

SUSPENSION DE LICENCIAS MUNICIPALES EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

351.778.511: 353.072.1

por

Laureano López Rodó

La suspensión de licencias de obras municipales nos hará ver los problemas prácticos que surgen a consecuencia de la incidencia de competencias municipales, regionales y estatales en materia de urbanismo.

Vamos a contemplar un caso concreto:

Si una licencia de obras fue suspendida por un Alcalde a instancias de la Generalidad por constituir una infracción urbanística manifiesta y grave, ¿puede el Gobernador civil suspender a su vez el Decreto de la Alcaldía de suspensión de la licencia de obras alegando que dicho Decreto es contrario al orden público?, y ¿puede la Generalidad volver a suspender la licencia?

Para contestar adecuadamente a esta pregunta hemos de distinguir entre la situación anterior al Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales, y la situación posterior a la entrada en vigor del referido Real Decreto-ley.

Antes de dicho Real Decreto-ley, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 31 de enero de 1981 (fecha de entrada en vigor del mismo), las competencias urbanísticas en materia de suspensión de licencias de obras venían determinadas fundamentalmente por el artículo 186 de la Ley del Suelo, por los artículos 362 y 365 de la

Ley de Régimen local, por el artículo 9.º del Estatuto de Cataluña y por los Decretos de 23 de junio y 26 de julio de 1978 de transferencia de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de urbanismo y de régimen local, respectivamente.

Según el artículo 186 de la Ley del Suelo, corresponde al Alcalde la suspensión de una licencia de obras que constituya manifiestamente una infracción urbanística grave. También, por su parte, el Gobernador puede ponerlo en conocimiento del Ayuntamiento para que el Alcalde ordene la suspensión y, en caso de que no lo haga en el plazo de diez días, podrá el Gobernador ordenar la suspensión. Tanto uno como otro están obligados a dar traslado del acuerdo en el plazo de tres días a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial correspondiente.

Pero el Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de urbanismo, dispone en su artículo 1.º que se transfieren a la Generalidad todas las competencias atribuidas a la Administración del Estado por la Ley del Suelo en los términos que se especifican en el anexo de dicho Real Decreto, en cuyo anexo se especifica que las competencias que confiere al Gobernador civil el artículo 186 de la Ley del Suelo pasan a la Generalidad de Cataluña. Por tanto, la facultad que tenía el Gobernador de suspender una licencia de obras municipal en caso de haberlo puesto en conocimiento del Ayuntamiento y de que el Alcalde no la hubiera suspendido en el plazo de diez días, ha pasado a ser ahora una competencia de la Generalidad de Cataluña.

Además de esta facultad de suspensión que confería al Gobernador civil el artículo 186 de la Ley del Suelo, el artículo 365 de la Ley de Régimen local le facultaba para suspender los acuerdos de las Corporaciones que no hubieran sido suspendidos por sus Presidentes en los cuatro casos siguientes:

- 1.º Cuando recaigan en asuntos que, según las Leyes, no sean de su competencia.
- 2.º Cuando constituyan delito.
- 3.º Cuando sean contrarios al orden público.
- 4.º Cuando constituyan infracción manifiesta de las Leyes.

Este artículo 365 ha quedado parcialmente modificado por el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, por el que se transfieren competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de

Cataluña en materia de Interior, en virtud del cual corresponde a la Generalidad la suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales:

- 1.º Cuando recaigan en asuntos que, según las Leyes, no sean de su competencia.
- 2.º Cuando constituyan delito.
- 3.º Cuando constituyan infracción manifiesta de las Leyes.

El citado Real Decreto no transfirió, en cambio, a la Generalidad la competencia del Gobernador para suspender los acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales cuando sean contrarias al orden público.

De donde resulta que la suspensión del Decreto de la Alcaldía de suspender una licencia municipal por parte del Gobernador, por razón de orden público, estaba ajustada a derecho antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley de 16 de enero de 1981.

El Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales, dispone en su artículo 8.º, 1, que:

«La Administración del Estado sólo podrá suspender aquellos actos y acuerdos de las Corporaciones locales en los que concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que afecten directamente a materias de la competencia del Estado.
- b) Que constituyan infracción de las Leyes.

En estos supuestos será de aplicación lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa».

Y en su Disposición final quinta establece que «las facultades de suspensión y tutela atribuidas por el presente Real Decreto-ley a la Administración del Estado corresponderá a las Comunidades Autónomas, en relación con las competencias que hayan asumido y de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía».

Ahora bien, la ordenación del urbanismo, ¿es una competencia totalmente asumida por las Comunidades Autónomas? En realidad, son competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades

Autónomas (*) y, por tanto, en aquellas facetas en que el Estado conserve competencias en materia de urbanismo podrá hacer uso de la facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales. En cambio, en la medida en que la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo corresponda a las Comunidades Autónomas, serán éstas las que ostentarán la facultad de suspensión.

