

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL ARTICULO 180 DE LA LEY DEL SUELO

Por

PEDRO MARÍA LARUMBE BIURRUN

SUMARIO: I. Introducción: Sometimiento a previa licencia municipal de actos relacionados en el artículo 178 de la Ley del Suelo promovidos por el Estado u otros entes públicos.—II. Breve referencia al régimen especial del artículo 180.2.º de la Ley del Suelo.—III. Competencias municipales de suspensión de obras realizadas por el Estado u otros entes públicos en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento. Referencia a las obras denominadas de «Defensa Nacional».—Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN: SOMETIMIENTO A PREVIA LICENCIA MUNICIPAL DE ACTOS RELACIONADOS EN EL ARTÍCULO 178 DE LA LEY DEL SUELO PROMOVIDOS POR EL ESTADO U OTROS ENTES PÚBLICOS

La doctrina jurídica, de manera unánime, ha enfatizado sobre el cambio operado en la vigente legislación urbanística, en relación con la precedente, respecto al sometimiento del Estado y demás entes públicos (no sólo que administren bienes estatales, sino Comunidades Autónomas y sus entes adscritos) al régimen de las licencias municipales de edificación o de uso del suelo. Es sobradamente sabido que tales licencias implican un control objetivo de la legalidad urbanística con referencia a los actos de edificación y uso del suelo previstos en el artículo 178 de la Ley del Suelo (texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). En el citado precepto no se establece excepción alguna, por lo que, tanto los particulares como los entes públicos, quedan sujetos a sus determinaciones, si bien, para los últimos, el artículo 180 del mismo texto legal dispone un sistema autorizatorio especial, y un régimen particular para las actuaciones urbanísticas ilegales de los entes públicos que se distingue del general previsto en los artículos 184 y 185.

En la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 —siguiendo en buena medida las pautas establecidas por el Reglamento de Obras, Servi-

cios y Bienes Municipales de Calvo Sotelo, cuyo artículo 57 dispensaba a la Administración del Estado de la previa licencia urbanística que se suplía por la simple comunicación al Ayuntamiento de la realización material de las obras—, su artículo 167 determinaba que los actos sometidos a previa licencia, según el artículo 165 de la misma Ley, cuando se proyectaren por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo debía poner en previo conocimiento del Ayuntamiento correspondiente, el cual sólo podría notificarle la conformidad o disconformidad con los Planes de ordenación. En el caso de que el ente local manifestara su disconformidad, la ejecución del proyecto debía ser sometido a la decisión del Consejo de Ministros. En consecuencia, el Estado quedaba excusado de la petición de licencia al Ayuntamiento, cuyo municipio quedaba afectado por la actuación proyectada por aquél. Este régimen privilegiado va a ser enervado a partir de la nueva Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975.

No resulta ocioso recordar los debates que se produjeron en la Comisión de Vivienda de las Cortes con ocasión de la discusión del artículo 167 de la Ley de 2 de mayo de 1975, actual artículo 180 de su texto refundido.

La Ponencia presentó un texto original en el que se imponía a los entes públicos la obligación de solicitar de los Ayuntamientos la preceptiva licencia de obras, estableciendo un régimen particular para el caso de obras relativas a la Defensa, constituyendo este supuesto una verdadera excepción dentro de un sistema, a su vez, excepcional. ¿Cómo se justificó tal extremo? Parece conveniente, al objeto de este comentario, traer a colación varias intervenciones de algunos procuradores (1), que partiendo del principio de la exigencia obligatoria de licencia para todas las obras que hubiera de realizar el Estado, lo excluían en el supuesto de obras de defensa. Así, el procurador LACALLE LARRAGA dijo (2):

«... Ahora bien, en los casos de la defensa nacional por razón de la urgencia de la obra y de la trascendencia de la misma, así como del secreto que en muchos casos debe rodear a los que se relacionan con estas obras,

(1) Estas citas se han extraído de los números 462 y 463 y del «Diario de Sesiones de las Comisiones de las Cortes Españolas». Comisión de la Vivienda. Sesiones números 30 y 31, correspondientes a los días 25 y 26 de febrero de 1975.

(2) Texto citado, pp. 49 y 50 del número 462 del «Diario de Sesiones de la Comisión de Vivienda» (25-2-75).

puede ser necesario y conveniente que no se pida la licencia para que no se pierda tiempo en comenzar las obras. Pero estos casos deben ser, por lo general, extremos, por razón de la urgencia y de la trascendencia. También es verdad que estos casos puede decirse que son conocidos, antes que por nadie, por el Gobierno en Pleno, y no ya por el titular del Ministerio militar que corresponda. Y en el caso de que no sea conocido más que por ese Ministerio, inmediatamente se puede poner en conocimiento del titular del Ministerio de la Vivienda, y, en plazo muy breve, dar cuenta al Consejo de Ministros en pleno.

Por consiguiente, creo que cabría matizar la solución de este problema sólo para estos casos de urgencia y de trascendencia, para que los obras se comiencen en el momento en que el Gobierno decida, sin necesidad de pedir la licencia al Ayuntamiento. Porque una obra de esta trascendencia no se decide, como otra cualquiera, en el transcurso del desarrollo de obras previstas en un presupuesto. En el momento en que el Gobierno lo ha decidido, se comienza la obra y se comunica al Ayuntamiento, a través del Ministerio de la Gobernación, que la obra que se va a empezar en tal sitio se va a realizar sin licencia, y que no se pongan obstáculos ni se suspenda, llevando, además, como consecuencia, que si esto afecta a los Planes que estaban previstos, se aplique el contenido del punto 2 de este artículo, es decir, que si tomada la determinación por el Consejo de Ministros hace falta modificar los Planes urbanísticos, se modifican, y nada más...»

Por su parte, el procurador señor BECERRA LAGO manifestó (3) que «en el caso militar no se debe precisar ese permiso, porque para pedirlo hacen falta unos planos y unos conocimientos que, por tratarse de Defensa Nacional, no se deben llevar a la luz pública».

(3) *Idem*, p. 50 del número 462 del «Diario de Sesiones de la Comisión de Vivienda» (25-2-77).

Ante estas observaciones, la Ponencia (señor LEJARRETA ALLENDE) manifestó que (4):

«... La Ponencia, reconsideradas todas las intervenciones, como una primera exposición, manifiesta que participa de la idea de que en general es cierto que se debe exigir la licencia, y que en ese supuesto, sin tener una redacción definitiva, en el número 1 se exigiría con carácter general la licencia para los órganos del Estado y las entidades de derecho público.

En el número 2 se recogería este sistema de comunicación y de manifestar la conformidad o disconformidad para aquellos casos en que existan razones de urgencia o de excepcional interés público. En este caso, la comunicación se haría directamente por el propio ministro al Ayuntamiento interesado, y seguiría el procedimiento que se prevé de manifestar la conformidad y, en su caso, seguir el trámite del Consejo de Ministros.

Sobre el número 3, la Ponencia opina que se debe mantener, porque en materia de disciplina urbanística, no solamente es importante establecer los requisitos que se deben exigir para la construcción y la edificación, sino que también es muy importante prever los instrumentos de reacción cuando está indisciplina se produce, ya que en muchísimos casos, unas veces por negligencia y otras por desconocimiento, se cometen estas infracciones, y habrá que darle una redacción, si se quiere, más vigorosa a favor de las Corporaciones locales en el sentido de que puedan suspender estos actos cuando se realizan sin licencia, incluso en los supuestos de excepcional urgencia o trascendencia pública, cuando no se hubiera hecho la primera consulta a que se refiere el número 1.

Finalmente, por lo que se refiere a la intervención del señor Lacalle, creo que recogeríamos el espíritu de su enmienda diciendo que se exceptuarán de estas suspensiones cuando afecten de forma directa a la defensa

(4) *Idem*, p. 2 del número 463 del «Diario de Sesiones de la Comisión de Vivienda» (26-2-75).

nacional, para evitar los supuestos de que meras cooperativas de viviendas u obras que no tengan esta afección plena y directa a la defensa nacional se puedan acoger a esta excepción del último párrafo del número 3...»

Tras una serie de intervenciones, que, para no alargarnos innecesariamente, omitimos, la Ponencia mantuvo los criterios siguientes (5):

«... En el orden de objeciones, pues las demás intervenciones han sido para manifestar la conformidad con la posición de la Ponencia, están las de los señores HENRÍQUEZ y SÁNCHEZ-CAÑETE.

