin que se pueda erigir en un ente fiscalizador de forma genérica de la legalidad formal de las actuaciones desarrolladas por el ente local vecino, suplantando las competencias que a este respecto corresponden a otras Administraciones, específicamente en materia de protección medioambiental y de protección del patrimonio cultural y de utilización del sistema general viario».*





Añade que *«Se debe descartar además que las cuestiones formales suscitadas por la recurrente tengan ninguna repercusión en el ámbito de la autonomía local del Concello de Oleiros, en el ejercicio de sus competencias o incluso de forma amplia en el ámbito de sus intereses. Aunque el recurso contencioso-administrativo como tal no es inadmisibile, sí deben considerarse inadmisibles alguno de los motivos de impugnación esgrimidos, que por su carácter eminentemente formal carecen de cualquier punto de conexión material con el interés legítimo que puede defender un ayuntamiento limítrofe a la hora de impugnar una modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico aprobada para el ámbito territorial de otro ayuntamiento».*

Centrado así el tema a examinar, estudia a continuación la sentencia las afecciones materiales a la esfera de intereses del Ayuntamiento demandante, que son las únicas para las que le reconoce legitimación, según lo razonado. Y concluye:

*«(...) Estas consideraciones se realizan para justificar que los efectos adversos para el ámbito de intereses del Concello de Oleiros no han quedado acreditados, y que los informes ambientales y de protección del patrimonio cultural fueron emitidos teniendo en cuenta todos los datos relevantes sobre el contenido de la MP, y a la vista de esos informes no se desprende ninguna transgresión normativa que pueda ser determinante de algún perjuicio para el municipio limítrofe, y se debe concluir que su fuerza probatoria no ha sido desvirtuada por ninguno de los alegatos de la recurrente, conteniendo una descripción objetiva del ámbito y del contenido de la MP que permite concluir que no se ha probado la existencia de efectos ambientales o paisajísticos significativos ni para el término municipal del Concello de Cambre ni para el limítrofe de Oleiros, sin que tampoco se haya probado ningún efecto adverso desde la perspectiva de la protección del patrimonio cultural o de la utilización del viario público, en lo que pueda concernir al ayuntamiento demandante -ni siquiera para el término municipal ordenado por la MP impugnada-».*

## SEGUNDO.- El auto de admisión del recurso.

En el auto de admisión del recurso de casación, y como antes se ha expuesto, se considera que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente cuestión:

*«Determinar si un ayuntamiento está legitimado para ejercitar la acción pública frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por parte de otro ayuntamiento*



*límitrofe o colindante y, en su caso, el alcance de la situación de colindancia entre las entidades locales a tales efectos».*

Y señala como normas que, en principio, han de ser objeto de interpretación los artículos 5.f) y 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en relación con el artículo 19.1.e) y h) de la LJCA y 24.1 de la CE.

Se expone en el auto que esta Sala III se ha pronunciado en un asunto análogo en la sentencia de 27 de mayo de 1998 (recurso de apelación 5868/1992), en el que se impugnaba la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), de 16 de marzo de 1992, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Garrucha (Almería), contra el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería de 23 de diciembre de 1987, que aprobó definitivamente el suelo urbanizable de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Mojácar (Almería). E, igualmente, se suscitaba la cuestión referida a la legitimación en nuestra sentencia de 31 de diciembre de 2001 (Rec. 43/2000), dictada en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación Provincial de Guadalajara contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1999, que autorizó las obras del proyecto de construcción del almacén de combustible gastado de la Central Nuclear de Trillo (Guadalajara) y ordenó la iniciación del procedimiento de modificación de las Normas Subsidiarias de dicho Municipio.

### **TERCERO.- El escrito de interposición.**

La representación procesal del Ayuntamiento de Oleiros se refiere en su escrito de interposición del recurso de casación a las anteriores sentencias, y señala que los preceptos cuya interpretación constituye el objeto de la casación -artículos 5 f) y 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de



octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU)- no estaban en vigor en el momento en que el Tribunal Supremo se pronunció sobre la interpretación que debía darse al término «*ciudadano*» a efectos del ejercicio de la acción pública urbanística. En concreto, en la STS de 27 de mayo de 1998 el Tribunal Supremo interpretaba el alcance desde el punto de vista subjetivo de la acción pública urbanística regulada en el artículo 235 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, precepto que debe entenderse derogado actualmente; y, por su parte, en la STS de 31 de diciembre de 2001, hacía lo propio respecto de la acción pública contenida en el artículo 304 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, norma que tampoco se encuentra vigente actualmente.

