



## Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable

### *Local autonomy and legal supervision. An unstable balance*

Manuel Rebollo Puig  
Universidad de Córdoba (España)  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4803-7967>  
[manuel.rebollo.puig@uco.es](mailto:manuel.rebollo.puig@uco.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Córdoba desde 1994. Líneas de investigación: Fuentes del Derecho, organización, actividad, medios y control de la Administración pública, Derecho Administrativo sancionador.

---

#### RESUMEN

La autonomía local es compatible con potestades de control otorgadas por las leyes a las Administraciones estatal y autonómicas. Pero ello, dentro de ciertos límites que se derivan de la misma consagración de la autonomía. Se exponen las líneas maestras de esos límites y cómo han ido evolucionando en los últimos años hasta llegar a la situación actual que parece a la búsqueda de un nuevo equilibrio. En concreto, se estudia la solución que a este respecto ofreció la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Con ese marco, se analizan los rasgos esenciales de las principales técnicas que canalizan ese control y los problemas que plantean. En especial, la anulación y suspensión de los actos locales; la subrogación; y las autorizaciones y aprobaciones. También otras fórmulas alternativas y complementarias. Finalmente, se ensaya una reconstrucción general de la tutela sobre la base de la Carta Europea de la Autonomía Local.

#### PALABRAS CLAVE

Autonomía local; control administrativo; tutela.

---

#### ABSTRACT

Local autonomy is compatible with the existence upon it of control powers of the State and the regional administrations conferred by the law. But only within certain limits derived from the legal recognition of the local autonomy itself. This paper exposes those limits and how they have evolved in recent years seeking a new balance. Specifically, it analyses the standpoint provided by the Law establishing the Basic Regulation of Local Government. Within this framework, it examines the main control techniques and the problems that they pose, focusing on the annulment and suspension of the local administrative acts, the subrogation and the authorizations and approvals. Along with those main control techniques, others alternatives and complementary techniques are analyzed as well. Finally, a general rebuilding of the concept of tutelage is proposed on the basis of European Charter of Local Self-Government.

#### KEYWORDS

Local autonomy; administrative control; legal supervision.

#### SUMARIO

1. AUTONOMÍA LOCAL, ADMINISTRACIÓN BAJO LA PROPIA RESPONSABILIDAD Y TUTELA.
2. EL IMPACTO DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE LA TUTELA. A) LA TUTELA EN LA LEGISLACIÓN

PRECONSTITUCIONAL. B) AUTONOMÍA LOCAL Y TUTELA SEGÚN EL PRIMER LEGISLADOR POSTCONSTITUCIONAL. C) AUTONOMÍA LOCAL Y TUTELA SEGÚN LAS SSTC 4 Y 14/1981. D) LA SITUACIÓN RESULTANTE QUE RIGIÓ LA ACTUACIÓN DE LAS PRIMERAS CORPORACIONES LOCALES DEMOCRÁTICAS. 3. LOS CONTROLES SOBRE LOS ENTES LOCALES SEGÚN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL. A) LA CONSTRUCCIÓN (O DECONSTRUCCIÓN) DEL PREÁMBULO DE LA LRBRL. B) LOS MEDIOS DE CONTROL EN EL ARTICULADO DE LA LRBRL: LO QUE APARECE Y LO QUE NO APARECE. C) BALANCE GENERAL: LA DOMINANTE JUDICIALIZACIÓN. D) EXPLICACIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL EN LA LRBRL. a) Los requerimientos previos no son técnicas de control o tutela. b) Potestad de control, no mera legitimación procesal. c) Quedan al margen las competencias delegadas y las de gestión ordinaria de los servicios autonómicos. d) Competencias de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. 4. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL INICIAL SOBRE EL SIGNIFICADO Y VALOR DE LA LRBRL EN CUANTO A LOS MEDIOS DE CONTROL. 5. EL ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA ANTERIOR: LA LRBRL ES UNA LEY BÁSICA QUE VINCULA A LAS LEYES AUTONÓMICAS PERO NO A LAS ESTATALES. A) LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL INAUGURADA CON LA STC 240/2006: LA LIBERACIÓN DEL LEGISLADOR ESTATAL DEL SOMETIMIENTO A LA LRBRL. B) SOMETIMIENTO ESTRICTO DE LAS LEYES AUTONÓMICAS A LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA LRBRL. 6. MATIZACIONES AL CUADRO RÍGIDO DE LA LRBRL Y VÁLVULAS DE ESCAPE. A) PLANTEAMIENTO. B) AUTORIZACIONES, APROBACIONES Y SIMILARES. a) Existencia de autorizaciones y aprobaciones estatales y autonómicas como medios de control. b) Fórmulas que eventualmente pueden canalizar controles equivalentes: procedimientos bifásicos e informes vinculantes. c) ¿Pueden las leyes autonómicas prever autorizaciones o aprobaciones de este género?. C) SUSPENSIONES ADMINISTRATIVAS DE ACTOS LOCALES COMO MEDIDA PROVISIONAL PARA ASEGURAR LA EFICACIA DE FUTURAS DECISIONES ESTATALES O AUTONÓMICAS. D) DECISIONES ESTATALES O AUTONÓMICAS CONTRA LAS ACTUACIONES PRIVADAS ILEGALES AUNQUE CUENTEN CON AUTORIZACIONES LOCALES. E) RECURSOS CONTRA ACTOS LOCALES ANTE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS ESTATALES O AUTONÓMICOS. F) ¿EXIGENCIA DE QUE EL ENTE LOCAL TRAMITE LA REVISIÓN DE OFICIO DE SUS ACTOS?. G) SUBROGACIONES FUERA DEL RADIO DE LA LRBRL. H) ACTIVIDADES LOCALES SUBVENCIONADAS. I) SANCIONES A LAS ENTIDADES LOCALES. J) INFORMES PRECEPTIVOS NO VINCULANTES DE LAS ADMINISTRACIONES ESTATAL O AUTONÓMICA. 7. RECAPITULACIÓN Y APUNTES PARA UNA RECONSTRUCCIÓN ASENTADA EN LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

## 1. AUTONOMÍA LOCAL, ADMINISTRACIÓN BAJO LA PROPIA RESPONSABILIDAD Y TUTELA<sup>1</sup>

La autonomía local que proclama la Constitución (arts. 137 y 140) tiene diversas vertientes. Impone de una parte dotar a las Administraciones locales de un cierto haz de competencias, como ha explicado antes el profesor Baño León. Comporta reconocerles las potestades superiores, como hace el artículo 4 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL); entre ellas, destacadamente la reglamentaria, según ha expuesto el profesor Cano Campos. También comprende el gobierno mediante órganos cuyos titulares son elegidos por la propia comunidad que subyace en el ente autónomo, esto es, autogobierno democrático, como nos explicará la profesora Díez Sastre. Y se relaciona con la suficiencia financiera y con una cierta potestad tributaria y de gasto, en los términos que ha desarrollado el profesor Martín Queralt. Pero, además, incluye lo que podemos llamar libre gestión de los entes locales o, como es más común decir, administración bajo su propia responsabilidad (es la expresión del art. 7.2 LRBRL y del art. 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, en lo sucesivo, CEAL). Ésta es la faceta de la autonomía que aquí nos interesa. Y más concretamente trataré de exponer su configuración desde que se celebraron las primeras elecciones locales democráticas –hace ahora cuarenta años, que es lo que aquí conmemoramos– hasta hoy, cuatro decenios en los que esa configuración ha sufrido cambios.

Aclararé, por lo pronto, que la libertad de gestión que se predica es sólo y exclusivamente libertad frente a otras Administraciones. No, desde luego, libertad frente a la ley y el Derecho<sup>2</sup>. No, tampoco, exención del control

<sup>1</sup> Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad PGC2018-093760-B-I00. Grupo de investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. El texto es versión ampliada de la ponencia “El control de los entes locales por la Administración local y la autonómica” presentada en el Seminario “40 años de Régimen local democrático en España” celebrado del 24 de octubre de 2018 en el INAP, dirigido por el profesor BAÑO LEÓN y coordinado por la profesora ALARCÓN SOTOMAYOR.

<sup>2</sup> Al contrario: ni esta vertiente de la autonomía local ni ninguna otra afecta al pleno sometimiento a la ley y al Derecho de los entes locales; sometimiento en los mismos términos que todas las Administraciones y, por tanto, en algunos ámbitos (los que supongan

judicial o del parlamentario canalizado en su caso por sus comisionados como el Defensor del Pueblo (y equivalentes autonómicos) o el Tribunal de Cuentas (o sucedáneos autonómicos)<sup>3</sup>. Y que, aunque se hable de gestión bajo la propia responsabilidad, poco tiene que ver con la institución de la responsabilidad en sentido estricto<sup>4</sup>.

Centrados en esa libertad frente a otras Administraciones, hay que afirmar que no excluye por completo las intromisiones, injerencias o controles de esas otras Administraciones. La autonomía local –concretamente esa faceta de la libre gestión bajo su propia responsabilidad– tiende a su reducción, no a su total eliminación. Es compatible con esas intromisiones en cuanto estén justificadas por los principios de colaboración y de coordinación interadministrativas. Y, más allá de éstas, por otras que, según aquí se defenderá, tienen diverso fundamento y fin: las que se establecen al servicio de la unidad ordinal y de la legalidad<sup>5</sup>, y en beneficio, no predominantemente de la Administración estatal o autonómica (si acaso cabe decir en beneficio del Estado global) ni del ejercicio de sus concretas competencias, sino del interés general en abstracto y hasta del mismo ente descentralizado o, si se prefiere, de sus administrados frente a la lesiva gestión de las autoridades descentralizadas. Estas últimas intromisiones son las que me ocuparán.

Esas otras intromisiones se presentaban bajo el término de tutela. Y, aunque haya parecido una palabra maldita, ése es el término (y el concepto) que utilizaré. Fue desterrado del vocabulario legal y doctrinal cuando se proyectaba sobre los entes locales por peyorativo al evocar a la homónima institución que el Derecho Civil prevé para los incapaces<sup>6</sup>. En su lugar, aunque se propusieron otros términos (supervisión, fiscalización), se ha hecho común hablar simplemente de control administrativo<sup>7</sup>. Pero usaré el de tutela porque mantendré el concepto, y lo hago sin ningún afán de heterodoxia ni para dar gato por liebre. Son otras las razones que me llevan a esa opción. Primera, porque el término control administrativo, demasiado vago e inexpresivo, lleva a incluir en el mismo saco cosas diversas<sup>8</sup>. Segunda, porque en otros ámbitos se sigue hablando con normalidad de tutela<sup>9</sup>. Tercera, porque hasta en nuestra legislación local se ha rescatado el término tutela<sup>10</sup>. Y, cuarta, porque con la tutela como supraconcepto se puede realizar

---

restricciones a la libertad genérica de los ciudadanos) vinculación positiva a la ley. Es terminante M. SÁNCHEZ MORÓN (1990): *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas, pág. 180. Conste, sin embargo, que la idea contraria, la de una simple vinculación negativa a la ley de los municipios, se ha extendido en España. Pero es infundada y peligrosa. Aquí basta dejar claro que esa idea errónea nada tiene que ver con la libre gestión bajo la propia responsabilidad.

<sup>3</sup> J. L. RIVERO YSERN (2014): *Manual de Derecho local*. Madrid: Civitas. 7.ª ed., págs. 602-603.

<sup>4</sup> Sólo remotamente se relaciona con ella: si una Administración gestiona sus asuntos sin intromisiones de las otras, deberá responder política y jurídicamente (incluida la responsabilidad patrimonial) por su mala gestión; y las otras Administraciones sólo excepcionalmente, en función de las potestades de tutela que tengan, serán responsables política y hasta jurídicamente. Que cada palo aguante su vela. Pero la situación cambia si la Administración de tutela ha podido alterar el acto local o ha actuado por subrogación o disuelve la corporación y nombra una comisión gestora... Vid. L. MARTÍN REBOLLO (2006): "Cantabria", en *Informe Comunidades Autónomas*, págs. 289-294; T. FONT I LLOVET (2006): "Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso", en *Anuario del Gobierno Local*, págs. 16-17; y M. ALMEIDA CERREDA (2008): "¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?", en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 6, págs. 220-221.

<sup>5</sup> L. COSCULLUELA MONTANER (1991): "El control de la acción administrativa municipal", en *Estudios jurídicos en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho*. Córdoba: Universidad de Córdoba, pág. 166.

<sup>6</sup> No sólo entre nosotros tras la Constitución. Hasta en Francia, donde contaba con gran tradición, el legislador quiso evitar la palabra. J. R. PARADA VÁZQUEZ (2007): *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, págs. 139-141; y del mismo PARADA (2015), "La Administración local en España", en M. LORA-TAMAYO VALLVÉ (dir.): *Manual de Derecho local*, págs. 57-60. Madrid: Iustel. 3.ª ed. E incluso en el tardofranquismo, como se verá, la Ley 41/1975 la eliminó por peyorativa.

<sup>7</sup> L. COSCULLUELA MONTANER (2019): *Manual de Derecho Administrativo*. Cizur Menor (Navarra): Civitas. 30.ª ed., pág. 207: «tutela y control (...) quieren significar jurídicamente lo mismo, aunque en la actualidad para realizar la autonomía de los entes sometidos a estas técnicas, se prefiera el término control». Pero tampoco el término control sacia a los más radicales. De hecho, la redacción inicial de la LRBRL ni siquiera hablaba de control sino más asépticamente de «relaciones interadministrativas». Parece que «el término "control" (...) tiene una resonancia dirigista que, en último término, lo hace poco simpático al mismo concepto constitucional de autonomía», dice A. JIMÉNEZ-BLANCO (2011): "Las relaciones interadministrativas de supervisión y control", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal, I*. Madrid: Iustel. 3.ª ed., pág. 589.

<sup>8</sup> Junto con otras variadas, entre ellas, y es lo que más me interesa diferenciar como se verá, las que son expresión más bien de la coordinación imperativa u obligatoria, que yo pretendo diferenciar de las de tutela propiamente dicha, aunque normalmente se confunden o hasta identifican.

<sup>9</sup> Así, en relación con los entes locales inframunicipales se habla con normalidad de tutela. Lo hace incluso el TC. Y aquí se da la singular circunstancia de que la Administración que ostenta potestades de tutela es el municipio. Vid. R. PIZARRO NEVADO (2002): *Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio*. Granada: CEMCI, págs. 204-205. Fuera del ámbito local, ejemplo sobresaliente es el de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, que está plagada de referencias explícitas a la tutela y a la «Administración tutelante». Y, por cierto, ya que esa Ley usa la expresión «Administración tutelante», permítasenos también que la utilicemos nosotros esporádicamente aunque no existe tal palabra malsonante en el Diccionario.

<sup>10</sup> La LRBRL, tras la reforma operada por la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ya no tiene remilgos en hablar de tutela: hasta en cinco ocasiones habla de «tutela financiera» (arts. 7.4, 13.1, 26.2 y 116 bis, más DA 2.ª 5 y

una construcción teórica capaz de explicar diversas realidades con un fondo común<sup>11</sup>. Por el contrario, ese juego del tabú, en el que hay que hablar de cosas sin llamarlas por su nombre, aunque aguza el ingenio, produce confusión. Por lo demás, para salvar los escrúpulos basta aclarar que, como tantos otros, el término tutela es anfibológico, que significa en Derecho público algo distinto de lo que significa en Derecho privado y no supone la incapacidad del ente sometido a tutela. Espero haberme hecho perdonar el empleo de la palabra tutela<sup>12</sup>.

La autonomía siempre se ha considerado compatible con la tutela. Es más, tradicionalmente se decía que la autonomía tenía como contrapartida natural la tutela, que la tutela era «un elemento más de la descentralización»<sup>13</sup>, la voz pasiva o la otra cara de la misma moneda<sup>14</sup>. Y, con ese u otro nombre, algo así como el «correlato» necesario de la autonomía<sup>15</sup>.

A partir de esa compatibilidad genérica, la cuestión era, y sigue siendo, de dosis ¿en qué medida es admisible y conveniente esa tutela? Como quiera que esa tutela se traduce en concretas potestades de unas Administraciones sobre otras y como el reconocimiento de esas potestades debe hacerse por ley<sup>16</sup>, lo que más concretamente hay que dilucidar es en qué medida las leyes pueden o hasta deben atribuir esas potestades; o, dicho de otra forma, a partir de qué punto son inaceptables o inconvenientes esas potestades, a partir de qué punto las leyes no pueden otorgarlas.

Desde este punto de vista las diferencias entre los diversos entes descentralizados son abismales: en un extremo están las Comunidades Autónomas respecto al Estado o, para ser más exactos, las Administraciones autonómicas respecto a la Administración del Estado; en el opuesto, los ordinarios entes institucionales respecto a su Administración matriz. Y en medio hay diversas situaciones: Corporaciones sectoriales, autoridades administrativas independientes, Universidades públicas, entidades locales sin garantía constitucional (por ejemplo, las entidades inframunicipales<sup>17</sup>), provincias y municipios.

6). Algo parecido ha pasado con la LHL: en la redacción actual del TRLHL hay varias alusiones a la «tutela financiera». Expresión, por lo demás, habitual en los Estatutos de Autonomía (ej., arts. 60.3 y 192.3 del andaluz). Y si se habla de tutela financiera no veo por qué no puede hablarse de tutela en general.

<sup>11</sup> Nuestro propio ordenamiento da base para ello y, de hecho, por ser un concepto general que vale para diversos entes locales, para universidades, corporaciones sectoriales, entes institucionales... nuestro ordenamiento alude inequívocamente a ella en las grandes leyes institucionales de Derecho Administrativo. Por ejemplo, el art. 39.2 LPAC dispone que la eficacia de los actos quedará demorada cuando esté supeditada a su aprobación superior, aunque ahí, junto con aprobaciones de tutela, quedan comprendidas las jerárquicas. También en relación con la tutela y con la jerarquía, el art. 52.4 LPAC permite la convalidación de los actos dictados sin la autorización previa mediante su otorgamiento posterior. En la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, su artículo 95 contenía otra regla interesante: «El silencio se entenderá positivo (...) cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de (...) tutela...». Es lástima, dicho sea de paso, que no exista ahora una norma similar que a veces se echa en falta. Y en el artículo 21.2 LJCA aparece una regla para identificar a la Administración demandada según la fiscalización haya alterado o no la actuación de la tutelada. En esa teoría general cabe incluir hasta lo que ahora se alude al hablar de las relaciones de instrumentalidad que son unas relaciones de tutela particularmente extensas e intensas.

<sup>12</sup> Por si acaso no es así, diré que aun milita en favor del término otra razón alguna vez invocada. F. GARRIDO FALLA (1950): *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid: IEAL, pág. 178, justificaba su preferencia por la expresión tutela en que la de control era un galicismo. De hecho, sólo en 1970 la incluyó el *DRAE*. Vid. E. GIMÉNEZ I CORRIONS (2001): *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons, pág. 73.

<sup>13</sup> S. MUÑOZ MACHADO (2015): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, t. XI. Madrid: BOE. 4.ª ed., pág. 311.

<sup>14</sup> Sobre la compatibilidad entre autonomía local y control de las Administraciones superiores en Francia, Italia y Alemania, así como en nuestro propio texto constitucional, vid. por todos L. PAREJO ALFONSO (1988): *Derecho básico de la Administración local*. Barcelona: Ariel, págs. 153-158. Aunque con matizaciones, E. GIMÉNEZ I CORRIONS (2001: 34-43).

<sup>15</sup> J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (2005): «El régimen local alemán. Una introducción general», en *Anuario del Gobierno Local*, pág. 234; y del mismo CARRO (2007): «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», en *Actas del II Congreso de la AEP-DA, La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y Profesionales*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, pág. 37, que cita esa expresión como propia del Tribunal Constitucional alemán y precisamente en relación con la autonomía local.

<sup>16</sup> A este respecto rige el principio de legalidad como vinculación positiva a la ley de modo que cada Administración sólo tiene potestades para interferir en la actuación de otra organización pública si una ley se las otorga y en la medida en que se las otorga. Por tanto, no cabe la atribución de potestades de tutela o control por reglamento. Así lo explico en la obra codirigida con D. VERA (2019): *Derecho Administrativo*, I. Madrid: Tecnos, 4.ª ed., pág. 154. No se trata propiamente de una reserva de ley de modo que basta que la ley otorgue la potestad para, a partir de ahí, admitir una regulación reglamentaria más desenvuelta de la que cabe ante auténticas reservas de ley. Además, las potestades de tutela, a diferencia de las jerárquicas, son tasadas: no cabe su aplicación analógica y, por regla general, tampoco su interpretación extensiva. J. A. GARCÍA TREVIJANO (1957): *Principios jurídicos de la organización administrativa*. Madrid: IEP, pág. 214; y E. CARBONELL PORRAS (2019): «La organización administrativa. Conceptos, principios y reglas generales», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D. (dirs.): *Derecho Administrativo*, I. Madrid: Tecnos, 4.ª ed., pág. 309.

<sup>17</sup> Ello, naturalmente, sólo en el caso de que tengan personalidad jurídica, lo que ahora, desde la Ley 27/2013, no siempre sucede. Si son sólo órganos desconcentrados no tiene sentido hablar de autonomía ni propiamente de tutela. Vid. R. PIZARRO NEVADO (2017): «Entidades y «entes» de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva época, núm. 8, págs. 66-69.

Lo que nos incumbe aquí es determinar en qué medida existe hoy tutela sobre los entes locales constitucionalizados (especialmente, sobre los municipios), si esa medida actual es la correcta y si es posible o incluso conveniente que los legisladores (el estatal y los regionales) la aumenten o la reduzcan.