El señor HENRÍQUEZ sigue insistiendo en que solamente puedan estar exceptuados de la licencia los órganos del Estado. *En la nueva redacción que se da la licencia se exige con carácter general a todos, a los órganos del Estado y a las entidades de derecho público, y solamente se exceptúan en el supuesto de que existan razones de urgencia o excepcional interés público. En este caso, quien tendrá que solicitarlo es el ministro titular del Departamento, con lo cual dicho está que quedará reducido exclusivamente el régimen excepcional para los órganos del Estado.*

En cuanto a la segunda objeción formulada, si se produce el derecho a la indemnización, que indudablemente se producirá por el juego de los otros artículos que forman parte de esta Ley, ya que si se modifica el Plan antes de que termine el período de vigencia y existe perjuicio real hay derecho a indemnización, *es lógico que quien tiene el beneficio tenga la carga. Aunque no lo digamos, las Corporaciones locales pueden exigir perfectamente al Ministerio correspondiente, si existen daños, que indemnice a estos particulares.*

En tercer lugar, en cuanto a que en casos en que existan razones de urgencia la *modificación del planeamiento*, no del Plan, sino del planeamiento general, sea

(5) *Idem*, pp. 4 y 5 del número 463 del «Diario de Sesiones de la Comisión de Vivienda» (26-2-75).

previa a la ejecución del proyecto, se deduce del actual contexto del propio artículo, que dice: "el Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y en este caso ordenará, si fuere necesario, *la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del Plan, conforme a la tramitación establecida, etc.*", y *hasta que éste no sea firme es totalmente inexorable que no se podrá ejecutar el proyecto*, porque si realmente existiesen razones de urgencia estaríamos en el caso previsto en el mismo número, pero en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al señor SÁNCHEZ-CANETE, quiero manifestarle que, en realidad, si la Ponencia quiere mantener este texto del número 3 es precisamente para reforzar la actuación de las Corporaciones locales, para que por un temor reverencial, no queden sin cumplimiento las normas urbanísticas por haber actuado un órgano del Estado sin licencia o consulta previa cuando existan razones de urgencia. Queremos reforzarlo mediante un precepto, que además es imperativo: acordará la suspensión. Es decir, que creo que va a favor de corriente de mantener la competencia urbanística de las Corporaciones locales. Por esta razón la Ponencia insiste en mantenerlo. No quiero repetir lo que he dicho en la primera intervención, y es que en materia de urbanismo, tan importante como prever la conducta normal es que esté prevista la conducta anormal. Para ello es preciso que los medios de reacción, como decía antes, estén contenidos en la ley, sean taxativos en forma que no pueda tener duda ninguna Corporación, ningún alcalde, ningún gobernador que tenga que intervenir en esta materia.

El texto que se propone, con permiso de la Presidencia, para que lo puedan conocer los señores procuradores, es el siguiente: "Artículo 167.1. Los actos relacionados con el artículo 165 que se promuevan por órganos del Estado o entidades de derecho público que administren bienes estatáales, estarán igualmente sujetos a licencia municipal.

2. 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 la Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de 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 esta ley.

3. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiese llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento que se establece en el número anterior, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al ministro de la Vivienda a los efectos prevenidos en el mismo.

Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros previa propuesta del ministro de la Vivienda a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio militar afectado o Alto Estado Mayor, caso de afectar a más de un Ministerio militar”.

Este es el texto...»

Finalmente, la Ponencia mantuvo el texto definitivo del párrafo tercero del artículo 167 de la Ley del Suelo (180 del texto refundido) y que se justificó, en palabras del señor LEJARRETA ALLENDE, de la manera siguiente (6):

(6) *Idem*, p. 7 del número 463 del «Diario de Sesiones de la Comisión de Vivienda» (26-2-75).

«... En cuanto a la observación del señor MARCO TABAR, apoyada por el señor DÍAZ DE BUSTAMANTE, que desean el uso del verbo en forma imperativa, hay que tener en cuenta que realmente habrá casos en que proceda la legalización de estas licencias, cuando examinadas las obras por el Ayuntamiento se compruebe que no se comete ninguna infracción urbanística. Para estos casos no habrá suspensión y, por lo tanto, no se puede poner "deberá", máxime tratándose de obras que, por realizarlas el Estado o entidades públicas, tendrán un interés público o una función social. Con el verbo "podrá" se deja a los Ayuntamientos la posibilidad de suspender, pero no siempre necesariamente.

Por lo que se refiere a la frase "en todo caso", lo que se quiere expresar no es que haya varios supuestos, sino que (siempre y en todo momento) el Ayuntamiento podrá suspender las obras cuando se hayan incumplido los condicionantes anteriores, o sea, cuando falte o no se haya solicitado la licencia.

En cuanto a la observación del señor LACALLE, entendemos que desde un punto de vista formal será la Presidencia del Gobierno la que presente el informe ante el Consejo de Ministros, pero siempre será necesario que haya informado antes el Ministerio militar afectado o el Alto Estado Mayor, cuando afecte a más de un Ministerio militar.

Por esto nos permitimos mantener el texto que hemos leído anteriormente.

Por consiguiente, el número 3 del artículo 167 diría así: "El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento que se establece en el número anterior, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de la Vivienda a los efectos prevenidos en el mismo.

Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspen-

sión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros previa propuesta del ministro de la Vivienda a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio militar afectado o Alto Estado Mayor, caso de afectar a más de un Ministerio militar".»

Tras esta intervención, el vicepresidente de la Comisión, con el asentimiento de los procuradores, declaró aprobado el número 3 y con él todo el artículo 167 de la Ley del Suelo.

En términos generales, puede precisarse que el artículo 180 de la Ley del Suelo somete al Estado y a las entidades públicas a la petición de licencia municipal para los actos enumerados en el artículo 178, estableciendo un régimen especial para determinados supuestos tasados que, a su vez, contiene excepciones. Se trata de una fórmula más municipalista —permítaseme la expresión— que la francesa, cuyo ordenamiento jurídico-urbanístico privilegia a la Administración estatal en los diferentes supuestos de actos sometidos a licencia. En tal sentido, los artículos 421 de la Ley francesa número 76/1285, de 31 de diciembre de 1976 —reformada por la Ley 79/1150, de 29 de diciembre de 1979— y de su Reglamento, establecen que si bien la licencia de construcción (*permis de construire*) es competencia del alcalde, para una serie de casos (entre los que destacan las obras realizadas por cuenta del Estado, del departamento, de los establecimientos públicos o de los concesionarios de servicios públicos del Estado o del departamento) la competencia corresponde al prefecto (7).

(7) Entre la abundante bibliografía francesa, sobre la licencia de construcción, se deben citar las siguientes obras:

BASCHWITZ: *L'urbanisme et l'aménagement foncier*, 1973; BASCHWITZ: *Modification au régime du permis de construire: Titre 2 de la loi du 16 juill. 1971*, Rép. Defrénois, 1972, art. 30052; BASCHWITZ: *Modification de la réglementation du permis de construire et du certificat d'urbanisme*, Rép. Defrénois, 1974, art. 30570; FAGNOT: *Les problèmes posés par le permis de construire et la jurisprudence administrative*, «Administration», número 60, p. 31; FAU ET DEBEAURIN: *Legislation et réglementation nouvelle du permis de construire*, «Ann. loyers, 1964», suppl. 4.º trimestre; FORGET: *Le permis de construire*, 1978; GILLI: «Le contrôle juridictionnel du permis de construire-Incertitudes et remèdes», *Mélanges Walline*, 1974, II, p. 467; GILLI ET CHARLES: *Grands arrêts du droit de l'urbanisme*, 1981, números 19 s.; JACQUIGNON ET DANAN: *Le droit de l'urbanisme*, 1978, núms. 205 s.; M. A. LATOURNERIE: *Réflexions sur l'évolution récente du permis de construire*, y Doc. Cons. d'Et., 1970, 27; M. A. LATOURNERIE: *Urbanisme et expropriation*, páginas 99 y s.; LIET-VEAUX: *L'extension des contrôles exercés par le permis de construire: application dans le temps de la réforme de 31 déc. 1976*, Gaz. Pal., 1977, 1. Doctr., 167; LIET-VEAUX: *Permis de construire*, Juriscl. adm., fasc. 450-1 a 452;

Para establecer concretamente las actividades que realizan los entes públicos de acuerdo con los actos sometidos a licencia municipal, según determina el artículo 178 de la Ley del Suelo, la doctrina (8), partiendo del principio general de total sujeción a la misma, sin excepción, ha delimitado los siguientes casos:

A) Actividades que no constituyen ejecución de grandes planes sectoriales. En estos supuestos, la obligación de obtener licencia es incuestionable, distinguiendo entre actuación de los entes públicos como cualquier particular y actuaciones con finalidad pública, en cuyo caso es de plena aplicación el régimen especial del artículo 188 de la Ley del Suelo.

