

EL CONTROL DE LOS ENTES LOCALES, ¿MODELO CERRADO? REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE UNA DOGMÁTICA CONSOLIDADA

Por

ANTONIO FANLO LORAS

Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA STC 148/1991, DE 4 DE JULIO: APORTACIONES NOVEDOSAS EN RELACIÓN AL CONTROL DE LOS ENTES LOCALES. 1. *Técnicas de suspensión administrativa de actos locales previstas en la Ley Canaria 3/1985, de 29 de julio.* 2. *La diversa naturaleza de la suspensión administrativa de actos locales.* a) La suspensión administrativa como técnica de control de legalidad es contraria al principio de autonomía. b) La suspensión como medida cautelar que asegura la eficacia del ejercicio de una competencia autonómica o estatal es conforme al principio de autonomía. 3. *Otros supuestos en los que la suspensión administrativa de actos locales cumple la función de asegurar el ejercicio de una competencia autonómica o estatal.* 4. *La Administración autonómica no puede revisar de oficio los actos de la Entidades locales.*—III. PROBLEMAS PRÁCTICOS QUE SUSCITA LA SUPRESIÓN DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTOS LOCALES. 1. *El supuesto de hecho de las impugnaciones de licencias de obras ilegales.* 2. *Mantenimiento de la potestad de suspensión de actos de los Alcaldes.* 3. *Vía procesal para impugnar licencias de obras ilegales.*—IV. EL CONTROL DE LOS ENTES LOCALES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL COMO MODELO CERRADO. FUNDAMENTO Y CRÍTICA. 1. *Las leyes autonómicas contrarias a la legislación básica son inconstitucionales.* 2. *El principio de función constitucional que cumplen las leyes básicas.* 3. *El principio de competencia y el concepto material de lo básico.* 4. *¿Son materialmente básicos los artículos 65 y 66 LBRL?* 5. *La función garantista de la legislación básica de régimen local. Su crítica.* 6. *La reserva de espacio competencial autonómico.*

I. INTRODUCCIÓN

La STC 46/1992, de 2 de abril, que resuelve cuatro cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por la Sala de lo Contencioso de la antigua Audiencia Territorial de Madrid, declara inconstitucional el artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de Disciplina Urbanística. Dicho precepto, trasposición del artículo 186 de la Ley del Suelo de 1976, otorgaba al Consejero regional competente la facultad de *suspender* los efectos de una licencia municipal de obras manifiestamente ilegal, una vez hecho el oportuno requerimiento con resultado negativo al Alcalde.

El fallo no es motivo de sorpresa alguna. Estaba ya anunciado desde la STC 27/1987, de 27 de febrero (*caso Diputaciones Provinciales valencianas*). En efecto, en esta sentencia, al hilo de un caso

concreto (el requerimiento a las Diputaciones, para que respeten las directrices de coordinación aprobadas por la Generalidad, llevaba aparejada la suspensión de los actos o acuerdos provinciales), se formula como *doctrina general* que la vigente legislación básica estatal de régimen local, la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (en adelante LBRL), excluye «la suspensión administrativa de los acuerdos de las Administraciones locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones superiores (la del Estado y las de las Comunidades Autónomas), reservando a los Tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación», (FJ 9) (1).

Según esta sentencia, el sistema de controles previsto en la legislación básica estatal de régimen local constituye un *sistema agotado y cerrado* al que debe ajustarse estrictamente la legislación de las Comunidades Autónomas. Esta inicial doctrina se reitera de manera ya acabada en otras posteriores (SSTC 213/1988, de 11 de noviembre y 259/1988, de 22 de diciembre) (2), circunstancia que ha sido positivamente valorada por la doctrina mayoritaria como una consecuencia ineludible del principio de autonomía local, aunque no han faltado voces críticas (3).

El Tribunal, con posterioridad, en la sentencia 148/1991, de 4 de julio (*caso de la Ley Canaria 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza*), si bien mantiene con igual rotundidad la doctrina precedente, ha hecho una interpretación más matizada al advertir que aquella doctrina es váli-

(1) Como destacaré más adelante la justificación de esta doctrina constitucional está directamente ligada al modelo de controles por el que opta la LBRL de 1985 (esto es, a la inclusión como nuevo elemento integrante del bloque de constitucionalidad de esta ley básica, STC 27/1987), puesto que en dos anteriores sentencias, la 2/1981, de 2 de febrero y la 14/1981, de 29 de abril, el Tribunal admitió la conformidad de la potestad gubernativa de suspensión de acuerdos locales al principio de autonomía como técnica de defensa de los intereses generales o de defensa de competencias de la Administración del Estado. Sobre la cuestión, véase, FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, págs. 409 y ss.

(2) Las SSTC 213/1988, de 11 de noviembre y la 259/1988, de 22 de diciembre se dictan en relación con la ley catalana 3/1984, de 28 de octubre, sobre medidas de adecuación del ordenamiento *urbanístico* de Cataluña y con su Decreto de desarrollo, en cuanto preveían la potestad administrativa de suspensión de los acuerdos municipales de aprobación definitiva de distintos instrumentos de ejecución urbanística (programas de urbanización, estudios de detalle, proyectos de delimitación de polígonos, unidades de actuación, proyectos de reparcelación y bases y estatutos en el sistema de compensación), por motivos de legalidad sustantiva o formal y de tramitación.

(3) Muy críticos con esta jurisprudencia constitucional se muestran, por ejemplo, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas*, «RDU», 112 (1989), págs. 13-31 y FANLO LORAS, *Fundamentos...* págs. 443 y ss. A favor, sin embargo, se manifiestan, como exponentes de esa doctrina mayoritaria, GÓMEZ-FERRER, SOSA WAGNER, GONZÁLEZ PÉREZ, Ignacio PEMÁN GAVIN. En mi libro pueden encontrarse las oportunas referencias bibliográficas de estos autores.

da sólo referida al ejercicio de competencias municipales *propias y exclusivas*, pero no en otros supuestos, en cuyo caso admite significativas excepciones, a las que luego me referiré, que bien pudieron hacer pensar en el inicio de un cambio jurisprudencial futuro, recuperando la sintonía con iniciales pronunciamientos del Tribunal (SSTC 4 y 14/1981).

El que esto escribe confiaba que el enjuiciamiento de la Ley madrileña de disciplina urbanística sometida a control del Tribunal Constitucional, habría constituido la ocasión ideal para dar un giro definitivo a aquella rígida doctrina jurisprudencial, a la vista de las perspectivas abiertas por la STC 148/1991; de las críticas, cierto que minoritarias de algunos autores, por ciertas disfunciones prácticas advertidas en el nuevo sistema de controles; y, finalmente, por la especialidad del supuesto debatido (la suspensión como medida de protección de la legalidad urbanística). Sin embargo nada de esto ha ocurrido. Mis expectativas han resultado totalmente infundadas. Curiosamente, no hay en la STC 46/1992, de 4 de julio, relativa a la ley madrileña, la más mínima referencia a la STC 148/1991 y sí en cambio a las SSTC 213 y 259/1988, en las que se halla formulada de manera en exceso rígida, en mi opinión (4), la doctrina que considera el sistema de controles de la legislación básica estatal como un modelo acabado, cerrado y único, que no admite complemento alguno y, por ello, insusceptible de acomodación por la legislación regional a las peculiaridades de la materia o sector en que se produzca el conflicto interadministrativo (PAREJO) (5).

La unidad temática de las cuatro sentencias mencionadas gira en torno a un mismo problema (la conformidad de la potestad administrativa —del Estado o de las Comunidades Autónomas—, de suspensión de actos locales al principio de autonomía local). Este dato en sí mismo considerado justifica que se acometa una reflexión global sobre dicha jurisprudencia, aunque que ya lo he adelantado, no en todos los supuestos se ha considerado aquella potestad contraria a la autonomía local.

En este sentido, creo conveniente examinar detenidamente la STC 148/1991, de 4 de julio, en cuanto que introduce matizaciones importantes en la que es ya doctrina general sobre la suspensión administrativa de actos locales. Esta sentencia ha pasado desapercibida entre la doctrina. Seguramente la explicación radique en una lectura excesivamente pendiente del fallo, pero sin seguir adecuada-

(4) FANLO LORAS, *Fundamentos...*, pág. 451.

(5) Sobre la cuestión, partiendo de la especial posición ordinamental que ocupa la LBRL, véase PAREJO ALFONSO, *Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local*, «REALA», 238 (1988), pág. 1063.

mente el *iter* discursivo del Tribunal. Considero, sin embargo, que su doctrina ha de tener notables repercusiones en el sistema de relaciones de control sobre las Entidades locales en general y, en particular, en ámbitos sectoriales tan sensibles como el urbanismo, el medio ambiente o el dominio público, sectores donde en los últimos años, la técnica suspensiva ha demostrado con creces su utilidad como medida de protección de la legalidad urbanística (6). Todo ello se verá en el § II.

Junto a estas nuevas, pero todavía excepcionales, perspectivas abiertas por la STC 148/1991, de 4 de julio, la continuidad doctrinal mantenida por la STC 46/1992, de 2 de abril, permite analizar las consecuencias procesales de la supresión de la potestad administrativa de suspensión de actos locales. Ello nos llevará a preguntarnos si el sistema de controles previsto en la legislación básica estatal, al que forzosamente reenvía como única solución válida la jurisprudencia constitucional, ofrece medidas eficaces para contrarrestar actuaciones locales ilegales. Esta problemática se analizará en el § III.

Sin embargo, la importancia de esta doctrina jurisprudencial no está tanto en las cuestiones concretas que resuelve, con ser en sí mismas importantes. Se manifiesta una problemática de fondo que trasciende el caso concreto. Por ello, interesa recordar y ponderar los argumentos que sirven de fundamento a la misma, que nos remiten a una problemática teórica en la que se entrecruzan complejas cuestiones de carácter general (relaciones legislación básica-legislación de desarrollo, noción de bloque de constitucionalidad, principio de «función constitucional», criterios jurídicos para delimitar el concepto material de lo básico, espacio de desarrollo necesario por las Comunidades Autónomas, etc.). Creo que ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni la doctrina han dicho la última palabra sobre estas cuestiones generales. Es más, considero, que la doctrina que se deriva de estas sentencias pone al descubierto ciertas disfuncionalidades que obligan a repensar el utillaje conceptual manejado hasta

(6) Resulta llamativo constatar con qué frecuencia se olvida el supuesto de hecho al que se aplicaba la medida suspensiva: licencias municipales de obras *manifiestamente ilegales*. Puede comprobarse acudiendo a los repertorios jurisprudenciales cómo en un noventa por ciento de los casos en que se ejercitó dicha potestad, los Tribunales ratificaban la manifiesta ilegalidad de la licencia suspendida, anulando la misma. El resto de los supuestos han sido problemas formales (no ser la ilegalidad manifiesta, traslado fuera de plazo, etc.) los que han impedido igual sanción. Parece pues desproporcionado el desenfoque dogmático dado al principio de autonomía local que, unido a deficiencias estructurales de nuestra Administración de Justicia y de nuestras leyes procesales, está sirviendo de coraza protectora de muy abundantes ilegalidades. Sobre estos extremos he abundado en mi trabajo *La disminución de medidas de protección de la legalidad urbanística ¿está derogado el artículo 186 LS?*, «RAP», 111 (1986), págs. 217-229 y *Fundamentos...*, págs. 440 y ss.

ahora, particularmente en lo relativo a las relaciones legislación básica-legislación de desarrollo. Estas cuestiones las examinaré en el § IV.

II. LA STC 148/1991, DE 4 DE JULIO: APORTACIONES NOVEDOSAS EN RELACIÓN AL CONTROL DE LOS ENTES LOCALES

1. *Técnicas de suspensión administrativa de actos locales previstas en la Ley Canaria 3/1985, de 29 de julio*

La STC 148/1991, de 4 de julio, como he dicho más arriba, si bien reafirma lo que ya parece jurisprudencia consolidada (no cabe la suspensión administrativa de actos locales resultado del ejercicio de competencias propias en régimen de exclusividad), introduce significativas distinciones cuando estén en juego intereses supramunicipales, o lo que es lo mismo, cuando se trate de la defensa de competencias de otras Administraciones Públicas. Reanuda, pues, una línea interpretativa formulada en la primera jurisprudencia constitucional sobre régimen local (SSTC 4 y 14/1981) y que prácticamente había quedado relegada al olvido.