Naturalmente los límites que se imponen a los legisladores en cuanto a su previsión de medios de tutela derivan ante todo de la Constitución, de su proclamación de la autonomía local. Comenzaremos, pues, por analizar qué ha supuesto esa proclamación constitucional (o qué se entendió que suponía) para la tutela. Pero advertamos ya que hay límites con otros fundamentos: los que se ha afirmado que derivan de la LRBRL y los que se deducen de la CEAL. De todos ellos nos ocuparemos sucesivamente.

## 2. EL IMPACTO DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE LA TUTELA

### A) La tutela en la legislación preconstitucional

Para comprender el alcance de los límites que la Constitución impuso al establecimiento legal de potestades de tutela hay que retroceder algo en el tiempo y describir la realidad jurídica sobre la que operó y sobre la que tanto el legislador como el Tribunal Constitucional proyectaron su entendimiento de la faceta de la autonomía que nos ocupa.

La legislación de régimen local franquista contenía casi todo el muestrario imaginable de técnicas de tutela. Y a ello se sumaban las que específicamente añadían con libertad las leyes sectoriales como las de sanidad, montes, urbanismo... Conste, no obstante, que de casi todas se encuentran precedentes ya en la legislación de régimen local del siglo XIX. Hagamos repaso somero de las formas de tutela que aparecían en el Texto Articulado y Refundido de la Ley de Régimen Local aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 (en lo sucesivo, LRL/55):

- Por lo pronto la LRL/55 disponía que «en las materias que la ley no confie expresamente a la exclusiva competencia de los Municipios y las Provincias, actuarán unos y otras bajo la dirección administrativa del Ministerio de Gobernación» (art. 7).
- Muchísimos acuerdos locales, en cuanto tuvieran alguna relevancia, necesitaban la autorización o aprobación estatal, empezando por las ordenanzas (art. 110; para las fiscales, art. 723) y los presupuestos (arts. 685, 700 y 701), así como los proyectos de obras (art. 132). Autorización necesitaban también muchos de los actos de disposición de bienes (arts. 189, 194.1, etc.). Pero la lista es mucho más larga<sup>18</sup>.
- Se permitía al Gobernador Civil suspender los acuerdos de los entes locales cuando superasen su competencia, constituyeran delito, fueran contrarios al orden público o comportaran infracción manifiesta de leyes, trasladando el expediente al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (art. 365).
- Había actos locales frente a los que cabía recurso de alzada (impropia) ante el Gobernador Civil (por ejemplo, las multas, art. 385).
- Los Gobernadores podían sancionar a los Alcaldes por falta de celo –y sin recurso contencioso-administrativo–, aunque sólo en cuanto a «las funciones delegadas por la Administración del Estado» (art. 419).
- Los Gobernadores podían suspender a los miembros de las Corporaciones locales por motivos graves de orden público, por mala conducta, negligencia grave o por haber sido procesados (arts. 417 y 421). En alguno de esos casos, podía incluso destituirlos (art. 421.2). Y todo ello sin recurso contencioso-administrativo (art. 421.3).
- El Consejo de Ministros podía decretar la disolución de los Ayuntamientos y Diputaciones «cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad local», con lo que debía nombrar una comisión gestora y convocar elecciones (arts. 422-424).
- Existía un denominado «régimen de tutela» para las Corporaciones con gestión económica calamitosa: el Ministro de la Gobernación confiaba la administración del ente local a una «Comisión gestora de tutela» formada por «funcionarios técnicos» (arts. 425 y 426).

<sup>18</sup> Por sólo citar un ejemplo sintomático, disponía el art. 306 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 1952: «Deberán respetarse las denominaciones religiosas, patrióticas o tradicionales de las calles, plazas, paseos, parques y conjuntos urbanos, y para introducir cualquier modificación en ellas, así como para la ejecución de acuerdos relativos a las mismas, se requerirá autorización expresa del Ministerio de la Gobernación». Y ya en otro orden de cosas, hasta para ausentarse por quince días el Alcalde requería licencia del Gobernador (art. 68).

- En concreto, se preveía un «régimen de tutela sanitaria» que, en caso de persistente desatención municipal de sus obligaciones mínimas sanitarias, declaraba el Ministro de la Gobernación y comportaba que órganos estatales pasaban a fijar y a administrar los fondos municipales destinados a los servicios sanitarios (art. 428).

Y al servicio de ello había una organización que tenía su nudo en el Gobernador Civil<sup>19</sup>.

No quiero dejar de apuntar que el mismo régimen político consideró en sus postrimerías que la tutela debía aligerarse. Se plasmó en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, esto es, un día antes de la muerte de Franco y sancionada ya por Juan Carlos aunque todavía como «Príncipe de España». Su preámbulo era elocuente y demuestra que muchos planteamientos luego dominantes ya se acogían. Permítaseme reproducir algún pasaje. Después de referirse a «la descentralización, como principio de organización administrativa» y a la consecuente «limitación del control estatal sobre los actos a cuestiones de legalidad, que no debe afectar a aspectos de pura conveniencia» (salvo excepciones), decía:

«La otra perspectiva de la descentralización autonómica que inspira esta Ley es la relativa al control que la Administración del Estado puede ejercer sobre los actos de las Entidades Locales. El principio general es que éstas actúan bajo su responsabilidad, y sus actos son impugnables en vía judicial, destacando los siguientes aspectos: a) Que el control se limite a la técnica y a la legalidad, salvo que una Ley disponga lo contrario; b) Que las autorizaciones o aprobaciones estatales sólo pueden imponerse en disposiciones del mismo rango.

No descienden las Bases a enumerar los instrumentos de control, porque es materia que queda reservada al Texto articulado, en el cual se determinarán, atendiendo a los distintos sectores, aquellos casos de verdadero control, y aquellos otros en que el Estado resuelve con acto único procedimientos iniciados ante las Entidades Locales.

Se suprime la utilización del vocablo “tutela”, con su sentido peyorativo, por estimar que las Entidades Locales han alcanzado mayoría de edad y suficiente madurez, estando sometidas en todos los ordenamientos a un control superior, pero respetuoso con su autonomía».

Con esos presupuestos la base 43, con el título “Funciones de la Administración del Estado en relación con las Entidades Locales”, establecía:

Uno. En la esfera de su competencia, las Entidades Locales actúan bajo su propia responsabilidad.

Dos. La Administración del Estado desempeña funciones de asesoramiento, asistencia, colaboración y coordinación respecto de las Entidades Locales.

Tres. Solamente por disposición con rango de Ley se podrán establecer autorizaciones o aprobaciones estatales, como requisito de eficacia de los acuerdos de las Entidades Locales, que deberán limitarse a aspectos técnicos y de legalidad, excepto que expresamente se disponga otra cosa en la Ley...

Pero los hechos, aunque en similar dirección, discurrieron por otros derroteros, con otros fundamentos.

## B) Autonomía local y tutela según el primer legislador postconstitucional

La Ley 47/1978, de 7 de octubre, inmediatamente anterior a la Constitución, derogó en gran parte la Ley 41/1975. Entre sus preceptos derogados estaba la transcrita base 43. Pero al mismo tiempo esa Ley añadía esto en su artículo 2:

<sup>19</sup> Al Gobernador Civil atribuía el art. 267 LRL/55 «vigilar la actuación y los servicios de las autoridades y Corporaciones locales, cuidando de que sus actos y acuerdos se adopten y ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales»; «suspender dichos actos y acuerdos cuando proceda, según los preceptos de esta Ley»; «Ejercer las funciones disciplinarias y protectoras que al Estado corresponden respecto a (...) las Entidades locales». Ocupaba también lugar relevante el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales (arts. 344 a 360 LRL/55) que, además de una Jefatura Central, tenía Jefaturas Provinciales bajo la autoridad del Gobernador Civil. Se contaba, además, con la colaboración de los Secretarios e Interventores locales que, cada vez que se tomase un acuerdo con su advertencia de ilegalidad, debían remitirlo al Gobernador Civil (y, en su caso, además, al Delegado de Hacienda) en tres días (art. 413.4). Una visión general de este régimen en L. MORELL OCAÑA (1984): *La Administración local*. Madrid: Tecnos, págs. 151-157, que concluye: «... difícilmente se encuentran vacíos en esa influencia cotidiana por parte de la organización administrativa estatal. Si esta influencia no ha llegado a más es por la simple razón de la imposibilidad de una omnipresencia estatal diaria en los miles de municipios españoles».

«El Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior y respecto a los supuestos de competencia exclusiva de éste, podrá dejar sin efecto, con carácter general, los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que dicho Departamento ejerza sobre las Corporaciones Locales, cualquiera que sea el rango de la disposición que las hubiera establecido, con la excepción de los relativos a enajenación o cesión de bienes a particulares, desafectación de bienes demaniales y comunales y reconocimiento o declaración de derechos en favor de personas determinadas».

En virtud de esta habilitación deslegalizadora se aprobó –ya tras la Constitución y casi al mismo tiempo que se constituían las Corporaciones resultantes de las primeras elecciones democráticas cuyo cuadragésimo aniversario aquí conmemoramos– el RD 1.710/1979, de 16 de junio, «por el que se dejan sin efecto procedimientos de fiscalización, intervención y tutela del Ministerio de Administración Territorial sobre Entidades Locales en diversas materias y se dictan normas aclaratorias». El caso es que en su preámbulo no sólo se justificaba en la Ley 47/1978 sino también y primeramente en la Constitución: «La Constitución (...) ha decidido que las Entidades Locales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, por lo que el Gobierno debe suprimir todos aquellos procedimientos de fiscalización que no sean absolutamente necesarios para asegurar la coordinación...». No obstante, el propio RD afirmaba que era sólo un primer paso: «... se han seleccionado inicialmente aquellos que por su formulación más clara y por la agilidad que su supresión puede representar a la gestión de las Entidades Locales son susceptibles de ser dejados sin efecto de manera más inmediata, sin perjuicio de que posteriormente pueda estudiarse la conveniencia de establecer una nueva articulación...». Aun siendo sólo un primer paso, fue un gran primer paso. Son muchas las formas de tutela que se suprimieron y relativas a muy variados ámbitos: bienes patrimoniales (en general y, más en concreto, los del patrimonio municipal del suelo y forestal, así como adquisición de valores mobiliarios), servicios locales, subvenciones, honores y nombres de calles. Y respecto a las técnicas suprimidas, la mayoría eran aludidas como «autorizaciones» y otras, menos, como «aprobaciones». Pero también se eliminaron alguna presentada como «informe» o como «comprobación». Y junto a ello se liquidaron también algunos recursos de alzada (impropios).

El segundo gran paso lo dio el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, aprobado siendo todavía Presidente del Gobierno Suárez. Decía en su preámbulo que, aunque había que promulgar «una Ley por la que se aprueben las bases del Régimen Local», resulta «conveniente abordar con carácter inmediato algunos problemas y cuestiones que demandan urgente solución. Con este propósito, el presente Real Decreto-ley introduce diversas modificaciones en la vigente legislación del Régimen Local, con el fin de dotar de mayor autonomía, agilidad y eficacia a las Corporaciones Locales. De acuerdo con estos criterios, se suprimen diversas autorizaciones, controles y aprobaciones que venía ejerciendo la Administración del Estado en materia de personal, presupuestos y régimen financiero y tributario de las Corporaciones Locales. Estas reformas permitirán una mayor celeridad en la resolución de los asuntos de las Entidades Locales». Este Decreto-ley fue convalidado el 25 de febrero de 1981 (esto es, inmediatamente después del Golpe del 23-F y un día antes de que asumiera la Presidencia del Gobierno Calvo-Sotelo). El Decreto-ley se tramitó como Ley dando lugar a la Ley 40/1981, de 27 de octubre. Disponía ésta en su artículo 5:

Uno. Quedan sin efecto los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que actualmente ejerce el Ministerio de Administración Territorial sobre las Corporaciones Locales en materia de personal propio de las mismas y, en particular, los siguientes: a) Aprobación de plantillas orgánicas y cuadros de puestos de trabajo y sus modificaciones; b) Creación de grupos, subgrupos y clases de funcionarios y clasificación de los mismos; c) Determinación del procedimiento para el ingreso en los subgrupos de Administración Especial; d) Nombramiento de funcionarios de empleo.

Dos. Los acuerdos de las Corporaciones que versen sobre las materias a que se refiere el número anterior deberán ser comunicados a la Administración del Estado y al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, en relación con las competencias que aquélla haya asumido, dentro del plazo de treinta días, a partir del siguiente a la fecha de su adopción.

Por otra parte, se preveía que los Presupuestos de las entidades locales eran aprobados por éstas sin intervención previa de la Administración del Estado. Sólo se imponía su comunicación posterior (art. 15) y el control del destino de los recursos procedentes del Estado (art. 17.3). En lo atinente a la imposición y

ordenación de tributos propios tampoco se establecía ningún control previo de la Administración estatal. No obstante, su artículo 26.1 mantenía el recurso ante el Tribunal Económico-Administrativo Provincial, órgano de la Administración del Estado.

Este desembarazo de controles administrativos se paliaba con la posibilidad de impugnar los acuerdos locales por la Administración del Estado que establecía el artículo 8:

Uno. Los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales que constituyen infracción de las leyes y afecten directamente a materia de la competencia del Estado, podrán ser impugnados por esta Administración ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La impugnación producirá la suspensión del acto o acuerdo, pero el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a treinta días. El procedimiento será el establecido en el artículo 118 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La sentencia contendrá alguno de los fallos a que se refieren los artículos 81 y siguientes de la Ley mencionada.

Dos. Las Corporaciones Locales deberán remitir a la Administración del Estado un extracto de los actos y acuerdos adoptados por las mismas, dentro del plazo de los seis días siguientes a su adopción.

Tres. La facultad de impugnación a que se refiere el número uno del presente artículo deberá ejercerse dentro de los seis días siguientes al de la comunicación del acuerdo...

Lo que este artículo 8 atribuía a la Administración del Estado podía corresponder a las Administraciones autonómicas de conformidad con la disposición final quinta: «Las facultades de impugnación atribuidas por la presente Ley a la Administración del Estado, corresponderán a las Comunidades Autónomas, en relación con las competencias que hayan asumido y de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía».

La supresión de controles tenía un carácter inmediato y se derogaban todas las normas contrarias a lo dispuesto en esta Ley. No obstante, se disponía que «el Gobierno, en el plazo de un mes, presentará una tabla de vigencias». Esa tabla de vigencias se aprobó por RD 3183/1981, de 29 de diciembre. Con su larga y minuciosa –y, según algunos autores, maximalista– lista de preceptos derogados (de la LRL/55, de sus reglamentos y de leyes sectoriales como la Ley del Suelo o de Montes) evidencia la relevancia transformadora de estas normas de 1981<sup>20</sup>.

En suma, el primer legislador postconstitucional (con el impulso de los Gobiernos de la UCD), incluso al margen de lo que simultáneamente declaró el TC, ya procedió a un notable desarme de la tutela y a judicializarla sustancialmente. Y ello se presentaba, no como una libre decisión política, sino como si derivara directamente de la Constitución. Al menos se conservaba que la impugnación contencioso-administrativa por la Administración estatal o autonómica suponía la suspensión de los actos recurridos en tanto no se pronunciase sobre ello el Tribunal.

### C) Autonomía local y tutela según las SSTC 4 y 14/1981

Casi inmediatamente después de aquél Decreto-Ley de 16 de enero de 1981 y antes incluso de su convalidación se dictó la STC 4/1981, de 2 de febrero que resolvió el recurso interpuesto contra numerosos preceptos de la legislación preconstitucional que consagraban técnicas de tutela. Esta STC (completada como luego se verá por la 14/1981) es capital porque fue dictada con el único canon de la propia Constitución, sin el aditamento de la LRRL de 1985. Y ello mantiene hoy grandísima importancia. Detenerse en ella está, pues, justificado: no es una mera referencia histórica y superada.

Partiendo de que «la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio» y de que «el principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación» tiene como consecuencia que «el Estado quede colocado en una posición de superioridad (...) tanto en relación a las Comunidades Autónomas (...) como a los entes locales», su doctrina general sobre la tutela se sintetiza en estos pasajes:

<sup>20</sup> Entre otras cosas, y más allá de esa tabla de vigencias y de las SSTC de 1981, llevó al TS a entender derogado el artículo 186 de la LS de 1976 que permitía al Gobernador Civil, tras requerir infructuosamente al Alcalde, suspender licencias constitutivas de infracción urbanística grave y dar traslado inmediato al Tribunal para que resolviera sobre su validez. *Vid.* críticamente A. FANLO LORAS (1986): “La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 111, págs. 217-229.



«... el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad...». «En cambio la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a “la gestión de los intereses respectivos” fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución...».

Pero tan relevantes como estas declaraciones generales son sus respuestas concretas a la impugnación de específicos preceptos. Aunque hizo una criba intensa en la que cayeron muchos preceptos, lo que más interesa aquí son sus aceptaciones de constitucionalidad de ciertas fórmulas de tutela. Recojo sólo algunas.

1. Consideró constitucional la *suspensión estatal de los acuerdos locales* como medida provisional hasta que decidiesen sobre ella los tribunales, ante los que había de impugnarse de inmediato. En concreto se trataba de las ordenanzas y reglamentos: según la regulación preconstitucional atacada, esas normas locales debían ser remitidas al Gobernador Civil; si éste no hacía «advertencia de ilegalidad» en 30 días, pasaban a ser ejecutivas; pero si en ese plazo el Gobernador advertía «infracciones legales», tales normas quedaban suspendidas hasta que resolviese el Tribunal. Para el TC esto «no puede calificarse de opuesto a la Constitución. La competencia atribuida al Gobernador en relación a las ordenanzas y reglamentos municipales se concreta en un control de legalidad de alcance limitado ya que la suspensión tiene carácter provisional hasta tanto decida la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

2. Para diversos supuestos admitió la constitucionalidad de *autorizaciones o aprobaciones* estatales. Así, aceptó la previa autorización estatal para municipalizar servicios en monopolio ya que tal municipalización «incide también de alguna manera en los intereses generales». Tampoco salió tocada la aprobación estatal de las Ordenanzas fiscales (pese a que ya podía entenderse suprimida por la Ley 40/1981, como confirmó después el RD 3.183/1981). Ni siquiera se consideró inconstitucional que pudiera denegarse tal aprobación por la «existencia de defectos de forma que hagan imprecisa la determinación de la base o de la obligación de contribuir» (que era lo directamente impugnado). Ello por ser un control de legalidad y «dado además que el poder tributario de las Corporaciones locales tiene carácter derivado de acuerdo con el art. 133.1 y 2 CE». En concreto, no detectó tacha en las distintas normas que preveían la aprobación por el Delegado de Hacienda de los presupuestos de las Corporaciones (pese a que esas normas podían entenderse derogadas por la Ley 40/1981, como confirmó después el RD 3.183/1981). Asimismo aceptó que las operaciones de crédito que superasen determinado porcentaje fijado por el Gobierno necesitaran autorización estatal. Lo hizo con este débil razonamiento:

«Para resolver el problema suscitado, debe tenerse en cuenta que, en relación con la materia de que se trata, la Constitución establece en su artículo 133.4, que, “las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”. Según este precepto, la Constitución remite “en blanco” al legislador la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones financieras por parte de las administraciones públicas entre las que, obviamente, están comprendidas las Entidades locales. En consecuencia, no puede afirmarse que la base citada se oponga a la Constitución al establecer determinados límites al posible endeudamiento de los entes locales, límites cuya determinación atribuye al Gobierno en función de la necesidad de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica».

No vio tampoco inconstitucionalidad en las normas que imponían aprobación estatal para la desafectación de bienes comunales, para la adjudicación de su aprovechamiento y para aprobar Ordenanzas sobre tales aprovechamientos basándose en la singularidad de esos bienes reflejada en la CE con este argumento: «Esta naturaleza jurídica peculiar, y el hecho de que la intervención prevista (...) se produzca –en definitiva– en garantía de los derechos de los vecinos, y (...) para controlar la procedencia de desafec-

tación de los bienes da lugar a que tales preceptos no puedan considerarse opuestos a la Constitución». Aquí ni siquiera aparece un interés supramunicipal, sino el de los vecinos, y no se contrae a un control de legalidad<sup>21</sup>.

Sobre todo quedó patente su admisión de algunas autorizaciones con control de oportunidad frente a «la autonomía económico-financiera de las Corporaciones Locales». La sentencia hace esta advertencia previa: «dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de ingresos de carácter propio como con la utilización de los procedentes de otras fuentes». Y añade:

«...se plantea un tema clásico que es el relativo a la defensa del patrimonio del Estado o de los entes públicos frente a sus administradores, defensa que lleva a limitar los poderes de disposición de las Administraciones públicas, sujetándolas a *un control incluso de oportunidad* (...) Debe sostenerse que no es posible declarar –en abstracto– la inconstitucionalidad de la existencia de *controles que valoren incluso aspectos de oportunidad*, siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio como sucede en los actos de disposición. En los demás supuestos sólo será admisible la existencia de controles de legalidad».

Así consideró constitucional el precepto que exigía autorización del Ministerio para enajenar o gravar inmuebles de propios si su valor excede del 25 % del presupuesto anual de la Corporación. Y con similar base también declaró constitucional el precepto que exigía Decreto del Consejo de Ministros con audiencia del de Estado para hacer transacciones respecto a los derechos de la Hacienda local o para someter a árbitro contiendas sobre tales derechos.

