

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: TERCERA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 15/11/2012

REC.ORDINARIO(c/a)

Recurso Núm.: 546/2010

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Votación: 13/11/2012

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Escrito por: ELC

Nota:

ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2010, POR EL QUE SE ACUERDA DENEGAR LA SOLICITUD DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA RELATIVA A LA AUTORIZACIÓN PARA CELEBRAR UNA CONSULTA POPULAR SOBRE CONSTRUCCIÓN DE UN PUERTO DEPORTIVO. ARTÍCULO 71 DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS. OBJETO DE LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES: ASUNTOS DE LA COMPETENCIA PROPIA MUNICIPAL Y DE CARÁCTER LOCAL. ARTÍCULO 25 DE LA LBRL: COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN MATERIAS DE SEGURIDAD EN LUGARES PÚBLICOS Y ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

REC.ORDINARIO(c/a) Num.: 546/2010

Votación: 13/11/2012

Ponente Excmo. Sr. D.: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Pedro José Yagüe Gil

Magistrados:

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D^a. María Isabel Perelló Doménech

En la Villa de Madrid, a quince de Noviembre de dos mil doce.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 2/546/2010, interpuesto por la Procuradora Doña María del Carmen Hijosa Martínez, en representación del AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES, con asistencia de

Letrado, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, por el que se acuerda denegar la solicitud del citado Ayuntamiento de la Comunidad Autónoma de Cantabria relativa a la autorización para celebrar una consulta popular sobre construcción de un Puerto Deportivo, al no concurrir los requisitos de fondo exigidos por el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local, en tanto no se trata de un asunto de competencia propia municipal. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado, y el GOBIERNO DE CANTABRIA, representado y defendido por el Letrado de los Servicios Jurídicos del mismo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES, interpuso ante esta Sala, con fecha 3 de diciembre de 2010, recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 2/546/2010, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, por el que se acuerda denegar la solicitud del citado Ayuntamiento de la Comunidad Autónoma de Cantabria relativa a la autorización para celebrar una consulta popular sobre construcción de un Puerto Deportivo, al no concurrir los requisitos de fondo exigidos por el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local, en tanto no se trata de un asunto de competencia propia municipal.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda, presentado el 5 de abril de 2011, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que, presentado este escrito con los documentos que se aportan y el expediente administrativo que se devuelve, se digne admitirlos, tenga

por formalizada la demanda y, en su virtud, seguidos los trámites procedentes, dicte sentencia en la que, previa estimación de esta demanda, acuerde:

1) La revocación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, aquí impugnado, por no ser conforme a Derecho.

2) Autorizar al Ayuntamiento de Castro-Urdiales a celebrar una consulta popular en el Municipio sobre la construcción del puerto deportivo que se incluye en el Proyecto de Fachada Marítimo Terrestre del Puerto de Castro-Urdiales y ordenación de la Dársena.

3) Los demás pronunciamientos que en Derecho procedan

Por Primer Otrosí solicita el recibimiento de este recurso a prueba.

Por Segundo Otrosí solicita conclusiones.

Por Tercero Otrosí manifiesta que la cuantía del presente recurso es indeterminada.».

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado el 30 de mayo de 2011, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que habiendo por presentado este escrito con sus copias se sirva admitirlo y tener por cumplido los trámites conferidos y, previos los que sean procedentes, dictar sentencia desestimando el recurso.

Por Otrosí manifiesta que la cuantía del recurso se considera indeterminada.».

CUARTO.- El Letrado del GOBIERNO DE CANTABRIA contestó a la demanda por escrito presentado el 7 de septiembre de 2011, en el que alegó, asimismo, los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que, teniendo por presentado este escrito con sus copias, se digne admitirlo, tenga por contestada la demanda y devuelto el expediente administrativo y, previos los trámites legales, dicte en su día sentencia por

la que se desestime el recurso interpuesto y declare ajustado a Derecho el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010 por el que se deniega la solicitud del Ayuntamiento de Castro Urdiales para la celebración de una consulta popular sobre la construcción de un puerto deportivo en la Bahía de Castro Urdiales.».

QUINTO.- Por Decreto de fecha 16 de septiembre de 2011, se acuerda fijar la cuantía del presente recurso en indeterminada.

SEXTO.- Por Auto de 7 de octubre de 2011 se acuerda recibir a prueba el recurso por plazo de quince días para proponer y treinta para practicas, plazos comunes a las partes, emplazándolas para que formulen por escrito los medios de prueba de que intenten valerse.