En la sentencia se enjuicia la Ley Canaria 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y de protección de la naturaleza. La ley atribuía a la Comunidad Autónoma diversas facultades de *suspensión* de actos de edificación y de otros usos del suelo, en defensa del medio ambiente (art. 2 párrafo 1 y 2), que tienen naturaleza diversa, con efectos, también, diferentes, razón por la que el Tribunal Constitucional los analiza separadamente (7).

(7) Para facilitar la comprensión del razonamiento del Tribunal reproduzco el contenido del artículo 2 de la ley canaria: «Artículo 2.1. Incoado expediente al amparo de la ley 15/1975, de Espacios Naturales Protegidos o decidida la iniciación de la formación de un plan especial de naturaleza ambiental, se decretará de oficio o a instancia de parte, sin perjuicio de los derechos reconocidos por la Ley al propietario, la *suspensión cautelar* de los actos de uso del suelo y de la edificación ejercitados por particulares y empresas públicas o privadas aún cuando dichos actos estén amparados por licencia o autorización previa, otorgada de acuerdo con su legislación específica.

Acordada la suspensión por el órgano competente, la misma podrá ser *levantada* de oficio o a instancia de parte, si comprobados los actos referidos en el párrafo anterior, de ellos no se dedujera un daño para el área objeto del expediente. En otro caso podrá procederse a la *anulación de la licencia* por el procedimiento establecido para la revisión de oficio de los actos administrativos.

2. En los supuestos contemplados en el artículo 1.º de la presente ley, que puedan hallarse incurso en algunos de los casos contemplados en el artículo 73 de la Ley del Suelo y que por su naturaleza no tengan entidad suficiente para incoarse expediente de declaración de espacio natural protegido de la Ley 15/1975, o para la formación de un plan especial de protección del artículo 17 de la Ley del Suelo, podrá decretarse de

Pues bien, a la vista de estos diversos supuestos, el Tribunal Constitucional reitera, como planteamiento general, su anterior doctrina (STC 213 y 259/1988) según la cual considera suprimida la potestad administrativa de suspensión de actos locales, potestad que tras la LBRL corresponde en exclusiva a los Tribunales, salvo el supuesto excepcional previsto en el artículo 67 LBRL. Ese sistema de relaciones de control debe ser respetado por la legislación de las Comunidades Autónomas. Pero, advierte el Tribunal y la precisión es ciertamente importante, no debe olvidarse que dicha doctrina tiene como *trasfondo* el ejercicio de unas competencias que la legislación urbanística vigente configura como *exclusivamente locales*. Así señala que

«La jurisprudencia constitucional que mana de tales sentencias se refiere, pues, a los controles sobre actos locales que causan estado, por suponer el ejercicio de *competencias propias en régimen de exclusividad*, sin que pueda ser mecánicamente extrapolada a aquellas otras situaciones en que los municipios pudieran estar ejerciendo competencias *delegadas*, o competencias de gestión y de ejecución *compartidas* con facultades estatales o autonómicas de decisión definitiva o resolutorias (arts. 27 y 60 LBRL)», FJ 3, *in fine* (8).

Tras esta importante precisión, que encierra la clave del propio fallo y una comprensión mucho más matizada de las técnicas de relación interadministrativas, el Tribunal pasa a analizar los supuestos concretos previstos en la Ley Canaria, advirtiendo de la naturaleza distinta que tienen.

2. *La naturaleza diversa de la suspensión administrativa de actos locales*

A propósito de su *naturaleza* distingue el Tribunal, utilizando categorías que recuerdan las empleadas por GARCÍA DE ENTERRÍA y

oficio o a instancia de parte la *suspensión* del acto o actos que amparan el uso del suelo y la edificación mediante resolución motivada.

3. El plazo máximo de suspensión será de seis meses.»

(8) Recuérdese que esta precisión ya había sido advertida por algunos autores ante la falta de matizaciones a que dio lugar la interpretación de la primera jurisprudencia constitucional (SSTC 4 y 14/1981). Así MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Cívitas, Madrid, 1982, pág. 242 y PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración Pública*, Cívitas, Madrid, 1983, págs. 230 y ss. FANLO LORAS, *Fundamentos...*, págs. 325-326.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (9), entre *la suspensión como medida cautelar para preservar la eficacia de una posterior resolución autonómica* (esto es, como *instrumento para la defensa de competencias propias* de una Administración superior), como sería el caso de la declaración de un espacio natural protegido o la aprobación de un plan especial de protección ambiental (supuesto contemplado en el art. 2, párrafo 1.º de la Ley Canaria, pero al que pueden añadirse otros distintos a los que luego me referiré) y la suspensión como medida autónoma, como *mecanismo administrativo de control de legalidad*, no como instrumento cautelar puesto al servicio de una posterior resolución autonómica (supuesto contemplado en el art. 2, párrafo 2.º de la Ley Canaria).

Los efectos que produce la suspensión son distintos en uno u otro supuestos. En el primer caso, la suspensión puede *levantarse* si no hay peligro de que los actos de uso del suelo comprometan la futura decisión o, en caso contrario, se procederá a la «*anulación* de la licencia por el procedimiento establecido para la revisión de oficio de los actos administrativos» (art. 2.1.º, párrafo 2). En el segundo caso, la Ley Canaria nada dice de los efectos, salvo que la suspensión no podrá durar más de seis meses.

a) La suspensión administrativa como técnica de control de legalidad es contraria al principio de autonomía

Para el Tribunal Constitucional la suspensión prevista en el artículo 2.2 de la Ley Canaria (la considerada como mecanismo administrativo de control de legalidad) sería patentemente inconstitucional en relación con aquellas licencias urbanísticas de *competencia exclusivamente municipal* («licencias urbanísticas emitidas definitivamente por las Corporaciones locales») (10). No será, en cambio inconstitucional, en relación con aquellas licencias de obras que no son competencia exclusiva de la entidad municipal, esto es, cuando se trate de «actos autorizatorios (del uso del suelo y la edificación) que no se encuentran sometidos al sistema de impugnación establecido por los artículos 65 y 66 LBRL».

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su *Curso de Derecho Administrativo*, tomo 1, 5.ª ed. Cívitas, Madrid, págs. 569-576, al estudiar la suspensión de la eficacia de los actos administrativos distinguen entre la suspensión como *medida de carácter provisional y cautelar* para asegurar la integridad del objeto litigioso (*suspensión en vía de recurso*) y la suspensión como *medida de tutela o control* para garantizar el criterio del ente u órgano superior (*suspensión como medida de tutela o control*).

(10) Según el Tribunal, «esta intervención ha de ser calificada como un mecanismo administrativo de control de la legalidad de la actuación de las Corporaciones Locales, que permitiera a la Comunidad Autónoma congelar aquellas licencias que estimase vulneradoras de las determinaciones del artículo 73 LS», (FJ 4).

Se trata en estos casos de licencias de obras cuya competencia definitiva para otorgarlas corresponde a la Comunidad Autónoma (por eso no se les aplica la impugnación prevista en los arts. 65 y 66). Esta podrá acordar siempre la suspensión de las autorizaciones emitidas por los órganos de su Administración para revisar su adecuación al ordenamiento jurídico. Este es el caso de las autorizaciones para construir edificios e instalaciones de interés público que hayan de emplazarse en el medio rural, o de los edificios aislados destinados a vivienda familiar en los lugares en que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, autorizaciones que según los artículos 85 y 86 LS son competencia de la Comunidad Autónoma, que ahora se corresponden con los artículos 16.3 y 17 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante TRLS), aprobado por el RDL.º 1/1992, de 26 de junio (11).

Por estas razones, el artículo 2.2 de la Ley Canaria es constitucional en la medida en que se utilice para suspender acuerdos en materia de utilización del suelo dictados por órganos de la propia Comunidad Autónoma en los supuestos recogidos en los artículos 85 y 86 LS (ahora art. 16.3 TRLS), pero constituirían un caso de control de oportunidad si se utilizan para suspender actos definitivos y ejecutivos dictados por un municipio, circunstancia que convertiría dicha medida en inconstitucional (FJ 4).

- b) La suspensión como medida cautelar que asegura la eficacia del ejercicio de una competencia autonómica o estatal es conforme al principio de autonomía

En relación a la suspensión prevista en el artículo 2.1 de la Ley canaria (*medida cautelar acordada en defensa de competencias de la Administración autonómica*), advierte el Tribunal que no es aplicable a este supuesto la doctrina deducida de la STC 213/1988, puesto que

(11) La nueva redacción dada a estos supuestos recogida ahora en el artículo 16.3, regla 2.ª del TRLS, se refiere a la autorización por el órgano autonómico competente con arreglo al siguiente procedimiento: petición ante el Ayuntamiento, informe municipal, información pública y «resolución definitiva del órgano autonómico». Sin embargo, tras esta indicación se añade: «la autorización señalada se entiende sin perjuicio de la necesidad de obtener licencia municipal». Lo que constituye, sin ninguna duda, una extralimitación evidente del texto refundido y un innecesario trámite reduplicativo que tal vez pretenda por esa vía resituar una competencia en la órbita municipal, tratando con ello de evitar las consecuencias de la jurisprudencia que comento. Bien es verdad que la duplicación existía ya en la práctica administrativa. La autorización autonómica se limitaría a comprobar que se daba el supuesto de hecho, pero no otros aspectos. Esa sería la lectura mas conforme con el principio de autonomía local. No obstante recuérdese que el artículo 16.3 TRLS es simplemente derecho *supletorio* de la regulación específica que dicten las Comunidades Autónomas (Disposición Final única).

no estamos ante un *control de legalidad* de los actos municipales (puede ocurrir que las autorizaciones municipales que amparan los usos del suelo que se suspenden estén ajustadas a la legalidad vigente en el momento de su otorgamiento), sino ante una medida cautelar que garantice el buen fin que se persigue con la declaración de un espacio natural protegido o con la aprobación de un plan especial de protección (12). Se trata de una medida cautelar (la suspensión por motivos de protección ambiental) que a diferencia de otras técnicas semejantes (la suspensión del otorgamiento de licencias prevista en el art. 27 LS y ahora 102 TRLS), produce, además, efectos en relación con las *ya otorgadas*, si bien dicha suspensión no puede exceder de seis meses (art. 2.3 de la Ley canaria). Todo ello, sin perjuicio del absoluto respeto de los derechos reconocidos por la ley a los propietarios afectados por la medida, como la ley señala y recuerda el Tribunal.

Al no encontrarnos, señala el Tribunal, ante una técnica para el control administrativo de la legalidad de los acuerdos adoptados por las Corporaciones locales, son inaplicables a este supuesto las normas básicas sobre impugnación de actos locales que establece la LBRL. Se trata simplemente de un *instrumento que sirve para la defensa de competencias propias de la Administración autonómica*, por lo que no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites (FJ 6).

Ninguna objeción de constitucionalidad puede hacerse a la Ley canaria en cuanto a la naturaleza de esta medida suspensiva y a su misma existencia. Y ello constituye una aportación importante de esta sentencia que reanuda con la doctrina constitucional de la STC 4 y 14/1981.

Por lo demás, adviértase el modo de proceder del Tribunal en relación al enjuiciamiento de esta modalidad suspensiva de un acto municipal. El Tribunal en su razonamiento se sitúa fuera de las premisas lógicas desde las que está construida la doctrina jurisprudencial de las SSTC 27/1987 y 213 y 259/1988, pues si no lo hiciera, su valoración de la suspensión prevista en el artículo 2.1 de la Ley canaria sería la misma que en aquellas ocasiones: una técnica de control de legalidad no prevista en la norma básica estatal es

(12) Señala el Tribunal que «la finalidad de esta suspensión cautelar es, lógicamente, evitar el riesgo de que las obras y aprovechamiento que se lleven a cabo durante el tiempo empleado en tramitar y aprobar definitivamente la disposición protectora... no generen o consoliden situaciones que, aunque conformes con la ordenación aún vigente, sean contradictorias con las disposiciones y las limitaciones que se vayan a aprobar para proteger el espacio natural, lo que dificultaría, cuando no impediría, la aplicación y efectividad del futuro plan o espacio protegido», FJ 5, último párrafo.

inconstitucional. Por esta razón, *niega* que dicho supuesto sea una *técnica de control de legalidad*. Es otra cosa. Una *medida cautelar para preservar la eficacia de una posterior decisión autonómica*. El punto de encuentro con la doctrina general sobre la suspensión se produce, no obstante, cuando, constatado que el mantenimiento del acto local puede producir daños al área objeto de protección, el Tribunal Constitucional no admite, como examinaré luego, que la Administración autonómica pueda revisar de oficio el acto local (como admitía la Ley canaria, sino que debe *impugnarlo* ante los Tribunales, si bien la suspensión sigue surtiendo efectos, a no ser que sea levantada por el Tribunal *a quo*).