En especial, para todo lo atinente a lo que podemos llamar el mapa municipal, consintió ampliamente este género de controles. En cuanto a las alteraciones de nombre y capitalidad de los municipios, consideró constitucional la necesaria aprobación del Consejo de Ministros. Para las Entidades Locales Menores aceptó la constitucionalidad de los preceptos que exigían la aprobación estatal de su creación, delimitación territorial y separación patrimonial, así como que el Consejo de Ministros pudiera acordar su modificación o disolución. Ello porque «no puede afirmarse que la creación, modificación o disolución de nuevas Entidades de carácter territorial afecte de modo exclusivo a la Entidad municipal en que se constituyen, ya que de algún modo incide en la distribución del poder sobre el territorio». En cuanto a las Mancomunidades de Municipios no vio óbice a la aprobación ministerial de los Estatutos en cuanto albergue un control de legalidad aunque sí consideró inconstitucional que tal aprobación se pudiera denegar en función de un «control de oportunidad genérico». Y en lo que se refiere a las Mancomunidades provinciales aceptó la constitucionalidad de su regulación (se refería a la establecida ya en 1977). En especial, admitió que los acuerdos de constitución y aprobación de Estatutos necesitaran aprobación del Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado y que el mismo Consejo de Ministros pudiera decretar su disolución «por razones de orden público o seguridad nacional». El TC dijo: «...debe hacerse notar que la existencia de control se justifica precisamente por el hecho de que la constitución de la Mancomunidad Provincial pueda incidir en otros intereses generales distintos de los propios de cada una de las provincias que la forman».

3. En lo atinente a la *tutela sobre órganos* hizo esta declaración general: debe «sostenerse la inconstitucionalidad de cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de estas Corporaciones –o la disolución de la propia Corporación– por razón de la gestión inadecuada de los intereses peculiares de la Provincia o Municipio. En cambio la autonomía no se garantiza por la Constitución –como es obvio– para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad, por lo que en estos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de forma expresa en la propia Constitución –artículo 155– en relación a las Comunidades Autónomas». Con esa premisa se enfrentó a las técnicas concretas con estas dos consecuencias destacables:

- a) Aceptó que el Gobernador Civil pudiera suspender por 60 días a los miembros de la Corporación local por motivos graves de orden público. No que pudiera destituirlos en ningún caso; no que pudiera suspenderlos por «mala conducta o negligencia grave». Pero sí que los suspendiera por motivos graves de orden público.

<sup>21</sup> Críticamente L. MORELL OCAÑA (1984: 164-166).

- b) Respecto a la facultad del Consejo de Ministros de disolver Ayuntamientos y Diputaciones «cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad local» (con nombramiento de una comisión gestora y convocatoria de elecciones en seis meses), la consideró constitucional sólo en la primera parte, esto es, sólo cuando estuviera motivada por «gestión que resulte gravemente dañosa para los intereses generales».

Poco después, la STC 14/1981, de 29 de abril, introdujo un matiz con el que redujo mucho el ámbito del control de legalidad. Un Gobernador Civil había usado de la facultad que le confería el art. 365 LRL/55: suspender acuerdos locales que constituyan infracción manifiesta de las leyes con impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero lo había hecho frente a un acuerdo porque no se había respetado la regla que imponía que en los Plenos no se podían adoptar acuerdos que no constasen en la convocatoria con dos días de antelación. El órgano judicial planteó cuestión de inconstitucionalidad y esta STC dijo:

«La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional (...) Por el contrario, la suspensión en cuanto sirva a la defensa de competencias de la Administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal o se afecte materia que corresponde a aquella Administración no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local (...) esta potestad no se justifica por la sola defensa de la legalidad (...) no se ajusta a la Constitución en cuanto se interprete como norma definidora de una facultad de suspensión de los acuerdos locales, sin otra finalidad que la de velar por la legalidad (...) En esta línea la solución de la cuestión es la de reducir las interpretaciones posibles ...».

Así que falló que el precepto legal en cuestión «no se ajusta a la Constitución en la parte en que permite que la facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones Locales proceda por la sola infracción manifiesta de las Leyes, sin la concurrencia de otra circunstancia, pero sí se ajusta a la Constitución interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos que afecten a la competencia del Estado o excedan del límite de la competencia propia para la gestión de los intereses de la Entidad Local»<sup>22</sup>.

#### D) La situación resultante que rigió la actuación de las primeras Corporaciones locales democráticas

Con las dos referidas SSTC y, más aun, con las normas aprobadas, puede decirse que en 1981 se había desmantelado ya la amplia y vigorosa tutela construida por la legislación local preconstitucional. Ése fue el marco en el que se desarrollaron las Corporaciones locales surgidas de las primeras elecciones locales democráticas (que aquí conmemoramos) y de las resultantes de las elecciones de 1983. Un marco que para algunos había encontrado un razonable equilibrio entre autonomía local y control de las Administraciones superiores<sup>23</sup>. Pero que otros consideraban ya excesivamente laxo y débil, no sólo ni tanto por la radicalidad de algunos de los pronunciamientos del TC, sino porque entendían que la Ley 40/1981 arrasó innecesariamente con otras piezas clave que el TC había salvado ofreciendo como alternativa la inadecuada de la impugnación contencioso-administrativa<sup>24</sup>. Pero, incluso así, en 1985 el legislador decidió ir aun más lejos.

<sup>22</sup> Discrepo de esta doctrina, al menos en los términos absolutos con los que se formula, como se verá. Pero por ahora sólo pretendo describir la evolución.

<sup>23</sup> L. MORELL OCAÑA (1984: 161 y 173) que, en general, sí que entendía que el control debía ser judicializado con pocas excepciones.

<sup>24</sup> Por todos, *vid.* S. MUÑOZ MACHADO (2015: 316); y L. PAREJO ALFONSO (2011): «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal*. Madrid: Iustel. 3.ª ed., pág. 176, para quien ya la Ley 40/1981, partiendo de la falsa idea de la incompatibilidad entre autonomía y las técnicas de control gubernativo, produjo un «desmantelamiento prácticamente total de tales tutelas y controles, con práctica entrega de las relaciones de las Administraciones superiores con los entes locales al conflicto judicial».

### 3. LOS CONTROLES SOBRE LOS ENTES LOCALES SEGÚN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN

#### A) La construcción (o deconstrucción) del Preámbulo de la LRBRL

En esta situación se aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). No sólo para comprender su regulación sino para entender el modo en que se interpretó por el TC es capital recordar lo que, en cuanto a lo que aquí nos ocupa, decía –y, claro está, sigue diciendo– su Preámbulo. La larga cita está justificada; no tiene desperdicio:

«Por lo que hace a las relaciones interadministrativas, salta a la vista la radical inadecuación del mantenimiento en el nuevo y compuesto Estado constitucional de las técnicas y las categorías cristalizadas en el Estado centralista y autoritario. En particular, ese juicio de radical obsolescencia merece predicarse de las técnicas formalizadas actuables por voluntad unilateral de una de las Administraciones e incidentes normalmente en la validez o la eficacia de los actos emanados de otra, en este sentido subordinada a la anterior, técnicas que no son sino trasunto y consecuencia lógicos de la construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo, puesto que la tutela, a la que todas ellas se reconducen, no es sino una categoría que expresa una situación de fuerte dependencia casi jerárquica. El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos. Ciertamente que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia. Sucede sólo que ya no es legítima la realización de estos valores por las vías expuestas; antes bien, ha de ser el resultado del juego mismo de la vida institucional desde sus presupuestos de representatividad democrática y gestión autónoma de las propias competencias (con lo que todas las instancias administrativas son idénticas en cuanto a capacidad en la esfera de sus asuntos, derivando la desigualdad únicamente de la estructura inherente al interés público) como fruto del esfuerzo permanente de integración político-social en el orden constituido. De este modo, las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negociada. Naturalmente que el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto, por fracaso de las mismas. La configuración de ese sistema de conflictos tiene que ser, a la vez, respetuosa con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales y aseguradora de que el planteamiento y la sustanciación del conflicto no alteran la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas Administraciones».

Así que, de un lado, descalificación general de los controles administrativos como si fueran expresión de una relación jerárquica incompatible con la autonomía local; y, de otro, exaltación de la coordinación voluntaria («fruto del esfuerzo permanente de integración político-social» y del «encuentro y la comunicación»). Sólo para el «supuesto límite del conflicto» se prevé un sistema resolutorio y, aun así, con «esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales».

#### B) Los medios de control en el articulado de la LRBRL: lo que aparece y lo que no aparece

Afortunadamente el articulado de la LRBRL no se correspondía en su totalidad con este planteamiento ingenuo y simplón, aunque a la moda<sup>25</sup>. Pero sí que responde en parte a él que, además, influyó poderosa-

<sup>25</sup> E. GIMÉNEZ I CORRIONS (2001: 35-36). A veces se le pretende justificar, con pobre excusa, como fruto de la coyuntura política y como reacción a la situación anterior. I. ORTEGA ÁLVAREZ (2003: 11); J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (2007: 40). Hay que reconocer, al menos, que pese al planteamiento rabiosamente autonomías de la LRBRL en este punto, en el debate parlamentario varios grupos políticos lo tacharon de centralista contrario a la autonomía. Vid. J. L. RIVERO YSERN (2003: 526).

mente en su entendimiento por el TC. Su sistema de controles pivota sobre estos instrumentos enumerados por orden de aparición en la LRBRL<sup>26</sup>:

Primero, potestad de inspección. Más allá de un deber de información local sobre sus actos (art. 56.1, reforzado en el art. 64), donde se atribuye esta potestad es en el 56.2 LRBRL. Confiere concretamente la facultad de exigir la exhibición de expedientes y la emisión de informes explicativos. Pero no son nada más que dos ejemplos pues el precepto se refiere antes más ampliamente a la facultad de «recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal» (debería haber hablado también de la provincial y la insular). Sobre todo es interesante el fin amplio con el que otorga esta potestad: «con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación (...) de la legislación estatal y la autonómica».

Segundo, posibilidad de que las Administraciones superiores sustituyan (subrogación) a las locales ante la inactividad de éstas en los concretos supuestos y con las estrictas condiciones de su artículo 60.

Tercero, potestad de disolución de las entidades locales ante su gestión gravemente dañosa para los intereses generales, ello de forma muy restrictiva y rodeada de exigentes requisitos formales (art. 61).

Y, cuarto, legitimación de las Administraciones superiores para impugnar los acuerdos locales ante la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 63.1.a)] con el régimen escalonado previsto en sus artículos 65 a 67, donde se contemplan, además, las posibilidades de obtener la suspensión del acto impugnado. Pero, salvo la extrema excepción del artículo 67, esa suspensión no puede ser acordada por la Administración estatal o autonómica ni siquiera como medida provisionalísima: la decide el Tribunal.

Casi tan importante como estos cuatro medios son todos los que no aparecen en la LRBRL. Así:

- Ninguna alusión explícita o inequívoca hay a autorizaciones o aprobaciones de los actos locales por las Administraciones estatal o autonómicas.
- Tampoco aparece ningún recurso administrativo de actos locales ante órganos estatales o autonómicos. Y es muy significativo que la LRBRL suprimió el recurso de los actos tributarios locales ante los tribunales económico-administrativos del Estado por estimarse un control contrario a la autonomía local<sup>27</sup>.
- Y ni remotamente se contempla la posibilidad de sancionar a los miembros de la Corporación o de suspenderlos en el ejercicio de su cargo ni siquiera en los supuestos en los que la STC 4/1981 lo admitió. Salvo disolución completa de sus órganos, los únicos remedios son los penales y acordados por los jueces penales o, en su caso, la moción de censura que, además de competecer a órganos del mismo ente local, responde a otra lógica (la de la confianza o desconfianza política) y no, salvo excepciones, a la de remedio frente a actuaciones sistemáticamente ilegales y gravemente lesivas de los intereses generales.

Todo ello, por supuesto, sin que por ninguna parte de la redacción originaria de la LRBRL asomara la expresión de tutela, de la que se abominaba, y presentado en la medida de lo posible casi como si se tratara de relaciones entre iguales que se dan información recíproca y que, ante eventuales conflictos, pueden impugnarse entre sí sus actos. Son elocuentes los artículos 56.3 y 63.2 LRBRL que, tras proclamar el deber de información de las Administraciones locales y la posibilidad de impugnar sus actos por la estatal y autonómica, se refieren de inmediato, para que parezca que se trata de relaciones entre iguales, al deber de información de las Administraciones estatal y autonómica para con las locales y a la posibilidad de éstas de impugnar los actos de aquéllas. Más aún: no es que la LRBRL no hablase de tutela; en realidad ni siquiera hablaba de control sino que lo presentaba bajo el rótulo de «relaciones interadministrativas» en el que no se vislumbra ninguna superioridad sino pura igualdad.

### C) Balance general: la dominante judicialización

Sin entrar en los detalles de esa regulación legal, digamos al menos que los controles que la LRBRL permite a la Administración estatal y autonómica tienen su pieza clave en la impugnación judicial; y que salvo rara excepción (la del art. 67) la suspensión de los acuerdos locales depende asimismo de una decisión judicial. Por eso fue habitual decir que la LRBRL procedió a una judicialización del control de las Administra-

<sup>26</sup> No debe verse en ello una gradación en el sentido de que la aplicación de cada uno de ellos dependa de que se haya utilizado antes infructuosamente el más suave. L. PAREJO ALFONSO (2011: 191).

<sup>27</sup> J. TORNOS MAS (2001): "El control jurídico de la actuación de los entes locales y la vía del recurso administrativo", en *Anuario del Gobierno Local*, pág. 80.

ciones locales<sup>28</sup> que por sus caracteres intrínsecos no sirve para garantizar eficazmente los intereses generales. Se critica que ese sistema judicial es selectivo y esporádico o por muestreo (no general sobre todos los actos o sobre algún género importante como ordenanzas, presupuestos...); que es *ex post* (normalmente, incluso posterior a la ejecutividad y real ejecución del acto impugnado; incluso la ejecución puede haberse producido antes de que la Administración estatal o autonómica conozca el acto local); que, claro está, es sólo de estricta legalidad sin que de ninguna forma el juez pueda valorar la inconveniencia de las actuaciones locales... En suma, que es un control con muchas limitaciones y de eficacia relativamente modesta con el que las Administraciones superiores encuentran muchas dificultades para enderezar las actuaciones locales nocivas.

No sólo es que la LRBRL fuese mucho más allá de lo que imponía la Constitución –o de lo que después impuso la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>29</sup>– sino de los modelos de otros ordenamientos. Revelador de lo que a este respecto supuso la LRBRL es lo que poco después de su aprobación afirmó Sosa Wagner. Explicó que el diseño de la LRBRL estuvo inspirado en el Derecho alemán. Pero en cuanto a los controles administrativos, dijo que «la versión hispana (...) va más allá del modelo de que trae causa»; «resulta, en su diseño, infinitamente más benigno en España que en Alemania Federal y en nuestra realidad es, en estos momentos, prácticamente inexistente mientras que en Alemania Federal pesan mucho, para la inmensa mayoría de los municipios, las autorizaciones de vigilancia...»<sup>30</sup>.

Pero, dejando aparte la comparación con otros ordenamientos que arroja un balance elocuente, lo más curioso es la comparación con otras piezas de nuestro propio Derecho. Y con esta perspectiva es difícil superar una gran paradoja. Por determinación de la misma Constitución (art. 161.2), el Gobierno puede conseguir por sí mismo la suspensión de cualquier disposición o resolución de las Comunidades Autónomas, aunque el TC deba ratificarla o levantarla en cinco meses. Por tanto, puede conseguir la suspensión incluso de las leyes autonómicas con sólo invocar cualquier inconstitucionalidad sin necesidad de argüir además la lesión de un grave interés ni nada por el estilo (arts. 30, 62, 64.2 y 77 LOTC)<sup>31</sup>. Sin embargo, ni el mismo Gobierno ni ningún otro órgano tiene esa facultad (salvo en el caso excepcional del art. 67 LRBRL) respecto a los acuerdos de los entes locales, pese a que su autonomía puede considerarse inferior a la de las Comunidades Autónomas. Es difícil comprender esa formidable diferencia en favor de las Administraciones locales. Y para mí que quien se equivocó no fue el artículo 161.2 CE, que tantos y tan buenos servicios ha prestado, sino la LRBRL a la que, con cierta frivolidad, por decirlo llanamente, se le fue la mano. Era más armoniosa la solución que se plasmó, como vimos, en el artículo 8.1 de la Ley 40/1981.

Acaso, incluso, quepa pensar que el conjunto resultante de la LRBRL, si se entiende como un sistema exhaustivo que no admite complemento alguno, hace en algunos aspectos de peor condición a las Administraciones superiores que al particular que pretenda impugnar actos locales. Así podría colegirse si se entendiera, y hay razones para ello, que los artículos 65 a 67 LRBRL no admiten más pretensiones que las de anulación y no las de condena para el pleno restablecimiento de la legalidad que permiten los artículos 31 y 32 LJCA. O si se sostiene que no cabe más medida cautelar que la suspensión del acto impugnado y no todas las posibles conforme al artículo 129.1 LJCA. O si se niega que las Administraciones superiores puedan interponer recursos contra las vías de hecho o las puras inactividades materiales de

<sup>28</sup> En realidad, esa judicialización del control de los entes locales por las Administraciones estatales y autonómicas no es del todo exacta. M. ALMEIDA CERREDA (2008: 229) habla de «sistema mixto en el que no escasean los controles administrativos». Y esto, como iremos viendo, se han intensificado en los últimos años.

<sup>29</sup> L. COSCULLUELA MONTANER (2019: 306).

<sup>30</sup> F. SOSA WAGNER (1989): "La autonomía local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, pág. 26. En efecto, el mismo SOSA ofrece en la parte anterior de ese mismo estudio (publicado en *REALA*, núm. 240) el panorama de los medios de control administrativo que conoce Alemania (págs. 1.633-1.634) y resulta obvio que son infinitamente más amplios e intensos que los de la LRBRL. *Vid.* S. MUÑOZ MACHADO (2015: 313-314) y L. PAREJO ALFONSO (2011: 177).

<sup>31</sup> Ello sin perjuicio de reconocer que es una suspensión que sólo está en manos del Gobierno y sólo para procesos constitucionales, sin que se pueda extender por ley ni a otros órganos ni a otros procesos. Lo dejó claro la STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 17, que anuló el artículo 127 quáter, apartado 2, de la LJCA en la redacción que le dio la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, por permitir la suspensión administrativa (en manos del Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) al interponer recurso contencioso-administrativo. Esta STC, sin embargo, según creo, cometió un exceso. Porque anuló el precepto en cuestión por contrario a la autonomía de las Comunidades Autónomas sin notar que también era aplicable a Administraciones locales u otros entes públicos ¿También era inconstitucional en su aplicación a esas otras Administraciones? Si era así, no lo razonó de ninguna forma. Más bien creo que en relación con los entes locales no era inconstitucional como me parece que se desprende de la STC 6/2016 y su aceptación de una suspensión administrativa de actos locales, como luego se verá. En cualquier caso, el TC nos privó de un razonamiento que era necesario y podría haber sido muy valioso.

los entes locales (arts. 29 y 30 LJCA), lo que probablemente haya que aceptar, especialmente si se piensa que frente estas últimas no hay más remedio que la subrogación en los casos y con las condiciones del artículo 60 LRBRL<sup>32</sup>.

## D) Explicaciones complementarias sobre la regulación de los medios de control en la LRBRL

### a) Los requerimientos previos no son técnicas de control o tutela

El artículo 56.2 LRBRL permite a las Administraciones tutelantes dictar verdaderas órdenes constitutivas de un deber de información para los entes locales. Aunque el precepto dice «solicitar» debe entenderse exigir.

Pero no hay nada similar en los tres últimos medios de control. Su ejercicio puede –y en algún caso debe– estar precedido de un requerimiento. Implícitamente está aludido en el artículo 60 («... deberá recodarse su cumplimiento...») y explícitamente en los artículos 65 y 67. También cabe en los demás casos. Pero no canalizan un medio de control o tutela. Pueden ser muy útiles y tener relevancia (incluso penal). No lo niego. Si está bien motivado puede ser no sólo un medio de evitar conflictos sino de expresión de la convicción de una Administración superior que acaso hará recapacitar al ente local. Permite a éste revisar y anular sus actos, incluso declarativos de derechos y sólo anulables, sin ningún requisito adicional y sin seguir los procedimientos ordinarios<sup>33</sup>. Hasta creo que debe usarse aunque después no se utilice el medio de control propiamente dicho (o incluso aunque se piense que no se dan todas las condiciones para hacerlo) sin que se vea en ello algo así como «amagar pero no dar». Pero, pese a todo, tal y como están configurados, no cabe apreciar en ellos fidedignos medios de control o tutela: no producen nunca efectos suspensivos<sup>34</sup>; no vinculan de ningún modo; y ni siquiera obligan a responder. No son, pues, requerimientos que contengan órdenes; acaso ni tan sólo merezcan la conceptualización de intimaciones si éstas se identifican con advertencias hechas por quien tiene autoridad para después obligar<sup>35</sup>. De hecho, requerimientos iguales están previstos con carácter general en el artículo 44.1 LJCA; o sea, que, a la recíproca, también una Administración local puede dirigir este género de requerimientos a la Administración estatal o autonómica con idéntico valor. Consecuentemente, insisto, no son tales requerimientos un instrumento de control o tutela.

### b) Potestad de control, no mera legitimación procesal

Nuestro ordenamiento presenta la posibilidad estatal y autonómica de impugnar los acuerdos locales –y de pedir su suspensión– como un caso de legitimación procesal. No sólo lo hacen los artículos 63.1.a), 65 a 67 LRBRL sino el artículo 19.1.c) y d) LJCA. Pero esa configuración no es completa: sólo muestra el envoltorio. Más exacto es decir que en estos casos la Administración estatal y autonómica estarán ejerciendo una función pública de control de la legalidad aunque deban hacerlo, no mediante decisiones ejecutivas y ejecutorias, sino impetrando una declaración judicial. No defienden sus derechos o intereses legítimos<sup>36</sup> sino el interés objetivo de la legalidad y el buen funcionamiento de las Administraciones. Por eso, pese a que adopten esa cobertura procesal, es más exacto hablar aquí de potestades administrativas, de potestades de control o tutela.