B) Actividades que constituyen ejecución de grandes planes sectoriales, en ejercicio de competencias según la legislación aplicable en virtud de la materia.

En este ámbito, la doctrina ha partido de la distinción entre ordenación del territorio y urbanismo, para sostener que por tratarse de actos encuadrados en la ordenación territorial no es procedente su sometimiento a la obtención de licencia municipal, por afectar a varios municipios, comarcas, regiones, etc.

A la luz de esta distinción, parece conveniente establecer que, como regla general para todos los actos enumerados en el artículo 178 de la Ley del Suelo, el Estado y los entes públicos deben obte-

LORTHE: *La réforme du permis de construire et du certificat de conformité*, AJPI, 1978, 543; MINVIELLE: *Le permis de construire*, 1947; Musso: *L'évolution de la jurisprudence et de la législation du permis de construire*, «REDI», 1967, núm. 23; RICARD: *La pratique du permis de construire et des autorisations spéciales*, 1978; ROSSOLLION: *Le nouveau régime du permis de construire*, AJPI, 1969, 4; ROSSILLION: *La nouvelle réglementation sur le permis de construire et le certificat de conformité*, AJPI, 1970, 647; SAVY: *Permis de construire et légalité*, D. 1975, Chron, 63; TIRARD: *Le permis de construire*, «REDI», 1966, núm. 22, p. 1315; TIRARD: *La mise en application de la réforme du permis de construire par la circulaire du 8 mai 1968*, «REDI», 1968, núm. 30, p. 1692; VIGIER ET RIBAT: *Le permis de construire*, 1960; LIET-VERAUX: *Le permis de construire au fil de l'eau...*, D. 1979, Chron, 260; SAVY: *Droit de l'urbanisme*, 1981, p. 519; JÉGOUZO ET PITTARD: *Le droit de l'urbanisme*, 1980, núm. 247 s.; DANAN, FORGET, MOREL ET VIDAL: *Procédures et institutions d'aménagement et d'urbanisme*, 1978, vol. 1, p. 67.

(8) Así CLAVERO ARÉVALO, en *El Nuevo régimen de Licencias de Urbanismo*, Editorial Civitas, Madrid, 1976; GÓMEZ-FERRER, en *Algunos problemas en materia de licencias municipales*, en «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 70, pp. 61 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, en *Las Licencias de Urbanismo*, Ed. Abella, Madrid, 1978, y *Comentarios a la Ley del Suelo*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, etc.

ner licencia municipal, sin distinción del régimen común establecido para cualquier sujeto de Derecho, y, únicamente, en aquellos supuestos en los que tales entes de Derecho público desarrollen actuaciones con finalidad pública que no impliquen ejecución de grandes planes sectoriales —porque en el caso de que así fuera no resulta procedente la licencia municipal— tendrán virtualidad las reglas especiales que determina el artículo 180 de la Ley del Suelo, y, en desarrollo de este precepto, los artículos 7.º a 9.º del Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto número 2187/1978, de 23 de junio). La extensión de la regla general a muchas actuaciones urbanísticas de los entes públicos viene auspiciada en la actualidad, no sólo por lo preceptuado en los artículos 57.1 y concordantes de la Ley del Suelo que determinan que los particulares y la Administración quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre ordenación urbana, así como a los planes existentes, sino por los imperativos constitucionales concretados en los artículos 9.º1 y 103.1.

Otro tema importante, relacionado con lo anterior y que para no extendernos lo estudiaremos en una próxima ocasión, es el de la exención del pago de tasas por otorgamiento de la licencia municipal en los supuestos del artículo 180 L. S., sobre el que ya existen pronunciamientos jurisprudenciales como el de la sentencia de 3 de diciembre de 1982 (Sala 3.ª Ponente: Ruiz Jarabo. *Aranzadi* núm. 7.774).

II. BREVE REFERENCIA AL RÉGIMEN ESPECIAL DEL ARTÍCULO 180.2 DE LA LEY DEL SUELO

Como han señalado GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALONSO (9), los actos de edificación o uso del suelo promovidos por órganos del Estado o entidades públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 180 de la Ley del Suelo y 7.º de su Reglamento de Disciplina Urbanística, al estar sometidos a la previa licencia municipal, el procedimiento por el que ha de regirse tal otorgamiento es el común determinado en los artículos 178.3 de la citada Ley y 4.º1 del mencionado Reglamento, que, como es sabido, se remiten al artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALONSO, en su excepcional obra: *Lecciones de Derecho urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, p. 729.

En cuanto al procedimiento general de otorgamiento de licencias, parecen existir peculiaridades para los supuestos previstos en el artículo 180.1 de la Ley del Suelo, más que en el caso de que se produzca silencio, con la problemática que se ha generado —excepción hecha de los entes preautonómicos y Comunidades Autónomas que tuvieran reconocidas las competencias urbanísticas en su favor— de que la Administración del Estado deba dirigirse a la Comisión Provincial de Urbanismo, órgano periférico de ella dependiente, en petición de subrogación, frente al silencio producido por el Ayuntamiento respectivo.

A nuestro juicio, tanto en los casos de denegaciones expresas por el Ayuntamiento de la licencia de edificación o uso del suelo solicitada por la Administración del Estado o por otras entidades públicas, como —especialmente— en las de denegaciones por la Comisión Provincial de Urbanismo o el órgano autonómico que la sustituye, frente al sector doctrinal que sostiene la necesidad de que la Administración estatal deba acudir al progreso de lesividad o a los procedimientos de revisión de los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo (10), parece más correcta la tesis que sostiene (11) que, por así establecerlo el artículo 220 de la Ley del Suelo, la vía adecuada de impugnación no es otra que la de recurrir en reposición ante el Ayuntamiento y posterior interposición de recurso, en su caso, ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Al hilo de cuanto antecede se debe tener presente que el acto emanado de la Comisión Provincial de Urbanismo o del órgano de la Administración autonómica que ejerza tal competencia, por subrogación ante el silencio de la Corporación Municipal, se entiende, a todos los efectos, como proveniente de la Administración local, desprendiéndose tal afirmación del propio artículo 220 de la Ley del Suelo cuyo tenor dice:

«Las decisiones que adoptaren el ministro de la Vivienda, las Comisiones Provinciales de Urbanismo, las Diputaciones provinciales o los Cabildos insulares mediante justificada subrogación en el ejercicio de la competencia municipal se considerarán como actos de la

(10) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, op. cit., p. 1361.

(11) Así CLAVERO ARÉVALO, en *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, op. cit., p. 41, y GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALONSO, en *Lecciones de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 730.

Corporación titular, a los sólo efectos de los recursos admisibles.»

Tras esta sucinta referencia, el procedimiento general de otorgamiento de licencias de edificación o uso del suelo, por la Corporación local correspondiente, en favor de la Administración del Estado o de otras entidades públicas —procedimiento exactamente el mismo que deben observar los particulares, según lo dispuesto en los artículos 178.3 de la Ley del Suelo y 4.º de su Reglamento de Disciplina Urbanística—, previsto en el tantas veces citado artículo 180.1 de la Ley del Suelo, y que constituye la gran innovación de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (art. 167 de la misma y 180 de su texto refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril), debemos analizar, sumariamente, el régimen especial al que se refiere el citado precepto en su párrafo segundo.

El mencionado régimen especial del artículo 180.2 de la vigente Ley del Suelo viene a coincidir, sustancialmente, con el tenor del antiguo artículo 167 de la Ley de 12 de mayo de 1956, que determinaba textualmente:

«1. Cuando los actos relacionados en el artículo 165 se proyectaren por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo pondrá previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual deberá notificarle la conformidad o disconformidad con los Planes de ordenación.

2. En caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros.»

En la actualidad, el artículo 180, párrafo 2.º, de la Ley del Suelo dice (y, correlativamente, el artículo 8.º, párrafos 1 y 2 de su Reglamento de Disciplina Urbanística):

«2. 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 trata, 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 la Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de 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 esta Ley.»