SÉPTIMO.- Practicadas la pruebas propuestas y admitidas, por diligencia de ordenación de 24 de febrero de 2012, se declara terminado y concluso el periodo de proposición y práctica de prueba concedido; unir las practicadas a los autos; y, no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concede a la representación procesal del actor el plazo de diez días a fin de que presente escrito de conclusiones, evacuándose dicho trámite por la Procuradora Doña María del Carmen Hijosa Martínez, por escrito presentado el 12 de marzo de 2012, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que, presentado este escrito en tiempo y forma, se digne admitirlo, tenga por evacuado el trámite de conclusiones de esta parte actora y, en su virtud, dicte sentencia conforme se pide en el suplico de la demanda.».

OCTAVO.- Por diligencia de ordenación de 22 de marzo de 2012, se acordó otorgar el plazo de diez días a las partes comparecidas como recurridas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y el GOBIERNO DE CANTABRIA) para

que presenten sus conclusiones, evacuándose dicho trámite con el siguiente resultado:

1º.- El Abogado del Estado, por escrito presentado el 27 de marzo de 2012, expuso las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

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

2º.- El Letrado del Gobierno de Cantabria, por escrito presentado el 28 de marzo de 2012, expuso, asimismo, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que teniendo por presentado este escrito con sus copias se sirva admitirlo, tener por evacuado el trámite previsto en el artículo 64 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y por efectuadas las consideraciones que anteceden, a los efectos oportunos.»

NOVENO.- Por providencia de 13 de julio de 2012 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 13 de noviembre de 2012, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT**, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

El presente recurso contencioso-administrativo que enjuicamos, se interpone por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES (CANTABRIA) contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, por el que se deniega al Ayuntamiento de Castro-Urdiales la autorización para celebrar una consulta popular sobre construcción de un Puerto Deportivo.

El Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido fundamenta la decisión de que no procede autorizar la celebración de la consulta popular solicitada, con base en que no concurren los requisitos de fondo exigidos por el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en concreto, pues «no se trata de una competencia propia municipal, de acuerdo con lo previsto en los artículos 149.1.20ª y 148.1.6ª de la Constitución española, el artículo 24.8 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Cantabria, y los artículos 1 y 2.4 de la Ley 5/2004, de 16 de noviembre, por la que se regulan los Puertos de Cantabria».

Las pretensiones deducidas por el Ayuntamiento de Castro-Urdiales, consistentes en que se revoque el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, por no ser conforme a Derecho, y se autorice al Ayuntamiento a celebrar una consulta popular en el municipio sobre la construcción del puerto deportivo, se basan, sustancialmente, en el argumento de que dicha obra, que trae causa del «Proyecto de Fachada Marítimo Terrestre del Puerto de Castro-Urdiales y Ordenación de la Dársena», promovido por la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se pretende ejecutar en el espacio de la Bahía de Castro-Urdiales, comprendido entre el dique rompeolas o dársena exterior de la Bahía y el Paseo Marítimo, por lo que alterará gravemente el paisaje y el medioambiente de la Bahía de Castro-Urdiales, y afectará a la configuración urbanística de la Villa de Castro-Urdiales.

Se aduce que la construcción del Puerto deportivo proyectado es un asunto de competencia compartida entre la Comunidad Autónoma de Cantabria y el Ayuntamiento de Castro-Urdiales, por lo que concurren los presupuestos exigidos en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las

Bases del Régimen Local, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo formulada en la sentencia de 23 de septiembre de 2008, pues no puede sostenerse que la reordenación de la Fachada Marítimo Terrestre del Puerto de Castro-Urdiales sea un asunto de interés exclusivo de la Comunidad Autónoma, ya que interesa a competencias y funciones atribuidas al municipio en materia de seguridad ciudadana, ordenación del tráfico de vehículos, protección civil, ordenación, gestión y disciplina urbanística, suministro de agua y alumbrado público, recogida de residuos urbanos, salubridad pública y asistencia en caso de emergencia al personal de las embarcaciones.

Se arguye que la primacía municipal en la configuración de la ciudad se reconoce en la sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril, y, específicamente, en el artículo 5 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y el artículo 17.2 de la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria.

SEGUNDO.- Sobre el marco jurídico de las consultas populares de ámbito local.