No se trata de un matiz teórico intrascendente. Por lo pronto refuerza la obligatoriedad de su ejercicio: la posición de la Administración estatal y autonómica no es la de cualquier particular legitimado que puede

<sup>32</sup> M. D. REGO BLANCO (2006): “Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso interadministrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, págs. 561-563, realiza un valioso esfuerzo para admitir la posibilidad del contencioso interpuesto por las Administraciones superiores contra la inactividad de las locales en virtud del art. 30 LJCA que, sin embargo, sigue resultándome dudoso.

<sup>33</sup> I. SANZ RUBIALES (1992): “El requerimiento administrativo en el control de legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 253, págs. 73 y 92-93; A. FANLO LORAS (1990: 482); E. CARBONELL PORRAS (2007): “Comentarios a los artículos 65, 66 y 67”, en REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 1.570-1.571; J. L. RIVERO YSERN (2014: 578 y 581).

<sup>34</sup> Más aún: la STC 27/1987, de 27 de febrero, anuló una norma que permitía a la Generalidad Valenciana dirigir un requerimiento a las Diputaciones que conllevaba la suspensión del acto provincial atacado. Dijo en su FJ 9: «... tras la aprobación de la LRBRL carece de legitimidad la suspensión aparejada al requerimiento que el impugnado artículo (...) establece».

<sup>35</sup> I. SANZ RUBIALES (1992: 72-73).

<sup>36</sup> Aunque ocasionalmente puede ser así, lo que nos sitúa en otro escenario por completo distinto que ya no nos interesa aquí; *vid.* E. CARBONELL PORRAS (2007: 1.555-1.556).

decidir libérrimamente no acudir a los tribunales ni ante las ilegalidades más flagrantes. Por otro lado, su conceptualización como potestades de tutela permite desvincular la facultad que otorgan estos artículos a las Administraciones estatal y autonómicas de la defensa de sus intereses y ponerlas al servicio objetivo de la legalidad, aspecto capital sobre el que luego insistiré<sup>37</sup>.

### c) *Quedan al margen las competencias delegadas y las de gestión ordinaria de los servicios autonómicos*

La situación descrita no valía –ni vale ahora– para las competencias que ejerzan por delegación los entes locales. Ante ellas la situación cambia drásticamente<sup>38</sup>. Se reflejaba desde el principio en la LRBRL. Sólo para las «competencias propias» se predicaba su ejercicio en «régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad» (art. 7.2). Por el contrario las competencias delegadas habían de ejercerse en los «términos de la delegación que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad» (art. 7.3) con las modalidades más incisivas como las de «emanar instrucciones técnicas (...) y recabar (...) información sobre la gestión municipal así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de deficiencias»; también resolver recursos frente a los actos locales, lo que obviamente comporta la posibilidad de suspenderlos y anularlos (arts. 27.2 y 37)<sup>39</sup>. Exactamente lo mismo sucedía y sucede si, en vez de delegación propiamente dicha, se trata de encomendar a las Diputaciones la gestión ordinaria de los servicios autonómicos en la respectiva provincia (art. 37). En esa hipótesis la Diputación, más que actuar como ente local, se convierte en Administración indirecta de la Comunidad Autónoma de suerte que no tiene sentido hablar de autonomía.

En la actualidad todo esto se mantiene (arts. 7.3, 27.4 y 37 en la redacción vigente) y sólo hay que añadir que las llamadas por el artículo 7.4 LRBRL (en la redacción que le dio la Ley 27/2003) «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» tienen a estos efectos exactamente el mismo régimen de las propias. Lo dejó sentado la STC 41/2016, de 3 de marzo, en su FJ 11.b) que afirmó rotunda y acertadamente que, una vez cumplidas las condiciones para ejercer tales competencias, «el ente local podrá llevar a cabo la tarea en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad...», ello en idénticos términos que cualquier otra competencia local distinta de las delegadas. La salvedad de la que hablamos, por tanto, sólo vale para las competencias delegadas.

Ante tanta interferencia en el ejercicio de las competencias delegadas nada cabe objetar sino sólo reconocer que cuando de ellas se trata hay más propiamente desconcentración que real y verdadera descentralización y que, con matices, las relaciones son, más que de tutela, asimilables a las de jerarquía<sup>40</sup>.

### d) *Competencias de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*

Tema importante, que aquí sin embargo no desarrollaré, es el de la distribución de competencias de control o tutela entre la Administración estatal y las autonómicas que, conforme al artículo 148.1.2.º CE, necesitaba concreción por la «legislación de Régimen Local». Digamos sólo que la LRBRL, extendiendo a este

<sup>37</sup> También su configuración como potestades y no como una propia legitimación procesal justifica que no se permita como alternativa, para cuando han pasado los plazos de los artículos 65 y 66 LRBRL, el ejercicio de la acción popular de urbanismo, que tiene plazos más amplios. Vid. M. D. REGO BLANCO (2006: 556-560).

<sup>38</sup> Lo que sucede es que «toda delegación de competencias crea una relación de jerarquía, aun cuando los entes entre los que la delegación se produce se hallen entre sí en una relación general de tutela». Así lo afirma G. ARIÑO ORTIZ (2011): «Sobre la jerarquía y la tutela como vías de reintegración a la unidad del Estado», en el libro recopilatorio de trabajos del autor: *Lecciones de Administración (y políticas públicas)*. Madrid: lustel, pág. 243.

<sup>39</sup> G. FERNÁNDEZ FARRERES (2007): «La delegación de competencias y la encomienda de gestión», en *Anuario del Gobierno Local*, págs. 142-143; y F. GONZÁLEZ NAVARRO (2011): «Delegación, sustitución y avocación de funciones» (2011), en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal*. Madrid: lustel. 3.ª ed., pág. 531. Correlativamente, los medios de control previstos en la LRBRL para las competencias propias, como los de sus artículos 65 a 67, no se pueden ejercer respecto a competencias delegadas. Vid. E. CARBONELL PORRAS (2007: 151).

<sup>40</sup> Es cierto que la CEAL quiere que, incluso en caso de delegación, las autoridades locales disfruten «en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales» (art. 4.5). Vid. I. LASAGABASTER HERRARTE (2007): *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Madrid: lustel, págs. 62-63. Pero ese margen de libertad será siempre reducido y no obsta a todos los intensos controles que acabamos de recordar. Yendo más lejos el artículo 93.2 del Estatuto de Andalucía dice que la delegación de competencias en los municipios posibilitará que estos «puedan seguir políticas propias» pero el mismo precepto reconoce que la Junta de Andalucía conservará potestades de coordinación «planificación y control» de modo que, si no *flatus voci*, el margen municipal para desarrollar «políticas propias» será escaso.



ámbito toda la construcción sobre el carácter bifronte del régimen local, atribuyó a ambas Administraciones estas competencias ejecutivas. Para el ejercicio de algunas potestades sólo la Administración del Estado es competente (así, arts. 61 y 67). Para algunas otras, la competencia se atribuye en exclusiva a la respectiva Administración autonómica<sup>41</sup>. Pero en general los instrumentos de tutela quedan en manos de ambas en función de la materia de que se trate y de la distribución de competencias que rija en esa materia<sup>42</sup>. Así, el artículo 60 LRBRL dice «una u otra, según su respectivo ámbito competencial»; y la misma idea late en los artículos 65 y 66. La solución parece razonable, máxime cuando se trate simplemente de interponer contencioso-administrativo ante lo que no hay inconveniente en reconocer que las dos pueden hacerlo<sup>43</sup>. Pero no siempre ni para todos los medios de tutela la solución es tan simple, y además existe el riesgo de hacer bueno el refrán de «una por otra, la casa sin barrer»<sup>44</sup>.

#### 4. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL INICIAL SOBRE EL SIGNIFICADO Y VALOR DE LA LRBRL EN CUANTO A LOS MEDIOS DE CONTROL

Inicialmente el TC acogió una interpretación de la LRBRL –en concreto de su regulación de los medios de control sobre los entes locales– basada en dos ideas: primera, la LRBRL ha hecho una enumeración exhaustiva de los medios de control; segunda, la LRBRL tiene una singular posición en el ordenamiento, más allá de su carácter de ley básica, por la cual vincula incluso al legislador estatal. La suma de una a la otra potencia a ambas hasta convertir a la LRBRL en un modelo muy rígido (y, para muchos, insuficiente). Como veremos luego, posteriormente el TC abandonó esta jurisprudencia<sup>45</sup>. Pero importa explicarla no sólo para conocer la evolución sino para comprender la situación actual.

Por una parte, decía, el TC asumió que la LRBRL no establecía sólo unos mecanismos de control generales válidos para cualquier situación y para cualquier sector de la actividad administrativa pero que podrían ser completados por otras leyes –por las leyes reguladoras de cada sector (tráfico, urbanismo, medio ambiente, comercio...) según las necesidades y valoraciones más concretas que hiciera el legislador sectorial– sino que por el contrario contenía un catálogo agotador y cerrado que no admitía complemento ni alteración de ningún género<sup>46</sup>.

Esto se completaba y reforzaba con la otra idea anunciada, la de la peculiar posición ordinamental de la LRBRL, merced a la cual se convirtió en canon de constitucionalidad más allá de lo que se derivaba de su carácter de norma básica. El TC acogió esta construcción en cuya virtud la LRBRL tenía una función constitucional exclusiva, la de concretar y garantizar la autonomía local, la de plasmar la garantía institucional de la autonomía local; eso le daba «una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento» (así,

<sup>41</sup> Así sucede, por ejemplo, en cuanto a algunas de las autorizaciones o aprobaciones a las que luego nos referiremos.

<sup>42</sup> Vid. M. SÁNCHEZ MORÓN (2011): “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal*. Madrid: lustel. 3.ª ed., I, págs. 382-383.

<sup>43</sup> L. PAREJO ALFONSO (2011: 198).

<sup>44</sup> Así literalmente J. R. PARADA VÁZQUEZ (2007: 148) quien afirma que esa solución «rebaja la responsabilidad de la función controladora».

<sup>45</sup> Vid. J. GARCÍA ROCA e I. GARCÍA VITORIA (2018): “Comentario al artículo 137. La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: BOE; Ministerio de Justicia; Fundación Wolters Kluwer, II, págs. 991-994.

<sup>46</sup> Otra interpretación de la LRBRL era posible y fue defendida. Así, A. FANLO LORA (1993): “El control de los entes locales ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, sobre todo págs. 201-204; y E. DESDENTADO DAROCA (2010): “El principio de autonomía local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.): *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Madrid: La Ley, pág. 895. Según creo, para sostener otra interpretación ni siquiera es necesario negar carácter básico a los artículos 60, 61 y 65 a 67 LRBRL sino que cabría entender, incluso reconociendo su carácter básico, que de su tenor y de la propia sistemática de la propia LRBRL no se desprende que excluyan otros controles distintos. Podían dar pábulo a esa otra interpretación destacadamente los artículos 51 y 52.2.a) LRBRL. El primero porque se refiere ampliamente a la posibilidad de suspensión de los actos de acuerdo con la ley y esa ley –cabría entender– podría ser cualquier ley sectorial que permitiera a las Administraciones superiores acordar tal suspensión. Vid. A. FANLO LORAS (1990: 438 y 451). Y el artículo 52.2.a) porque permite a las leyes sectoriales imponer que los actos locales requieran una aprobación que podría ser la de una Administración superior. Respecto a ambos preceptos son muy interesantes las apreciaciones de T. CANO CAMPOS (2007): “Comentarios a los artículos 51 y 52”, en REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Valencia: Tirant lo Blanch, II, págs. 1.283-1.288, 1.292-1.294 y 1.317. Acepta que en esos preceptos se albergan autorizaciones, aprobaciones y suspensiones de tutela, aunque mantiene (de acuerdo con las ideas preconcebidas generalizadas, que no comparto) que no se pueden basar en razones de legalidad sino sólo para la defensa de los concretos intereses confiados a las Administraciones superiores y sólo para materias con competencias concurrentes. Volveremos sobre esto.

FJ 2 de STC 259/1988) que no podía ser contradicha ni disminuida por ninguna ley, tampoco por ninguna otra ley estatal; ni siquiera por otra ley estatal básica. Muestra acabada ofreció ya la STC 213/1988, de 11 de noviembre. Proclamó que cualesquiera leyes (incluidas las estatales) que previeran controles más allá de los establecidos en la LRBRL incurrían en inconstitucionalidad; y lo hacía por vulnerar la garantía institucional de autonomía local cuya definición y concreción tenía confiada esta Ley por la propia Constitución. Para ello aludió al Preámbulo de la LRBRL que orientaba en ese sentido<sup>47</sup>. Y con ello afirmó:

«... las normas que excluyen del control administrativo los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales tienen la finalidad de asegurar en ese aspecto la autonomía de tales Corporaciones, que están garantizada por el art. 137 de la Constitución. Es cierto (...) que este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones Locales (STC 4/1981 y otras posteriores). Pero hay que tener en cuenta que con estas declaraciones el TC 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 (...) Ahora bien, ejercitada por el legislador estatal la opción política a favor de una regulación claramente favorable a la autonomía (...), la norma correspondiente ha de calificarse de básica también en sentido material por cuanto tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional (...) garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos».

Nótese que habla de garantía también frente al Estado. Después algunas sentencias matizaron esta jurisprudencia en el sentido de distinguir dentro de la LRBRL dos tipos de contenidos, unos que propiamente eran concreción de la garantía institucional de la autonomía local y, otros que, aunque también básicos, no tendrían esa función<sup>48</sup>. Aun con esa distinción, seguía reconociéndose a la LRBRL (ahora sólo a parte de ella) una posición singular en el conjunto del ordenamiento cuya consecuencia relevante sería que hasta las leyes sectoriales del Estado, incluidas las básicas, quedaban vinculadas por ella. Y entre las partes de la LRBRL con esa posición singular estaban las que regulaban los medios de control de las Administraciones estatal y autonómicas sobre las locales. Así que para nuestro tema esta matización del TC no afectaba al resultado.

Por tanto, desde la aprobación de la LRBRL, ya no bastaría para que otra ley introdujera diversos medios de control que respetasen lo que se deriva de la proclamación constitucional de la autonomía local (tal y como había sido entendida por las SSTC 4 y 14/1981) sino que tendría que acomodarse positivamente al muestrario de medios de control que ofrecía esa ley. En términos populares, tras la LRBRL los medios de

<sup>47</sup> En efecto, la LRBRL pretendía autoatribuirse una peculiar y superior posición. Decía su Preámbulo que «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». Y después: «... desde la especial posición ordinamental que a la Ley de régimen local es propia...». En la doctrina, construcción teórica acabada e influyente, aunque con pretensiones algo más amplias que la de dar sustento a la posición singular de la LRBRL, fue la de R. GÓMEZ-FERRER MORANT (1987): "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía, y función constitucional", en *Revista de Administración Pública*, núm. 113, págs. 7-38. Vid. también L. PAREJO ALFONSO (1988): "Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de Régimen Local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, pág. 1.063. Puso de relieve cierta contradicción de esa idea con la de garantía institucional J. ESTEVE PARDO (1991): "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, sobre todo págs. 137 y ss.

<sup>48</sup> Exponente de esta jurisprudencia es la STS 159/2001, de 5 de julio: «Esta ley puede *a priori* contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LRBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LRBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18.ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental (...) Así que (...) aquellos artículos de la LRBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137, 140 y 141 CE (...) son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional (...) de tal manera que su infracción (...) determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata (...) Se trata de una ley (la LRBRL) que (...) por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, "tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico" (STC 259/1988, de 22 de diciembre, F. 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales (...) Por consiguiente, sólo en estos términos (...) puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LRBRL se encuentra en los arts. 137, 140 y 141 CE...».

control serían «sota, caballo y rey»; y ni se podían inventar más cartas ni cabía cambiar en nada las que ofrece la LRBRL.

El resultado fue el de un sistema de extrema rigidez. Si a eso se suma que los medios previstos eran considerados, en general, pocos y pobres, la conclusión que se alcanzaba casi con unanimidad es que el conjunto era deficiente e insuficiente, incapaz de permitir a las Administraciones superiores garantizar con eficacia la legalidad y los intereses generales<sup>49</sup>.

## 5. EL ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA ANTERIOR: LA LRBRL ES UNA LEY BÁSICA QUE VINCULA A LAS LEYES AUTONÓMICAS PERO NO A LAS ESTATALES

### A) La jurisprudencia constitucional inaugurada con la STC 240/2006: la liberación del legislador estatal del sometimiento a la LRBRL

Nunca llegó el TC a aplicar la tesis recién resumida en la práctica; es decir, jamás anuló una ley estatal por prever medios de control distintos de los enunciados en la LRBRL. Y cuando se le presentó la ocasión de hacerlo, no sólo no lo hizo sino que desbarató su anterior construcción. Se desdijo (aunque negó que lo hiciera). Quedó claro en la STC 240/2006, de 20 de julio, ante un conflicto en defensa de la autonomía local planteado frente a una Ley estatal. En su FJ 8 dijo:

“... de la jurisprudencia examinada no se concluye que la LRBRL constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la LRBRL, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la LRBRL, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE...”

Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos (...) promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese «contenido mínimo» que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de «los elementos esenciales» o del «núcleo primario» del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE «son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores» (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el «bloque de la constitucionalidad» ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales (...). No puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador...”

La STC 95/2014, de 12 de junio, de nuevo al resolver un conflicto en defensa de la autonomía local, reiteró enérgicamente la misma doctrina en su FJ 5. Y lo mismo hizo después la STC 6/2016, de 21 de enero, que se enfrentó con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley estatal 2/2013. Dijo en

<sup>49</sup> En la doctrina más autorizada son exponentes de esta consideración crítica, entre otros, A. FANLO LORAS (1990: 317-327), S. MUÑOZ MACHADO, S. (2015: 313); L. PAREJO ALFONSO (1988: 154), M. SÁNCHEZ MORÓN (1990: 200-202). J. R. PARADA VÁZQUEZ (2007: 145 y ss.) rotula esa parte de su obra con el expresivo título “La acreditada inoperancia del control judicial”. Y no le queda a la zaga E. DESDENTADO DAROCA (2010: 890 y ss.) que intitula “La hipertrofia de la autonomía local y los efectos negativos de la judicialización de los controles de legalidad” y cuya demoledora valoración final (894-898) aparece bajo el rubro “Un modelo judicializado, restrictivo, cerrado e ineficaz”. Por lo demás, ni siquiera los pobres medios de control de la LRBRL se han utilizado mucho ni bien. Es interesante la síntesis de M. SÁNCHEZ MORÓN (2018): *Las Administraciones españolas*. Madrid: Tecnos, págs. 175-181, en la que otras cosas se refiere a la incapacidad de evitar una especie de nuevo caciquismo y la corrupción. Juicio más benévolo es, por ejemplo, el de T. GONZÁLEZ DEL TESO y A. CALONGE VELÁZQUEZ (2003: 470) y M. ALMEIDA CERREDA (2008: 229-230).

su FJ 4.d): «No puede prosperar la primera tacha de inconstitucionalidad dirigida a este precepto, fundada en la vulneración del principio de autonomía local. Toda vez que la “legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales” (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5, y las allí citadas), en este caso nuestro análisis debe ceñirse a los límites que la Constitución impone directamente a los controles sobre la actividad local. En su concreta proyección sobre tales controles, el significado del principio de autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE) quedó perfilado a partir de la STC 4/1981, de 2 de febrero (...) En esta línea, la posterior STC 14/1981, de 29 de abril, FJ 6, aclaró que...». O sea, las que cita son las dos SSTC anteriores a la LRBRL, las que perfilaron la autonomía local y sus frenos a los controles administrativos basándose única y exclusivamente en la Constitución. Todo lo demás y en especial lo que se derive de la LRBRL es intrascendente para encorsetar al propio legislador estatal que sí que puede moldear los medios de control sobre los entes locales que aparecen en la LRBRL o establecer otros.

Todavía encontramos en algunas explicaciones alusiones a la posición ordinal singular de la LRBRL y a su función única de concretar la autonomía institucional de la autonomía local. Pero ahora son restos retóricos sin sustancia ni relevancia. Para el viaje que hoy se realiza no se necesitan aquellas alforjas sofisticadas. Todo ha vuelto a cauces más normales: la LRBRL es una ley básica (en este caso, amparada tal condición por el art. 149.1.18.ª CE) y como tal, al igual que todas las leyes básicas (en realidad, según sostengo, al igual que todas las leyes del Estado estatales dictadas dentro de sus competencias), es canon de constitucionalidad de las leyes autonómicas<sup>50</sup>; y se impone al legislador autonómico sea cual sea el ámbito en que se desenvuelva. Pero no se impone al legislador estatal<sup>51</sup>.

De las SSTC que proclaman que la LRBRL no vincula a las leyes estatales, la que más claramente muestra las consecuencias de la nueva doctrina sobre el aspecto que estudiamos es la STC 6/2016, de 21 de enero. Lo recurrido era el nuevo artículo 119 de la Ley de Costas que interesa reproducir:

1. Se declaran contrarios al interés general los actos y acuerdos que infrinjan la presente Ley o las normas aprobadas conforme a la misma, y podrán ser impugnados directamente por la Administración del Estado, autonómica o local, ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, con petición expresa de suspensión. El Tribunal se pronunciará sobre dicha suspensión en el primer trámite siguiente a la petición de la misma.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, el Delegado del Gobierno (...) podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente Ley.