En una primera aproximación al tema y, bajo el principio general del sometimiento de la Administración del Estado y otras entidades de Derecho público a licencia municipal para los actos que promuevan y estén incluidos entre los contemplados en el artículo 178 de la Ley del Suelo, el régimen especial previsto en el párrafo segundo del artículo 180 del mismo texto, presenta —pese a su evidente coincidencia— ciertas particularidades respecto del antiguo artículo 167 de la Ley de 1956. Porque para que tal régimen especial, que sustituye la licencia de edificación o uso del suelo, para actos promovidos por el Estado u otras entidades públicas, por la simple manifestación de la Corporación local afectada de la conformidad o disconformidad del proyecto con el planeamiento urbanístico tenga justificación, se requiere, no sólo que los actos pretendidos sean subsumibles en el artículo 178.1 de la Ley del Suelo, sino también y fundamentalmente que concurren causas legales que los legitimen en cada caso. Tales causas legales implican la existencia de razones de urgencia o excepcional interés público, razones que deben ser examinadas como conceptos jurídicos indeterminados, como han enfatizado los tratadistas más prestigiosos (WOLFF, BACHOFF, GARCÍA DE ENTERRÍA, SAINZ MORENO, VEDEL, AUBY, DRAGO, etc.), y que, en el caso de la urgencia, ésta sólo puede venir motivada por la temporalidad, en tanto que el excepcional interés público debe implicar una gravedad suficiente que enerve la aplicación del procedimiento general de concesión de la licencia urbanística. A estos criterios, a los que apunta CLAVERO ALONSO, se debe añadir otro fundamental que ha sido explicado por GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALONSO (12) al decir que la urgencia o excepcional interés público deben no sólo aconsejar la utilización del régimen privilegiado, sino exigirlo estrictamente.

(12) GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALONSO, en *op. cit.*, p. 731.

tamente, evidenciando que, en el supuesto de acudir al procedimiento general de otorgamiento de la licencia urbanística, se conculcaría o frustraría el interés público. Tal régimen especial, sólo en los supuestos legalmente tasados, puede ser implementado tanto por la Administración del Estado y las entidades de Derecho público que administren bienes estatales como por las Comunidades Autónomas y las entidades públicas que administren bienes autonómicos, reservándose a la competencia municipal la facultad de mostrar su conformidad o no al proyecto concreto de edificación o uso del suelo pretendido por cualquiera de la Administraciones públicas mencionadas.

En definitiva, el régimen especial conlleva la conmutación de la petición de licencia a la Corporación local por la simple remisión a la misma del proyecto concreto de edificación o uso del suelo por la Administración interesada. El Ayuntamiento sólo dispone de un mes para mostrar la conformidad o no del proyecto con relación al planeamiento urbanístico que rija en el municipio. Si se produce la conformidad o el transcurso de un mes sin que el Ayuntamiento haya notificado resolución alguna finaliza el procedimiento, con el efecto habilitante para la entidad pública interesada de poder ejecutar la actuación proyectada. Pese a ser reiterativo es necesario recordar que para que este régimen especial pueda aplicarse se precisa el concurso de una causa legal legitimadora, bien de urgencia, bien de excepcional interés público, en cuya apreciación no cabe que la Administración esgrima potestades discrecionales, sin que quepa pretextar la singularidad de este régimen (13). Porque, como acertadamente escribió al respecto FORSTHOFF (14), en estos casos, la norma jurídica no permite a la Administración la elección entre varias posibilidades de actuación, puesto que, como conceptos jurídicos indeterminados, su punto de partida es que únicamente cabe un comportamiento que responda a sus fines, dejando a las autoridades la determinación del mencionado comportamiento, determinación que, obviamente, siempre podrá ser justiciable.

(13) En el llamado sistema administrativo europeo no cabe otro planteamiento, salvo retrotraernos a épocas felizmente superadas, a diferencia de lo que sucede, desde otros parámetros políticos y jurídicos, en el sistema norteamericano en el que, por ejemplo, Davis K. C. (en su: *Administrative Law Text*, West Publishing, St. Paul Minn., 1972, p. 5) ha escrito que «*the administrative proces's does of course have independent characteristics of its own, just a chameleon does*».

(14) FORSTHOFF, en *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 125.

Para el caso de que el Ayuntamiento dentro del plazo del mes notifique a la Administración interesada la disconformidad del proyecto con el planeamiento urbanístico del municipio, el párrafo 2.º del número 2 del artículo 180 de la Ley del Suelo prevé que el Departamento interesado —o entidad de Derecho público que administre bienes estatales— remita el expediente al ministro de Obras Públicas y Urbanismo —competente desde 1977, por desaparición del Ministerio de la Vivienda—, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. Si el Consejo de Ministros decide la procedencia de ejecutar el proyecto, debe ordenar la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento urbanístico. Este régimen es aplicable al caso de las Comunidades Autónomas, sustituyendo el Consejo de Ministros del Estado por el órgano de gobierno de la Comunidad y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por el Departamento correspondiente del ente autonómico (15).

Una encendida justificación de este régimen especial la podemos hallar en una reciente sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de la que transcribo los siguientes considerandos (16):

«... Considerando: Que entrando, pues, en el examen del fondo de la litis, se ha de empezar por puntualizar que, ciertamente, *el urbanismo, tras de adquirir la importancia que en la actualidad tiene, y conseguir el grado de madurez y singularidad por todos conocidos, ha llegado a alcanzar el rango de disciplina jurídica especial, con lo que sus problemas tienen que ser resueltos dando primacía a su también especial ordenamiento...*»

«Considerando: Que, empero, *no existe incompatibilidad entre el reconocimiento de la autonomía del De-*

(15) La doctrina ha expuesto los principales problemas que se derivan de este régimen especial centrándose en: La naturaleza de la potestad municipal de examen de la conformidad a la ordenación urbanística del acto proyectado, la competencia para la apreciación de las razones de urgencia o excepcional interés público; el carácter de silencio positivo al producido por el transcurso del plazo del mes por el Ayuntamiento y reconocido por el artículo 8.º 1 del Reglamento de Disciplina, plantea dudas de legalidad, al igual que sobre las condiciones de su producción; finalmente, la relación de éste régimen especial con el general de sometimiento a previa licencia municipal. Tales cuestiones son tratadas, diáfaramente, por GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALONSO, en *op. cit.*, pp. 733 a 739, siguiendo las aportaciones de CLAVERO ARÉVALO.

(16) Sentencia de 7 de diciembre de 1982, Ponente: Martín del Burgo, Aranzadi, núm. 7.925.

recho urbanístico, como disciplina jurídica especial, y el que este Derecho, en su realización práctica, tenga que tener en cuenta una multitud de factores, algunos de los cuales vienen impulsados por órganos de la Administración no precisamente pertenecientes al orden de competencias relativas al campo jurídico al que nos estamos refiriendo; y no existe incompatibilidad porque una cosa es que determinados servicios (comunicaciones, electricidad, agua potable, etc.) puedan depender de otras Administraciones públicas en su promoción, en su organización, en su control o en su prestación, y otra distinta el que, a pesar de ello, estos servicios no puedan ser considerados ajenos al urbanismo, en cuanto son vitales para su propio desarrollo y mantenimiento; de ahí que en la Ley del Suelo vigente de 1976 (art. 57.2.º) no se limiten las facultades de otros Departamentos ministeriales, y de que incluso se llegue a arbitrar la fórmula, cuando se plantea controversia a nivel ministerial, de que la misma sea resuelta por el órgano natural llamado a ello: por el Consejo de Ministros (art. 180).»

«Considerando: Que precisamente, en el supuesto de autos, se da el ejemplo paradigmático de lo que se acaba de apuntar, puesto que las instalaciones a que se oponen los recurrentes, invocando intereses contrarios de supuestas zonas residenciales y turísticas, relativas a una central térmica de electricidad, vienen a contribuir a la dotación de un servicio tan necesario como es el prestado con este tipo de energía, y sin el cual no es posible la existencia del propio urbanismo, tal y como es demandado en el mundo de hoy; prestación que sin duda no abarca tan sólo al municipio de Cubellas, y al contiguo de Cunit, sino a una zona más amplia, de ámbito comarcal o regional.»