El régimen jurídico de las consultas populares de ámbito municipal se establece en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a cuyo tenor:

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

La decisión del Consejo de Ministros de autorizar o denegar la convocatoria de una consulta popular municipal se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un acto de control de que la solicitud se ajuste a los

requisitos legalmente previstos de naturaleza procedimental y material. En aras de preservar el adecuado equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa se exige que la consulta sea a iniciativa del Alcalde, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación municipal. El objeto de la consulta popular debe referirse a asuntos relativos a la acción del gobierno local, de carácter local, que versen sobre materias de competencia propia municipal, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, excluyéndose, en todo caso, los asuntos relativos a la Hacienda Local.

Al respecto, en la sentencia de esta Sala de 17 de febrero de 2000 (RCA 404/1998), manifestamos:

«Hay que destacar, ante todo, que dichos requisitos son concurrentes y, dados los términos en que se formulan, revelan un designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva. La consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de "carácter local", por un lado, y que respecto de ellos el Municipio tenga "competencias propias", por otro. La demanda insiste en que se trata de una cuestión que "afecta a los intereses de los vecinos de Algeciras", y a ello nada habría que oponer, en principio: pero lo decisivo, a los efectos del litigio, no es sólo que exista aquel interés sino que el "asunto" (por emplear la expresión utilizada en el artículo 71 de la Ley de Régimen Local) que lo genera sea, ante todo, de "carácter local"».

El presupuesto de que la consulta popular se refiera a «asuntos de la competencia propia municipal» alude a aquellas competencias específicas enunciadas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que el municipio ejerce, en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, con plena capacidad de decisión, es decir, bajo su responsabilidad, de forma libre y autónoma, no condicionadas a controles de oportunidad.

En este sentido, cabe recordar la doctrina jurisprudencial formulada en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (RCA 474/2006), en que sostuvimos que la lectura armonizadora de los artículos 1, 18.1 f) y 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, permite determinar que el concepto de competencias propias municipales, en cuyo ejercicio, los municipios, para preservar la garantía constitucional del principio de autonomía local, tienen la capacidad efectiva de ordenación y gestión y de promover las iniciativas que se consideren pertinentes dentro del marco legal, se corresponde con las atribuciones o el núcleo de competencias básicas encomendadas por la Ley a dichas Entidades locales, lo que no impide que, por la naturaleza de la materia o por su extensión, su titularidad o ejercicio sea concurrente con las competencias de planificación atribuidas a autoridades regionales o autonómicas, puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas, de modo que quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aún teniendo un carácter local y tratar de una materia que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, afecten a competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas o a aquellas competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuidas por delegación a los Entes locales.

Asimismo, antes de abordar los concretos motivos de impugnación articulados contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, procede que signifiquemos que las consultas populares de ámbito municipal o local tienen un régimen jurídico diferenciado de las modalidades de referéndum a que alude el artículo 92 de la Constitución, como ya expusimos en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (RCA 474/2006).

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

«El artículo 92.1 de la Constitución permite que las decisiones políticas de especial trascendencia puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, debiendo ser una ley orgánica la que

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

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

«[...] El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación “que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3). Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación “del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente”, que lo ha formalizado como “un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos” (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE). Las formas de participación no reconducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE son “formas de participación que difieren [de aquéllas] no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad -art. 9.3 CE- y del derecho de igualdad -art. 14 CE-). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del

derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 C.E. se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general” (STC 119/1995, FJ 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral.

[...]

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

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

La negativa del Consejo de Ministros a autorizar la convocatoria de una consulta popular local promovida por el AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES (CANTABRIA), referida a la construcción de un puerto deportivo, se fundamenta, como hemos expuesto, en que no concurre el requisito de que el asunto sobre el que versa la consulta fuera de la «competencia propia municipal» establecido en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El recurso contencioso-administrativo interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES debe ser estimado, pues consideramos que procede declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, ya que se sustenta en una interpretación excesivamente restrictiva del

artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, desvinculada de lo dispuesto en los artículos 23, 137 y 140 de la Constitución, en cuanto que estimamos que identifica indebidamente el concepto de «asuntos de la competencia propia municipal», a que alude dicha disposición legal, con «asuntos de la competencia exclusiva del municipio», excluyendo aquellos asuntos en que por atribución de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local o de la legislación sectorial del Estado o de las Comunidades Autónomas, los municipios ejercen competencias relacionadas con la ordenación del espacio físico de su territorio de forma concurrente con otras Administraciones públicas.