Lo novedoso de esta jurisprudencia estriba en admitir la constitucionalidad de una medida administrativa de *suspensión* de la eficacia de actos locales como instrumento de protección de las competencias autonómicas (una técnica de relación interadministrativa, en definitiva), medida prevista en una *ley autonómica sectorial* que se aparta, en este punto concreto, del modelo de relaciones interadministrativas previsto en la LBRL, lo que no la invalida automáticamente (13).

3. *Otros supuestos en los que la suspensión administrativa de los actos locales cumple la función de asegurar el ejercicio de una competencia autonómica o estatal*

La doctrina general que se deriva de esta sentencia (compatibilidad con la autonomía local de la suspensión administrativa como medida cautelar para preservar la eficacia de competencias propias de las Comunidades Autónomas o de la Administración del Estado), permite explicar ahora adecuadamente otros supuestos de técnicas suspensivas, cierto que previstos en la legislación estatal, pero cuya *ejecución* corresponde a las Comunidades Autónomas (14). Estos supuestos, en lo que conozco, han sido hasta ahora simplemente

(13) El Tribunal encuentra similitudes entre dicha medida cautelar y otras figuras previstas en el artículo 7 de la Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de 27 de marzo de 1989. Así el *informe vinculante* que debe emitir la Administración autonómica una vez iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales con carácter previo al otorgamiento de autorizaciones, licencias o concesiones. Pero, adviértase, en la ley canaria se da un paso más y se permite la suspensión de los efectos de licencias *ya otorgadas*. Al corregir pruebas puedo remitir al trabajo de síntesis sobre la problemática del control de los actos locales de TORNOS MÁS, «La actividad de control sobre los entes locales», en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992. El autor insiste en la necesidad de delimitar convenientemente el concepto de control y la finalidad de esta potestad administrativa, págs. 110 y ss.

(14) Desde el punto de vista formal, la LBRL es una ley ordinaria que puede ser modificada por otra ley estatal (LEGUINA), pese a la *vis* específica que se autoatribuye aquella ley, lo que la haría inmune a las leyes autonómicas y a las propias leyes estatales (PAREJO).

desconocidos, cuando, en los últimos años se ha discurrido en relación con la problemática de la potestad administrativa de suspensión de actos locales y se traía a colación únicamente el caso de la suspensión de licencias de obras ilegales, previsto en el artículos 186 LS, luego recogido en diversas leyes autonómicas.

Me refiero a las consecuencias suspensivas que tiene la *declaración de bienes de interés cultural* en las licencias de obras municipales otorgadas, prevista en la legislación sectorial estatal de patrimonio histórico (15). O, en otro ámbito, la posible *suspensión* de la ejecución de un proyecto de obras, instalación o de cualquier otra actividad clasificada (para lo que precisa de licencia municipal de obras y de instalación), cuando necesitando el informe de *impacto ambiental*, éste no se realiza (art. 9 del RDL.º 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental). Y aun pudieran citarse, como ejemplos de la utilización de la suspensión de actos locales como instrumento de defensa de las competencias de otras Administraciones, el supuesto del artículo 27 en relación con el 39 de la Ley de Carreteras, de 29 de julio de 1988. O el artículo 103 de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988 (16).

4. *La Administración autonómica no puede revisar de oficio los actos de la Entidades locales*

Quedan por enjuiciar los *efectos* legales de la suspensión cautelar previstos por la Ley canaria. Ningún problema plantea el *levantamiento de la suspensión* tras comprobar que no se producen daños al área objeto del expediente. ¿Qué ocurrirá si se producen esos daños? En ese caso, dice la última frase del párrafo 2.º del artículo 2.1 de la Ley canaria, «podrá procederse a la *anulación* de la licencia por el

(15) La Ley de Protección del Patrimonio Histórico español, de 25 de junio de 1985, prevé que la incoación por la Administración competente (la autonómica) de expediente de declaración de interés cultural determina la *suspensión* de las correspondientes *licencias municipales* de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas (suspensión *pro futuro*), así como los efectos de las ya *otorgadas* (art. 16.1). Igualmente podrá *suspenderse* las obras de demolición total o parcial o de cambio de uso (para lo que se precisa licencia municipal) de los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural. La suspensión no superará los seis meses, dentro de los cuales la Administración competente en materia de urbanismo deberá resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un plan especial o de otras medidas de protección de las previstas en la legislación urbanística (art. 25). Finalmente la Administración competente podrá impedir un derribo y *suspender* cualquier clase de obra o intervención (para lo que precisa licencia municipal) de un bien declarado de interés cultural o aunque no esté declarado formalmente, cuando se aprecie la concurrencia de los valores que lo harían susceptible de ello (art. 37). Véase la STS de 7 de julio de 1991, Arz. 7509.

(16) A algunos de estos supuestos me he referido en FANLO LORAS, *Fundamentos...*, págs. 450-452.

procedimiento establecido para la *revisión de oficio* de los actos administrativos» ¿Es posible la revisión de un acto local acordada por un órgano de la Comunidad Autónoma?

El Tribunal Constitucional lleva a cabo en este punto una nueva aportación, de trascendencia práctica, a esa ardua tarea de dotar de contenido jurídico preciso el principio de autonomía local. Para el Tribunal, la Administración autonómica o la del Estado *no pueden revisar* (en los términos previstos en los artículos 109 y 110 LPA, ahora 102 y 103, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas) *los actos dictados por una Entidad local* (17). «La revisión estatal de actos locales definitivos en vía administrativa pereció con la Constitución» (FJ 7) (18). Si se constata que los efectos de un acto local pueden comprometer el objeto de una declaración de espacio natural protegido o de un plan especial de protección del medio ambiente, la Administración superior que decretó su suspensión, debe *impugnar* (por las vías previstas en los arts. 65 y 66 LBRL) las licencias municipales ante los Tribunales (19). Pero, mientras tanto, nótese bien porque esto constituye la principal aportación de la STC 148/1991, despliega su virtualidad

(17) Esta rotunda afirmación del Tribunal en relación con la revisión por otra Administración de los actos locales, también, creo, debiera haberse matizado. La prohibición se refiere a los actos de *exclusiva competencia local*. No, a los actos dictados en el ejercicio de competencias no exclusivas (por ejemplo, delegadas, como expresamente admite el art. 27 LBRL).

(18) El Tribunal fundamenta su razonamiento en razones lógicas (sólo cabe revisión de los *propios* actos) como por imperativos constitucionales (la posición constitucional de los entes locales fundada en el carácter representativo de los órganos de gobierno locales y la gestión autónoma de sus propios intereses conlleva su separación y sustantivación respecto de las Administración del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma), FJ 7.

(19) Nótese que la necesidad de impugnar el acto local ante los Tribunales dada la imposibilidad de proceder a su revisión, coherente con el sistema de impugnación de la LBRL, no deja de plantear problemas, puesto que se trata de actos locales legales, conformes a la normativa aplicable en el momento de su otorgamiento. Su contradicción lo es en relación con las normas *proyectadas*. Para que el Tribunal estime la impugnación ¿es suficiente que exista el *proyecto* de norma para fundar la sentencia o habrá que esperar a la aprobación definitiva de la norma protectora?

Este supuesto, mejor que cualquier otro, justifica la pervivencia de la *revocación por motivos de oportunidad* (en particular, por cambio de los criterios de apreciación) que hasta ahora sólo estaba recogida en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955. Su legalidad formal quedaba comprometida desde el momento en que el artículo 53 LBRL remitía para la revisión de actos locales a la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común. Pero en la LPA sólo se contempla la *revisión por motivos de legalidad*. ¿Está vigente el artículo 16 RSCL? La Ley 30/1992, de 26 de diciembre constituía la ocasión para despejar esta problemática. La rúbrica «revocación» que lleva el artículo 105 parecía consagrar la revocación por motivos de oportunidad, pero tal como ha quedado redactado (siempre que «no se trate de actos declarativos de derechos») vacía prácticamente de contenido su ámbito de aplicación. Ahora habría que entender derogado el artículo 16 RSCL. La tramitación parlamentaria da pistas sobre ello. La enmienda 508 del Partido Popular, pretendía llevar a la ley lo que hasta ese momento estaba regulado sólo en el artículo 16

cautelar la medida *suspensiva* de los usos y aprovechamientos amparados por la licencia municipal, cuya constitucionalidad ha ratificado el Tribunal Constitucional. Virtualidad que, llegado el caso, podrá seralzada por el Tribunal *a quo* (20).

A la vista de esta declaración cabe plantearnos, finalmente, el siguiente interrogante ¿Es aplicable esta rotunda doctrina del Tribunal Constitucional cuando la potestad de revisión de oficio de actos de competencia local la ejerce la Administración autonómica no directamente sino por *subrogación* de la Entidad local, al haberse ésta negado a ello tras el requerimiento pertinente? En tema no es fácil. Tal como se formula la doctrina del Tribunal no parece dejar resquicios. Ni siquiera el que lo sea por subrogación atenuaría esa rigidez. Esto no es una mera hipótesis teórica. La Ley Canaria 7/1990, de 14 de mayo que ha sustituido a la 3/1985, objeto de la STC 148/1991 admite precisamente esta posibilidad subrogatoria de la Comunidad Autónoma para revisar licencias u órdenes de ejecución municipales constitutivas de infracciones urbanísticas graves (art. 29).

III. PROBLEMAS PRÁCTICOS QUE SUSCITA LA SUPRESIÓN DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTOS LOCALES

La confirmación por la STC 46/1992, de 2 de abril, de la inconstitucionalidad de la potestad administrativa de suspensión de actos de exclusiva competencia local exige que analicemos cómo quedan los mecanismos de control de la actividad local en aquellos ámbitos (particularmente el urbanismo) en los que hasta ahora dicha potestad había actuado como eficaz técnica de protección de la legalidad urbanística. ¿En qué términos concretos se puede producir ahora, por ejemplo, la reacción contra una licencia de obras ilegal? ¿Qué alternativas ofrece la propia jurisprudencia constitucional analizada y la contenciosa?

RSCL. Consideraba que debía incluirse con carácter general la revocación por motivos de oportunidad (así como los casos de ilegalidad sobrevenida) junto a la revisión por motivos de legalidad. Incomprensiblemente esa enmienda no se tiene en cuenta en el Congreso de los Diputados y en el Senado, el portavoz socialista, no entiende en absoluto la significación de la enmienda popular, puesto que parece deducirse de su intervención que en lo que está pensando el texto legal no es en la revocación por motivos de oportunidad pese a la rúbrica «revocación», sino en la revisión de los actos de gravamen, admitida por la doctrina, siempre que no fuera contraria al ordenamiento jurídico o a los intereses de terceros.

(20) El Tribunal se refiere a los artículos 65 y 66 LBRL que remiten al proceso contencioso ordinario, cierto que con peculiaridades. Ahora bien, estamos en presencia de un acto local cuya eficacia está suspendida. ¿Exige esa situación que se utilice la vía del artículo 118 LJCA? Sin embargo, este supuesto está pensado para la suspensión de acuerdos locales *manifiestamente ilegales*.