La dicción de dichos preceptos es sustancialmente idéntica a la contenida en el actual artículo 62 de TRLRU; no obstante, en puridad, no puede afirmarse que exista jurisprudencia respecto del precepto vigente, siendo aconsejable en aras a los principios de igualdad y seguridad jurídica un pronunciamiento del Tribunal Supremo en el marco de la nueva casación, máxime si se tiene en cuenta que las Sentencias del Tribunal Constitucional más relevantes dictadas en interpretación del artículo 125 de la Constitución, y empleadas en la sentencia impugnada, son posteriores a los referidos pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la acción pública urbanística: STC 311/2006 y STC 8/2008, de 21 de enero.

En el ámbito urbanístico, que nos ocupa en este caso, se regula la acción pública en el TRLRU. De un lado, el artículo 5 f) establece los derechos de los ciudadanos, y el artículo 62, precepto básico dictado al amparo del mismo título competencial señalado, es decir, de la competencia estatal en materia de legislación procesal ex artículo 149.1. 6º CE, contiene, en concreto, la regulación de la acción pública en materia urbanística.



De la lectura conjunta del artículo 19.1 h) de la LJCA y del artículo 62 TRLSRU se puede afirmar que, en nuestro ordenamiento jurídico, en materia urbanística, se reconoce legitimación *«a cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística»*.

En concreto, respecto de las personas jurídico-públicas, la jurisprudencia también ha venido admitiendo su legitimación en ejercicio de la acción pública pudiendo concluir que, en las sentencias examinadas, lo relevante a la hora de la admisión a trámite es la alegación o constatación de la existencia de la acción pública en la legislación sectorial de que se trate.

Continúa alegando que, tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional contenido en la STC 311/2006, de 23 de octubre, no parece que puedan quedar dudas respecto de la legitimación de las personas jurídico-públicas en ejercicio de la acción popular. Esta sentencia ha avalado una lectura amplia del término *«ciudadano»* en relación con el ejercicio de la acción popular en el ámbito penal, y en su Fundamento Jurídico 3º matiza y se aparta, en realidad, del criterio previo contenido en la STC 129/2001, de 4 de junio. Posteriormente, en la STC 8/2008, de 21 de enero, en un asunto relativo al ejercicio de la acción popular en materia de violencia de género por personas jurídico-públicas, asumió el mismo criterio mantenido en la citada STC 311/2006.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha acogido en reiteradas ocasiones la tesis de la interpretación amplia del término ciudadano, incluyendo en él a las personas jurídico-públicas, entre otros, en los pronunciamientos analizados anteriormente, las SSTS de 27 de mayo de 1998 y de 24 de diciembre de 2001, en las que se reconoce legitimación a las personas jurídico-públicas, incluidas las Corporaciones Locales, en ejercicio de la acción pública urbanística.





Respecto de la sentencia recurrida en casación, considera el Ayuntamiento recurrente que la argumentación resulta contradictoria en sus propios términos pues, comienza la sentencia asumiendo, en virtud de la jurisprudencia constitucional citada, la interpretación amplia del término «ciudadano» empleado en el artículo 125 de la Constitución, entendiendo comprendidas en este término a las personas jurídico-públicas para, a continuación, negar tal alcance del mismo término «ciudadano» en relación con la acción popular urbanística regulada en el artículo 62 TRLSRU.

En segundo lugar, la interpretación de la condición contenida en la STC 311/2006, relativa a la exigencia de una ley procesal que determine los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que tienen encomendado, -mantenida por la sentencia recurrida- no parece la más adecuada.