Era un modo audaz de ampliar las posibilidades administrativas (no judiciales) de suspensión de acuerdos locales previstas en la LRBRL por la sibilina vía de decidir de antemano lo que pueden entrar en el artículo 67 de esa ley y así permitir al Delegado del Gobierno suspender los acuerdos locales. En cualquier caso la astucia del legislador sobró porque bastó al TC comprobar que se trataba de una ley estatal para afirmar que no está vinculada por la LRBRL y que, por tanto, puede inventar cauces de suspensión de actos locales sin más condiciones que las que se derivan de la desnuda consagración constitucional de la autonomía local y que se enunciaron en la STC 4/1981. Y esas condiciones, continúa la sentencia 6/2016, se dan aquí:

«Desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el artículo 119.2 de la Ley de Costas cumple las antedichas exigencias, al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal».

Para el futuro, cuando el Estado quiera consagrar una suspensión administrativa de actos locales, no tendrá que acudir al subterfugio de reconducir el supuesto al artículo 67 LRBRL, sino llanamente prever tal suspensión. Y, claro está, no hay razón alguna para circunscribir las posibilidades del legislador estatal de apartarse de los medios de control de la LRBRL a la de prever supuestos de suspensión de actos locales.

<sup>50</sup> M. ALMEIDA CERREDA (2008: 223-227).

<sup>51</sup> F. VELASCO CABALLERO (2009: 186-188).

Igualmente habrá que admitir otras facultades de control que inventen las leyes estatales sin ajustarse al catálogo de la LRBRL o que moldeen de alguna forma los instrumentos que esa ley prevé. De hecho, la crisis económica y el nuevo principio constitucional de estabilidad presupuestaria ya han cambiado en parte el panorama<sup>52</sup>. Nada cabrá objetar siempre que respete, eso sí, lo directamente derivado de la proclamación constitucional de la autonomía local, tal y como fue interpretada por el TC (sobre todo en su sentencia 4/1981)<sup>53</sup>.

## B) Sometimiento estricto de las leyes autonómicas a los medios de control de la LRBRL

Ahora, cuando ya se ha abandonado esa tesis sobre la singularidad de la LRBRL, cuando esta Ley ha pasado a ser considerada simplemente una ley básica, el entendimiento de su regulación de ciertos medios de control como un listado agotador e inamovible sigue teniendo consecuencias severas, pero sólo para las Comunidades Autónomas. Eso sí, para éstas es un límite incluso aunque se esté en materias de su exclusiva competencia, esto es, aunque pretenda establecer medios de control sobre los entes locales en sectores de actuación cuya legislación sea de competencia exclusivamente autonómica, como es el caso destacado del urbanismo<sup>54</sup>.

Así, el TC se ha convertido en un guardián celoso y hasta quisquilloso de la LRBRL y la taxatividad de sus medios de control frente a las leyes autonómicas, sólo frente a ellas. Un guardián, además, indiferente a los lamentos de las Comunidades Autónomas que a veces han alegado la insuficiencia de esas previsiones de la LRBRL y que su regulación impugnada salvaguardaba mejor los intereses generales. Ante tales argumentaciones, el TC, impertérrito, se lava las manos. Se lee, por ejemplo, en su sentencia 154/2015, de 9 de julio: «... este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de aclarar que no le corresponde pronunciarse sobre si regulaciones de este tipo protegen los intereses públicos con más efectividad que el régimen de controles de la LRBRL (STC 46/1992, de 2 de abril, FFJJ 2 y 3). Le corresponde sólo contrastar tales regulaciones con los elementos relevantes de la LRBRL declarando la inconstitucionalidad de las primeras si hay efectiva contradicción con los segundos, como ocurre en el presente caso»<sup>55</sup>. *Fiat iustitia et pereat mundus*, podría haber dicho el TC.

Esta jurisprudencia constitucional se ha proyectado sobre todo en dos aspectos:

- a) Suspensión de acuerdos locales. Cualquier ley de las Comunidades Autónomas, aunque sea en materia de su exclusiva competencia, que haya previsto alguna forma de conseguir la suspensión de los actos locales que no se corresponda exactamente con los artículos 65 y 66 LRBRL ha sido declarada inconstitucional (por inconstitucionalidad mediata) y nula. Y como esos artículos 65 y 66 sólo admiten

<sup>52</sup> La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera consagra interferencias de la Administración Estatal sobre los entes locales (y, en realidad, por igual para las Comunidades Autónomas) al margen de la LRBRL: permite fijar objetivos, dirigir advertencias, establecer medidas de cumplimiento forzoso, enviar una comisión de expertos... (arts. 25 y 26). También hay algo similar en la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, sobre la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Pero sobre todo la Ley 27/2013 ya supuso cambios concretos en esa misma dirección.

<sup>53</sup> Aclaremos que a esos frenos directamente constitucionales no hay que añadir, desde luego, ninguno derivado de los Estatutos de Autonomía. En algunos de los Estatutos de Autonomía de la segunda hornada hubo un intento de reforzar la autonomía local que, entre otras cosas, se proyectó sobre los medios de control. Así, por ejemplo, dice el artículo 92.1 del Estatuto andaluz: «El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad». En algún otro se excluyen expresamente los controles de oportunidad (art. 86.4 del catalán). Pero esto, sin perjuicio de su valor a otros efectos [vid. F. VELASCO CABALLERO (2009: 113-157)], no vincula al legislador estatal. Por si alguna duda cupiera, la dispó la STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 3.a): «... una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia». Así que si esa proclamación estatutaria significara algo más que lo que ya se deriva de la Constitución y de la CEAL, no encontraría ahí ningún límite el legislador estatal sino sólo el autonómico. Por supuesto, tampoco el legislador estatal encuentra ningún freno en la legislación previa pues «no hay una prohibición de retroceso en la configuración legal del modelo de autonomía local». Vid. J. GARCÍA ROCA e I. GARCÍA VITORIA (2018: 993-994).

<sup>54</sup> A este respecto ya la STC 213/1988, FJ 3, dijo: «... aunque es cierto que este Tribunal ha señalado como criterio general que prevalece el título competencial más específico sobre el más genérico –STC 71/1982–, también lo es que a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto. En el caso ahora examinado la Ley de Bases de 1985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.18 CE, y uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Corporaciones Locales. La legislación que en el uso de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión. De otro modo no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que en la práctica, llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido».

<sup>55</sup> No sólo en este caso, sino en la mayoría de los enjuiciados, las leyes autonómicas cuestionadas y anuladas eran urbanísticas, sector en el que las Comunidades Autónomas han sentido más la necesidad de meter en cintura a los Ayuntamientos y las insuficiencias de la LRBRL. Vid. T. R. FERNÁNDEZ (1989): «El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 112., págs. 13-31.

la suspensión judicial, cualquier atisbo de conferir a la Administración autonómica la posibilidad de acordar la suspensión siquiera sea como medida provisionalísima en tanto que el juez se pronuncia ha caído irremisiblemente. Sin desmallo, el TC lo han proclamado y aplicado rigurosamente<sup>56</sup>.

- b) Subrogación. Cuando alguna ley autonómica ha osado prever supuestos de subrogación sin ajustarse *ad pedem litterae* al artículo 60 LRBRL, el TC la ha anulado sin contemplaciones. Así se comprueba en las SSTC 11/1999, de 11 de febrero; 159/2001, de 5 de julio; 154/2015, de 9 de julio. En la primera la víctima fue un precepto asturiano; en la segunda uno catalán (aunque de paso también resultó tocado uno estatal preconstitucional que era el que reproducía aquél: el art. 218 LS de 1976); y en la tercera, que es por ahora el culmen de esta jurisprudencia, varios preceptos andaluces. El TC afirma: «... las Comunidades Autónomas pueden aplicar directamente el régimen de controles que ha establecido agotadoramente la legislación básica estatal y, si regulan el ejercicio autonómico por sustitución de competencias locales, pueden solo concretar el previsto en esa legislación, pero ajustándose fielmente a sus “elementos relevantes”». Y «elementos relevantes» son para el TC todos los del artículo 60 LRBRL. No ya es que entienda elemento relevante y, por tanto, imprescindible el requerimiento –aunque se parta de una incumplimiento contumaz y ya perfectamente demostrado– sino incluso el plazo de un mes, justamente un mes, aunque haya urgencia: «El indicado plazo constituye un “elemento relevante” por reflejar una exigencia de autonomía local que el legislador autonómico no está autorizado a rebajar (...) Los preceptos impugnados, al establecer plazos menores, alteran el nivel de autonomía que asegura el artículo 60 LRBRL». Lo cierto es que el TC, como si practicara el juego de «busca las diferencias», procede meticulosamente a describir las disparidades que encuentra entre los preceptos impugnados y el artículo 60 LRBRL, hasta anularlos. Lo anterior, sumado a su interpretación literal y restrictiva del artículo 60 LRBRL<sup>57</sup>, ha convertido a éste en un molde intocable y, más que en remedio frente a los peores desmanes locales, en freno a las posibilidades de combatirlos.

<sup>56</sup> Además de la ya citada STC 27/1987 que anuló una norma que preveía un requerimiento autonómico con efectos suspensivos del acto local impugnado, lo afirmó igualmente la STC 213/1988, de 11 de noviembre. El recurso se dirigía contra los artículos de una Ley autonómica que atribuían a la Administración regional la facultad de acordar por motivos de legalidad la suspensión de ciertos actos locales dando traslado inmediato a la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos previstos en el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de 1956 (equivalente al actual 127 de la vigente LJCA): «... los artículos 65 y 66 de la Ley 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 y establecen que la suspensión sólo es potestad de los Tribunales. Queda así suprimida toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al Delegado del Gobierno en el art. 67)». Esta doctrina se reiteró sin añadir nada nuevo en la STC 259/1988, de 22 de diciembre, que enjuició normas iguales pues se trataba de un recurso contra el Decreto que desarrollaba a aquella ley previamente anulada. También está en esa dirección la STC 11/1999, de 11 de febrero, anuló un precepto asturiano que permitía al Consejero suspender licencias urbanísticas nulas de pleno derecho. La STC 148/1991, de 4 de julio, se enfrentó con un precepto de una ley canaria que permitía al Gobierno autonómico la suspensión de los actos que autorizasen construcciones que no se adecuasen al ambiente: «Los criterios sentados por la jurisprudencia constitucional muestran que el artículo 2.2 de la Ley Canaria impugnada en este recurso sería patentemente inconstitucional, en la medida en que la suspensión que allí se regula recayese sobre las licencias urbanísticas emitidas definitivamente por las Corporaciones locales...». Si no lo anuló fue porque hizo una interpretación acrobática según la cual la norma en cuestión podía estar refiriéndose a actos no locales (por ejemplo, a los autonómicos previos a las licencias municipales para suelo no urbanizable). Sea como fuere, proclamó radicalmente que las competencias autonómicas de suspensión sólo pueden ser ejercidas en tanto no vengán a «complementar las facultades de impugnación de actos locales en términos que resulten incompatibles con lo dispuesto en los artículos 65 y 66 LRBRL desfigurando el modelo de autonomía local establecido en dicha Ley estatal». Asimismo la STC 46/1992, de 2 de abril, reiteró esta doctrina, ahora respecto a una ley madrileña que permitía al Consejero suspender licencias municipales constitutivas de infracción urbanística grave. Invocando sus sentencias anteriores afirma que «la suspensión de acuerdos de las Entidades locales es sólo potestad de los Tribunales (con la excepción, en favor de los Delegados del Gobierno, recogida en el art. 67 de la Ley)».

<sup>57</sup> Sin entrar a analizar el régimen concreto del artículo 60 LRBRL, sí que conviene notar dos grandes limitaciones, tal y como es interpretado por el TC. Primera, sólo vale para los incumplimientos de las obligaciones que consistan en omisiones o, a lo sumo, en actuaciones puramente materiales del ente, de modo que si median actos administrativos locales ya no son posibles nada más que las vías de los artículos 65 a 67 LRBRL. *Vid.* E. CARBONELL PORRAS (2007: 1.550) y M. D. REGO BLANCO (2006: 547-554). De hecho, en la primera de las sentencias citadas anuló la norma asturiana porque el artículo 60 LRBRL parte de una «simple inactividad o parálisis funcional» mientras que el precepto autonómico en liza concernía a un acto antijurídico en cuanto se refiere, no a actuaciones sin licencia, sino a actuación con licencia nula de pleno derecho. Además, la inactividad del Alcalde «puede responder no a desidia o abandono sino al convencimiento de que la licencia no adolece de tacha alguna». Y esa controversia «sólo puede encontrar solución en sede jurisdiccional, como disponen los arts. 65 y 66 LRBRL». Segunda, el artículo 60 LRBRL sólo sirve para solucionar incumplimientos concretos y caso por caso; no para incumplimientos sistemáticos o situaciones patológicas más amplias, como la que presentó en su momento la escandalosa gestión urbanística del Ayuntamiento marbellí frente a la cual precisamente se articuló uno de los preceptos anulados por el TC ante el altar de la autonomía local. Parece desprenderse que para estos supuestos ya hay que acudir al remedio extremo del artículo 61 LRBRL, a la disolución de la Corporación: no deja lugar a una subrogación, solución menos drástica que la disolución, que fuera algo más allá del artículo 60 LRBRL.

Tan rígido es este sometimiento autonómico al pobre cuadro de mecanismos de control de la LRBRL que en ocasiones se tiene la sensación de que es más fácil a las Comunidades Autónomas privar de una competencia a los entes locales que dársela con ciertos controles administrativos<sup>58</sup>. Aquí, por lo visto, no cabe decir eso de que quien puede lo más (quitar una competencia) puede lo menos (mantener la competencia pero sometida a controles). Por otra parte, resulta paradójico que con normalidad sean las leyes autonómicas las que deben atribuir competencias a los entes locales y que justamente esas leyes no puedan añadir nada sobre los medios de control<sup>59</sup>.

## 6. MATIZACIONES AL CUADRO RÍGIDO DE LA LRBRL Y VÁLVULAS DE ESCAPE

### A) Planteamiento

Desde que las leyes estatales pueden establecer controles al margen de la LRBRL o moldear los que allí aparecen, las matizaciones al marco inflexible de la LRBRL tienen amplia justificación y vastas posibilidades. Y ello puede beneficiar también a las Comunidades Autónomas no ya porque su Administración sea la competente para servirse de esos nuevos medios sino porque su legislador también encontrará legitimación en esas leyes estatales para introducir controles idénticos. Por ejemplo, si la Ley de Aguas consagrara un medio de tutela (por ejemplo, suspensión automática de acuerdos locales), habría que admitir que las leyes autonómicas de aguas puedan hacer lo mismo para proteger las de las cuencas intracomunitarias.

Por otra parte, puede tenerse la impresión de que las Comunidades Autónomas han podido evadirse en parte de tan rígido marco, al menos en relación con las Diputaciones, configurando los medios de injerencia como instrumentos de coordinación y buscándoles asidero en los artículos 7.2, 10.2 y, sobre todo, 59 LRBRL. También, como veremos después, en el artículo 62 LRBRL. Y específicamente para las provincias en el artículo 36.2.a): «... la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los distintos Planes provinciales...». Y cuando lo han hecho el TC se ha mostrado mucho más indulgente como se comprueba en su sentencia 27/1987, de 27 de febrero, y todas las que en la misma dirección la han seguido. Cabe pensar, incluso, que gracias a la coordinación imperativa se han introducido en las leyes autonómicas y se han admitido medios de interferencias sobre las Diputaciones que rechinan con la autonomía tanto o más que muchos de los medios clásicos de tutela<sup>60</sup>.

Pero, aparte de esto, se pueden detectar otras vías, aunque no todas sean propiamente de tutela, que sí consienten cierta intromisión en las actuaciones locales y que, de hecho, aflojan el corsé que la LRBRL impone, incluso respecto a las leyes autonómicas. La más relevante es la de las autorizaciones y aprobaciones. Pero junto a ella pasaré revista a otras que considero sugerentes. Con carácter general, antes de ello, quiero apuntar las posibilidades que quizá abren las autoridades administrativas independientes: acaso

<sup>58</sup> Esa idea aflora en algunas sentencias. Por ejemplo, claramente en la STC 154/2015: anuló varios preceptos de una ley urbanística andaluza por no ajustarse plenamente al artículo 60 LRBRL pero no un artículo que sencillamente atribuía una competencia, en vez de a los Municipios, a la Administración autonómica para que así pudiera delimitar terrenos a fin de constituir su propio patrimonio público del suelo y hasta aprobar ella misma planes de urbanismo. Salvó esta previsión porque no vulneraba el artículo 60 LRBRL. Se lee en su FJ 7.e): «El precepto impugnado en modo alguno puede contrastarse con el control administrativo previsto en el art. 60 LRBRL, como pretenden los Diputados recurrentes. La protección del interés supralocal se ha realizado en este caso, no mediante la atribución de las indicadas potestades urbanísticas al ente local con previsión de un control autonómico, sino elevando esa competencia al nivel autonómico con reducción correlativa de la intensidad de la intervención municipal. Nuestro canon de enjuiciamiento ha de ser entonces de nuevo la garantía constitucional de la autonomía local, exclusivamente». O sea, si la ley hubiera mantenido la competencia municipal pero hubiese establecido un control autonómico lo habría considerado inconstitucional (por no ajustarse al art. 60 LRBRL). Pero dándole directamente la competencia a la Comunidad Autónoma –para lo cual basta detectar algún interés supramunicipal y, si acaso, dar alguna participación al Ayuntamiento– las cosas son distintas y más fáciles. Por eso se ha llegado a decir que la dificultad para establecer medios de control efectivos incentiva al legislador para negar competencias a los entes locales o, si acaso, a simplemente delegárselas. *Vid.* L. ORTEGA ÁLVAREZ (2003): “El modelo español de control sobre las autonomías territoriales”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 2, págs. 10-11. Y, siguiéndolo, M. ALMEIDA CERREDA (2008: 221). Ese riesgo de utilizar como alternativa la delegación no es hipotético, sino real. De hecho, se lee en la Recomendación 121 (2002) del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España que se «constata (...) con inquietud una tendencia a recurrir a menudo a la delegación de competencias por parte de la legislación sectorial (observada, en particular, en el ámbito de las comunidades autónomas)...».

<sup>59</sup> Lo observan GONZÁLEZ DEL TESO, T., y CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2003): “Autonomía local y control”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 291, pág. 427.

<sup>60</sup> M. REBOLLO PUIG (2018): “Comentario al artículo 141”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BARAMONDE, M. E. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: BOE; Ministerio de Justicia; Fundación Wolters Kluwer, II, pág. 1.061.

atribuyendo a éstas –o a órganos que, aun sin reunir todos sus requisitos, tengan independencia funcional– potestades de control sobre todas las Administraciones, incluidas las locales, quepa ahora afrontar, junto con otros, los mismos problemas que pretendían solucionar las técnicas clásicas de tutela. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Ley Orgánica 6/2013) ofrece un ejemplo inspirador.

## B) Autorizaciones, aprobaciones y similares

Fórmula clásica de la tutela es el sometimiento de los actos (incluidos los normativos y contractuales) de un ente a la autorización o aprobación de una Administración superior. Y vimos que la STC 4/1981, con unas u otras condiciones, las aceptó en diversos casos. Ni huella queda en el Capítulo que la LRBRL dedica a las «relaciones interadministrativas» que es donde se incluyen los restos de la antigua tutela. Además, en su Preámbulo había alguna frase directamente dirigida contra ellas; así cuando habla del «juicio de radical obsolescencia (que) merece predicarse de las técnicas formalizadas actuables por voluntad unilateral de una de las Administraciones e incidentes normalmente en la validez o la eficacia de los actos emanados de otra»<sup>61</sup>. ¿Han desaparecido? ¿Están ya prohibidas? Haberlas, haylas<sup>62</sup>. Y, si son admisibles, mediante ellas se podría relativizar sensiblemente la rigidez y pobreza del catálogo de medios de control de la LRBRL.

### a) Existencia de autorizaciones y aprobaciones estatales y autonómicas como medios de control

En la LRBRL, desde su redacción inicial hasta hoy, se contiene una alusión en su artículo 52.2.a) a los actos locales para los que «una Ley Sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma». No es un dechado de finura jurídica ya que la aprobación, en vez de matiz a la ejecutividad de los actos (de lo que se ocupa el art. 51), aparece como excepción a la regla general sobre agotamiento de la vía administrativa con lo que, en realidad, poco tiene que ver. Pero, aun con sus defectos, la referencia a aprobaciones de actos locales cuando lo exijan las leyes sectoriales es inequívoca. Cierto que no habla de autorizaciones (no ya porque el término que usa es «aprobación» sino porque dice que es «ulterior» lo que, conforme a la ortodoxia, es propio de las aprobaciones y no de las autorizaciones que serían previas). Y cierto igualmente que no habla expresamente de autorizaciones o aprobaciones estatales o autonómicas (podrían ser solo de otros órganos del mismo ente local). Pero, aun así, ahí hay cabida para estas formas de control y lo lógico es pensar que la alusión en una ley de régimen local a aprobaciones se refiere a aprobaciones de las Administraciones superiores.

Por otra parte, incluso dejando al margen la autorización gubernamental para convocar consultas populares (art. 71 LRBRL) que tiene un específico fundamento (art. 149.1.32.ª CE), ya había en la redacción originaria de la LRBRL –y se mantienen– dos supuestos de aprobación de control: la necesaria para la efectiva ejecución del monopolio sobre las actividades reservadas a las entidades locales (antes en el art. 86.3 y ahora, intacta, en el art. 86.2); y la requerida para la implantación del régimen de concejo abierto (art. 29.2 LRBRL)<sup>63</sup>.