1. *El supuesto de hecho de las impugnaciones de licencias de obras manifiestamente ilegales*

Uno de los aspectos del problema que se plantea estriba en saber si la remisión a la doble vía de impugnación prevista en los artículos 65 y 66 LBRL anula también las peculiaridades del *supuesto de hecho* que daba lugar a la aplicación del mecanismo de suspensión. Como se recordará la particularidad del artículo 186 LS radicaba en permitir el ejercicio de la potestad suspensiva en relación a licencias cuyo contenido constituyese manifiestamente una infracción urbanística grave y «mientras las obras estuviesen *en curso de ejecución*» (art. 186 y 188 LS). Esto es, el *tempus* de la suspensión no queda limitado al plazo general de un mes desde el otorgamiento de la licencia, propio de cualquier acto local, sino que podía ejercerse mientras se ejecutasen las obras amparadas por la licencia ilegal.

Parece evidente que la peculiaridad del supuesto de hecho debe mantenerse por más que se haya alterado sustancialmente la forma procesal, ahora reducida a la impugnación. Esto es, ya no cabe la suspensión administrativa directa de la licencia municipal ilegal, sino la impugnación con petición de suspensión al Tribunal, que la otorgará o no siguiendo los criterios generales previstos en el artículo 122 LJCA. Esta conclusión ya se apuntó tempranamente por la primera y entonces aislada sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de febrero de 1986 (Arz. 1609). Según esta sentencia, el artículo 186 LS debía entenderse derogado en cuanto a la *forma procesal* en que se ejerce esa medida de protección de la legalidad urbanística, subsistiendo en todo lo demás (21).

Y esto, es importante decirlo para evitar incomprensibles confusiones suscitadas en la práctica de los últimos años. La *impugnación* podrá presentarse *mientras las obras amparadas en una licencia ilegal estén en ejecución* (22). En algunas Comunidades Autónomas, algunos responsables de urbanismo han considerado que las licencias de obras ilegales sólo podían impugnarse en el plazo de un mes desde su otorgamiento. Por otra parte, la jurisprudencia contencioso-administrativa que, hasta la STC 213/1988 consideró mayoritariamente vigente el artículo 186 LS (23), tras esta sentencia que obliga a

(21) He analizado el contenido de la sentencia de 21 de febrero de 1986 en mi trabajo «La disminución de las medidas...»

(22) La ley madrileña recurrida ante el Tribunal Constitucional señalaba, en este sentido, que las facultades de suspensión del Alcalde o de los órganos autonómicos (por subrogación), «podrán ejercitarse mientras las obras o usos del suelo *estén realizándose*, cualquiera que sea la fecha de otorgamiento de la licencia o de la orden de ejecución», artículo 26.5.

(23) Así entre otras las STS 27 de mayo de 1988 (Arz. 4512), ATS 2 de julio de 1988

abandonar aquella línea doctrinal, ha superado iniciales planteamientos excesivamente formalistas que condujeron a desestimar algunas suspensiones de licencias ilegales sin entrar en el fondo y ha admitido que el traslado de la suspensión puede ser objeto de una *conversión* para la iniciación de un proceso en los términos previstos en los artículos 65 y ss. LBRL (problema estricto de derecho transitorio) (24).

La falta de correcta delimitación del supuesto de hecho de la impugnación autonómica de las licencias municipales ilegales, se advierte, también, en la reciente *legislación regional de disciplina urbanística*. Así en la Ley canaria 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial (que deroga precisamente la anterior 3/1985, de 29 de julio, objeto de la STC 148/1991), señala que las facultades de *suspensión* de licencias municipales ilegales prevista en el artículo 186 LS se ejercerán por los *órganos municipales* (art. 22. 1), mientras las obras o usos del suelo estén realizándose, cualquiera que sea la fecha de otorgamiento de la licencia o de la orden de ejecución (art. 22.2) (25). Pero no hace referencia alguna a la posible impugnación por los órganos autonómicos, salvo, cosa bien diferente, la facultad de subrogarse en la potestad de revisión de oficio si los órganos municipales no lo hacen (art. 29), facultad que plantea problemas de constitucionalidad tras la STC 148/1991, extremo al que me he referido anteriormente.

En igual sentido, la Ley balear 10/1990 de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística, atribuye al *Alcalde* la potestad de suspensión inmediata de las licencias de obras que de forma grave o muy grave infrinjan la normativa urbanística en vigor en el momento de la concesión o adopción (art. 64), sin mencionar para nada el «mientras

(Arz. 5846). Esta jurisprudencia se abandona tras la STC 213/1988, por ejemplo en el ATS de 27 de diciembre de 1988, Arz. 10245 y en las SSTS de 25 enero y 31 de octubre de 1989 (Arz. 486 y 7589)

(24) Así AATS de 3 de julio y 24 de noviembre de 1989 (Arz. 5575 y 8321). Esas alternancias tienen reflejo en la misma STC 46/1992. Al examinar si la cuestión de inconstitucionalidad está bien planteada, si la decisión de los Tribunales *ad quem* depende del fallo constitucional, señala: «En efecto, si se declara inconstitucional la norma, procedería, bien (en la perspectiva adelantada por los autos de planteamiento) *anular la suspensión* acordada, por adolecer de un vicio de quebrantamiento esencial de procedimiento, bien en la línea señalada *recientemente* por el Tribunal Supremo (así, ATS de 24 de noviembre de 1989, Sala Tercera) *convertir el traslado de la suspensión* acordada por la Comunidad Autónoma en la iniciación de un proceso en los términos previstos por los artículos 65 y siguientes de la Ley de Bases del Régimen Local», FJ 1.

(25) El artículo 23 de la ley canaria se cuida de extremar las cautelas para garantizar la inmediata ejecutividad de la suspensión de la licencia ilegal y garantizar la total interrupción de la actividad, pudiendo llegar incluso a ordenar la retirada de materiales y maquinaria si aquella no se interrumpe en el plazo de cuarenta y ocho horas.

las obras estén en ejecución». Además, se indica, confusamente, que «*simultáneamente*, se iniciará el procedimiento de revisión del acto administrativo, se dará traslado a la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente, a los efectos del artículo 118 LJCA». Si los órganos urbanísticos competentes (los Ayuntamientos y Consejos Insulares, según el art. 21 de la ley), tienen conocimiento de alguna licencia ilegal «promoverán la acción *impugnatoria* prevista en el artículo 65 de la LRBRL», (art. 64.2).

El problema de correcta comprensión del supuesto de hecho (impugnación mientras las obras amparadas en una licencia ilegal estén *en ejecución*) puede ahora, tras la aprobación del Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de junio de 1992, parecer enturbiado en aquellas Comunidades Autónomas que no tienen una legislación propia de protección de la legalidad urbanística. En efecto, en el nuevo texto refundido no queda del antiguo artículo 186 y 188 LS sino la potestad de suspensión de licencias manifiestamente ilegales reconocida al *Alcalde* (art. 253). Alguien puede entender ahora que en esas Comunidades Autónomas sin legislación propia no es posible impugnar una licencia de obras manifiestamente ilegal pasado el mes desde el otorgamiento de la licencia.

Sin embargo hay que defender que, pese al olvido del Gobierno al refundir el texto de la Ley del Suelo de 1976, el régimen jurídico aplicable a la impugnación de esas licencias de obras manifiestamente ilegales es el que se deduce del artículo 186 y 188 LS interpretado por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa (derogado en cuanto a la forma procesal, no en cuanto al supuesto de hecho). Para evitar problemas, sin embargo, bien estará que las Comunidades Autónomas afectadas se apresten a dictar una breve disposición por la que se aclare esta cuestión y se indique, tal como resulta de la interpretación jurisprudencial de dichos preceptos, que el plazo de impugnación en estos casos permanece abierto mientras las obras amparadas en una licencia ilegal estén en ejecución. Así lo hizo la Comunidad Autónoma de Aragón antes incluso de aprobarse el TRLS, en el D 70/1992, de 28 de abril, de competencias en materia de urbanismo y distribución de las mismas en diversos órganos urbanísticos. El artículo 56 de este Decreto permite a los órganos urbanísticos utilizar las potestades de requerimiento, impugnación y cuantos otros prevea la LBRRL «dentro de un plazo de cuatro años desde la terminación de las obras o en cualquier momento si las resoluciones municipales adolecen de nulidad de pleno derecho».

2. *Mantenimiento de la potestad de suspensión de actos de los Alcaldes*

En estas leyes regionales, en sintonía con las tesis defendidas por algunos autores (26), se mantiene, como se habrá observado, la potestad de *suspensión* de las licencias de obras ilegales, facultad que se atribuye a los *órganos municipales* (sin especificar cual, como es el caso de la Ley Canaria) o a favor concretamente del *Alcalde* (ley balear). Esta última opción es la que sigue el artículo 253 TRLS. Ningún problema dogmático plantea la primera opción, si la suspensión se acuerda como medida adoptada en el curso de un procedimiento de revisión de oficio de la licencia ilegal (27). Sin embargo, aunque soy partidario decidido del mantenimiento de esta técnica suspensiva en el ámbito urbanístico, la atribución al Alcalde resulta problemática en estrictos términos dogmáticos. Como órgano unipersonal, el Alcalde no tiene, desde la LBRL, la condición de delegado del Gobierno, tradicional en nuestro Derecho, que podría servir de anclaje a dichas facultades (28). Por esta razón, no es posible incardinar dicha atribución en esa condición perdida, que supondría una intromisión en la esfera competencial municipal exclusiva por esa específica vía.

Tampoco es satisfactorio fundamentar esa atribución en su condición de órgano unipersonal, representante del Ayuntamiento, porque éste no es título suficiente para dejar sin efectos acuerdos adoptados por los órganos colegiados. *En la práctica*, parece difícil que el Alcalde adopte una iniciativa en tal sentido, salvo que se refiera a acuerdos adoptados por una anterior Corporación. La pervivencia de esta potestad es, en fin, la mejor confesión de parte acerca de su utilidad, por más que, a fuer de sinceros, se le condene a la vía muerta de su inaplicabilidad.

(26) Así GONZÁLEZ PÉREZ, en su comentario al viejo artículo 186 LS en *Comentarios a la Ley del Suelo*, Cívitas, 2.ª ed. 1988, pág. 1880.

(27) Medida suspensiva que si bien no está prevista en los artículos 109 y 110 LPA la doctrina y la jurisprudencia han admitido que pueda adoptarse por analogía con la suspensión en vía de recurso (art. 116 LPA). GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, pág. 572. Ahora, entre los ejemplos, al ya célebre caso del intento de exportación del retrato ecuestre del Duque de Lerma citado en dicho *Curso* se puede añadir, el caso de la suspensión del tercer ejercicio de una oposición de Funcionarios con habilitación nacional, acordada por Resolución del INAP, de 20 de junio de 1989, mientras se procedía a revisar de oficio las bases de la convocatoria en aplicación de la doctrina derivada de una sentencia constitucional. Esta posibilidad está hoy recogida por el derecho positivo. Así en una norma sectorial, el artículo 64 del RD Legislativo 339/1990, de 2 de marzo por el que se aprueba el Texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y, con carácter general, el artículo 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(28) Sobre la pérdida de la condición de delegado del Gobierno, véase el *Prólogo* de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO a la obra de FANLO LORAS, *Fundamentos...*,

3. *Vía procesal para impugnar licencias de obras ilegales*

Queda por analizar, finalmente, uno de los aspectos centrales del problema práctico que plantea la supresión de la potestad administrativa de suspensión. ¿Qué hacer ante los no infrecuentes casos de licencias municipales ilegales, pero que pese a ello despliegan su eficacia desde el momento mismo de su notificación a los interesados, de conformidad con el principio de ejecutividad de los actos locales previsto en el artículo 51 LBRL? Si los mecanismos de reacción no son eficaces, los riesgos para los intereses generales son considerables. La suspensión administrativa trataba de evitar la consolidación de actuaciones ilegales. La *inmediatez* de la respuesta es la razón que justifica, según el Letrado de la Comunidad de Madrid, la potestad administrativa de suspensión de licencias municipales ilegales (29).