Concluye, por todo ello, que la en la sentencia que se dicte en el presente recurso de casación, se debe fijar la doctrina jurisprudencial siguiente:

*«Que el ayuntamiento está legitimado para ejercitar la acción pública frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por parte de otro ayuntamiento limítrofe o colindante».*

Solicita que posteriormente, «... y, de conformidad con el artículo 93.1 de la LJCA el Tribunal resuelva las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, de 20 de mayo de 2021 por la que se aprueba la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Cambre en el ámbito de la carretera N-VI».

#### **CUARTO.- El escrito de oposición.**

La representante de la Xunta de Galicia en su escrito de oposición expone los antecedentes de las cuestiones debatidas en los autos, y, en lo



referente a la legitimación activa alega que la Sala de Galicia sí la reconoció al recurrente en el caso de autos, pero amparando dicha legitimación en el artículo 19.1 e) LJCA y no en el apartado h) del mismo precepto, como pretende el Ayuntamiento de Oleiros. Por lo tanto, la posición que mantiene la Sala de instancia no es de rechazo en el reconocimiento de la legitimación activa con carácter absoluto. Bajo esas premisas, rechaza la legitimación de la recurrente para el planteamiento de cuestiones estrictamente procedimentales, que no afectan a su esfera de intereses.

Para fundamentar su legitimación la parte recurrente invoca el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, al amparo del artículo 19.1.h LJCA y de los artículos 5 y 62 TRLSRU, pero el reconocimiento del ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo debe circunscribirse a los ciudadanos y no a las Administraciones Públicas. El Tribunal Constitucional ha matizado la dicción del término «ciudadano» en un sentido que no es necesariamente excluyente de las personas jurídico-públicas, siempre que una norma específica les atribuya a éstas la acción popular.

Invoca la representación procesal de la Xunta de Galicia la sentencia núm. 8/2008 de 21 de enero del TC dictada en el recurso de amparo núm. 4029/2005, que se remite a un pronunciamiento anterior, declarando que, si bien nada impide la ampliación del término ciudadanos a las personas jurídico-públicas, se debe acudir a la normativa específica para constatar si efectivamente la misma reconoce o no la acción popular o pública. Y, pese a lo manifestado por la parte recurrente, no parece que el artículo 5 TRLSRU reconozca la legitimación activa a la Corporación Local, Administración Pública. La parte recurrida entiende, por el contrario, que la acción pública como título legitimador de la acción en materia urbanística aparece como un derecho de los ciudadanos y no de las personas jurídico-públicas. Ni el artículo 5 ni el artículo 62 TRLSRU parecen implicar una extensión del ámbito subjetivo de la acción pública.

En términos semejantes, el artículo 19.1.h) LJCA reconoce la legitimación para el ejercicio de la acción pública a los ciudadanos y, mientras que en la redacción del artículo 125 de la Constitución se puede entender que hay una intencionada generalidad en el término «ciudadanos», que no excluye a ningún tipo de persona, no se puede considerar que ocurra eso en un precepto como el artículo 19.1 LJCA en el que, hay una elemental interpretación sistemática, que demuestra con claridad que el legislador estableció en qué supuestos quería reconocer legitimación activa a una Administración Pública para impugnar un acto o una disposición de otra Administración Pública (letras c,d,e) y que, por lo tanto, cuando en la letra h) reconoce la acción popular solo a los ciudadanos, hay una innegable intención de no reconocer esta legitimación a las Administraciones públicas.

Añade que, por otra parte, y como puso de manifiesto en el escrito de contestación a la demanda, no parece que la acción pública en materia de urbanismo pueda ser esgrimida por una Corporación Local contra un instrumento urbanístico de otra Corporación, pues esto podría constituir una vía de fraude procesal para obviar el reconocimiento de legitimación a dichas Corporaciones en el artículo 19.1.e LJCA. No parece que el artículo 62 TRLSRU esté configurando una acción pública para los supuestos en los que, al margen de aquellos en que ese planeamiento de un tercer ayuntamiento pueda afectar al ámbito de autonomía de la Corporación recurrente, tenga la Corporación legitimación para impugnarlo en «*beneficio de la comunidad*» y en «*defensa de la legalidad*», que es el verdadero fundamento de la acción pública. Supondría esto una agresión clara al principio de autonomía local y de lealtad institucional.