Al respecto, cabe referir que el Tribunal Constitucional en la sentencia 40/1998, de 14 de febrero, enjuiciando la constitucionalidad de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado, ha subrayado que «el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia en un mismo espacio físico», de aquí que «venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuanto, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico».

En esta misma sentencia constitucional se afirma, en relación con la delimitación de la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general del artículo 149.1.20ª CE, que invoca el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010 recurrido, que «debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo, es también claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que "la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto, la competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad

consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial".».

En relación con la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de puertos deportivos, a que alude el artículo 148.1.6ª de la Constitución, también referido en el Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido, para rechazar que se trate de una competencia propia municipal, de la sentencia constitucional 193/1998, de 1 de octubre, se desprende que la «indudable competencia autonómica» en esta materia no aboca a una desnaturalización de las competencias del Estado o de los municipios en relación con la titularidad demanial o las actividades y servicios náutico-deportivas o comerciales que se desarrollen en el espacio portuario.

En este sentido, en orden a determinar el alcance de la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y municipios en materia de puertos deportivos, cabe poner de relieve que en la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, por la que se regulan los Puertos de Cantabria, se prevén específicamente los mecanismos de coordinación y cooperación entre la Comunidad Autónoma de Cantabria y los municipios afectados por la construcción de puertos e instalaciones portuarias de titularidad de la Comunidad Autónoma, que comporta la iniciación del procedimiento de revisión o modificación del planeamiento urbanístico, estableciendo la participación del Ayuntamiento antes de la iniciación de las obras de ejecución proyectadas, que deberá emitir un informe, que, en el caso de que fuere desfavorable, aboca la competencia al Gobierno de Cantabria, que resolverá definitivamente.

El artículo 17.2 de la Ley de Puertos de Cantabria delimita las relaciones entre las prescripciones del Plan de Puertos de Cantabria y los instrumentos de ordenación urbanística municipal, en los siguientes términos:

«El Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias prevalecerá sobre la ordenación urbanística municipal en los aspectos relativos a la protección del dominio portuario, elección de emplazamiento y sistema de comunicaciones.»

El alcance de la competencia de los municipios en materia de ordenación urbanística, que justifica, en su caso, la intervención de otras Administraciones Públicas, se precisa en la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2004, de 13 de abril, en los siguientes términos:

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

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

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

Por ello, conforme a la doctrina constitucional expuesta, consideramos que el objeto de la consulta municipal promovida por el Ayuntamiento de Castro-Urdiales, en razón de la singularidad del emplazamiento elegido para ejecutar el puerto deportivo, en la bahía de la ciudad, que comporta remodelar la fachada marítimo-terrestre, y que forma parte del entramado urbano existente entre el Paseo Marítimo y el Malecón, y que puede calificarse funcionalmente de equipamiento local, atendiendo a las características que se revelan en el informe del Director de Puertos de Cantabria de 9 de febrero de 2012, incorporado al ramo de prueba de las presentes actuaciones, entendemos que quedan afectadas directamente competencias propias del municipio en materia de seguridad en lugares públicos y en materia de ordenación urbanística, enunciadas en el artículo 25.2 a) y d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por lo que resulta procedente la convocatoria de la consulta propuesta, con la finalidad de que el Ayuntamiento cuente con la opinión de los vecinos, que puede ser determinante en la emisión del informe que exige el artículo 15.2 de la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria.

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

En consecuencia con lo razonado, al no cuestionarse que el asunto objeto de la consulta menoscabe las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio ni las potestades de construcción de puertos deportivos y de planificación urbanística atribuidas a la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ni que resulte contrario al ordenamiento

jurídico, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES (CANTABRIA) y declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, que denegó la autorización para celebrar una consulta popular referida a la construcción del puerto deportivo, reconociendo la pretensión de convocatoria y celebración de la referida consulta popular local en los términos fundamentados.

CUARTO.- Sobre las costas procesales.

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

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

F A L L A M O S

Primero.- Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE CASTRO-URDIALES (CANTABRIA), debiendo declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, por el que se deniega al Ayuntamiento de Castro-Urdiales la preceptiva autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la construcción del puerto deportivo del municipio, por no ser conforme a Derecho, reconociéndose la pretensión de convocatoria y celebración de la referida consulta popular local en los términos fundamentados.

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

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- Pedro José Yagüe Gil.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.- Eduardo Espín Templado.- José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.- María Isabel Perelló Doménech.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Aurelia Lorente Lamarca.- Firmado.