«Considerando: Que es por lo dicho por lo que *aunque este servicio eléctrico dependa, en su organización y regulación, de otros Departamentos, no pueda ser ajeno a las previsiones urbanísticas, que han de contar, tanto con su existencia, incluso para que los terrenos merezcan la consideración de solares (art. 78 del vigen-*

te texto refundido de la Ley del Suelo), como, cual ocurre en el supuesto que nos ocupa, con la ubicación de los centros e instalaciones para la generación de este tipo de energía, para lo que la planificación nunca podrá convertirse en motivo obstaculizante, dada su imperiosa necesidad, sino como cauce para que ello se efectúe en la reforma más conveniente a los intereses generales, y menos gravosa a la comunidad, esto es, en la forma más racional posible.»

«Considerando: Que cuando estos intereses generales demandan una especial protección, como en este caso ocurre con la instalación de la central térmica que nos ocupa, su satisfacción tiene que producirse, si es preciso, adecuando la planificación urbanística a sus específicas exigencias, y, cuando la existente no las prevea, modificando o revisando la misma en lo necesario, incluso en los supuestos extremos, recurriendo a la fórmula brindada por el citado artículo 180 del texto refundido de la Ley del Suelo.»

Parece evidente que en estos supuestos la autonomía municipal queda subordinada a la efectiva realización de intereses públicos, superiores al municipal. Y no es sólo ésta la única razón justificativa —sin duda la que más ha enfatizado la doctrina—, sino que además puede explicarse la subordinación local por la propia competencia que se ejerce en estos casos sobre las obras a las que afecta y por la aplicación de la legislación sectorial que faculta a los entes no municipales (17).

(17) Algunos autores han querido ver en este supuesto una crisis de la autonomía local. Sin embargo, pensamos que, desde los parámetros políticos y jurídicos en los que se reconoce tal autonomía, no existe tal crisis, pues, el Estado, pese a su configuración actual sigue siendo unitario, y la posición de la Administración del Estado y de las Administraciones autonómicas es de naturaleza y rango prevalente a la Administración local. Así, por ejemplo, ha podido escribir M. S. GIANNINI, al respecto (en: *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Ed. GIUFFRÉ, Milano, 1981, p. 227): «... La conseguenza è che l'accento, per l'autonomia locale, non si pone più sulla potestà di propio indirizzo, quanto sulla responsabilità per il disimpegno delle funzioni affidate, tenuto conto del continuo funzionale che si è ormai costituito tra regioni ed enti locali. E quindi esatto che il punto critico dell'autonomia locale sta oggi nelle condizioni d'efficienza dei poteri locali, prime fra tutte quelle attinenti al riordinamento territoriale a a quello finanziario...»

Tal tesis es absolutamente coherente con la propia naturaleza y configuración de los entes locales en el llamado sistema administrativo nacido de la Revolución

III. COMPETENCIAS MUNICIPALES DE SUSPENSIÓN DE OBRAS REALIZADAS POR EL ESTADO U OTROS ENTES PÚBLICOS EN AUSENCIA O EN CONTRADICCIÓN CON LA NOTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD CON EL PLANEAMIENTO. REFERENCIA A LAS OBRAS DENOMINADAS «DE DEFENSA NACIONAL»

Una vez analizado el régimen jurídico al que están sometidos el Estado y otras entidades públicas en el caso de que promuevan alguno de los actos relacionados en el artículo 178 de la Ley del Suelo —que no es otro que el del otorgamiento previo de lo correspondiente licencia municipal— y sus excepciones por razones de urgencia o excepcional interés, cuestiones que están reguladas en los números 1 y 2 del artículo 180 de la Ley del Suelo, nos resta comentar el número 3 del mismo artículo, en el que se contempla la posibilidad de que el Ayuntamiento en cuyo municipio se está realizando unas obras promovidas por la Administración del Estado, Administración autonómica y otras entidades públicas que administren bienes de aquéllos, pueda suspender tales obras, con excepción de las que afectan a la defensa.

El citado número 3 de la Ley del Suelo dice:

«3. El Ayuntamiento podrá, en todo caso, acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiese llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento que se establece en el número anterior, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto, y al ministro de la Vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo.

Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros previa propuesta del ministro de la Vivienda a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio militar afectado o Alto Estado Mayor, caso de afectar a más de un Ministerio militar».

Francesa. Por este origen, LANDI y POTENZA, en su *Manuale di Diritto Amministrativo* (Ed. Giuffré, Milano, 1960, p. 371) escribieron que «... Dal punto di vista giuridico, il comune invece è, al paridi ogni altro, un ente derivato dell'ordinamento giuridico dello stato...», reiterando las aportaciones doctrinales de SANTI-ROMANO, ORLANDO, GIOVENCO, DE GENNARO, etc.

El contenido del precepto transcrito es reiterado, casi literalmente, en el artículo 9.º del Reglamento de Disciplina Urbanística, que determina:

«Art. 9.º 1. El Ayuntamiento podrá, en todo caso, acordar la suspensión de las obras a que se refiere el artículo 1.º cuando se pretendiese llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento que se establece en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al ministro de Obras Públicas y Urbanismo, a los efectos prevenidos en el mismo.

2. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del ministro de Obras Públicas y Urbanismo a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.»

Los artículos 180, número 3, de la Ley del Suelo y 9.º1 de su Reglamento de Disciplina Urbanística reconocen al Ayuntamiento la facultad de suspender las obras que se pretendan ejecutar sin contar con la previa conformidad municipal o en contradicción con los términos de ésta.

Esta facultad de suspensión puede ejercitarse indistintamente con respecto a cualesquiera obras públicas, incluidas las beneficiarias del procedimiento especial «por razones de urgencia o de excepcional interés público». Pero en el caso de estas últimas, la comunicación municipal de la suspensión aparece vinculada a un preciso fin (ínciso final del artículo 180.3 de la Ley del Suelo): a los efectos prevenidos en el número 2 del propio artículo 180, que regula el procedimiento excepcional glosado; lo que significa claramente que la suspensión sólo puede tener lugar válidamente y desplegar sus efectos propios con anterioridad a la decisión del Consejo de Ministros y nunca una vez producida ésta.

La expresa exclusión de las obras que afecten directamente a la «defensa nacional» de la facultad municipal de suspensión (por quedar atribuida al Consejo de Ministros), previa propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a solicitud del Ayuntamiento

interesado, e informe del Ministerio de Defensa, que establece en su párrafo 2.º el artículo 180.3 de la Ley del Suelo (art. 9.º del Reglamento de Disciplina Urbanística), *se trata de una verdadera excepción dentro de la excepción*, referida a aquellas de las obras públicas beneficiarias del procedimiento establecido por el artículo 180.2 de la Ley del Suelo («por razones de urgencia o de excepcional interés público») que afecten directamente a la «defensa nacional» (concepto éste que ha de dilucidarse en cada caso a la vista de la legislación específica sobre esta última material), que expresa que la suspensión municipal no es posible para las mismas en ningún momento, es decir, ni siquiera antes de la decisión sobre la procedencia o no de ejecutar el proyecto, no obstante la disconformidad municipal con el mismo (18).

Parece evidente que, cuando se trata de obras relativas a la denominada defensa nacional, el régimen especial previsto en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo para actos relacionados con el artículo 178 del mismo texto legal comporta, a su vez, una concreta especialidad. No es el Ayuntamiento —en estos casos— quien puede suspender directamente las obras no autorizadas o a las que no se ha prestado la conformidad municipal, sino que ha de ser el Consejo de Ministros, previo informe del Ministerio de la Defensa y a solicitud de la Corporación local afectada. Este régimen excepcional y privilegiado existe también en otros ordenamientos jurídicos (19),

(18) Tesis brillantemente expuesta por el letrado don Rafael Cobos Trigueros, en defensa del Ayuntamiento de Isaba (Navarra), en un caso, que luego se comenta, contra la suspensión acordada por el Gobierno Civil de Navarra, de un acuerdo municipal de la citada Corporación, por el que se decidió la suspensión de obras realizadas por el Ministerio de la Defensa en el paraje de Yeguaceros.