Una interpretación sistemática de lo anterior podría dar lugar a un escenario en el que una Comunidad Autónoma podría impugnar, en base a la acción pública, un instrumento de planificación de un ayuntamiento o una licencia municipal, ya que la normativa urbanística configura a la Administración autonómica con una condición de garante del cumplimiento de la legalidad urbanística y de los intereses de índole supramunicipal, pero en el



caso de las entidades locales la normativa urbanística solo les reconoce capacidad de intervención en lo que se refiera a su ámbito territorial. Consecuentemente, un Ayuntamiento no podrá impugnar un instrumento urbanístico de otro Ayuntamiento más allá de lo que pueda afectar a su ámbito de autonomía, es decir en los casos descritos en el artículo 19.1.e LJCA, razonamiento éste seguido por el Juzgador *a quo*.

#### QUINTO.- Precedentes jurisprudenciales.

En el auto de admisión se pone de manifiesto que la sentencia recurrida viene a contradecir lo expresado por esta Sala en la sentencia de 27 de mayo de 1998 (recurso de apelación 5868/1992), y cita también la sentencia de 31 de diciembre de 2001 (Rec. 43/2000).

En la primera de ellas el recurso de apelación se formuló contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Andalucía (Granada) de 16 de marzo de 1992, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Garrucha (Almería), contra el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería de 23 de diciembre de 1987 por el que se aprobó definitivamente el suelo urbanizable de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Mojácar (Almería). El Ayuntamiento recurrente impugnó dicho acuerdo alegando que con la clasificación de suelo urbanizable en el Sector 15, colindante con el casco urbano de Garrucha, no se respetaba una masa arbórea allí existente, que era el único pulmón y reserva forestal de Garrucha, aunque estuviera en el término municipal de Mojácar.

La Sala de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo y declaró disconforme a Derecho la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Mojácar, «*en cuanto al Sector 15 del Suelo Urbanizable en las que no se justifica el respeto integral de la masa arbórea existente*».



Nuestra sentencia de 27 de mayo de 1998 casa la sentencia de la Sala de Andalucía (Granada), por razones de fondo, pero, en lo que se refiere a la legitimación activa, en el Fundamento de Derecho Quinto hace la siguiente precisión:

*«4.ª. - El Ayuntamiento de Garrucha está legitimado para ejercitar la acción pública que existe en materia de urbanismo (art. 235 TR LS de 9 de abril de 1976), no importando, por lo tanto, que el suelo discutido no se encuentre en su término municipal y pertenezca al vecino de Mojácar, de quien es el planeamiento discutido».*

La otra sentencia que tiene en cuenta el auto de admisión, de 31 de diciembre de 2001, fue dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 43/2000, interpuesto por la Diputación Provincial de Guadalajara contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1999, que autorizó las obras del proyecto de construcción del almacén de combustible gastado de la Central Nuclear de Trillo (Guadalajara) y ordenó la iniciación del procedimiento de modificación de las Normas Subsidiarias de dicho Municipio y contra posterior Acuerdo de 29 de octubre de 1999 del mismo órgano, denegatorio del requerimiento previo formulado. La parte demandada y la codemandada -la Agrupación de Interés Económico «Central Nuclear Trillo I, A.I.E.- alegaron la falta de legitimación activa de la Diputación Provincial demandante.

En la sentencia se rechaza esta causa de inadmisibilidad:

*«TERCERO. Las partes demandadas han opuesto la falta de legitimación de la Diputación Provincial de Guadalajara. Este alegato no puede ser aceptado. La instalación de un almacén de combustible nuclear gastado en uno de sus Municipios no afecta solo a los intereses municipales sino que trasciende a los de la provincia de Guadalajara, cuyo fomento y administración corresponde a la Diputación Provincial como entidad local territorial (artículo 36.1 d) de la LRBRL). En consecuencia la Diputación se encuentra legitimada por el apartado e) del artículo 19 de la LRJCA para impugnar el acto aquí recurrido.*