El Tribunal comparte esta sensibilidad por la eficacia de la respuesta ante actuaciones ilegales, y situándose en ese terreno, advierte que, el control judicial, a diferencia del administrativo retardado por el preceptivo requerimiento previo al Ayuntamiento, es un

«control *directo* de la actuación municipal, en los términos que prevé el *artículo 66 LBRL* —que como da por supuesto la Sala proponente de la cuestión e indica el Abogado del Estado, ofrece el *cauce adecuado* ante una *infracción urbanística grave*, con preferencia sobre el procedimiento más premioso que con carácter ordinario dispone el artículo 65 LBRL—, puede conseguir una suspensión judicial perentoria de la licencia atacada, pues el Tribunal debe acordarla en el primer trámite subsiguiente a la impugnación, siempre —claro está— que estime fundada la suspensión para preservar la integridad y la efectividad del interés comunitario afecta-

(29) Según se desprende del Antecedente 3, de la STC 46/1992, para el citado Letrado «es de todos sabido que cuando el adjudicatario de la licencia tiene conocimiento que la autoridad regional ha detectado la ilegalidad, acelera los trabajos para consolidar las obras, siendo a veces bastante el aparente corto plazo de diez días que establecía ya el artículo 186.2 LS para dar lugar a situaciones irreversibles». Y prosigue el Letrado, «lo cual no queda garantizado por los órganos judiciales, debido a la sobrecarga de trabajo que pesa sobre ellos, y que ha vuelto ilusoria la nota de urgencia definida por el legislador en el artículo 118 LJCA». El Tribunal Constitucional es sensible al primero de los argumentos y así, relacionándolo con el segundo, advierte que puede obtenerse del Tribunal un control directo más rápido de la actuación local que si se sigue la vía del requerimiento al Ayuntamiento y posterior suspensión. Como se dice en el texto, el Tribunal, sin embargo, parece olvidar el significado preciso diferente que tienen las vías procedimentales de los artículos 65 y 66 LBRL.

do. Medida judicial que es adoptada *de plano*, sin perjuicio de su ulterior levantamiento total o parcial a instancia de la Entidad Local afectada, y cuyo cumplimiento por parte del titular de la licencia viene impuesto directamente por el artículo 118 de la Constitución, y se encuentra garantizado por las correspondientes normas del Código Penal».

El párrafo transcrito ha sido largo pero justificado porque evidencia a las claras que el Tribunal Constitucional considera viable la utilización de la vía del artículo 66 LBRL para atacar una *simple infracción de la legalidad*, por más que sea grave, buscando en esa vía la suspensión privilegiada (este quizás sea el «espejismo» que ha confundido al Tribunal), que puede acordar el Tribunal en el primer trámite subsiguiente a la impugnación, en clara contradicción con el tenor literal del precepto, reservado exclusivamente, como confirman los antecedentes legislativos (art. 8 Ley 40/1981, de 16 de octubre), la opinión de la doctrina y la jurisprudencia contencioso-administrativa, a los actos locales que se extralimitan competencialmente (30).

Estamos, en mi opinión, ante un error de interpretación del Tribunal en relación con la duplicidad de vías previstas en los artículos 65 y 66 LBRL. No son dos vías elegibles a voluntad del sujeto que impugna, sino en función de la *naturaleza de la infracción* que afecta al acto local impugnado: simple infracción del ordenamiento jurídico, en el artículo 65; *vicio de incompetencia* que afecte a las del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el artículo 66 (31). Si no se entiende así, no tendrían sentido las peculiaridades procedimentales, de plazo y sobre todo, el régimen de la suspensión de uno y otro supuesto (32). Por ello, no es posible utilizar la vía del artículo

(30) Véase los trabajos de NIETO GARCÍA, *Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades Locales*, «RAP», 115 (1988), págs. 7-26; TORNOS MAS, *La impugnación de actos y acuerdos de las Entidades Locales. El artículo 66 de la Ley de Bases del Régimen Local*, «Revista Jurídica de Cataluña», págs. 79-93. Para TORNOS «el precepto se refiere a vicios del acto local por extralimitación en el ejercicio de sus competencias... sólo si la incompetencia afecta a entes superiores entra en juego el artículo 66, pág. 89. Finalmente FANLO LORAS, *Fundamentos...*, págs. 488 y ss.

(31) En todo caso, siempre podrá la Administración impugnante, aunque se trate de un supuesto de extralimitación competencial, tramitar el recurso por la vía del artículo 65 (procedimiento ordinario). Lo que no cabe es a la inversa. Si se trata de una simple ilegalidad, la única vía es la del artículo 65. No es posible utilizar la del artículo 66 para contar con las ventajas de una suspensión que no sigue el régimen general previsto en el artículo 122 LJCA. Aunque también dicha vía tiene ciertos inconvenientes (el incomprensible plazo de 15 días). En este sentido, debe entenderse la alternativa o la opción a favor de la Administración a la que se refiere NIETO en su trabajo, pág. 23.

(32) La suspensión (automática u *ope legis*) del artículo 66 hubiera podido constituir la única peculiaridad que justificaría una diferenciación sustantiva del supuesto previsto en el artículo 65. En cambio en el artículo 65 la suspensión sigue el régimen ordinario

66 para la impugnación de una licencia de obras ilegal (que es de competencia *exclusiva municipal* y no hay posible extralimitación competencial), aunque se trate de una infracción manifiesta.

Supuestos como el presente ponen de manifiesto, con la mayor de las evidencias, las graves deficiencias técnicas que tiene la regulación de los artículos 65 y 66 LBRL, con el agravante añadido de ser éste el modelo de controles *básico* que se impone a la legislación general y sectorial de las Comunidades Autónomas, en la que, lamentablemente, por la rígida interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional, se arrastran y repiten sus mismos errores (33, 34).

Cuestión distinta es que, concededores de esas deficiencias y de la dificultad (a no ser que se cambien decididamente los hábitos de los

previsto en el artículo 122 LJCA. Régimen caracterizado por su rigor pese a la notable evolución experimentada en los últimos años como consecuencia de la triple acción combinado del principio de tutela judicial, de los regímenes especiales creados por el legislador y por la crítica doctrinal (en particular, los trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA, ahora recogidos en su libro *La batalla por las medidas cautelares*, Cívitas, Madrid, 1992). Pero también en este terreno, el principio de autonomía local es un argumento decisivo para mantener el rigor tradicional en cuanto a la suspensión de los actos locales (¿aunque sean ilegales?). Así, la STS de 13 de marzo de 1989 (Arz. 1978) señala que el «principio de autonomía local obliga a aplicar con el *mismo rigor* los criterios del artículo 122 LJ a las solicitudes de suspensión de acuerdos locales formulados en virtud de impugnación de los mismos que regulan los artículos 63 y siguientes LBRL, para evitar que, de otro modo, puedan pervivir las facultades gubernativas de suspensión suprimidas».

(33) Véase así la Ley catalana 8/1987, de 4 de abril, municipal y de régimen local, artículos 164-166. A pesar de la rigidez impuesta por el modelo estatal básico, debe señalarse que la ley catalana introduce dos mejoras. El plazo para formular el requerimiento es de dos meses, que coincide con el de la impugnación (la ley estatal sólo quince días). Admite también el requerimiento en caso de extralimitación competencial. Véase también la Ley 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local Navarra, artículos 332-346, desarrollada por el Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, en materia de impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra. El régimen foral navarro conserva ciertas peculiaridades en materia de régimen local como el control de interés general (en materia de bienes y patrimonio), la existencia del Tribunal Administrativo de Navarra, órgano antes provincial y ahora autonómico, aunque ahora el recurso de alzada ante el mismo es potestativo.

(34) ¿Qué no decir de la supresión de las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito local materializada en los artículos 108 y 113 LBRL! Su supresión en el derecho común municipal, ha arrastrado también la de los regímenes forales navarro y vasco. Como quiera que los municipios de estos territorios, bien por norma estatutaria, o por normas legales de gran relevancia (Ley del Concierto Económico) tienen garantizado igual nivel de autonomía que los municipios de régimen común, se ha suprimido aquella vía. En efecto, la STS, de 3 de abril de 1990 (Arz. 2883), anula el artículo 161.2 de la Norma Foral General Tributaria de Vizcaya, que admitía, en contradicción con la LBRL la reclamación económico-administrativa contra actos de gestión tributaria locales. No obstante, las reclamaciones económico-administrativas siguen manteniéndose como *posibilidad*, si los Ayuntamientos vizcaínos aceptan expresamente someter sus actos en materia de gestión tributaria al Tribunal Económico-Administrativo Foral de Vizcaya (Norma Foral 8/1990 para Vizcaya y 7/1989 y 11/1989 para Guipúzcoa). La rígida interpretación del sistema de controles de la normativa básica estatal está acarreado, pese a la conocida garantía de la foralidad, una casi completa uniformidad jurídica en los territorios forales.

operadores jurídicos) de lograr de los Tribunales una suspensión verdaderamente «de plano» (35) que paralice la eficacia de un acto local ilegal (por ejemplo, de una licencia de obras), se pretenda esta reinterpretación de los artículos 65 y 66 LBRL apoyados en el peso y la *auctoritas-potestas* del Tribunal Constitucional (36). Sin esta reinterpretación difícilmente puede alcanzarse la deseada operatividad del sistema de impugnación previsto en los artículos 65 y 66 LBRL, modelo que se ofrece como dato de derecho positivo (*lege data*), acerca de cuya *oportunidad* no puede pronunciarse el Tribunal (37).

En definitiva, el principio de ejecutividad de los actos locales proclamado en el artículo 51 LBRL, exige que los mecanismos de control (administrativos y judiciales) tengan en cuenta las consecuencias inevitables de aquella *eficacia* inmediata. Recuérdese que en Francia el reconocimiento de dicho principio en la reforma descentralizadora de 1982, fue atemperado por una decisión del Consejo Constitucional, de 25 de febrero de 1982, que entendió que la ejecutividad inmediata de los acuerdos locales antes de su comunicación al Representante del Estado impedía a éste ejercer el control administrativo previsto en el artículo 72 de la Constitución (38). Razón por la que tras esa decisión los acuerdos locales no son ejecutivos hasta que se comunican al Prefecto.

Con mayor razón en nuestro país, el principio de ejecutividad de los actos locales cuya *eficacia* no está condicionada a la comunicación a las Administraciones superiores, obliga a poner a punto meca-

(35) En el terreno de la defensa de la legalidad es irrelevante *quién* suspenda (si la Administración o los Tribunales), lo importante es que se suspenda la licencia local ilegal y que se suspenda «de plano». Como dice TORNOS MÁS en *La actividad...* no hay que confundir el problema de las técnicas de control de legalidad de los actos locales con el perfeccionamiento del sistema de justicia administrativa, y en particular de las medidas cautelares, págs. 113 y 114.

(36) El propio Tribunal señala en el FJ 3 de la STC 46/1992, que la Sala de lo Contencioso de la antigua Audiencia Territorial de Madrid proponente de la cuestión de inconstitucionalidad, así como el Abogado del Estado están de acuerdo en que la vía del artículo 66 LBRL es *cauce adecuado* para impugnar un infracción urbanística grave. No es ésta, como digo, la interpretación mantenida hasta ahora por los Tribunales y la doctrina más autorizada.

(37) En efecto, si razones de política legislativa pudieran justificar como más eficaz la suspensión administrativa, esta valoración no corresponde hacerla al Tribunal, puesto que, en efecto», no nos corresponde, por tanto, y a la luz de lo indicado, pronunciarnos sobre si la suspensión administrativa que establece el precepto cuestionado protege los intereses públicos a los que sirve la ordenación urbanística con un *grado mayor de efectividad* que el régimen establecido por la LBRL». El legislador básico estatal ha determinado que el control de legalidad de los actos municipales que causan estado, por suponer el ejercicio de competencias propias en régimen de exclusividad, corresponde exclusivamente a los Tribunales de Justicia, incluyendo las medidas cautelares de suspensión (STC 46/1992, FJ 3).

(38) Sobre la cuestión FANLO LORAS, *Fundamentos...*, págs. 59 y 173 y ss.

nismos de reacción cuando se produzcan actos locales ilegales (en la esfera local como en la del resto de Administraciones Públicas). Otra cosa es la *firmeza*, de los actos locales, que no la adquieren mientras no pasen los plazos de impugnación, y éstos no corren si se incumple el deber de comunicación (39). Particular atención merecen ámbitos tan sensibles como el urbanismo, las actividades molestas, el dominio público, etc.