(19) Debemos recordar que las servidumbres de la zona militar han sido reguladas desde hace años en el Estado español. Entre los antecedentes inmediatos a la legislación vigente deben citarse la Orden de 22 de diciembre de 1880, Real Decreto de 17 de marzo de 1891, Real Orden de 23 de mayo de 1900, Real Decreto de 26 de febrero de 1913, Real Decreto de 14 de diciembre de 1916 y Decreto de 13 de febrero de 1936. En la actualidad sobre zonas e instalaciones de interés para la Defensa rigen la Ley 8/1975, de 12 de marzo, y su Reglamento aprobado por Decreto 689/1978, de 10 febrero, además de la legislación sobre la zona militar de costas y fronteras. El Reglamento últimamente citado ha sido modificado en su artículo 28 y disposición final primera, por el Real Decreto núm. 2036/1982, de 12 de agosto, que afecta a instalaciones civiles declaradas de interés militar por los Reales Decretos 632 y 633/1979, de 20 de marzo; 852/1979, de 4 de abril; 2812/1979, de 10 de diciembre, y 2/1980, de 3 de enero. Recientemente se ha producido también una modificación de la Orden de 23 de mayo de 1977 sobre zonas prohibidas y restringidas al vuelo por la Orden de 13 de enero de 1983. Sobre este tema se debe destacar el estudio de Arroxo García, en *Las limitaciones y servidumbres públicas en el Derecho Administrativo Español*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1982, especialmente el último capítulo dedicado a las servidumbres de zona militar (pp. 305 a 333).

como el francés, en el que el artículo 422-1 del Reglamento General de Urbanismo (Decreto 73-1002, de 8 de noviembre de 1973, modificado por el Decreto 77-752, de julio de 1977, determina que las obras de defensa nacional están excepcionadas de licencia municipal de edificación al disponer que:

«...R. 422-1. Les constructions couverts par le secret de la defense nationale sont exemptées de permis de construire. Entrent notamment dans cette categorie, les centres de transmission, les etablissements, d'expériences et de fabrication de materials et de munitions, les entrepôts de réserve générale, les dépôts de munitions, les bases de fusées, les stations radiogoniométriques et les centres radioélectriques de surveillance. Pour les autres constructions, le caractère secret est reconnu para décision de portée générale ou particulière du ministre compétent.

Sont également exemptées de permis de construire les installations situées à l'intérieur des arsenaux de la marine, des aérodromes militaires et des grands camps figurant sur une liste fixée par arrêté conjoint du ministre chagé de l'urbanisme et du ministre chargé des armées...»

De otra parte, es sabido que la intervención estatal en materia de licencias de edificación es tan profunda en Francia que existen abundantes ejemplos de reconocimiento de tal competencia a órganos periféricos de la Administración estatal, concretamente, el prefecto. Pues bien, tal intervención es todavía más intensa cuando se trata de proyectos que afectan a terrenos sitos en las proximidades de establecimientos militares, correspondiendo entonces el otorgamiento de la licencia correspondiente por el ministro competente o su delegado. Así lo determina el artículo 421-38-11 del Reglamento antes citado, reformado por Decreto 81-788, de 12 de agosto de 1981, al establecer que:

«R. 421-38-11. Lorsque la construction est, en raison de son emplacement à proximité d'un ouvrage militaire, soumise à l'autorisation du ministre chargé des armées, en vertu du décret du 10 août 1853, de la loi du 18 juillet

1895 au de la loi du 11 juillet 1933, le permis de construire ne peut être délivré qu'avec l'accord de ce ministre ou de son délégué. Cet accord es réputé donné faute de réponse dans un delai d'un mois suivant la transmission de la demande de permis de construire par l'autorité chargée de son instruction.»

Sobre el tema de suspensión de obras que afectan a la defensa, no existen abundantes fallos judiciales. No obstante, debemos traer a colación una polémica Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, de 22 de mayo de 1982, actualmente apelada ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, referente a la interpretación de una resolución de suspensión del gobernador civil de Navarra sobre un acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Isaba (Navarra), el 5 de junio de 1981, relativo a la suspensión de obras realizadas por el ministro de la Defensa en el paraje denominado de Yeguaceros. De la mentada sentencia de la Sala de Pamplona parece oportuno transcribir el contenido de sus considerandos quinto, sexto y séptimo:

«... Considerando: Que el primero de los citados presupuestos —*materia de competencia actual*— es de clara concurrencia en el caso ahora presentado, pues el propio tenor del acuerdo del Ayuntamiento está haciendo referencia a *obras realizadas por el Ministerio de Defensa, que según se afirma por éste y por el Gobierno Civil son de interés para la defensa nacional*, y es claro que esta defensa es de clara, inequívoca y exclusiva competencia estatal, desbordando en todo caso la competencia municipal.»

«Considerando: Que precisamente este tema de la competencia estatal está inescindiblemente unido al segundo de los presupuestos habilitantes de la potestad de suspensión, el relativo a que el acuerdo suspendido constituye infracción de las leyes; pues, cabalmente, de lo que se trata es de decidir —este es el verdadero núcleo del proceso— *si podía el Ayuntamiento acordar la suspensión de las obras iniciadas por el Ministerio de Defensa, o, por el contrario, carecía de tal potestad*, y

por tanto, al hacer uso de la misma infringía el Ordenamiento jurídico.»

«Considerando: Que el tema hay que situarlo en el plano normativo que ofrece el artículo 180 de la Ley del Suelo, al amparo de cuyo número 3 pretendió actuar el Ayuntamiento la potestad de suspensión; el análisis del artículo 180, puesto en relación con el complejo sistema arbitrado por la Ley del Suelo en relación con las facultades municipales respecto de la intervención en la edificación y uso del suelo, pone de manifiesto que *la regulación legal parte de la necesidad de obtención de previa licencia, a los efectos urbanísticos, para la realización de actos de edificación y uso del suelo, tal como al efecto dispone y exige el artículo 178; la propia Ley ha previsto unos mecanismos de reacción frente a la inobservancia de los preceptos reguladores de la disciplina urbanística, atribuyendo a los alcaldes y Ayuntamientos, entre otras autoridades y organismos, potestades de suspensión y paralización de obras, como son las contenidas en los artículos 184 y siguientes; pero junto a esta regulación genérica, contiene, en el artículo 180, una regulación específica aplicable a los actos de edificación y uso del suelo promovidos por órganos del Estado o entidades de Derecho público que administren bienes estatales; la propia especificidad de la regulación genérica; y precisamente el sistema establecido por el 180 consiste en sujetar también las actuaciones de los órganos del Estado a la obtención de licencia municipal; no obstante, el 180.2 ha previsto un procedimiento especial para supuestos de urgencia o de excepcional interés público, en el que la posible discrepancia entre el órgano estatal y el Ayuntamiento abre paso a la decisión del Consejo de Ministros; y, finalmente, se otorga a los Ayuntamientos potestad de suspensión de las obras que se pretenda ejecutar sin la previa conformidad municipal o en contradicción con el contenido de esta conformidad, pero con una decisiva exclusión, concretamente la relativa a obras que afecten directamente a la defensa nacional, supuesto en que queda exceptuada expre-*

samente la potestad de suspensión; y este es el caso presentado: como la obra, según afirma el Ministerio de Defensa, consistente en la construcción de un refugio de alta montaña, que forma parte de un programa de construcción de una pluralidad de los mismos, afecta directamente a la defensa nacional, y nada hay en las actuaciones que evidencien lo contrario, es claro que el Ayuntamiento carecía de potestad de suspensión de tales obras, y al acordar la suspensión, infringía la Ley del Suelo y el Ordenamiento jurídico —al usar potestad que no ha recibido de éste—, y al propio tiempo, se adentra en materia de la competencia estatal, por lo que, en definitiva, y esta es la cuestión a resolver, el Gobierno Civil, al suspender el acuerdo del Ayuntamiento, actuó conforme a Derecho la potestad conferida por el artículo 8.º del Decreto-ley de 16 de enero de 1981...»

A los simples efectos de esgrimir una opinión, puesto que la referida Sentencia de 22 de mayo de 1922 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona está apelada, no parece arriesgado disentir de su fundamentación y fallo. Sin entrar en el análisis de los hechos, puesto que resultaría improcedente, es conveniente determinar una serie de pautas para una correcta interpretación del segundo párrafo del número 3 del artículo 180 de la Ley del Suelo y, paralelamente, del número 2 del artículo 9.º de su Reglamento de Disciplina Urbanística. A tal efecto, se pueden establecer las siguientes observaciones:

1.ª Las obras excepcionadas de la facultad de suspensión deben afectar *directamente* a la Defensa. Tal carácter debe constar fehacientemente, no pudiendo actuar la Administración pública en este ámbito —como en ninguno— al margen del principio de legalidad. La Administración militar, como parte de la Administración del Estado, está sometida a la ley (arts. 9.º3 y 103.1 de la Constitución), siendo competencia del Gobierno dirigir la defensa del Estado y, consecuentemente, deci-

dir si unas obras afectan o no a dicha defensa, y, además, directamente.