*En cualquier caso la Diputación también se encuentra legitimada para el ejercicio de la acción pública. Como hemos reconocido en las sentencias de 24 Dic. 2001 (Recursos directos 347/1999 y 37/2000) y de 26 Dic. 2001 (Recurso directo 547/2000), a propósito de la*

*impugnación del mismo acuerdo de Consejo de Ministros, la acción pública del artículo 304 del TRLRS alcanza a la impugnación de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros al amparo del artículo 244.2 del TRLRS. En efecto, dicho precepto contiene una regulación que incide directamente en la normativa urbanística vigente, al imponer su modificación o revisión cuando concurren los presupuestos habilitantes que contempla dicho artículo».*

## **SEXTO.- Acción pública en materia urbanística.**

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece en su artículo 5, «Derechos del ciudadano»:

*«Todos los ciudadanos tienen derecho a:*

*f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora».*

Esta Ley contempla la acción pública en materia urbanística en su artículo 62.1:

*«Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística».*

Específicamente, y en relación con los instrumentos de ordenación territorial y ordenación y ejecución urbanística, en el artículo 64. 2 dispone:

*«Los actos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y de los de ordenación y ejecución urbanísticas, sin perjuicio de los recursos administrativos que puedan proceder, podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los términos prevenidos por su legislación reguladora».*





La acción pública está prevista en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), concretamente en el artículo 19, que dispone que «1. *Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:*

(...)

*h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes».*

Por tanto, de la lectura de las normas citadas se desprende sin ninguna dificultad que cualquier ciudadano está legitimado ante la jurisdicción contencioso-administrativa para exigir la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En el presente caso el recurso contencioso-administrativo se interpuso por una entidad local, el municipio de Oleiros, contra la aprobación definitiva de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Cambre, en el ámbito de la carretera N-VI. Se trata de municipios limítrofes.

La sentencia de la Sala de Galicia considera de aplicación la legitimación reconocida en el artículo 19. 1 e) de la Ley Jurisdiccional a las entidades locales territoriales «... *para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de ... otras Entidades locales*».

Consecuencia de lo anterior es la limitación en la sentencia al examen de aquellas cuestiones que supongan una afectación material al ejercicio de las competencias propias del Ayuntamiento demandante, y a los fines genéricos que está llamado a tutelar y cumplir en el ejercicio de esas competencias.

En el auto de admisión del recurso de casación se tienen en cuenta anteriores pronunciamientos de esta Sala.





En la primera de las sentencias citadas en el auto de admisión, la de 27 de mayo de 1998, se aplicó el artículo 235.1 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que dispone:

*«Será pública la acción para exigir ante los Organos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas».*

En esa fecha se encontraba vigente la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que no recogía la legitimación de las entidades locales territoriales de forma específica, como ahora contempla el artículo 19.1 e) de la LJCA.

Nuestra sentencia de 31 de diciembre de 2001 (Rec. 43/2000) sí aplicó el artículo 19.1 e) de la LJCA, pero consideró igualmente que la entidad local demandante estaba legitimada de conformidad con el artículo 304 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que disponía:

*«Acción pública*

*1. Será pública la acción para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas».*

Así, esta sentencia, después de declarar que la Diputación Provincial de Guadalajara se encontraba legitimada, de acuerdo con el artículo 19.1 e) de la Ley Jurisdiccional, para impugnar el acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1999, que autorizó las obras del proyecto de construcción del almacén de combustible gastado de la Central Nuclear de Trillo (Guadalajara) y ordenó la iniciación del procedimiento de modificación de las Normas Subsidiarias de dicho Municipio, añadió:



*«En cualquier caso la Diputación también se encuentra legitimada para el ejercicio de la acción pública. Como hemos reconocido en las sentencias de 24 de diciembre de 2001 (Recursos directos 347/1999 y 37/2000) y de 26 de diciembre de 2001 (Recurso directo 547/2000), a propósito de la impugnación del mismo acuerdo de Consejo de Ministros, la acción pública del artículo 304 del TRLRS alcanza a la impugnación de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros al amparo del artículo 244.2 del TRLRS. En efecto, dicho precepto contiene una regulación que incide directamente en la normativa urbanística vigente, al imponer su modificación o revisión cuando concurren los presupuestos habilitantes que contempla dicho artículo. [...]».*