Es cierto que la *ratio decidendi* de la STC 46/1992 es que la ley madrileña no respeta el modelo de controles previsto en la legislación básica estatal. Pero, no debe olvidarse el peso que tiene en su decisión la supuesta virtualidad del sistema legal vigente para llegar a la suspensión de la eficacia de los actos locales, acordada por los Tribunales, incluso, con mayor rapidez (40), y por supuesto mayores garantías que las autoridades Administrativas. Sin embargo, este argumento adjetivo no es verdadero. O no lo es en la actualidad. Para ello, sería necesario modificar los artículos 63-67 LBRL simplificando el sistema (bastaría con *legitimar* a las Administraciones autonómicas y subsidiariamente a la del Estado y prever un sistema específico de *suspensión*), pasando transitoriamente por una reinterpretación jurisprudencial del mismo. Finalmente, las peculiaridades de los intereses a salvaguardar en los distintos ámbitos sectoriales exigen flexibilizar la rigidez que se ha impuesto en materia de controles a la relación legislación básica-legislación autonómica.

IV. EL CONTROL DE LOS ENTES LOCALES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA COMO MODELO CERRADO. FUNDAMENTO Y CRÍTICA

1. *Las leyes autonómicas contrarias a la legislación básica son inconstitucionales*

Considero imprescindible poner de manifiesto el eje argumental y fundamento de la doctrina constitucional que sustenta esta serie jurisprudencial objeto del presente trabajo. Sólo de esta manera

(39) La *eficacia* es inmediata (desde que se adoptan) pero la *firmeza* no se alcanza mientras no transcurran los plazos para impugnar por los particulares o por las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, firmeza que no se producirá si se incumplen los deberes de comunicación de acuerdos a las Administraciones superiores. Rectifico así la incorrecta interpretación que hago de PAREJO ALFONSO en *Fundamentos...*, pág. 437. SANZ RUBIALES ha puesto de relieve esa errónea interpretación mía en *El requerimiento administrativo en el control de la legalidad de los actos y acuerdos de las Entidades Locales*, «REALA», 253 (1992), pág. 84, en nota 37.

(40) El Tribunal Constitucional se refiere, en el párrafo transcrito en el texto, a la medida judicial (la suspensión) que es adoptada «*de plano*».

estaremos en posición de valorar la corrección de la misma y, en su caso, descubrir los posibles puntos débiles de su construcción (41).

La legislación regional enjuiciada, dirá el Tribunal, no respeta la normativa *básica* estatal de régimen local en materia de controles sobre los actos locales (SSTC 27/1987, FJ 9; 213/1988, FJ 2 y 3; 259/1988, FJ 2; 148/1991, FJ 3; 46/1992, FJ 3). Entre esas bases se encuentran las previsiones de los artículos 65 y 66 LBRL que regulan la impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. De lo previsto en dichos preceptos resulta que *la suspensión sólo es potestad de los Tribunales*. Queda así suprimida toda potestad administrativa de suspender actos locales (salvo la excepcional que se confiere al Delegado del Gobierno en el art. 67).

Como quiera que las leyes *autonómicas* enjuiciadas (todas ellas anteriores a la LBRL, excepto la Ley canaria) recogen supuestos de suspensión administrativa de los actos locales, resultan «inconstitucionales por *no respetar las normas básicas* contenidas en los artículos 65 y 66 LBRL» (STC 213/1988), o «*vulneran la autonomía municipal establecida por la normativa básica del Estado*» (STC 46/1992). Estos preceptos, por su carácter básico, constituyen los «parámetros de legitimidad constitucional» de las leyes autonómicas impugnadas (STC 27/1987), razón por la que los preceptos correspondientes de dichas normas autonómicas son inconstitucionales y nulos (42).

(41) Una de las características de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español es la pretensión de «razonabilidad» y «racionalidad» que impregna la fundamentación jurídica de sus fallos. El Tribunal intenta que los fallos se acepten como deducción lógica de las premisas jurídicas de las que parte. El fallo es así, porque racional y razonablemente se deduce de unos presupuestos lógicos. Si éstos se admiten, la conclusión recogida en el fallo resulta la consecuencia lógica de aquéllos. Labor de quienes estudian esta jurisprudencia es poner al descubierto si los presupuestos lógicos son correctos, si están bien elegidos, porque de lo contrario, la fuerza lógica del razonamiento que conduce al fallo puede estar viciada, no en su desarrollo, sino en origen. En definitiva que se parta de un sofisma.

(42) Téngase en cuenta, que el control de constitucionalidad de las normas autonómicas es posible realizarlo tomando como parámetro bien la Constitución misma (control de constitucionalidad *directa*), bien normas interpuestas (control de constitucionalidad *indirecta o mediata*). Esta función cumplen las normas básicas estatales. Sobre la cuestión, GÓMEZ-FERRER, «La legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las Comunidades Autónomas», en *La provincia en el sistema constitucional*, obra colectiva dirigida por el citado autor, y editada conjuntamente por la Diputación de Barcelona y Cívitas, Madrid, 1991, págs. 55 y 63-65, donde se plasman plenamente desarrolladas ideas apuntadas en dos trabajos anteriores, «La posición de la Ley General Presupuestaria en el Ordenamiento jurídico», en la obra colectiva *El marco jurídico financiero del sector público: perspectivas de reforma*, Madrid, 1986, págs. 31 y ss., y *Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional*, «RAP», 113 (1987), págs. 7-38. RUBIO LLORENTE, asumiendo la terminología italiana habla de normas primarias y normas secundarias de control de constitucionalidad en, *El bloque de constitucionalidad*, «REDC», 27(1989), pág. 25, trabajo que también se publica en

La doctrina defiende unánimemente esta conclusión (ilegitimidad de las normas autonómicas que no respeten la normativa básica estatal) (43). Igualmente admite la facultad permanente del legislador estatal para definir lo que en cada momento histórico considere básico o lo que es igual, de interés general, [en atención, señala GARCÍA DE ENTERRÍA, a las «distintas coyunturas, como especialmente, a la diversidad de opciones políticas que garantiza el «valor superior» del pluralismo político proclamado en el art. 1.1 de la Constitución» (44)], alterando de inmediato el espacio competencial autonómico, extremo éste por sí sólo origen de una inagotable conflictividad (45).

Este es un efecto propio de la técnica de distribución de competencias legislativas entre Estado y Comunidades Autónomas a través de binomio «bases-desarrollo», que constituye una peculiaridad de nuestro modelo de Estado Autonómico, como ha recordado recientemente LEGUINA VILLA en el prólogo al libro de BAYONA ROCAMORA que distingue nuestro sistema legislativo territorial tanto de los modelos de corte federal como del modelo regional italiano (46).

studios sobre la Constitución. Libro Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, tomo I, Cívitas, 1991, págs. 5-27 y en el libro que recoge la conferencia pronunciada junto a L. FAVOREU, en el marco del Simposium franco-español de Derecho constitucional, *El bloque de la constitucionalidad*, Univ. de Sevilla-Cívitas, Madrid, 1991, págs. 95-137.

(43) Aunque serían muchas las citas que podrían recogerse (a cuya cabeza habrían de figurar los trabajos de MUÑOZ MACHADO y GARCÍA DE ENTERRÍA), permítaseme remitir únicamente a los trabajos recientes de J. JIMÉNEZ CAMPO *¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico* «REDC», 27 (1989), págs. 39-92; de GÓMEZ-FERRER, «La legislación...»; de TORNOS, *La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, «RVAP», 31 (1991), págs. 275-289, y el muy reciente y excelente de BAYONA ROCAMORA, *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos-Escuela d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1992, en especial págs. 171-208.

44 GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, I, pág. 317. En igual sentido SANTAMARÍA PASTOR, quien se refiere al simple «cambio en el poder» para legitimar la modificación de la legislación básica, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1988, pág. 394.

(45) Hoy es doctrina unánime, respaldada por el jurisprudencia constitucional (así, la STC 29/1986, de 20 de febrero) que las leyes básicas estatales no delimitan o definen en sentido *atributivo* las competencias de las Comunidades Autónomas, que resultan directamente del juego de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía. Siendo ello cierto, no es menos verdad que la normas básicas estatales condicionan de alguna manera el alcance efectivo de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas. GARCÍA DE ENTERRÍA se ha referido a la función de «encuadramiento» que cumplen las normas básicas, sin perjuicio de respetar, en todo caso, el espacio competencial autonómico, *Curso...*, I, págs. 316 y ss.

(46) BAYONA ROCAMORA, *ob. cit.* Señala LEGUINA que «Junto a las competencias legislativas exclusivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, el eje del sistema español de distribución del poder de legislar —y, por tanto del modelo mismo de Estado Autonómico— lo constituye el binomio «bases-desarrollo». Exclusividad en unas pocas materias, aunque muy importantes, y compartición de lo básico (Estado) y lo no básico (Comunidades Autónomas) en otras muchas», págs. 15-16. De ahí deriva el alto grado de complejidad normativa al ser difícil trazar la frontera entre lo que sea o no básico.

La peculiaridad de este supuesto radica en que se comparte la potestad legislativa sobre una determinada materia correspondiendo a cada titular una competencia (función) legislativa diferente (47). Se habla, así, de una *doble exclusividad competencial* respecto de la función legislativa propia de cada sujeto: lo básico al Estado, el desarrollo a las Comunidades Autónomas (48). Las normas de uno u otro sujetos serán válidas y por tanto constitucionales en la medida en que se mantengan en su esfera competencial exclusiva. Si la norma autonómica regula aspectos que son básicos o en contradicción con lo básico, dicha norma será inconstitucional. En igual medida, la norma estatal que se exceda en la definición de lo básico, será inconstitucional, por no respetar el espacio competencial normativo que corresponde a las Comunidades Autónomas.

2. *El principio de función constitucional que cumplen las leyes básicas*

Un sector muy cualificado de la doctrina [liderado por Gómez-Ferrer (49)] ha acudido, como explicación dogmática de la posición de las leyes estatales básicas, al principio de la «función constitucional» que cumplen las normas básicas (establecer un mínimo común denominador normativo), que las sitúa en una posición de «superioridad» respecto de las leyes de desarrollo de las Comunidades Autó-

(47) No conviene olvidar la distinta valoración dogmática que se ha hecho en la doctrina del binomio «bases-desarrollo». Para GARCÍA DE ENTERRÍA se trata de un supuesto de *conurrencia* normativa entre Estado y Comunidades Autónomas (*Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, 1985, págs. 305 y ss. en idénticos términos ha sido recogido ese texto en el *Curso...*, I, págs. 310 y ss.), mientras que BAYONA ROCAMORA, *ob. cit.*, *in totum*, sostiene que se trata de un supuesto de *compartición normativa*, tesis a la que se suma LEGUINA VILLA en el Prólogo del libro. Esta divergencia es, en algún aspecto, más terminológica que sustantiva, puesto que las conclusiones a las que llegan ambos autores no son tan diametralmente opuestas como pudiera parecer, salvados algunos extremos cierto que importantes (por ejemplo el juego de la cláusula de prevalencia). Así, la amplia libertad de decisión política que tiene, según GARCÍA DE ENTERRÍA, el legislador estatal para definir lo básico no debe ir en detrimento del espacio competencial que permita una «política propia» a las Comunidades Autónomas («reserva constitucional de norma complementaria autonómica»), *Curso...*, I, págs. 314 y 318) El mismo BAYONA señala que la «coexistencia de dos titularidades competenciales legislativas sobre un mismo ámbito material» es una situación que «podríamos definir también como de potestades legislativas *concurrentes* sobre una misma *materia*», si bien, advierte, no deben confundirse con la técnica federal de la legislación concurrente, *ob. cit.*, p. 171.

(48) A esa doble exclusividad competencial se ha referido BAYONA, *ob. cit.*, pág. 194.

(49) La exposición de la «función constitucional» como nuevo criterio explicativo de las relaciones entre leyes puede verse en el ya citado trabajo de GÓMEZ FERRER Y MORANT, «Legislación básica...», cuyas tesis han merecido la aceptación de otros autores, por ejemplo, RUBIO LORENTE, en el trabajo más arriba citado, y recientemente, J. TORNOS MAS, *Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de Bases. La cláusula de prevalencia*, «REDC», 33 (1991), págs. 29-45.

nomas, posición de superioridad (no de jerarquía) asegurada a través de diversas técnicas, entre ellas, la prevalencia del derecho estatal básico sobre el autonómico (50).