2.^a Para que pueda aplicarse la excepción a las facultades de suspensión de obras por la Corporación municipal afectada es requisito previo, no sólo que las obras hayan sido declaradas como afectantes directamente a la defensa del Estado, sino que sobre su proyecto, amparado en razones de urgencia o excepcional interés público (art. 180.2 de la Ley del Suelo), haya mostrado su conformidad el Ayuntamiento o, en el caso de disconformidad, el Consejo de Ministros haya acordado la ejecución del proyecto, ordenando la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento urbanístico. Opinar en contrario conllevaría excepcionar cualquier obra de defensa de la preceptiva licencia municipal de edificación o de uso del suelo (o en su caso, la conformidad municipal o del Gobierno), la imposibilidad absoluta de suspenderla por parte del Ayuntamiento y que sobre el planeamiento vigente y las competencias urbanísticas, la Defensa podría, unilateralmente y para cualquier caso, omitir su cumplimiento, legalmente establecido.

3.^a El artículo 180, como hemos expuesto, consagra dos procedimientos distintos para el control de dichas actividades urbanísticas. *Uno ordinario*, que termina con el otorgamiento o denegación de la licencia solicitada (art. 180.1), y *otro extraordinario*, para los casos de urgencia o excepcional interés público, que termina bien con la conformidad municipal al proyecto, expresa o tácita (si en un plazo de un mes no se manifiesta una disconformidad expresa), bien en supuesto de disconformidad, expresa, con la decisión ulterior del Consejo de Ministros (art. 180.2).

A este procedimiento extraordinario, el Estado tan sólo podrá acudir cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan.

Ambas causas habilitantes para la utilización del procedimiento especial constituyen sendos conceptos jurí-

dicos indeterminados, en el sentido que se ha dicho en un epígrafe anterior.

La competencia para la apreciación de las razones de urgencia o de excepcional interés público y, consecuentemente, para la calificación del supuesto en orden a la aplicación del procedimiento extraordinario, corresponde exclusivamente a la Administración del Estado, inicialmente el ministro interesado y, definitivamente, en el supuesto de disconformidad expresa municipal, al Consejo de Ministros.

El Ayuntamiento carece, por tanto, de facultades para pronunciarse, a su vez, sobre dicha calificación y rechazar el procedimiento como incorrecto. Antes, al contrario, este procedimiento le viene dado como procedente, no restándole más opción que la de pronunciarse por la conformidad o no del proyecto sometido al mismo a la ordenación urbanística.

Respecto de las obras que afecten directamente a la Defensa del Estado, como ya hemos manifestado, sólo previas razones declaradas de urgencia o excepcional interés público enervan la regla general de la licencia municipal de edificación, pero, en todo caso, será necesaria la conformidad de la Corporación municipal al proyecto o, cuando exista inconformidad notificada al Ministerio de la Defensa dentro del plazo de un mes desde la presentación del mencionado proyecto, el Consejo de Ministros haya acordado la procedencia de su ejecución y, en consecuencia, la iniciación de la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado.

Repárese que el apartado segundo del número 3 del artículo 180 de la Ley del Suelo excepciona la facultad de suspensión de obras por los Ayuntamientos sobre edificaciones que afecten directamente a la defensa nacional, pero no excepciona a éstas del régimen excepcional del número 2 del mismo precepto.

4.^a Los actos del Estado sometidos al régimen general de licencia municipal del artículo 180.1 de la Ley

del Suelo, en el supuesto de ejecutarse sin licencia, están sujetos, lógicamente, al régimen jurídico general de suspensión establecido en el artículo 184 de la Ley.

Pero los actos del Estado, en que éste actúe persiguiendo intereses públicos, acogidos al procedimiento excepcional del artículo 180.2 de la Ley del Suelo, cuando se pretendiese llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento, podrán ser suspendidos por el Ayuntamiento, quien habrá de comunicar dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al ministro de Obras Públicas y Urbanismo o en el correspondiente de la Comunidad Autónoma, para que el Departamento ministerial interesado, donde se incardina aquel órgano redactor del proyecto, lo remita al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, en el plazo de tres meses, para que aquél decida si procede ejecutar el proyecto.

Teóricamente, dentro de este supuesto de actos de edificación por el Estado, acogido al procedimiento extraordinario de razones de urgencia o de excepcional interés público, hay unas obras que aunque se llevasen a cabo en ausencia de conformidad municipal expresa o tácita, o pese a la manifestación de disconformidad, no pueden suspenderse directamente por el Ayuntamiento; son las obras que afecten directamente a la defensa nacional (art. 180.3 del texto refundido de la Ley del Suelo y art. 9.º del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978). Pero como ya hemos repetido, no se refiere este supuesto a cualquier tipo de obras, sino a las que afecten directamente a la defensa del Estado.

5.ª La expresa exclusión de las obras que afectan directamente a la defensa nacional de la facultad municipal de suspensión es una verdadera excepción dentro de la excepción, referida a aquellas de las obras públicas beneficiarias del procedimiento establecido por el artículo 180.2 de la Ley del Suelo que afectan direc-

tamente a la defensa nacional, que expresa que la suspensión municipal no es posible para las mismas ni siquiera antes de la decisión sobre la procedencia o no de ejecutar el proyecto, no obstante la disconformidad municipal con el mismo.

Pero, obviamente, *a priori*, es imposible que un Ayuntamiento conozca si una obra realizada por la Administración militar —en principio sujeta a licencia por mandato legal por tratarse de la construcción de edificaciones e instalaciones de nueva planta y que se está ejecutando sin haberse tramitado expediente alguno— afecta directamente a la defensa nacional. Antes, al contrario, si el Ministerio de Defensa, en virtud de lo preceptuado en el número 2 del artículo 180 de la Ley del Suelo, no se dirige a la Corporación municipal y las obras se ejecutan directamente por la Junta Central de Acuartelamiento, el Ayuntamiento, en uso de sus competencias urbanísticas, debe presumir que no concurren en dichas obra razones de urgencia o excepcional interés público y que debieran someterse al procedimiento ordinario de la previa licencia municipal. Parece, pues, evidente que a tenor de los artículos 57 y 180 de la Ley del Suelo, en todo caso, el Ministerio de Defensa debe remitir previamente al Ayuntamiento el correspondiente proyecto para que muestre su conformidad o disconformidad respecto del planeamiento vigente, exigencia no sólo formal, sino fundamentalmente tutelada por el principio constitucional de legalidad y vinculación positiva de la Administración a la Ley y al Derecho.

La prerrogativa de excepcionalidad a la excepcionalidad, establecida en el artículo 180.3 de la Ley del Suelo en favor de las obras que afecten directamente a la defensa nacional, exige congruentemente que, al menos, mediante una declaración formal del Ministro competente dirigida al Ayuntamiento correspondiente, recabando la conformidad de éste al proyecto, informar previamente a ese Ayuntamiento que dichas obras afectan directamente a la defensa nacional y que, por

tanto, sea cual sea su conformidad o disconformidad, no podrá suspenderla si se inicia su ejecución, de modo que si las suspendiese incurrirá en ilegalidad. Al hilo de lo expuesto, parece un contrasentido poder imputar ilegalidad a un Ayuntamiento cuando suspende la ejecución de una obra sin licencia o conformidad municipal o del Consejo de Ministros, de la que desconoce que goza del privilegio de no poder ser suspendida.

La aplicación al caso del articulado específico de la Ley del Suelo y de los principios constitucionales mencionados viene a auspiciar nuestra formulación. Porque como ha explicado WADE (20), el imperio de la ley exige que sea el Gobierno quien esté sujeto a la ley antes que la ley sometida al Gobierno, ideal particularmente deseable en el Derecho administrativo, donde la cuestión principal es saber cómo puede la ley supervisar el Poder Ejecutivo y encadenarlo a los requisitos procedimentales más idóneos y equitativos. La legalidad, como han explicado GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (21), define y atribuye, con normalidad, potestades a la Administración, lo que conlleva la inexistencia de espacios libres en los que aquella pueda actuar con un poder ajurídico y arbitrario. En consecuencia, el Derecho condiciona, positivamente, la actuación administrativa, que no tiene validez si no se adecua a las previsiones legales (22).

Finalmente, cabe manifestar que, a veces, por la vía atractiva de la Administración del Estado se han producido modificaciones de Planes Urbanísticos, con licencia previa. Este supuesto, realmente excepcional, ha tenido un pronunciamiento judicial reciente. Me refiero a la Sentencia de 3 de diciembre de 1982 (Sala Cuarta. Ponente:

(20) WADE, H. W. R., en *Administrative Law*, second edition Clarendon Press, Oxford, 1967, p. 6.