El citado artículo 244.2 del TRLRS establecía:

*«Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.*

*En caso de disconformidad el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Obras Públicas y Transportes, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística».*

El supuesto examinado en esta sentencia no es, sin embargo, igual al que ahora nos ocupa, pues el Acuerdo del Consejo de Ministros incidía directamente en la ordenación urbanística de un municipio de la provincia de Guadalajara, y por ello, se admitió la legitimación de la Diputación Provincial de Guadalajara, de acuerdo con el artículo 19.1 e) de la Ley Jurisdiccional.



## OCTAVO.- La legitimación activa de las entidades públicas.

En la sentencia recurrida, y en los escritos de recurso de casación y de oposición, se citan distintas sentencias del Tribunal Constitucional sobre la acción pública.

Invoca el Ayuntamiento recurrente la STC 311/2006, de 23 de octubre de 2006, Rec. 6148/2005. En esta se reitera lo declarado en la anterior sentencia del Pleno 175/2001, de 26 de julio de 2001, Rec. 2171/1998, en cuyo fundamento de derecho Octavo se razona lo siguiente:

*«Las personas públicas son titulares, también, del derecho de acceso al proceso. El art. 24.1 CE no exige de la Ley la articulación, en todo caso, de instrumentos procesales con los que las personas públicas puedan hacer valer los intereses generales cuya satisfacción les atribuye el Ordenamiento. Dicho de otro modo, según viene declarando este Tribunal, esta vertiente del art. 24.1 CE solo tutela a las personas públicas frente a los Jueces y Tribunales, no en relación con el legislador (SSTC 197/1988, de 24 Oct., FJ 4; 29/1995, de 6 Feb., FJ 7). Corresponde a la Ley procesal determinar, entonces, los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado. Lógicamente, aquella tarea de configuración legal ha de ejercerse con sometimiento al ordenamiento constitucional, lo que impide no solo exclusiones procesales arbitrarias, sino incluso aquellas otras que, por su relevancia o extensión, pudieran hacer irreconocible el propio derecho de acceso al proceso. El alcance limitado del art. 24.1 CE en relación con las personas públicas actúa, según venimos diciendo, respecto del legislador, no en relación con el juez. Así que la interpretación judicial de las normas de acceso al proceso estará guiada, también en relación con las personas públicas, por el principio pro actione (cuando se trate de acceso a la jurisdicción) o por el canon constitucional de interdicción de la arbitrariedad, la irrazonabilidad y el error patente, cuando se trate del acceso a los recursos legales».*

De acuerdo con esta doctrina una persona pública es titular del derecho de acceso al proceso- asimilándola el TC, en este sentido, a un ciudadano- de acuerdo con lo dispuesto en la ley procesal.



La LJCA remite en el ejercicio de la acción popular a los casos expresamente previstos por las Leyes *[artículo 19.1 h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes]*.

Ahora bien, tratándose de Administraciones Públicas, concretamente, de una entidad local, no puede olvidarse su regulación específica, establecida en el artículo 63.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que dispone:

*«Están igualmente legitimadas en todo caso las entidades locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley».*

La legitimación de las entidades territoriales en los casos en que pueda afectarse a su autonomía está también reconocida en el artículo 19.1 e) de la LJCA, al que ya nos hemos referido, y que dispone que tienen legitimación *«... Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales».*

Además de esta legitimación por afectación al ámbito de autonomía municipal, una entidad local puede impugnar un acto o disposición de otra -sea limítrofe o no- en el caso de ostentar algún derecho o interés legítimo, de conformidad con el artículo 19.1 a) LJCA, concurriendo éste, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, siempre que el demandante pueda obtener un beneficio o ventaja con la estimación de sus pretensiones, o evitar un perjuicio o desventaja, más allá de la mera defensa de la legalidad.

El auto de admisión ya se refiere al tiempo transcurrido desde los anteriores pronunciamientos de esta Sala, es decir, la sentencia de 27 de mayo de 1998 (recurso de apelación 5868/1992), y la de 31 de diciembre de 2001 (Rec. 43/2000), y considera oportuno un nuevo pronunciamiento sobre la

posibilidad de la acción pública urbanística ejercitada por una administración pública frente a otra, teniendo en cuenta la normativa más reciente aplicable sobre la materia.