Pero sobre todo es revelador que al aprobarse poco después el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), se recogieron muchas de esas autorizaciones y aprobaciones (por ejemplo, arts. 75.4, 78.1, 79.1, 97.2). No es explicación bastante el que la STC 4/1981 hubiese salvado las autorizaciones o aprobaciones que ahora se recogían. Si se plasmaron en el Texto Refundido de 1986 es porque se entendió que, además de constitucionales, no se veían afectadas (excluidas) por el catálogo cerrado de la LRBRL; o sea, que este Texto implícitamente declara (en algo similar a una interpretación auténtica) que la LRBRL no se opone a esta fórmula de control estatal o autonómica. Y nadie, que yo sepa, hizo reparos. En cualquier caso, no le fue a la zaga la Ley de Haciendas Locales aprobada en 1988 que igualmente consagró varias autorizaciones y aprobaciones que ahora lucen, incluso con algunas incorporaciones posteriores, en el Texto Refundido de 2004 (arts. 48 bis 5, 53, DA 16.ª...).

Y hoy hay nuevos supuestos. Por ejemplo, en el artículo 52.5.e) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se exige la «autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera»

<sup>61</sup> De hecho, como advirtió L. COSCULLUELA MONTANER (1991: 166), «la moderna doctrina» creyó «incompatibles» con la autonomía «los controles *a priori*» y sólo juzgaba «admisibles los controles (...) *a posteriori*».

<sup>62</sup> J. TORNOS MAS (1992): «La actividad de control sobre los entes locales», en *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: MAP; Fundació Carles Pi i Sunyer, pags. 108-109; y T. CANO CAMPOS (2007: 1.292-1.294).

<sup>63</sup> E. GIMÉNEZ I CORRIONS (2001: 188-190).



para usar el patrimonio municipal del suelo en reducir deuda. Autorización ésta, además, aceptada por la STC 101/2017, de 20 de julio (FJ 5) con una argumentación bien simple y poco exigente. Confiesa que esta «autorización (...) constituye, en principio, una intervención más penetrante desde la perspectiva de la autonomía municipal». Pero la admite porque sirve «a la preservación del patrimonio municipal del suelo y, en última instancia, a los intereses supralocales (sociales, medioambientales, culturales) que justifican su regulación como un patrimonio público separado vinculado a finalidades determinadas». Si esto es lo único que se exige, las leyes sectoriales se pueden poblar de autorizaciones de control.

Otro ejemplo destacable es el de la autorización exigida para la creación (o adhesión o modificación) con participación de entes locales españoles de las llamadas Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial<sup>64</sup>. Está regulada en el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero. Compete otorgarla al Ministerio de Administraciones Públicas (excepcionalmente al Consejo de Ministros) tras un complicado procedimiento. No nos importan aquí los intrínquilos de ese sugestivo Real Decreto<sup>65</sup> sino el mero dato de la exigencia de una autorización<sup>66</sup> sin la cual un ente local español no podrá integrarse en esas Agrupaciones<sup>67</sup>.

### **b) Fórmulas que eventualmente pueden canalizar controles equivalentes: procedimientos bifásicos e informes vinculantes**

Por otro lado no puede dejar de traerse a colación el artículo 62 LRBRL. Se refiere a los llamados procedimientos bifásicos, esto es, procedimientos en los que parte sustancial de la tramitación corresponde a la Administración local pero la decisión final compete a la Administración estatal o autonómica. La Administración local, según los casos, formulará una propuesta o incluso producirá una aprobación provisional; pero la verdadera y propia resolución –que puede tomar la forma de aprobación definitiva– competirá a órganos administrativos estatales o autonómicos. Se puede decir, y es lo ortodoxo, que aquí no hay un instrumento de control similar a una aprobación de tutela; que, muy diferentemente, lo que establece es una forma de atribución de competencias locales y estatales o autonómicas con un procedimiento al servicio de la coordinación<sup>68</sup>. En esa dirección se pronunció la STC 214/1989 para salvar su constitucionalidad. Vale. Puede ser así. Pero también puede ser una forma fácil de enmascarar aprobaciones cuya única finalidad es un control de la decisión local producida en un ámbito de competencias locales; por tanto, en el fondo, una aprobación de tutela<sup>69</sup>. De hecho, el caso muy significativo de la aprobación de planes de urbanismo por la Administración regional (normalmente sólo de los planes generales) comprende, entre otras cosas, según la jurisprudencia, un control de la legalidad de la decisión local y, por tanto, además de expresión de competencias autonómicas para la protección de intereses suprarregionales, un medio de tutela<sup>70</sup>. Sea como fuere, al margen ya de ese supuesto, el artículo 62 LRBRL ofrece una vía cómodamente transitable para introducir aprobaciones similares a las clásicas de tutela.

<sup>64</sup> Reguladas en el Reglamento (CE) N.º 1082/2006, del Parlamento y del Consejo de 5 de julio, con versión modificada por el Reglamento (UE) N.º 1302/2013, del Parlamento y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

<sup>65</sup> Está plagado de aspectos interesantes. Especialmente porque permite al Consejo de Ministros prohibir toda actividad de estas Agrupaciones en territorio español, acordar su disolución, pedir a los miembros españoles que la abandonen por razones de orden, seguridad y salubridad pública o, más ampliamente por ser contrarias al interés público (arts. 12 y 13), todo lo cual sólo es comprensible si se parte de que tales Agrupaciones no son ellas mismas entidades con autonomía y que la integración en ellas de los entes locales españoles tampoco forma parte de su autonomía o que en los Reglamentos europeos que las regulan hay cobertura para ello. Vid. G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (2019): *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel, págs. 322-324, 332-333, 343-345.

<sup>66</sup> En realidad, el Real Decreto habla unas veces de autorización y otras de aprobación (arts. 4.1 y 7.3). Creo que se trata más propiamente de una autorización. En igual sentido G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (2019: 321).

<sup>67</sup> Lo discutible a este respecto es si la imposición de esa autorización podía establecerse en un reglamento dado que, como antes recordamos, todos los medios de interferencia de una Administración sobre otra, máxima si ésta tiene autonomía garantizada por la Constitución, necesitan consagración en ley. Pero en este caso el Reglamento Europeo (art. 4) satisface la exigencia de ley. Vid. G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (2019: 307-309, 320-322, 328-345). En su interesante y certera exposición, dudas suscita, sin embargo, su rechazo a que la autorización pueda denegarse por razones de oportunidad.

<sup>68</sup> Pone el acento en lo primero (forma de distribución de competencias) y niega más bien lo segundo (cauce de coordinación) J. L. RIVERO YSERN (2007): «Comentario al artículo 62», en REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Valencia: Tirant lo Blanch, II, págs. 1.491-1.495.

<sup>69</sup> Llega a afirmar E. GIMÉNEZ I CORRIONS (2001: 184) que, aunque el artículo 62 LRBRL suele considerarse mecanismo de coordinación, «en realidad, lo que está consagrando es una tutela» que, además, «permite un auténtico e indeterminado control de oportunidad». Igualmente J. M. DÍAZ LEMA (2006: 202-203): «la participación en procedimientos bifásicos enmascara en realidad un auténtico control o tutela administrativa». Y antes L. MORELL OCAÑA (1984: 157): «los procedimientos bifásicos (...) son una evolución de las aprobaciones hacia una más intensa intervención estatal...».

<sup>70</sup> Por eso DÍAZ LEMA (2006: 225-226) dice que la aprobación autonómica de planes urbanísticos no encaja en el art. 62 LRBRL.

Tampoco huelga notar que en ocasiones los informes vinculantes de la Administración estatal o autonómica pueden cumplir una función idéntica a una autorización de control o tutela<sup>71</sup>.

Con frecuencia no es así sino que, por el contrario, los informes estatales o autonómicos que han de pedir y respetar los entes locales antes de adoptar determinadas decisiones son sólo expresión de competencias concurrentes de esas otras Administraciones. Hay una consolidada jurisprudencia constitucional que confirma esa conceptualización. La compendió bien la STC 57/2015, de 18 de marzo, en su FJ 15.b): aunque convierten la decisión final en un «acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades», son lícitos esos informes vinculantes cuando responden al propósito de integrar dos competencias concurrentes con títulos diversos y objeto jurídico distinto; y cuando el carácter vinculante «se ciña a la consideración de aquellos aspectos que trasciendan a la esfera de lo municipal y determinen la denegación (...) por afectar a intereses supramunicipales». Igualmente, FJ 7.d) de la STC 154/2015, de 9 de julio, que se enfrentó a una norma andaluza que imponía a los Municipios un informe vinculante para unas concretas determinaciones de los planes de urbanismo relativas a vivienda de protección pública:

«... el informe vinculante previsto en el precepto impugnado no es una técnica de control sometida al régimen establecido en los arts. 60, 61, 65 y 66 LRBRL. Se está ante un mecanismo destinado a lograr la “acomodación o integración entre dos competencias concurrentes”...».

A este modelo responden multitud de informes vinculantes que han de pedir las Administraciones locales para, señaladamente, aprobar planes de urbanismo (así, los previstos en la Ley de Aguas, Costas, Carreteras, Telecomunicaciones, etc.). Nada que objetar. En efecto, no son esos informes vinculantes expresión de tutela sino de coordinación.

Pero es obvio que en otros casos los informes vinculantes son un medio de control de la legalidad de la actuación local<sup>72</sup> y en algunos de ellos podría canalizarse una real tutela. Era el caso, según creo, del informe estatal vinculante impuesto a Ceuta y Melilla para aprobar planes parciales y que la STC 240/2006, de 20 de julio, admitió por el hecho que de que existen «sólidas razones que justifican la intervención de la Administración estatal en la actividad de planeamiento urbanístico en el territorio de dicho municipio», por «la especial incidencia en Ceuta de intereses supralocales». Y es el caso, según creo, del que ahora impone el artículo 7.4 LRBRL (redacción dada por Ley 27/2013) para que las Administraciones locales ejerzan competencias distintas de las propias y delegadas y en los que se «señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias». La STC 41/2016, de 3 de marzo, no lo vio así y afirmó en su FJ 11.b) que «para valorar si el artículo 7.4 LRBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta aplicable la doctrina constitucional relativa a los controles sobre los entes locales»; ello con el extravagante argumento de que lo que hay en ese precepto son «técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas». El papel lo resiste todo, incluso esta afirmación. Pero lo que con toda evidencia hay en el precepto es la necesidad de que una Administración superior exprese previamente que se dan las condiciones exigidas por la ley para que un ente local pueda ejercer determinadas competencias y eso, aunque se quiera camuflar de no sé qué cosa, es un control previo de legalidad que funciona en esencia como una clásica autorización de tutela. Y lo mismo que lo es en este caso lo puede ser en otros. Lo que sucede más simplemente es que la exigencia de ese informe y su carácter vinculante no es contrario a la autonomía local consagrada por la Constitución como no lo son, si cumplen ciertas condiciones, las autorizaciones de tutela, según dejó claro la STC 4/1981.

En definitiva, por esta vía de los informes vinculantes, se les configure de una forma o de otra, caben sobresalientes interferencias (similares a las de una autorización de tutela) de las Administraciones estatal y autonómicas en el ejercicio de sus competencias por los entes locales. Y a este respecto, sin embargo, el legislador tiene reconocida una amplia posibilidad de configuración que no choca con la LRBRL.

<sup>71</sup> R. BOCANEGRA SIERRA (1979): “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, en *Documentación Administrativa*, núm. 189, pág. 383; A. FANLO LORAS (1990: 439); E. GIMÉNEZ I CORRIÓNS (2001: 195-198).

<sup>72</sup> Así, aquellos que deben pedir los entes locales al Consejo de Estado o a los sucedáneos autonómicos. Aunque, por ser comunes a otras Administraciones y por su naturaleza, no deban ser considerados expresión de tutela, lo cierto es que, como dijo L. COSCULLUELA MONTANER (1991: 170), ahí puede verse «una forma de control de la legalidad» de las actuaciones locales «realizada por un órgano de la Administración del Estado». Y, por cierto, un control de la legalidad con notable virtualidad y gran potencialidad.

**c) ¿Pueden las leyes autonómicas prever autorizaciones o aprobaciones de este género?**

Aun aceptando, como aquí hacemos, que es posible que las leyes estatales sectoriales sometan ciertas actuaciones locales a la necesidad de autorizaciones, aprobaciones o similares de las Administraciones superiores, cabe dudar que eso mismo lo puedan hacer por su cuenta las leyes autonómicas. Aparentemente la STC 82/1993, de 8 de marzo, inclina por una respuesta negativa. Enjuició una norma valenciana a cuyo tenor «las Corporaciones Locales que no cuenten con Cuerpos de Policía Local podrán, previa autorización del *Consell de la Generalitat*, crear puestos de trabajo de Auxiliar de la Policía Local...». La STC declaró inconstitucional esa autorización por oponerse a la autonomía local. Podría pensarse que el TC no acepta que las leyes regionales sometan decisiones locales a autorizaciones de la Comunidad autonómicas ni siquiera en una materia, como es la de policía local, en la que a éstas compete la coordinación. Pero el razonamiento de la sentencia no permite una conclusión general. Y es que la anulación se fundamentó en que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad otorgaba competencia a los Municipios para aprobar la plantilla de ese personal sin intervención de las Comunidades Autónomas. Así, además de que esa STC es de acierto más que discutible, no puede deducirse de ella una exclusión total y en todo caso de la exigencia de autorizaciones impuestas por leyes autonómicas. En sentido contrario cabe argüir que, como quedó claro con la STC 4/1981, las autorizaciones de control no son necesariamente incompatibles con la autonomía local tal y como es garantizada por la Constitución. Para que su instauración estuviese prohibida a las leyes autonómicas habría que afirmar que implícitamente quedaron prohibidas por la LRBRL. Y ya hemos visto que no fue eso lo que se entendió. Sobre todo cabe añadir que cuando el artículo 52.2.a) LRBRL permite a las leyes sectoriales someter los actos locales a aprobación se está refiriendo tanto a las estatales como a las autonómicas; y que el artículo 62 LRBRL pone a disposición de todas las «leyes reguladoras de la acción pública», entre las que están las autonómicas, la posibilidad de instaurar procedimientos bifásicos con aprobación final de la Administración regional. Si se permite esa sujeción a aprobaciones, no debe haber inconveniente a que la sometan a autorizaciones, que cumplen una función de control idéntica; o que, conforme a lo recién explicado, impongan informes vinculantes asimilables a éstas.

**C) Suspensiones administrativas de actos locales como medida provisional para asegurar la eficacia de futuras decisiones estatales o autonómicas**

Las suspensiones que quedan prohibidas a las leyes autonómicas son las que se producen en función de tutela pero no las que están al servicio de competencias autonómicas concurrentes con las locales. La STC 148/1991, de 4 de julio, fue pionera. Se cuestionaba un precepto que permitía suspender actos de uso del suelo (aunque estuvieran amparados por licencia municipal) si se estaba tramitando por la Comunidad Autónoma un plan ambiental; después, si se comprobaba que no impedía la efectividad del plan ambiental, se levantaba la suspensión. El TC aceptó su constitucionalidad «por la sencilla razón de que este precepto no establece un instrumento para controlar administrativamente la legalidad de los actos municipales (...). Aun cuando la Comunidad Autónoma (...) suspendiera obras u otros usos del suelo amparados por una licencia local, (...), no estaría ejerciendo un control de la legalidad de dicho acuerdo. El fundamento de la medida de suspensión (...) no es la defensa de la legalidad (...). En puridad, la premisa sobre la que opera (...) es que las licencias han de ser conformes con los planes proyectados (...); pues su punto de referencia no lo ofrecen las normas en vigor, sino las futuras (...). 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...». Y concluye:

«Al no encontrarnos ante una técnica para el control administrativo de la legalidad de los acuerdos adoptados por las Corporaciones Locales, resulta imposible aceptar el planteamiento que cimienta las alegaciones del Presidente del Gobierno. En primer lugar, son inaplicables a este supuesto las normas básicas sobre impugnación de actos locales que establece la LRBRL. Y, en segundo lugar, al constituir la suspensión cautelar un instrumento que sirve a la defensa de competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local...»<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Sobre esta STC, *vid.* A. FANLO LORAS (1993: 175-183). Esta jurisprudencia encontró confirmación en la STC 36/1994, de 10 de febrero, que conoció de un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley murciana reguladora de los usos del Mar Menor. Se

Esta facultad no sólo permite suspender la eficacia de actos locales ya dictados; también puede entrañar la suspensión de la eficacia de normas o planes aprobados por la Administración local; y asimismo, aunque ya esto se aleja de lo que ahora más directamente nos interesa, permite acordar que durante un tiempo el ente local no pueda producir nuevos actos (v. gr., nuevas licencias municipales) o nuevas normas o planes (así, aprobación municipal de un nuevo plan urbanístico).

En suma, estamos, no ante un medio de control administrativo de actos locales, sino ante una medida provisional subsumible en la categoría general de las previstas en el artículo 56 LPAC [aunque atípica, como las admite el apartado 3.i) de ese mismo artículo 56] de un procedimiento administrativo tramitado por la Administración del Estado o la autonómica que, en el ejercicio de sus competencias y para «asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer», suspende la eficacia de actos o normas locales o impide transitoriamente su aprobación. Pero aun reconociendo que no se trata de un medio de tutela, lo cierto es que descubrimos aquí un medio de intromisión potente en la actuación local al alcance del legislador autonómico.

#### **D) Decisiones estatales o autonómicas contra las actuaciones privadas ilegales aunque cuenten con autorizaciones locales**

La anulación o suspensión de los actos administrativos locales autorizatorios (de los que son arquetipo las licencias municipales) es distinta de la prohibición o suspensión de la actividad privada autorizada por tales actos locales; si ésta prohibición o suspensión es acordada por la Administración estatal o autonómica en atención a razones de legalidad distintas de los vicios del acto local (por tanto, no basándose en la ilegalidad de éste) es perfectamente posible sin que a ello se oponga la autonomía local ni siquiera en su configuración por la LRBRL. En realidad, en esa hipótesis de ningún modo se afecta siquiera a la autonomía local.

Pensemos en una construcción que se está realizando tras obtener la licencia municipal de obras; pero que vulnera otra legislación cuya ejecución compete a la Administración estatal o autonómica; por ejemplo, conculca la legislación sobre seguridad aérea o sobre instalaciones militares o la de aguas o la industrial o la ambiental... Ya sea porque la transgrede en aspecto materiales (aspecto materiales que no tuvieron que ser objeto de valoración a la hora de otorgar o denegar la licencia municipal y sobre la que ésta, por tanto, no se pronunció) ya sea porque la infringe en aspectos formales (destacadamente por no contar con una autorización estatal o autonómica que también, además de la licencia municipal, era preceptiva).

En tales hipótesis, la Administración estatal o autonómica (una u otra, según cuál sea la competente en la materia) podrá acordar la paralización de las obras (o, en su caso, la demolición) sin que en ello esté en juego la autonomía local ni haya ningún roce con los artículos 65 a 67 LRBRL. Y ello porque con esta decisión la Administración estatal o autonómica no estará cuestionando la legalidad del acto administrativo local (la licencia de obras en nuestro ejemplo), que queda intacta. No hay reproche alguno al acto local; no se le enjuicia o valora de ningún modo. Ese acuerdo estatal o autonómico de paralización o de restablecimiento de la realidad física alterada se basará en que la edificación es contraria a la legalidad, pero a una legalidad distinta de la que pudo ser controlada y declarada por el Ayuntamiento. Ni está diciendo con ello que la licencia municipal sea ilegal ni tendría ningún sentido que para proteger la legalidad vulnerada la recurriera. No están destruyendo la presunción de validez del acto local, que sigue incólume. A fuer de exactos, esa decisión estatal o autonómica ni siquiera hace cesar los efectos de la autorización local, aunque sí la deja desprovista de utilidad práctica para el licenciatario. Aunque proceda a demoler lo erigido con aquella licencia municipal no se está afirmando que ésta sea ilegal. Simplemente estará diciendo que lo que el particular hace o ya ha hecho es ilegal por otras razones.

---

impugnaba un artículo que disponía: «El Consejo de Gobierno, en el Decreto por el que se aprueben las Directrices de ordenación territorial, acordará la suspensión de licencias de parcelación de terrenos y edificación de todos aquellos casos en que exista contradicción entre las previsiones de las Directrices de ordenación y los planeamientos municipales afectados, hasta tanto se salve dicha contradicción y con el límite de un año desde la aprobación de las Directrices». La sentencia, en su FJ 7 niega que se conculque la autonomía local: «La facultad de suspensión atribuida en este precepto a la Comunidad Autónoma no supone ningún control administrativo de la legalidad de los actos municipales tendente a examinar la conformidad a Derecho de las licencias individualmente consideradas a efectos de su conformación, modificación o anulación. Se trata, por el contrario, de una medida cautelar (...) que pretende salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas de ordenación territorial regulando el régimen de adaptación de los instrumentos de planificación y urbanísticos municipales a las supraordenadas Directrices de Ordenación del Territorio, mediante la suspensión temporal y genérica de los efectos de las licencias de parcelación y edificación no ejecutadas. De acuerdo con ello y con la doctrina establecida en la STC 148/1991 (...), al no constituir la facultad de suspensión prevista (...) una técnica de control administrativo de la legalidad de los actos municipales, sino un instrumento cautelar al servicio de la defensa de competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local».

Lo que acabamos de afirmar es importante porque da medios a las Administraciones estatal y autonómicas para garantizar la legalidad que más les incumbe sin encontrar impedimento en la LRBRL: se entienden directamente aquellas Administraciones con el particular infractor sin que haya ninguna relación con la Administración local que dio una autorización, Administración ésta que queda completamente al margen del conflicto. Es una posibilidad implícita en muchas leyes pero que merece explorarse más en otras leyes para que las Administraciones estatal y autonómicas puedan garantizar la legalidad sin afectar a la autonomía local. Y para lo que nos ha traído hasta aquí lo importante es notar que también por esta vía encuentran las Comunidades Autónomas una posibilidad que dulcifica sus limitaciones en cuanto a medios de control sobre los entes locales.