3. *El principio de competencia y el concepto material de lo básico*

Solo uno, pero ineludible requisito, es necesario para que pueda predicarse la inconstitucionalidad de una ley autonómica contraria a las normas básicas estatales. Que se trate de *normas verdaderamente básicas*. Esto es, que el legislador estatal se haya mantenido dentro del límite de *su competencia* para dictar lo básico. No basta que éste las haya calificado como básicas *formalmente*. Es preciso que *materialmente* lo sean y, llegado el caso, así lo estime el Tribunal Constitucional (51). En definitiva, dichas normas deben ser la traducción positiva de cuanto exige el interés general en relación con la materia de que se trate (en nuestro caso, el régimen jurídico de la Administración Local, y dentro del mismo, la garantía de la autonomía local), pero al tiempo deben dejar un espacio normativo complementario y suficiente a las Comunidades Autónomas, resultando un todo global integrado por las normas de las dos procedencias, pero una «regulación global no contradictoria o fragmentada sino unitaria, coordinada y coherente» (GARCÍA DE ENTERRÍA) (52).

Aquí radica el nudo problemático que plantean las relaciones legislación básica-legislación de desarrollo. No resulta fácil definir en abstracto qué es lo básico de una materia, trazar con criterios jurídicos precisos la frontera de lo básico. La amplia discrecionalidad que ha de reconocerse al legislador estatal para definir lo que es básico debe estar acompasada de un conjunto de técnicas para el control de la misma que tengan en consideración los principios fundamentales del modelo territorial plasmado en el texto constitu-

(50) En relación al significado del principio de prevalencia del derecho estatal, véase el trabajo de FERNÁNDEZ FARRERES, «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal» en *Estudios sobre la Constitución*, I, págs. 536 y ss. BAYONA ROCAMORA y LEGUINA VILLA niegan también rotundamente que nuestro modelo de distribución de competencias responda al modelo concurrencial característico de los sistemas federales de donde se ha tomado la cláusula de prevalencia, *ob. cit.*, págs. 207-208, y para LEGUINA, en el Prólogo, págs. 15 y 16). Defienden, por el contrario, la prevalencia del derecho estatal como criterio aplicable por el juez ordinario en los conflictos entre legislación básica-legislación de desarrollo, GÓMEZ FERRER, RUBIO LLORENTE, GARCÍA TORRES, TORNOS MAS. Sobre todo ello insistiré luego.

(51) BAYONA ROCAMORA ha destacado el efecto garantizador de las competencias autonómicas que tiene la utilización del concepto *material* de lo básico, en cuanto límite intercompetencial e instrumento de control del ejercicio de la competencia básica, *ob. cit.* pág. 193.

(52) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Cívitas, Madrid, 1985, pág. 315, también en el *Curso...*, I, pág. 319.

cional (unidad y autonomía) (53). Sin embargo, ni la doctrina ni la jurisprudencia constitucional han establecido parámetros objetivables que faciliten la tarea identificadora o revisora (54).

En este sentido considero que la teoría de la «función constitucional» sostenida por GÓMEZ-FERRER no pasa de ser una brillante propuesta de explicación de las relaciones ley básica-ley de desarrollo, pero que no ofrece criterios jurídicos definitivos a lo que constituye el problema central, la definición de lo básico. Para explicar la «superioridad» de la legislación básica no es preciso acudir a un nuevo principio (el de «función constitucional») que a la postre resulta excesivamente abstracto e inespecífico. Por supuesto que existe «superioridad» de las normas básicas en caso de colisión. Pero ¿hasta donde alcanza? Sólo en la medida en que las leyes básicas, se mantengan en su condición de normas básicas, esto es, se mantengan en lo que es su función constitucional, *su competencia*. El principio de competencia basta para explicar las relaciones entre lo básico y su desarrollo. Afirmar que las normas básicas cumplen una función constitucional no resuelve lo que constituye el problema fundamental, definir qué es lo básico. Y el problema no queda resuelto aunque el legislador haya definido *formalmente* las bases, sino que es necesario que lo sean *materialmente* (el concepto *material* de lo básico sigue teniendo su funcionalidad como elemento identificador del límite intercompetencial y posibilita el control jurídico de lo básico). Por supuesto que no deben desconocerse los «riesgos» que entraña el control jurisdiccional de la definición estatal de lo que deba tenerse por básico.

4. ¿Son materialmente básicos los artículos 65 y 66 LBRL?

¿Tienen los artículos 65 y 66 LBRL el carácter de básicos *materialmente*? Estos preceptos, que suprimen la potestad administrativa de suspender actos locales, tienen por finalidad asegurar, en una de las vertientes del principio de autonomía (el sistema de relaciones con otras Administraciones) un *contenido mínimo* a la autonomía local. Claro está, el Tribunal, de inmediato, debe salir al paso de su propia jurisprudencia anterior. En efecto, en las SSTC 4 y 14/1981, de 2 de febrero y 29 de abril, tomando como único *parámetro* de control la *propia Constitución* (puesto que la ley enjuiciada en esos casos era la ley *estatal* de régimen local, la LRL de 1955), conside-

(53) Sobre esta problemática TORNOS MAS, en la obra conjunta *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 144-146.

(54) Véase una excelente síntesis de las posiciones doctrinales y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en BAYONA ROCAMORA, *ob. cit.*, págs. 193-195.

ró que los controles administrativos de legalidad (incluida la potestad de suspensión de acuerdos locales cuando sirviera para la defensa del interés general o de las competencias de una Administración superior) *no afectaban al núcleo esencial de la autonomía local* (55). Obsérvese que la ley estatal se contrasta *directamente* con las exigencias del principio de autonomía garantizado en el artículo 137 y 140 CE.

Esta doctrina constitucional, precisa el Tribunal, «no pretendía ni podía pretender la determinación concreta del contenido de la autonomía local sino fijar los *límites mínimos* en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar el legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de una *legítima opción política*, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles» (STC 213/1988). Esa es la opción política adoptada por la LBRL 1985 (56).

Los artículos 65 y 66 LBRL, son, ahora, «las normas que deben servir como *punto de referencia* para enjuiciar la constitucionalidad» (57) de la *leyes autonómicas* que han previsto, de conformidad con la legislación estatal vigente en su momento, potestades de suspensión administrativa de actos locales. Obsérvese la peculiaridad de este control de constitucionalidad. Ahora, el «parámetro» de constitucionalidad, el «punto de referencia» no es directamente la Constitución, sino una *norma interpuesta*, una norma básica estatal, extremo,

(55) Recuérdese que el ponente en la primera de las Sentencias, la de 2 de febrero de 1991, fue DR GÓMEZ-FERRER Y MORANT.

(56) La solución de 1985 es una opción política donde el legislador hace una interpretación interesada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en las SSTC de 2 de febrero y 14 de abril de 1981, como había hecho, con prurito de cumplimiento la Ley 40/1981, de 16 de octubre, la legislación puente dictada para acomodar la legislación de régimen local a las exigencias del principio de autonomía. Sobre la cuestión, FANLO LORAS, *Fundamentos...*, págs. 407 y ss.

(57) Advuértase que a diferencia de la STC 27/1987, ya no habla de «parámetro de constitucionalidad», ni menos, de «bloque de constitucionalidad», concepto importado del Derecho francés donde tiene un significado bien distinto al dado en nuestro país (FAVOREU), razón que explica la confusión que ha generado. Basta para comprobarlo la discusión acerca de si la legislación básica forma parte del bloque de constitucionalidad o no. En este sentido es reveladora la posición de GÓMEZ-FERRER. Si en su trabajo de la «RAP» 113 afirma que «las leyes básicas no forman parte del bloque de la constitucionalidad» (págs. 30-31), en su último trabajo las incluye, cierto que entendiendo por «bloque» el conjunto de leyes que sirven de parámetro para apreciar la constitucionalidad de otras (concepto «procesal» de bloque defendido por JIMÉNEZ CAMPO), función constitucional que cumplen las leyes básicas (se margina así la discusión acerca de si las leyes básicas delimitan —que sí lo hacen, pero no en sentido atributivo— las competencias de las Comunidades Autónomas, tema que ha enturbiado la correcta comprensión de la noción de bloque). Acerca de si la legislación básica forma parte del bloque de la constitucionalidad, véase el debate del Simposium franco-español de Derecho constitucional que siguió a la conferencia de RUBIO LORENTE. Ahora, el Tribunal, más asépticamente habla de «normas que deben servir de *punto de referencia* para enjuiciar la constitucionalidad». También el trabajo de TORNOS, «La legislación...» pág. 277.

ya lo he dicho, que la doctrina admite pacíficamente. Pero el juicio que resulta es radicalmente diferente. Una medida de control administrativo de legalidad considerada constitucional en un momento, es declarada inconstitucional tras ese proceso de interposición de la normativa básica (58).

Cualquier lector avisado advertirá los riesgos que conlleva para el correcto funcionamiento del sistema autonómico una concepción extensiva de la normativa básica que, llegado el caso, puede utilizarse como parámetro de constitucionalidad, como «punto de referencia para enjuiciar la constitucionalidad» de las normas autonómicas de desarrollo. Esta concepción extensiva de lo básico viene potenciada o está estrechamente ligada a dos circunstancias. La primera, a cómo se entienda la estructura de las normas básicas. El espacio competencial autonómico queda más limitado si se utiliza una regulación uniforme y general que si lo básico tiene un contenido «principal» (59). La segunda circunstancia que favorece la concepción extensiva de lo básico, resulta de la tesis de quienes defienden la virtualidad del principio de prevalencia del derecho estatal como cláusula conflictual aplicable por los jueces ordinarios cuando se encuentren ante un supuesto de contradicción entre una ley básica estatal y una autonómica de desarrollo (60).

Pero volvamos al examen concreto de la jurisprudencia constitucional objeto de este trabajo. ¿Dónde radican para mí sus puntos débiles? ¿Que presupuestos lógicos del esquema argumental seguido por el Tribunal no están correctamente seleccionados?

5. *La función garantista de la legislación básica de régimen local. Su crítica*

El Tribunal justifica el carácter básico de los artículos 65 y 66 LBRL en cuanto su finalidad es asegurar un *nivel mínimo* de auto-

(58) GÓMEZ FERRER, en «Legislación básica...», págs. 63-64, se ha referido a esta situación paradójica. Se refiere en estos casos a una inconstitucionalidad *indirecta* consecuencia de la función constitucional que cumplen las normas básicas estatales.

(59) BAYONA ROCAMORA ha señalado como en un primer momento la doctrina y jurisprudencia constitucional se decantó por una concepción «principal» de lo básico, pero que rápidamente se impuso una concepción uniforme y general (regulación normativa uniforme que asegure un común denominador normativo). Para este autor, la juridificación de lo básico pasa por recuperar el sentido «principalista» con el que inicialmente se entendió la competencia básica, *ob. cit.*, págs. 172-177 y 195.

(60) Tesis defendida por GÓMEZ-FERRER, RUBIO LLORENTE, TORNOS MAS, GARCÍA TORRES éste en «La cláusula de prevalencia y el poder judicial» en *Estudios sobre la Constitución*, tomo I, págs. 569 y ss. FERNÁNDEZ FARRERES niega que en nuestro sistema constitucional se den supuestos de verdadera concurrencia normativa (ni siquiera en la relación normas básicas-normas de desarrollo), razón por la que los eventuales conflictos normativos deben resolverse acudiendo siempre al principio de competencia y no al de

mía a todas las Corporaciones Locales. Ninguna norma autonómica puede contradecir dicho modelo porque en caso contrario se desfiguraría el modelo de autonomía previsto en la ley básica, no se garantizaría el nivel mínimo querido por el legislador básico. De ahí que en este ámbito concreto el sistema de controles es un modelo cerrado, que no puede ser complementado por las Comunidades Autónomas (PAREJO).

La posición de «superioridad» que se predica de cualquier norma básica queda, si cabe, alzaprimada, según esta interpretación, en el caso de la legislación básica de *régimen local* por la función garantista de la autonomía local que cumple dicha norma. Según afirma el Preámbulo LBRL, ésta «desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una *vis* específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria» (61).