Por todo ello, teniendo en cuenta la normativa de aplicación a la figura de la acción pública urbanística, la regulación de la legitimación activa de las entidades locales en el artículo 19 de la LJCA y en el artículo 63.2 de la LRBRL, así como las sentencias del Tribunal Constitucional que en parte han sido transcritas, la conclusión que alcanzamos es que un municipio no tiene legitimación al amparo de la acción pública urbanística para impugnar el planeamiento de otro municipio. Específicamente, nuestra ley procesal, la LJCA, reconoce legitimación para el ejercicio de la acción popular, *en los casos expresamente previstos por las Leyes*», y no hay ninguna ley que atribuya expresamente a estas entidades territoriales locales acción pública en materia urbanística.

#### **NOVENO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.**

De acuerdo con todo lo hasta ahora razonado, y en los términos planteados en el auto de admisión, hemos de dar la siguiente respuesta:

*«1º. Un ayuntamiento está legitimado para impugnar la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por parte de otro ayuntamiento limítrofe o colindante, cuando afecte al ejercicio de las competencias o a los intereses generales del municipio impugnante.*

*2º. Los ayuntamientos no están legitimados para el ejercicio de la acción pública urbanística frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico».*

#### **DÉCIMO.- Decisión del asunto litigioso.**

Como antes se ha expuesto, la sentencia recurrida examina y resuelve las cuestiones que considera que suponen afectación material a las competencias del municipio recurrente, pero inadmite respecto de otros motivos, de carácter procedimental, o relativos a la planificación urbanística de

Cambre por entender que no asiste al Ayuntamiento de Oleiros la acción pública urbanística. No tiene en cuenta, sin embargo, que esta entidad local impugnaba el planeamiento alegando que resultaba afectada directamente, e invocando un interés general del municipio, como es el conservar lo que denominaba «pulmón verde» entre ambos municipios, en la zona afectada por la modificación del planeamiento, y se refería a criterios de ordenación compatibles con el planeamiento de municipios limítrofes, y a las Directrices de Ordenación Territorial.

La posible afectación a esos intereses generales confería al Ayuntamiento recurrente legitimación activa, no limitada al estricto cauce de la afectación de sus competencias, por lo que, de acuerdo con lo razonado en los anteriores fundamentos de derecho, y con la respuesta que hemos dado a la cuestión de interés casacional, ha lugar a estimar el presente recurso de casación y, en consecuencia, casar y anular la sentencia recurrida.

Para resolver esos motivos respecto de los que se inadmitió el recurso contencioso administrativo del que trae causa este recurso de casación es precisa la interpretación de normativa autonómica, entre otras la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia y normas concordantes y/o de desarrollo, en su caso, correspondiendo la competencia a la Sala de instancia, por lo que debemos, de conformidad con el artículo 93.1 de la LJCA, retrotraer las actuaciones para que dicha Sala, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo las restantes alegaciones impugnatorias formuladas por la parte recurrente a las que se alude en el penúltimo párrafo del fundamento quinto de la sentencia ahora anulada.

#### **DECIMOPRIMERO.- Pronunciamiento sobre costas.**

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



## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.-** Establecer la doctrina indicada en el Fundamento Quinto de esta sentencia.

**Segundo.-** Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación n.º 5738/2023, interpuesto por el Ayuntamiento de Oleiros contra la sentencia n.º 198/2023, de 28 de abril, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y, en consecuencia, casar y anular la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho.

**Tercero.-** Retrotraer las actuaciones a fin de que la Sala de instancia, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo las alegaciones impugnatorias formuladas por la parte recurrente a las que se alude en el penúltimo párrafo del fundamento quinto de la sentencia ahora anulada.

**Cuarto.-** Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.





Código Seguro de Verificación E04799402-MI:Bq4z-hGhy-jbne-qVRH-T      Puede verificar este documento en <https://www.administraciondejusticia.gob.es>