### E) Recursos contra actos locales ante órganos administrativos estatales o autonómicos

La autonomía local no parece compatible con la posibilidad de que una ley establezca que los particulares puedan impugnar los actos locales antes órganos administrativos estatales o autonómicos lo que comportaría que éstos anulasen los actos locales impugnados. Además de ser poco concorde con la noción abstracta de autonomía, resulta aun más contradictorio con la autonomía que diseña la LRBRL y está implícitamente excluido por su artículo 52 LRBRL. Por eso hoy no se admite el recurso de alzada impropia contra actos locales. Pero lo cierto es que sí que hay algunos recursos administrativos especiales que comportan que los actos locales sean impugnados ante órganos administrativos estatales o autonómicos. Pienso en dos casos:

- El artículo 41.4 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) admite que las Comunidades Autónomas impongan que los actos locales en materia de contratación se recurran ante sus propios tribunales especiales regionales.
- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 y en la disposición adicional 4.<sup>a</sup> de la Ley 19/2013 de Transparencia, los actos locales sobre acceso a la información pública son impugnables antes órganos administrativos estatales o autonómicos.

Si la existencia de esos recursos ante órganos estatales o autonómicos depende de la voluntad de cada ente local no se plantea problema. Y es eso lo que se ha previsto en varias normas autonómicas sobre contratación. Pero en la LCSP no se exige esa voluntad local ni en la Ley de Transparencia se da ninguna opción a los entes locales. El hecho de que esos recursos sean potestativos no altera nada: son potestativos para el recurrente, no para las Administraciones recurridas, incluidas las locales que, por tanto, ven como sus decisiones pueden ser anuladas por un órgano administrativo estatal o autonómico. El fenómeno evoca a lo que otrora sucedía con los tribunales económico-administrativos del Estado cuando eran competentes para resolver recursos contra ciertos actos locales; pero, como ya se dijo antes, eso lo suprimió la LRBRL precisamente por considerarlo contrario a la autonomía local.

A partir de ahí se podrá decir lo que se quiera: que estos dos recursos están previstos en leyes estatales, no sometidas, por tanto a la LRBRL (pero, un recurso ante órganos administrativos estatales ¿no es contrario a la autonomía consagrada por la misma Constitución?); que no se trata de órganos administrativos ordinarios sino con una independencia funcional notable (¿pero eso basta para plagar el ordenamiento de recursos contra actos locales ante órganos administrativos estatales?); que encuentran fundamento en el artículo 112.2 LPAC (pero ese precepto si acaso permitiría atribuir la resolución a órganos de la propia Administración local, no a órganos de otra Administración y ni siquiera se respeta lo dispuesto en el párrafo tercero de ese artículo 112.2, esto es, que las vías impugnatorias no entrañen «desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos»); que esos órganos no ejercen potestades de tutela sino que, aunque no judiciales, ejercen una función jurisdiccional que se proyecta también sobre los actos de su propia Administración; etc. Vale. Quizá todo esto los salve de inconstitucionalidad. Pero precisamente si se admite su constitucionalidad se abre una de esas válvulas de escape de las que hablamos y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas exploren esta vía en diversos sectores. Acaso, si la competencia para resolver se atribuye a autoridades administrativas independientes se refuerce este cauce.

### F) ¿Exigencia de que el ente local tramite la revisión de oficio de sus actos?

No cabe que una ley prevea que la Administración estatal o regional anule *motu proprio* actos locales (se desprende de la STC 11/1999, de 11 de febrero). Tampoco que ponga en manos de esas Administraciones

la revisión de oficio de los actos locales. Lo afirmó tajantemente la STC 148/1991, de 4 de julio, que anuló un precepto de una Ley de Canarias que permitía a la Administración autonómica proceder «a la anulación de la licencia (local) por el procedimiento establecido para la revisión de oficio»: «la revisión estatal de actos locales definitivos en vía administrativa pereció con la Constitución, que abolió la subordinación cuasi jerárquica a que se veían sometidas las Corporaciones locales, en virtud de la antigua concepción que las asimilaba a los menores de edad».

Pero sí ha sido habitual que las Comunidades Autónomas, cuando se les habían pasado los plazos para los contencioso-administrativos de los artículos 65 y 66 LRBRL, instaran del respectivo Ayuntamiento esa revisión. Sirviéndose del artículo 106.1 LPAC (o, antes, del art. 102.1 Ley 30/1992) solicitaban que la Administración local de turno procediera a la revisión de oficio del acto en cuestión y, después, en su caso, si la respuesta municipal no le satisfacía (o no respondía, dando lugar a silencio negativo), interponían recurso contencioso-administrativo ordinario donde ejercían la acción de nulidad. Tal estratagema dio resultado y hasta obtuvo el beneplácito de los tribunales<sup>74</sup>. Parece que finalmente el TS trata de poner término a ese postizo añadido a lo que, según la jurisprudencia, es el cuadro cerrado de medios de la LRBRL<sup>75</sup>. Pero, si no fuese así, habría aquí otro cauce –y muy amplio y relevante– para complementar el catálogo de instrumentos de control de la LRBRL.

### G) Subrogaciones fuera del radio de la LRBRL

Ya vimos cuan puntilloso se muestra el TC con las normas autonómicas que prevén subrogaciones y cómo las anula si no se ajustan milimétricamente al artículo 60 LRBRL. Pero hay otras subrogaciones (o algo parecido) que parecen quedar al margen de ese molde y del escrutinio implacable del TC. Dice por ejemplo el artículo 84.4.3.º del Texto Refundido de la Ley Tráfico:

«Los Jefes Provinciales de Tráfico y los órganos competentes que correspondan, en caso de comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, asumirán la competencia de los Alcaldes cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por éstos».

Pero no sólo las hay en las leyes estatales. También en las autonómicas. Ejemplo hay en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, reguladora del Derecho a la Vivienda. Su artículo 130 dispone:

5. En el ejercicio de la competencia sancionadora, las relaciones interadministrativas deben responder, en términos generales, al principio de subsidiariedad. En el caso de los municipios que no dispongan de los medios materiales y humanos necesarios para llevar a cabo dichas competencias, el departamento competente puede asumir su ejercicio.
6. La inactividad sancionadora de un ente local también puede dar lugar a que se subroge el departamento competente en materia de vivienda o de consumo, en función de la naturaleza de la sanción.

Reténgase que el precepto invoca como justificación el principio de subsidiariedad. Y en la misma línea hay algo de esto, mezclado con otras cosas, en el artículo 63.2 de la Ley madrileña de protección del consumidor que, tras enunciar las competencias municipales en la materia, añade: «Las competencias contempladas en el apartado anterior será asumibles directamente por los órganos competentes (...) de la Comunidad de Madrid (...) siempre que concurra alguna de las circunstancias siguientes: a) Carencia de medios de las entidades locales; b) Inactividad o abstención grave y permanente de la actuación municipal...». Este supuesto segundo habría que reconducirlo al artículo 60 LRBRL; pero el primero sería otra cosa.

<sup>74</sup> Lo expuse y critiqué primero en 2010: “Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancia de la Administración estatal y autonómicas”, en RUIZ OJEDA, A. (coord.): *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. Madrid: Iustel, págs. 453 y ss.; y, después, en 2012: “Legitimación de las Administraciones autonómicas para instar la revisión de oficio de los acuerdos municipales”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (coords.): *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, I, págs. 2.019 y ss.

<sup>75</sup> STS de 12 de abril de 2016 (Recurso de Casación núm. 3550/2014; art. 1.674). *Vid.* el muy interesante y documentado comentario de A. BUENO ARMIJO (2017): “La falta de legitimación de la Administración autonómica para instar la revisión de oficio de actos locales”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 97, págs. 69-100.

Si se contrastaran estas normas con el artículo 60 LRBRL en la forma en que lo ha venido haciendo el TC con otras, el resultado sería ineludible: serían inmoladas en el altar erigido a la autonomía local por la LRBRL. Pero probablemente haya que distinguir las subrogaciones establecidas en función de control o tutela, que serían las sometidas al canon inexorable y fatal del artículo 60 LRBRL, y otras que son un cauce de cooperación o del llamado principio de subsidiariedad y que admiten la actuación estatal o autonómica, sin reproche alguno para la Administración local, en sustitución de la local por su falta de medios. Incluso cabe sostener que lo que puede haber en estas subrogaciones *sui generis* es sólo una forma de consagrar una competencia alternativa<sup>76</sup>. Si en la subrogación propiamente dicha, la de tutela, se transfiere el ejercicio de la competencia pero no su titularidad<sup>77</sup>, en estas otras la Administración estatal o autonómica no estaría ejerciendo una competencia ajena, sino una competencia de su propia titularidad aunque condicionada a que no la haya ejercido antes el ente local.

Con esto se abren flancos que deja abiertos la jurisprudencia constitucional expuesta, por más que se presente como inflexible. Puede depender de la habilidad del legislador autonómico presentar subrogaciones con las que se libere de la rigidez del artículo 60 LRBRL.

### H) Actividades locales subvencionadas

La abundancia con que los entes locales se financian gracias a auténticas subvenciones estatales y autonómicas también ha permitido notables intromisiones de esas Administraciones en la libre gestión local. Al ser por definición transferencias finalistas, no sólo se consigue con ellas restringir la autonomía de gasto y dirigir la actividad local a concretos fines, sino que da título para intensas potestades de control de la actividad subvencionada<sup>78</sup>. La CEAL pone frenos en su artículo 9.7: «En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia»<sup>79</sup>. Pero incluso respetando este precepto es mucho lo que por esta vía el Estado y las Comunidades Autónomas pueden condicionar a los entes locales y entrometerse en su gestión sin que a ello oponga nada específico la LRBRL.

### I) Sanciones a las entidades locales

Como vimos no prevé la LRBRL ninguna posible sanción a los miembros de las corporaciones locales por las Administraciones superiores. Seguramente eso es lo que ha llevado a la Ley 19/2013 de transparencia y buen gobierno a atribuir la competencia para sancionar las infracciones de los altos cargos locales a los órganos de su propia Administración, en concreto, al cabo, a la Junta de Gobierno [art. 31.4.c)], lo que, por cierto, dicho sea de paso, las condena a su inoperancia salvo que el infractor, además de ser tal, se lleve muy mal con sus compañeros. Con seguridad habría sido mejor confiar esa potestad sancionadora a la Administración estatal o autonómica, en concreto, a alguna autoridad independiente.

Pero sí se acepta y hasta se ha convertido en algo relativamente normal que las Administraciones estatal y autonómicas impongan sanciones a los entes locales en virtud de distintas leyes sectoriales (las de Aguas, Costas, defensa de los consumidores, seguridad laboral...). En general, esto no afecta a la autonomía local, según tiene declarado el TS. Así, en su sentencia de 7 de noviembre de 2007 (Art. 1.420 de 2008): «si la conducta municipal constituye una infracción administrativa no existe obstáculo constitucional alguno para el ejercicio de la potestad sancionadora por el órgano estatal o autonómico que la tenga atribuida, sin que el principio de autonomía local pueda impedir la tramitación del procedimiento sancionador en el que se

<sup>76</sup> La idea la apuntó R. GÓMEZ-FERRER MORANT (1987): "Legislación en materia de urbanismo: competencias de la Comunidad y novedades más significativas", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (coord.): *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Civitas, págs. 481-482. Allí distinguió entre los supuestos en los que se parte de una competencia del municipio en la que eventualmente se puede subrogar la Administración autonómica y aquellos otros en que se establecen competencias alternativas del Municipio y de la Comunidad Autónoma de modo que ésta puede ejercer su propia competencia aunque a condición de que no lo haga el municipio. En este segundo caso, explicaba, no quedaría afectada la autonomía local por tratarse de una competencia subsidiaria.

<sup>77</sup> Como explica M. GÓMEZ PUENTE (2000): *La inactividad de la Administración*. Elcano (Navarra): Aranzadi. 2.ª ed., pág. 920.

<sup>78</sup> Sobre esto y algunas de las patologías A. FANLO LORAS (1997): "Relaciones de cooperación y nuevas tutelas", en *Anuario del Gobierno Local*, especialmente pág. 154.

<sup>79</sup> I. LASAGABASTER HERRARTE (2007: 78-79).

resuelva sobre el incumplimiento imputado». Pero en algunos casos no es tan claro. Especialmente cuando se sancionan acciones del ente local que son pura ejecución de sus actos administrativos; y es extraño que se mantenga a capa y espada que las Administraciones estatal y autonómicas no pueden anular ni suspender los actos locales, que para ello deben acudir a los jueces y que, sin embargo, puedan imponer severas sanciones por esos mismos actos.

Sea como fuere y aunque se reconozca que no se trata de un medio de tutela, lo cierto es que hay aquí un potente medio de intromisión de las Administraciones estatal y autonómica en la actuación de las locales. Y debidamente explorado y explotado abre interesantes posibilidades.

## J) Informes preceptivos no vinculantes de las Administraciones estatal o autonómica

Aunque en la LRBRL (ni es su redacción originaria ni en la actual) aparece la posibilidad de que como medio de control se prevean informes preceptivos no vinculantes de las Administraciones superiores, los creo admisibles porque son una forma de interferencia tan suave (deja intacta la libertad de decisión del ente local y sólo le obliga, como máximo, a reforzar su motivación) que se pueden estimar compatibles con la regulación de la LRBRL. Incluso cabe decir que no son exactamente un medio de tutela sino que están a caballo entre una forma de control y una forma de cooperación mediante el asesoramiento. Aun así, pueden ser muy útiles: además de lograr un conocimiento previo por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma y permitirle expresar su opinión (quizá también su propósito de emprender después los cauces de los artículos 60, 61 y 65 a 67 LRBRL), contribuyen a que la voluntad local se forme mejor, influyen<sup>80</sup> y obligan, al menos, a motivar el apartamiento.

Numerosas leyes autonómicas los prevén, por ejemplo, para los planes de urbanismo cuya aprobación definitiva compete a los Ayuntamientos<sup>81</sup>. Pero también las leyes estatales han explorado esta vía.

Ejemplo significativo ofrecen las Leyes 2 y 25/2014 sobre, respectivamente, la acción exterior y los acuerdos internacionales. La primera de ellas se limita a establecer que el Ministerio de Asuntos Exteriores debe informar con carácter previo los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos que pretendan celebrar, entre otros sujetos, las Administraciones locales (art. 11.4.2.º). La segunda regula pormenorizadamente este informe que concretamente corresponde evacuar a la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio aunque, a su vez, puede requerir otros informes como el del Ministerio de Hacienda. En esos informes la Administración del Estado ha de pronunciarse sobre la naturaleza del acuerdo proyectado, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional (arts. 39, 45, 52 y 53). En ningún momento se dice que tales informes sean vinculantes, por lo que ha de entenderse que no lo son; y no están formalmente configurados como medios de control sino más bien de asesoramiento y coordinación (arg. art. 4.2)<sup>82</sup>. Pero me parece indudable que más o menos soterradamente cumplen una función de control previo que resulta muy conveniente<sup>83</sup>. Además, el conocimiento previo de estos acuerdos internacionales facilitará, en su caso, la impugnación posterior del acuerdo que quizá, incluso, se pueda encauzar por la vía del artículo 67 LRBRL porque en este ámbito la afectación grave al interés general de España encuentra terreno propicio.

<sup>80</sup> F. SOSA WAGNER (1988): "La autonomía local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 240, pág. 1.633, habla en estos casos de «influencia subcutánea en las decisiones locales».

<sup>81</sup> Dejemos al margen los informes no vinculantes que las Administraciones locales deben pedir al Consejo de Estado o similares autonómicos. Como generalmente son idénticos a los que deben solicitar otras Administraciones y dada la peculiar posición de estos órganos consultivos, podemos considerarlos extramuros de la tutela pero sin dejar de notar que, incluso así, también mediante ellos se encauza un control de legalidad de actos locales en manos de órganos administrativos que, a fin de cuentas, son estatales y autonómicos. *Vid.* L. COSCULLUELA MONTANER (1991: 170).

<sup>82</sup> Las mismas afirmaciones son extensibles a la regulación de los convenios de cooperación transfronteriza de entes locales españoles con entidades extranjeras (francesas y portuguesas). Esta cooperación, que tiene su fundamento en el Convenio Marco Europeo hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 y firmado por España en 1986, y en los Tratados de Bayona y Valencia (con Francia y Portugal) requiere según el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, que el ente local comunique a la Administración del Estado antes de su firma el proyecto de convenio. Ante ello el Ministerio correspondiente debe comunicar «la existencia o no de objeciones». Pero esas objeciones no prohíben la firma del convenio. Por eso lo que hay ahí es asimilable a un informe preceptivo pero no vinculante. De hecho, el preámbulo de este Real Decreto aclara que el control «no puede sustentarse (...) en una técnica aprobatoria» y que si se firma el convenio la Administración del Estado tendrá que acudir «para hacer valer su oposición» a los «medios (...) de la Ley reguladora de las bases de Régimen Local», o sea, a los de sus artículos 65 a 67. *Vid.* G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (2019: 302-303, 318-320, 327-328), que por cierto afirma (pág. 327) que esta regulación por reglamento debe reputarse inválida, lo que creo hoy discutible.

<sup>83</sup> G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (2019: 379 y ss.) no duda en calificar a este informe de «mecanismo de control» que «tiene por objeto la evitación de posibles extralimitaciones competenciales de las que resulte la irrogación de perjuicios a las relaciones internacionales del Estado».



Aunque con peculiaridades, oportuno es citar el ejemplo de los informes que emite la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal respecto a ciertas actuaciones de todas las Administraciones, incluidas las locales. Se trata de informes no vinculantes (art. 5.1 Ley Orgánica 6/2013). Pero la misma Ley es consciente de que esto tiene utilidad y por ello su Preámbulo afirma: «... el efecto de estos informes es muy relevante ya que si la Administración o entidad destinataria de los mismos no atiende sus recomendaciones deberá necesariamente motivarlo e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente».

Al margen de estos ejemplos, lo cierto es que hay en estos informes no vinculantes un medio nada desdéniable al alcance de las Comunidades Autónomas sin que la LRBRL lo impida.

## 7. RECAPITULACIÓN Y APUNTES PARA UNA RECONSTRUCCIÓN ASENTADA EN LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Con cumplimiento de la ley del péndulo, nuestro Derecho pasó de un extremo al otro: de la tutela sobrecargada de la legislación franquista a la exigua y casi inexistente de la LRBRL, potenciada por la interpretación que de su texto hizo el TC. De ser los campeones de la tutela a ser los campeones de la autonomía local libre de tutela. Ni tanto ni tan calvo, que en el medio suele estar la virtud.

Ya hoy estamos en un punto intermedio entre esos dos extremos: no justamente en el centro, pero al menos tampoco en los extremos; más cerca del extremo al que se llegó en 1985, pero ya de vuelta de él, superada la enfermedad infantil del autonomismo rabioso. Ahora, como hemos visto, cabe decir, la LRBRL aprieta pero no ahoga. Si antes afirmaba que los medios de control parecían sota, caballo y rey –y en conjunto, pobres e insuficientes– ahora sabemos que el legislador estatal sectorial tiene otras cartas en la manga que puede sacar cuando lo vea necesario. Y que hasta las Comunidades Autónomas, aunque no puedan hacer eso mismo, con otras cartas aparentemente de diversa función y menos valor, también tienen sus bazas. En suma, se ha suavizado la insuficiencia y rigidez de la LRBRL y la realidad es ya distinta de la que pudo deducirse de su redacción inicial con su disolvente Preámbulo. Hay ahora un cierto equilibrio, pero inestable y azaroso.

Quizá convendría que ese punto intermedio, ese nuevo equilibrio entre autonomía local y tutela, se plasmase formal y sistemáticamente en la ley básica de régimen local en vez de resultar, como hasta ahora ocurre, de la suma de decisiones aisladas sin visión de conjunto, a veces, incluso, a hurtadillas, mediante subterfugios, para salvar sólo aparentemente el marco de la LRBRL.

O acaso podrían quedarse así las cosas y, sin reforma o sustitución de la LRBRL, dejar que el legislador estatal sectorial y –a su socaire y con más limitaciones– los autonómicos vayan adaptando y completando el cuadro de la LRBRL como, según hemos visto, ahora pueden hacer. Se evitaría así el riesgo de nuevos «bandazos irreflexivos»<sup>84</sup>. También se sortearía el peligro de nueva petrificación de un modelo fijo. Además, la perspectiva sectorial es la que permite adaptarse mejor a las necesidades que en cada ámbito se presentan y encontrar los instrumentos de tutela más adecuados<sup>85</sup>; la que permite mejor cumplimiento del principio de proporcionalidad, que de inmediato enalteceré.

Pero, se opte por una solución o por otra, lo que sí parece necesario es ofrecer un nuevo marco teórico que facilite la evolución legislativa (la de la ley general y/o la de las leyes sectoriales) y la de la jurisprudencia constitucional.

Ese marco teórico puede asentarse en parte –no en su totalidad ni exclusivamente– en la STC 4/1981 y las concordantes, despojadas de postizos superfluos. Pero sobre todo debe reconstruirse a partir de lo que a este respecto establece la CEAL que hasta ahora ha jugado un papel menor. La hemos dejado deliberadamente al margen de la exposición anterior precisamente porque ha tenido poca relevancia en la evolución que hemos descrito. Ahora pretendo convertirla en la piedra angular de la nueva construcción. No se trata sólo de que el legislador español al establecer medios de tutela deba respetar la Carta. Eso es indiscutible: se impone a los legisladores españoles con la fuerza propia de los Tratados Internacionales<sup>86</sup>. E indiscutible

<sup>84</sup> Contra ese riesgo previene FONT I LLOVET (2006: 16).