(21) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Cívitas, Madrid, 1980, p. 369.

(22) Tesis unánimemente aceptada en el Derecho occidental, con gran predicamento en los últimos tiempos en Iberoamérica, como prueban las obras de CRETELLA JUNIOR, José: *Tratado de Direito Administrativo*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1970; COSTA, en *Instituições de Direito Público*, Editora de Brasil, São Paulo, 1974, p. 194.

excelentísimo señor don Paulino Martín. Aranzadi, núm. 7.917) que en uno de sus considerandos establece:

«... Que la decisión de instalar una central nuclear en suelo rústico no chocaba, ab initio, con ningún obstáculo serio en razón de la calificación del uso del suelo, amén de que tal decisión no sólo hace lícita la modificación del Plan para integrarla en las previsiones del mismo, sino que incluso la hace necesaria y que, en este supuesto, cuenta con la aprobación municipal, pues no otra cosa quiere el otorgamiento de la licencia "con la condición de que se solicitara la modificación del Plan", como así ocurrió, al haberse seguido el procedimiento normal de modificación de planes (sin necesidad de acudir al procedimiento de los artículos 167 de la ley, 56 ó 180 de la actual en relación con el artículo 3.º de la Ley de 22 de abril de 1980, etc.)...»

CONCLUSIONES

Partiendo de una idea vertebral del Derecho urbanístico, según la cual el *ius aedificandi* —enlazado con la titularidad dominical del suelo que es definido por el planeamiento específico de aplicación— se debe ejercer dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos por la ordenación urbanística, la Administración local, a tenor de lo previsto en el artículo 178 de la Ley del Suelo, está habilitada para intervenir con carácter previo, a través de la licencia, en los actos de edificación y uso del suelo. Esta licencia municipal, en el marco de las autorizaciones administrativas, implica un control de legalidad meramente declarativo de la actuación proyectada, en ejercicio de una potestad administrativa de carácter reglado (23).

Esta fundamental intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, por imperativo del artículo 180.1 de la Ley del Suelo, se extiende actualmente a los actos relacionados en el citado

(23) AUBY, DUCOS-ABER, en *Droit Administratif* (tomo sobre expropiación y urbanismo), Ed. Dalloz, París, 1980, cuando escriben que *«Le permis de construire est donc un droit des lors que le demandeur satisfait aux exigences des textes et ne se trouve pas dans un cas de refus légalment prévu...»*

artículo 178 del citado texto legal, que sean promovidos por la Administración del Estado, las Administraciones autonómicas y las entidades públicas que administren bienes de aquéllos.

El artículo 180.1 de la Ley del Suelo ha sometido a las Administraciones que se ha señalado al régimen común de la obtención de la previa licencia de obras o de uso del suelo, cuando proyecten algún acto de los relacionados en el artículo 178. El procedimiento que, en consecuencia, debe observarse es el ordinario que concluye con el otorgamiento o la denegación de la licencia municipal.

En el número 2 del mismo precepto está previsto, no obstante, un procedimiento de carácter extraordinario cuando concurren razones de urgencia o excepcional interés público (24) —cuya apreciación, como concepto jurídico indeterminado, se sustrae a la Administración local en los supuestos que examinamos— que termina bien con la conformidad expresa o presunta (si en el plazo de mes no se notifica la disconformidad con el planeamiento urbanístico por parte de la Corporación municipal afectada), o bien con la disconformidad expresa del Ayuntamiento, adoptada dentro del plazo del mes desde que se presentó el proyecto por el Departamento competente, correspondiendo, entonces, al Consejo de Ministros —o Gobierno autónomo— acordar la procedencia de ejecutar el proyecto y, en su caso, la iniciación de la modificación o remisión del planeamiento municipal.

Con independencia de los problemas que suscita este régimen excepcional previsto en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, ofrece más dificultades el número 3 del repetido precepto y, concretamente, su apartado 1.º En el mencionado número 3 del artículo 180 de la Ley del Suelo se reconocen facultades de suspensión de obras a los Ayuntamientos cuando la Administración del Estado, la Administración autonómica y otra entidad pública que administre bienes de aquéllos estén ejecutando cualquier acto sometido a la previa licencia municipal, debiéndose proceder conforme a lo previsto en el

(24) Desde hace años se viene abogando por una confirmación adecuada del concepto interés público desde parámetros democráticos, cuya fijación, la más concreta posible, debe ser competencia de los Parlamentos, delegando esta función, excepcionalmente, en el Poder Ejecutivo cuando exista absoluta necesidad y nunca en blanco. Así, RYFFEL, en «*Offentliche Interessen und gemeinwohl. Reflexionen uber Inhalt und Funktion*», publicado, en *Wohl des Allgemeinheit und Offentliche Interessen*, 1968, p. 30 (citado por SAINZ MORENO, en *Conceptos Juridicos, Interpretación y discrecionalidad administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, página 326, nota 270).

artículo 184 del mismo texto legal. Cuando las citadas Administraciones públicas no municipales están actuando acogidas al procedimiento excepcional del artículo 180.2 de la Ley del Suelo, pero en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento, podrá ser suspendidas las obras por el Ayuntamiento, si bien debe comunicar dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Este elevará el proyecto, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, al Consejo de Ministros, en el plazo de tres meses, para que se pronuncie sobre la procedencia de la ejecución de aquél.

En el segundo apartado del número 3 del artículo 180 de la Ley del Suelo se excepcionan de las facultades de suspensión del Ayuntamiento las obras que afecten directamente a la «defensa nacional», lo que constituye, en nuestra opinión, una excepción dentro de la excepción, referida a aquellas obras públicas beneficiarias del procedimiento establecido por el número 2 del mismo precepto. Esto implica, en consecuencia, que ¿las obras de la defensa no están sometidas a licencia municipal, ni a la previa conformidad o disconformidad con el planeamiento por la Corporación municipal afectada? La respuesta debe ser, obviamente, negativa.

A la luz de los principios constitucionales sobre la actuación administrativa (arts. 9.º3 y 103.1 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978), y del sometimiento de la Administración Pública, al igual que los particulares, a la Ley del Suelo, y, por remisión de ésta, al planeamiento urbanístico vigente en cada localidad, la Administración militar no puede actuar en este ámbito —como en ninguno— con facultades ilimitadas o espacios libres al margen de la ley. La Administración militar, como parte de la Administración del Estado, es dirigida por el Gobierno (arts. 8.º y 97 de la Constitución y Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio), y está sujeta al principio de legalidad, lo que conlleva, indefectiblemente, que la ley condicione positivamente su actuación, que no tendrá validez si no se adecua a las previsiones legales.

Si el Ministerio de la Defensa, en virtud de lo preceptuado en el número 2 del artículo 180 de la Ley del Suelo, no se dirige a la Corporación municipal y las obras se ejecutan directamente por la Junta Central de Acuartelamiento, el Ayuntamiento en uso de sus competencias urbanísticas debe presumir que no concurren en dichas obras razones de urgencia o excepcional interés público y que

debieran someterse al procedimiento ordinario de la previa licencia municipal. Parece, pues, evidente que a tenor de los artículos 57 y 180 de la Ley del Suelo, en todo caso, el Ministerio de Defensa debe remitir previamente al Ayuntamiento el correspondiente proyecto para que muestre su conformidad o disconformidad respecto del planeamiento vigente, exigencia no sólo formal, sino fundamentalmente tutelada por el principio constitucional de legalidad y vinculación positiva de la Administración a la Ley y al Derecho.

La prerrogativa de excepcionalidad a la excepcionalidad, establecida en el artículo 180.3 de la Ley del Suelo en favor de las obras que afecten directamente a la defensa nacional, exige, congruentemente, que, al menos, mediante una declaración formal del ministro competente dirigida al Ayuntamiento correspondiente, recabando la conformidad de éste al proyecto, informar previamente a ese Ayuntamiento que dichas obras afectan directamente a la defensa nacional y que, por tanto, sea cual sea su conformidad o disconformidad, no podrá suspenderlas si se inicia su ejecución, de modo que, si las suspendiese, incurrirá en ilegalidad. Al hilo de lo expuesto, parece un contrasentido poder imputar ilegalidad a un Ayuntamiento cuando suspende la ejecución de una obra sin licencia o conformidad municipal o del Consejo de Ministros, de la que desconoce que goza del privilegio de no poder ser suspendida.