Adviértase, sin embargo, que el legislador estatal sobrevalora en mucho su función, porque la garantía constitucional de la autonomía juega tanto en relación con el legislador estatal como con el autonómico (STC 4/1981). Como el propio Preámbulo de la LBRL ha dicho, en coherencia con la doctrina del Tribunal Constitucional, la definición del marco legal de la autonomía local es resultado de la *acción conjunta* de la ley estatal y de la ley autonómica. El legislador estatal no puede, bajo la excusa de garantizar un contenido mínimo a la autonomía (en sus aspectos organizativos, competenciales y de relaciones con otras Administraciones), invadir el espacio normativo complementario y necesario que corresponde a las Comunidades Autónomas, que permita una política propia (62). La función garantista no es en sí misma un título competencial propio (63). La garantía de

prevalencia, *ob. cit.*, BAYONA ROCAMORA y LEGUINA VILLA rechazan la posibilidad de que el juez ordinario pueda inaplicar una ley autonómica contraria a una ley básica. El monopolio de enjuiciamiento de las leyes corresponde al Tribunal Constitucional.

(61) Esta intuición del legislador estatal está en la base de la formulación del principio de «función constitucional» para explicar las relaciones entre la ley básica estatal y las leyes autonómicas de desarrollo (GÓMEZ FERRER, PAREJO ALFONSO).

(62) El necesario respeto del espacio competencial autonómico constituye la razón de la anulación del artículo 5 y por conexión del artículo 20.1.c y 32.2 LBRL en la STC 214/1989, de 21 de diciembre. Fallo por otras razones discutible al desconocer el espacio competencial correspondiente de los reglamentos orgánicos locales. Sobre la cuestión, FANLO LORAS, «La Administración local», en *Derecho Público Aragonés*, obra colectiva dirigida por EMBID IRUJO, El Justicia-Ibercaja, Zaragoza, 1990, págs. 289-290.

(63) BAYONA ROCAMORA, ha destacado, criticándolo, «el sentido de monopolio estatal con que se concibe la garantía institucional» de la autonomía local en relación con la legislación básica de régimen local, *ob. cit.*, pág. 181. Sobre esta problemática insiste recientemente E. AJA, «Configuración constitucional de la autonomía municipal», en *Informes sobre el Gobierno local*, págs. 53 y ss. Este autor señala como efecto negativo de la utilización de la garantía institucional de la autonomía local la confusión entre

la autonomía opera tanto en relación con el legislador autonómico como al estatal. Las hipotéticas lesiones a la autonomía local en que pueda incurrir la legislación autonómica quedan salvaguardadas por la virtualidad directa de la garantía constitucional de la autonomía (art. 137 y 140 CE), instrumento suficiente de defensa, pero es absolutamente discutible que la ley básica estatal tenga esa finalidad garantizadora frente a la ley autonómica. ¿Qué ocurrirá si como es previsible se reintroducen técnicas de control (especialmente financieras) en la legislación estatal?

Por contra, la adecuada comprensión del régimen local como «régimen jurídico» de las Administraciones Públicas como el propio Tribunal Constitucional ha recordado en la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre (*ex art. 149.1.18.ª CE*), nos sitúa ante una perspectiva donde ese enfoque garantista pierde buena parte de su significado y se diluye en la corriente donde adquiere toda su primacía el principio de legalidad en la actuación de las Administraciones Locales.

6. *La reserva de espacio competencial autonómico*

Si el legislador básico estatal ha ampliado la autonomía local lo hace a costa del espacio competencial propio de la norma autonómica, desapareciendo éste, cuando ese espacio ocupado por la norma autonómica era plenamente adecuado al respeto del principio de autonomía local. Esa es la mejor prueba de que no se trata de un precepto materialmente básico. No está en juego el interés general, ni siquiera la autonomía local, sino un modelo coyuntural, histórico, fruto de una reacción pendular a la que subyace una concepción hipertrofiada de la autonomía local que a buen seguro habrá de rectificarse por las disfuncionalidades que está generando. La prueba de esa «coyunturalidad» la facilita la propia jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional admitió la constitucionalidad de ciertas medidas de control administrativo (entre ellas la suspensión de actos), en cuanto sirvieran a la defensa de los intereses generales.

Difícilmente puede admitirse que cualquier decisión política adquiera la categoría de norma básica. Por ello, en un caso como el presente, ¿qué hacer cuando la norma básica modifica una materia que choca con la legislación autonómica anterior? La doctrina defiende la «superioridad» de la norma estatal, aunque no siempre los efectos de la misma sean idénticos. Para unos, la norma estatal «desplaza» a

«contenido mínimo» proporcionado por la garantía institucional y contenido de lo básico, que corresponde regular al Estado.

la autonómica [GARCÍA DE ENTERRÍA (64)]; para otros la «deroga» [SANTAMARÍA PASTOR (65)]; para otros, se trata de una inconstitucionalidad sobrevenida (SSTC 87/1985, de 16 de julio; 137/1986, de 6 de noviembre; 27/1987, de 27 de febrero), que puede llegar a declararse por los Jueces y Tribunales ordinarios sin necesidad de acudir a la cuestión de inconstitucionalidad, en virtud del principio de prevalencia del derecho estatal que encuentra aquí un insospechado e inesperado campo de aplicación [GÓMEZ-FERRER (66), RUBIO LLORENTE (67), GARCÍA TORRES (68), TORNOS MAS (69), LASAGABASTER (70)], criticado con razón por BAYONA ROCAMORA (71) y LEGUINA (72).

Sin embargo, en un caso como el presente, la virtualidad del *principio autonómico* debe llevar a una muy otra consecuencia. Como quiera que no está comprometida la unidad de la nación, como quiera que el Tribunal admitió la constitucionalidad de unas determinadas medidas, la ley básica estatal no desplaza o deroga a la ley autonómica, sino que ésta en su ámbito territorial sigue siendo válida y legítima, salvo que el Parlamento autonómico opte voluntariamente por seguir el modelo estatal. La interpretación que formulo no suprime la posibilidad de adecuación del legislador básico estatal a los cambios que exige la historia. Sí que se rechaza la eficacia general [en *todo* el territorio de la nación, la uniformidad jurídica general (73)] de aquellas que no tengan fundamento *directo* en el propio

(64) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso...*, I, págs. 322-323.

(65) SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos...*, pág. 598.

(66) GÓMEZ FERRER, «Legislación básica...», págs. 60 y ss.

(67) Rubio Llorente, «El bloque...» págs. 32 y ss.

(68) GARCÍA TORRES, «La cláusula...», págs. 569 y ss.

(69) TORNOS MAS, «Ley de bases...», págs. 39-40. La tesis de TORNOS MAS es más matizada al admitir la utilización de la cláusula de prevalencia como criterio *provisional* hasta tanto resuelva el Tribunal Constitucional, «Ley de bases...», pág. 35.

(70) LASAGABASTER HERRARTE, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, IVAP-Cívitas, Madrid, 1992, págs. 145 y ss.

(71) BAYONA ROCAMORA, *ob. cit.*, págs. 72-73 y 206-208. No obstante, BAYONA ROCAMORA admite, en algunos casos, la aplicación directa de la ley estatal «siempre que razonablemente no exista peligro de lesión competencial», supuesto que admite cuando se trate de una ley básica posterior a una previa ley autonómica. En este caso, si el juez «en función del contenido de las normas y de la jurisprudencia constitucional que haya podido dictarse sobre la materia, no tiene duda alguna acerca de la constitucionalidad de la ley básica, sería admisible la inaplicación de la ley autonómica», pág. 208.

(72) En el *Prólogo* al libro de BAYONA ROCAMORA citado en la nota anterior, págs. 15-16.

(73) BAYONA ROCAMORA, ha destacado el valor relativo de la *uniformidad* como característica esencial a lo básico, *ob. cit.*, págs. 177 y ss. En un orden próximo de ideas no debe olvidarse uno de los argumentos esgrimidos por los letrados de las Comunidades Autónomas interesadas en la serie de sentencias que comentamos. Se trata del significado del artículo 67 LBRL. ¿Por qué cuando se resiente el «interés general de España» se echa mano de la técnica suspensiva con posterior control de los Tribunales y no se admite que cuando estén en juego intereses autonómicos pueda hacerse lo mismo? Si nadie podría negar con fundamento que se reconozca esa posición de «superioridad» al

texto constitucional y sí, en cambio, en normas interpuestas, como son las normas básicas. En ese caso, las Comunidades Autónomas que lo deseen podrán seguir conservando sus peculiaridades. De ahí la necesidad de contar con un *previo* pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que haya avalado la constitucionalidad de una medida prevista en la legislación autonómica.

Aplicando a la noción de «básico» la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados, como han hecho MUÑOZ MACHADO (74) y SALAS (75), podría sostenerse que la suspensión administrativa de los actos locales como instrumento de control pertenecería al «halo del concepto», a la zona intermedia susceptible, en teoría, de ser ocupada por el legislador estatal o autonómico en función de criterios políticos. Pero, en el caso concreto debatido, existe un argumento para atribuir su disponibilidad al legislador autonómico dado que, con anterioridad, el Tribunal Constitucional había considerado dicha técnica de control conforme a la Constitución.

La jurisprudencia constitucional que comento olvida otros aspectos importantes que ahora simplemente apunto como elementos a tener en cuenta a la hora de reconsiderar las relaciones legislación básica-legislación de desarrollo. En primer lugar, es imposible desde una norma general de régimen local, prever todas las peculiaridades de las técnicas de control que la atribución y el ejercicio de las competencias locales requiere en tantos y tan diversos sectores materiales. La rigidez que introduce la interpretación del modelo de controles como un modelo cerrado es absoluta. De ahí que la legislación sectorial esté en mejor posición para establecer técnicas peculiares de control, siempre, eso sí, respetuosas con la autonomía constitucionalmente garantizada. En definitiva, debiera primarse el título sectorial sobre el general (régimen local). Eso explica, por ejemplo, y a ello me he referido en el Epígrafe II, que distintas normas sectoriales estatales sigan utilizando la técnica de la suspensión administrativa de actos locales, para garantizar los intereses supramunicipales (patrimonio histórico, medio ambiente, carreteras, costas).

En segundo lugar, al Tribunal le pasa desapercibido, pese a que los Letrados de Canarias y Madrid lo advierten en las alegaciones presentadas en el caso de las SSTC 148/1991 y 46/1992, que el artícu-

Estado o poder central para la defensa del interés general, ¿por qué esa desconfianza, esa cicatería cuando se trata de la defensa de intereses autonómicos?

(74) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I. Cívitas, Madrid, 1982, pág. 361.

(75) SALAS HERNÁNDEZ, *Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización*, «RAP», 100-102, . vol. I, pág. 446. Aprovecho la corrección de pruebas para testimoniar mi tristeza por la lamentable desaparición de SALAS HERNÁNDEZ, a quien rindo un emocionado homenaje desde las páginas de esta Revista.

lo 51 LBRL autoriza a suspender la eficacia de los actos locales «de acuerdo con la ley», garantía legal que no tendría significado si se entendiera referida y limitada a los supuestos recogidos en la propia LBRL, como interesadamente interpreta el artículo 208 ROF.

Y, por último, volviendo al punto de partida objeto concreto de mi preocupación, el control de la legalidad de la actividad urbanística municipal, tengo la impresión que esta jurisprudencia que comento y de la que respetuosamente discrepo, se ha reducido a una disputa profesoral o de gabinete, ignorante de la teleología y del fondo de lo que se discute. Cuando debiera pesar el contenido, una visión de conjunto así como los efectos *prácticos* sobre un ámbito de la realidad social, como el urbanismo, muy delicado, muy deficiente y menesteroso, falto de una verdadera acción política en el más profundo sentido de la palabra (la *polis* griega), que ordene tantos intereses inmobiliarios en abierta contraposición con los intereses generales. Pues bien, en ese contexto, el encumbramiento de la autonomía municipal está causando graves estragos. Con la particularidad que la defensa de lo urbanístico así como de lo medio ambiental tiene alcance constitucional evidente, constituyen innegables valores constitucionales, previstos expresamente en los artículos 47 y 45 respectivamente, que no tiene por qué tener menos fuerza que la autonomía municipal. Valores constitucionales, no se olvide, recogidos en el Título I de la Constitución.