<sup>85</sup> Con acierto dijo A. FANLO LORAS (1993: 203) que «... es imposible desde una norma general de régimen local prever todas las peculiaridades de las técnicas de control (...) en tantos y tan diversos sectores (...) De ahí que la legislación sectorial esté en mejor posición para establecer técnicas peculiares de control (...) En definitiva, debiera primarse el título sectorial sobre el general (régimen local)».

<sup>86</sup> Vid. A. GALÁN GALÁN (2019): "Aniversario de la Constitución Española y de la Carta Europea de la Autonomía Local: los gobiernos locales en España", en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, págs. 349-354; I. LASAGABASTER HERRARTE (2007 : 101-107);

resulta también que la ha respetado con creces porque lo que exige el TC es más que lo que impone aquélla. Se trata no sólo de no vulnerarla sino de hacer una construcción sobre su base en cuanto contribuye a perfilar la imagen reconocible de la autonomía local y, por ello, subsumible en su garantía institucional. Así que, aunque no tiene el valor de la Constitución, indirectamente sirve para precisar el significado de la proclamación constitucional de la autonomía local y, más en concreto, para determinar en qué medida permite controles por las Administraciones superiores: frente a la desnuda proclamación de la autonomía local que luce en nuestra Constitución, la Carta señala lo que esa autonomía entraña respecto a la posibilidad de tales controles; sin convertirla propiamente en canon de constitucionalidad contribuye a fijar la garantía institucional de la autonomía local.

Por supuesto que la autonomía comporta, según la CEAL, entre otras cosas, que los asuntos de competencia de los entes locales deben gestionarlos «bajo su propia responsabilidad» (art. 3.1), o sea, que la autonomía local incluye, como no podría ser de otra forma, precisamente ese elemento que justifica frenos a las interferencias de las otras Administraciones. Pero la misma Carta admite los controles. Así, de inmediato establece que las decisiones y actuaciones en ejercicio de las competencias locales «no pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley» (art. 4.4); o sea, que, por decirlo en idénticos términos, dentro del ámbito de la Ley, sí pueden ser puestas en cuestión y limitadas por las autoridades estatales y regionales. Y ya con ese punto de partida, su artículo 8, bajo el rubro «Control administrativo de los actos de las Entidades locales», dispone que «todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley» (apartado 1); que «no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales» (apartado 2); y que «debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar» (apartado 3). De modo que, en suma, admite los controles de las Administraciones con dos condiciones: consagración por ley y proporcionalidad<sup>87</sup>. Y aun así, como regla general, limitados a controlar la legalidad<sup>88</sup>. Tres aspectos de esta regulación quiero destacar porque son de por sí suficientes para revisar la concepción dominante aquí.

En primer lugar, de ningún modo la CEAL impone la judicialización de los controles. Lejos de ello, no hay la más mínima alusión a ese cauce y, por el contrario, se habla con naturalidad y reiteradamente de «control administrativo» sin ningún matiz. No sólo no impone la judicialización sino que no parece que el cauce procesal haya sido tenido en cuenta. Y el hecho de que sea normalmente un control de legalidad no justifica su judicialización: el que lo haga una Administración aplicando el Derecho no significa que su finalidad sea puramente la aplicación del Derecho<sup>89</sup> –no es eso nunca lo propio de la Administración– ni que toda la función que puede cumplir la Administración de control pueda sustituirse por la del juez.

En segundo lugar, hay que subrayar la importancia que la CEAL confiere al principio de proporcionalidad (art. 8.3): lo convierte en criterio cardinal<sup>90</sup>. No señala ninguna técnica de tutela; no prohíbe tampoco ninguna; eso lo deja a los legisladores nacionales con la condición de que respeten la proporcionalidad. Así obliga a poner en relación y a ponderar razonablemente, de un lado, la mayor o mero incidencia del control en la autonomía local y, de otro, las lesiones a los intereses generales que tratan de evitarse. Sin embargo, por la posición maximalista y uniformadora de la LRBRL y de la jurisprudencia constitucional erigida sobre ella, apenas ha desempeñado papel en nuestro Derecho. Frente a ello, sobre todo cuando se abren posibilidades a las leyes sectoriales, debe entronizarse al principio de proporcionalidad. Entre otras razones, porque meridianamente lo impone la CEAL<sup>91</sup>: proporcionalidad de las leyes que establezcan los instrumentos de

L. ORTEGA ÁLVAREZ (1993): «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», en *Revista de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, págs. 475 y ss.; L. PAREJO ALFONSO (2011: 159 y ss.); y especialmente F. VELASCO CABALLERO (2009): *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons, págs. 73-112.

<sup>87</sup> I. LASAGABASTER HERRARTE (2007: 74-76).

<sup>88</sup> Así lo sintetizó la STC 240/2006, de 20 de julio (FJ 12): la CEAL admite el control administrativo de legalidad y de constitucionalidad, e incluso el de oportunidad de los actos de las entidades locales (art. 8.2), si bien precisa que, en todo caso, dicho control «debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar» (art. 8.3).

<sup>89</sup> Vid. A. FANLO LORA (1990: 322).

<sup>90</sup> L. ORTEGA ÁLVAREZ (1997): «El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local*, pág. 113.

<sup>91</sup> D. SARMIENTO (2003): «El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local», en *Revista de Administración Pública*, núm. 162, págs. 145-171, ofreció interesantes argumentos en contra de la aplicación en este ámbito del principio de proporcio-

control y proporcionalidad de la Administración al aplicarlos. Así, por ejemplo, no puede tratarse igual el que no se respete la regla que impone que los Plenos no adopten acuerdos sobre asuntos que no consten en la convocatoria con dos días de antelación (por servirnos del supuesto de la STC 14/1981) que los casos en que el ente local ponga en riesgo la salud pública, por irnos al otro extremo; ni cabe enjuiciar igual la exigencia de informes no vinculantes de la Administración tutelante que la de autorización previa por parte de ésta, que afectan de manera tan distinta a la libertad de gestión local. La proporcionalidad debe ser la base de un sistema menos simplista, rígido y uniforme que el que pretendió instaurar la LRBRL, del sistema que hay que reconstruir.

En tercer lugar, debe notarse que la CEAL no ciñe las potestades de control a la protección de alguno de los concreto intereses que tengan confiados las Administraciones superiores y en defensa de sus competencias. Ésta, sin embargo, es la idea asentada en España y la que quiero combatir. Combatirla porque no tiene fundamento (ni en la CEAL ni en ningún sitio), porque desnaturaliza estas potestades (las mixtifica con la coordinación interadministrativa), porque muchas veces es hipócrita o vacua y porque, si no lo es, resulta nociva.

Se ha convertido en lugar común de la jurisprudencia y de la doctrina españolas que las potestades de control «se justifican precisamente en la necesidad de hacer prevalecer los intereses que defienden las Administraciones superiores»<sup>92</sup>; que de lo que se trata en esencia es de que las Administraciones superiores, mediante sus controles sobre los entes locales, consigan que estos no invadan sus competencias ni que, aunque no las invadan, las perjudiquen o dificulten al ejercer las propias. Ello con la correlativa negación de que esas potestades puedan ejercerse para defender los intereses locales.

Como decía, no encuentro fundamento a esta construcción. A decir verdad, no sé siquiera de qué chistera se sacó el TC esa idea ni cómo la doctrina puede haberla asumido<sup>93</sup>. La CEAL, desde luego, no le da sostén. Por ninguna parte se entrevé siquiera esa idea que, más bien, repudia cuando afirma que el control administrativo debe tener normalmente como objetivo «asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales» (art. 8.2)<sup>94</sup>. Por otra parte, implica confundir tutela y coordinación. De hecho no son extrañas las afirmaciones según las cuales el fundamento y fin de los poderes de control es sólo la coordinación. Y está ahí la base para que las potestades de coordinación imperativa se hayan utilizado para camuflar medios de tutela. Asimismo transmuta las potestades de tutela en una prolongación de las competencias materiales que las Administraciones estatal y autonómica tengan en cada ámbito, como si fuesen un medio complementario para su eficacia, cuando lo correcto, por el contrario, es configurarlas como unas potestades distintas con finalidad propia. Incluso me parece cuestionable que esta visión favorezca a la colectividad local: le perjudica más (pues se subordinan sus intereses a otros considerados siempre superiores); sólo es más beneficiosa para las autoridades locales como si la autonomía no fuera de la colectividad local sino de sus gestores<sup>95</sup>. No se comprende por qué no puede aceptarse que corresponda a

---

alidad que asumo en gran medida. Sin embargo, así como me parece que, en efecto, no tiene justificación ni es conveniente traer ese principio para afrontar la distribución de competencias ni por ende para resolver conflictos competenciales, me parece que sí que está justificado (lo justifica el art. 8.3 CEAL) y es útil para aceptar o no controles sobre los entes locales. A la postre una ponderación, que sí admite Sarmiento, aunque sea teóricamente diferente, produciría un resultado práctico similar.

<sup>92</sup> Así, literalmente, DÍAZ LEMA (2006: 199), expresando una opinión generalizada.

<sup>93</sup> Cosa distinta, por supuesto, es que cuando se trata de potestades de coordinación imperativa la Administración que las ostenta sí que debe ejercerlas en defensa de los concretos intereses que tiene confiados y para la protección de la efectividad de sus propias competencias. En ese otro escenario, además, sí que cabe introducir criterios de oportunidad que en realidad provienen de la forma en que entienda esos específicos intereses (supralocales) que tiene encomendados. El haber confundido potestades de genuina tutela y potestades de coordinación imperativa acaso esté en la base de la tesis que refuto.

<sup>94</sup> Incluso cuando algún Estatuto de Autonomía se ha adentrado en estos terrenos se ha limitado a decir que sólo caben controles de legalidad y constitucionalidad pero ninguno dice nada más ni, en concreto, nada sobre que el control sea para la defensa de los intereses o competencias confiados a las Administraciones superiores. Es revelador el artículo 86.5 del catalán: «Corresponde a la *Generalitat* el control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y, si procede, la impugnación correspondiente ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias». Dejando al margen el intento de hurtar al Estado sus competencias de tutela al circunscribirlo a la defensa de sus competencias (aunque hay que aclarar que la defensa de las competencias del Estado no es la defensa de las competencias de su Administración sino también sus competencias legislativas y, por así decir, constitucionales), lo que se ve cuando habla del control de la Generalidad, del auténtico control de tutela (no de la coordinación imperativa), es que tiene por objeto la «adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios» ¿Dónde está aquí la idea de defensa de las competencias (frente a invasiones o simplemente frente a actuaciones que entorpecen su eficacia) de la Generalidad? En ningún sitio.

<sup>95</sup> Es una muestra más de haber desplazado como titular de la autonomía a la colectividad local y habérsela otorgado al ente, de haber «hipostasiado la colectividad en el ente». *Vid.* L. MORELL OCAÑA (1984: 17 a 24).

las Administraciones superiores evitar que los más de 8.000 entes locales realicen una gestión dañosa para los intereses generales que tienen encomendados, por qué habrán de desentenderse de la nefasta gestión de autoridades locales con peligro para los servicios públicos esenciales y para los derechos básicos de los vecinos. Y por mucho que en algunos pasajes luzca en la STC 4/1981 –así como en la STC 14/1981–, se desvanece en otros<sup>96</sup> ¿dónde estaba, por ejemplo, el interés supralocal justificador de la autorización de tutela para la desafectación de bienes comunales o para regular o adjudicar sus aprovechamientos? ¿y para enajenar o gravar bienes patrimoniales? Salvo que se esté dispuesto a fantasear intereses supralocales por doquier, lo que hay ahí y en otros supuestos es la protección de intereses locales frente a la gestión de las autoridades locales. Por lo demás, la división entre intereses locales y supralocales es muchas veces endeble o puro artificio<sup>97</sup>.

Frente a esa construcción lo que hay que afirmar, en concordancia con el artículo 8.2 CEAL, es que la tutela está al servicio objetivo de la legalidad, que existe para garantizar que la actividad de los entes locales sea respetuosa con la legalidad. Si se quiere hablar entonces de interés supralocal, hablese; pero entonces que sea para añadir de inmediato que el interés supralocal está en el mero interés en el cumplimiento de la legalidad<sup>98</sup>; hablese, pero no para excluir la defensa de los intereses de la propia comunidad local frente a las ilegalidades de sus gestores; hablese, pero reconózcase lesión a intereses supralocales (aunque también a los locales) en la vulneración del ordenamiento, incluyendo, por supuesto, a la Constitución y a los derechos y valores constitucionales. Por otra parte es empobrecedor y hasta absurdo confundir la defensa del Estado con la defensa de la Administración del Estado y de sus concretas competencias; y, *mutatis mutandis*, confundir la defensa de la Comunidad Autónoma con la de su Administración. Entre otras razones porque en cierto sentido también son Estado y Comunidad Autónoma los entes locales. Y las Administraciones estatal y autonómicas encuentran legitimidad para reaccionar frente a esas ilegalidades en su conexión directa con los Parlamentos. Lo que hay que afirmar como sustento y objetivo de las potestades de tutela es que «las competencias de legislación y de vigilancia son concomitantes e inseparables»; que «donde hay competencia legislativa hay competencia de supervisión»<sup>99</sup>; que «la sola competencia constitucional para legislar justifica una competencia para supervisar o controlar la ejecución de la legislación»<sup>100</sup>.

Al menos estas tres ideas que se derivan de la CEAL (no necesaria ni predominante judicialización; proporcionalidad; y no unívoca conexión con específicas competencias e intereses atribuidos a las Administraciones superiores) permiten ofrecer un marco en el que, ahora que se abren nuevas posibilidades, encontrar un equilibrio razonable y más estable entre autonomía local y tutela.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA CERREDA, M. (2008): “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 6.
- ARIÑO ORTIZ, G. (2011): “Sobre la jerarquía y la tutela como vías de reintegración a la unidad del Estado”, en ARIÑO ORTIZ, G.: *Lecciones de Administración (y políticas públicas)*. Madrid: lustel.
- BOCANEGRA SIERRA, R. (1979): “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, en *Documentación Administrativa*, núm. 189. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.vi182.4370>.
- BUENO ARMIJO, A. (2017): “La falta de legitimación de la Administración autonómica para instar la revisión de oficio de actos locales”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 97.
- CANO CAMPOS, T. (2007): “Comentarios a los artículos 51 y 52”, en REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Valencia: Tirant lo Blanch.

<sup>96</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN (1990: 199).

<sup>97</sup> J. M. DÍAZ LEMA (2006: 204 y 222 y ss.).

<sup>98</sup> Vid. A. FANLO LORAS (1990: 410 y ss.).

<sup>99</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1983): *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas, págs. 83 y ss. El mismo trabajo lo recogió después (1985) en *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas, págs. 217 y ss. Estas ideas tuvieron ya reflejo en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías presentado en 1981. Formuló esta construcción para justificar el poder de supervisión del Estado sobre las Comunidades Autónomas en todas las materias de legislación estatal. Pero si eso vale en ese ámbito, con más razón sirve para justificar un poder similar del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre los entes locales.

<sup>100</sup> Así, ya aplicándolo precisamente a los entes locales L. PAREJO ALFONSO (1988: 154) y (2011: 177-178) y S. MUÑOZ MACHADO, S. (2015: 312). Y, por cierto, que ello concuerda perfectamente con el artículo 56.2 LRRL que, recordese, se refiere al «fin de comprobar la efectividad, en su aplicación (...) de la legislación estatal y la autonómica», sin más requisitos ni aditamentos de afección a intereses supralocales.

- CARBONELL PORRAS, E. (2007): “Comentarios a los artículos 65, 66 y 67”, en REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CARBONELL PORRAS, E. (2019): “La organización administrativa. Conceptos, principios y reglas generales”, en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D. (dirs.): *Derecho Administrativo, I*. Madrid: Tecnos, 4.ª ed.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2005): “El régimen local alemán. Una introducción general”, en *Anuario del Gobierno Local*.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2007): “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, en *Actas del II Congreso de la AEPDA, La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y Profesionales*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2019): *Manual de Derecho Administrativo*. Cizur Menor (Navarra): Civitas. 30.ª ed.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1991): “El control de la acción administrativa municipal”, en *Estudios jurídicos en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho*. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- DESDENTADO DAROCA, E. (2010): “El principio de autonomía local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.): *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Madrid: La Ley.
- DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. (2019): *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- DÍAZ LEMA, J. M. (2006): “El interés supralocal como medida de control. En especial, en el ámbito urbanístico”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301. DOI: <https://doi.org/10.24965/real.vi300-301.9296>.
- ESTEVE PARDO, J. (1991): “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31.
- FANLO LORAS, A. (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Madrid: CEC.
- FANLO LORAS, A. (1986): “La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 111.
- FANLO LORAS, A. (1993): “El control de los entes locales ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 130.
- FANLO LORAS, A. (1997): “Relaciones de cooperación y nuevas tutelas”, en *Anuario del Gobierno Local*.
- FERNÁNDEZ, T. R. (1989): “El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 112.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2007): “La delegación de competencias y la encomienda de gestión”, en *Anuario del Gobierno Local*.
- FONT I LLOVET, T. (2006): “Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso”, en *Anuario del Gobierno Local*.
- GALÁN GALÁN, A. (2019): “Aniversario de la Constitución Española y de la Carta Europea de la Autonomía Local: los gobiernos locales en España”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985): *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas. El mismo trabajo se recogió después (1985), junto con otros del mismo autor, en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA ROCA, J. y GARCÍA VITORIA, I. (2018): “Comentario al artículo 137. La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: BOE; Ministerio de Justicia; Fundación Wolters Kluwer.
- GARCÍA TREVIJANO, J. A. (1957): *Principios jurídicos de la organización administrativa*. Madrid: IEP.
- GARRIDO FALLA, F. (1950): *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid: IEAL.
- GIMÉNEZ I CORRIÓN, E. (2001): *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1987): “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía, y función constitucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 113.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1987): “Legislación en materia de urbanismo: competencias de la Comunidad y novedades más significativas”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (coord.): *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Civitas.
- GÓMEZ PUENTE, M. (2000): *La inactividad de la Administración*. Elcano (Navarra): Aranzadi. 2.ª ed.
- GONZÁLEZ DEL TESO, T., y CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2003): “Autonomía local y control”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 291. DOI: <https://doi.org/10.24965/real.vi291.9186>.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (2011): “Delegación, sustitución y avocación de funciones”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal*. Madrid: Iustel. 3.ª ed.
- JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (2011): “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal, I*. Madrid: Iustel. 3.ª ed.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. (2007): *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Madrid: Iustel.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (coord.) (2015): *Manual de Derecho Local*. Madrid: Iustel. 3.ª ed.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2006): “Cantabria”, en *Informe Comunidades Autónomas*.
- MORELL OCAÑA, L. (1984): *La Administración local*. Madrid: Tecnos.

- MUÑOZ MACHADO, S. (2015): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, Tomo. XI. Madrid: BOE. 4.ª ed.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2003): “El modelo español de control sobre las autonomías territoriales”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 2.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1997): “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”, en *Anuario del Gobierno Local*.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1993): “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, en *Revista de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi259.8788>.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. (2007): *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. (2015): “La Administración local en España”, en LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (dir.): *Manual de Derecho local*. Madrid: lustel. 3.ª ed.
- PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico de la Administración local*. Barcelona: Ariel.
- PAREJO ALFONSO, L. (1988): “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de Régimen Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi238.8543>.
- PAREJO ALFONSO, L. (2011): “La autonomía local en la Constitución Española”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal*. Madrid: lustel. 3.ª ed.
- PIZARRO NEVADO, R. (2002): *Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio*. Granada: CEMCI.
- PIZARRO NEVADO, R. (2017): “Entidades y «entes» de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, Nueva época, núm. 8. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i8.10437>.
- REBOLLO PUIG, M. (2010): “Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancia de la Administración estatal y autonómicas”, en RUIZ OJEDA, A. (coord.): *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. Madrid: lustel.
- REBOLLO PUIG, M. (2012): “Legitimación de las Administraciones autonómicas para instar la revisión de oficio de los acuerdos municipales”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (coords.): *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*. Cizur Menor (Navarra): Civitas.
- REBOLLO PUIG, M. (2018): “Comentario al artículo 141”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: BOE; Ministerio de Justicia; Fundación Wolters Kluwer.
- REGO BLANCO, M. D. (2006): “Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso interadministrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 300-301. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi300-301.9309>.
- RIVERO YSERN, J. L. (2014): *Manual de Derecho local*. Madrid: Civitas. 7.ª ed.
- RIVERO YSERN, J. L. (2007): “Comentario al artículo 62”, en REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2011): “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal*. Madrid: lustel. 3.ª ed.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2018): *Las Administraciones españolas*. Madrid: Tecnos.
- SANZ RUBIALES, Í. (1992): “El requerimiento administrativo en el control de legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 253. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi253.8723>.
- SARMIENTO, D. (2003): “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 162.
- SOSA WAGNER, F. (1988-1989): “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 239 (artículo publicado por partes en los núms. 239, 240 y 241). DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi239.8554>.
- TORNOS MAS, J. (1992): “La actividad de control sobre los entes locales”, en *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: MAP; Fundació Carles Pi i Sunyer.
- TORNOS MAS, J. (2001): “El control jurídico de la actuación de los entes locales y la vía del recurso administrativo”, en *Anuario del Gobierno Local*.
- VELASCO CABALLERO, F. (2009): *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.