Pero, aun tratándose de cuestiones urbanísticas propias de la competencia de las Comunidades Autónomas, cabe que afecten al orden público, y en tal caso podemos preguntarnos si el Gobernador civil conserva la facultad de suspensión que le concede el artículo 365, 1, de la Ley de Régimen local.

Con ello se plantea la cuestión de si el artículo 8.º del Decreto-ley 3/1981 deroga el artículo 365, 1, de la Ley de Régimen local (Texto refundido de 1955). Así parece haberlo entendido la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1981, resolutoria de un recurso de amparo, cuando en su Fundamento de Derecho tercero dice que «el artículo 365, 1, de la Ley de Régimen local ha perdido su vigencia por el efecto derogatorio de una norma posterior». Y luego añade que el Real Decreto-ley 3/1981, «si bien mantiene la facultad de suspensión, la permite sólo cuando los acuerdos municipales afectan directamente a materias de la competencia de la Administración del Estado o, en su caso, de la Administración autonómica».

En el Fundamento de Derecho cuarto puntualiza que «desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/1981 no podrá acudirse al artículo 365, 1, en relación con el artículo 362, 1, 4), de la Ley de Régimen local. El derecho ahora es otro (el del artículo 8.º del invocado Real Decreto-ley) y los preceptos cuestionados han pasado a constituir en lo afectado por esta disposición derecho carente de vigencia».

Y más adelante añade: «Desde el Real Decreto-ley la facultad gubernativa de suspensión con remisión a los Tribunales para que verifiquen el control de legalidad de la suspensión y, en su caso, del acuerdo suspendido tendrá que acomodarse a lo que dispone el artículo 8.º»

Al decir el artículo 8.º que «la Administración del Estado sólo podrá suspender los actos y acuerdos de las Corporaciones locales» en los dos supuestos que dicho artículo enumera, excluye los otros

(*) Ver LÓPEZ RODÓ: «La ordenación territorial y las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios Territoriales*, núm. 3, 1981.

dos supuestos del artículo 362 (acuerdos constitutivos de delito y acuerdos contrarios al orden público), al que se remitía el artículo 365, 1.

Ahora bien, el orden público es materia de la exclusiva competencia del Estado en virtud del artículo 149, 1, 29, de la Constitución. Y el artículo 17, c), del Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores civiles, atribuye a éstos la función de «mantener *el orden público*... mediante el ejercicio de la competencia que le atribuye la legislación vigente».

Por tanto, puede entenderse que el motivo del orden público, como determinante de la suspensión por los Gobernadores de los acuerdos de las Corporaciones locales, queda subsumido en el supuesto primero del artículo 8.º del Real Decreto-ley 3/1981, es decir, de los acuerdos «que afecten directamente a materias de la competencia del Estado», materia que, en el caso del orden público, no es transferible a las Comunidades Autónomas por figurar en el elenco del artículo 149 de la Constitución de competencias exclusivas del Estado.

Cabe aducir en favor de esta opinión los Fundamentos de Derecho antes citados de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1981, pues, como hemos visto, al hablar de la derogación del artículo 365, 1, añade a continuación «en relación con el artículo 362, 1, 4), de la Ley de Régimen local». Y este número 4 se refiere exclusivamente al supuesto de infracción manifiesta de las Leyes, pero no al supuesto de ser actos o acuerdos contrarios al orden público (número 3 del mismo artículo 362).

Es más, el artículo 118 de la Ley de lo Contencioso-administrativo se refiere precisamente a la suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales «por infracción manifiesta de las Leyes», es decir, al supuesto del número 4 del artículo 362 y no al supuesto del número 3 de dicho artículo (orden público).

En resumen, cabe entender que el artículo 8.º del Real Decreto-ley 3/1981 no priva al Gobernador civil de la facultad de suspender acuerdos de las Corporaciones locales por razones de orden público, ya que el orden público es materia de la competencia del Estado y cae, por tanto, dentro del supuesto de suspensión de acuerdos previsto en el apartado a) de dicho artículo («que afecten directamente a materias de la competencia del Estado»).

Conviene tener en cuenta que el citado Real Decreto-ley se ha

convertido en la Ley 40/1981, de 28 de octubre. En el texto se modifica el artículo 8.º en los siguientes términos: «Los actos y acuerdos de las Corporaciones locales que constituyan infracción de las Leyes y afecten directamente a materias 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...»

Según esta nueva redacción, la Administración del Estado no tiene facultades para suspender los actos y acuerdos de las Corporaciones locales, sino sólo para impugnarlos ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, si bien esta impugnación producirá la suspensión del acto o acuerdo.

En la misma línea se sitúa el Proyecto de Ley por el que se aprueban las Bases de la Administración local publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 1981, actualmente en trámite de enmiendas, toda vez que su artículo 48 dispone que: «Los actos y acuerdos de las Entidades locales que constituyan infracción de las Leyes y afecten directamente a materia de la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán ser impugnados por la Administración del Estado o por la correspondiente Comunidad, en el ámbito de sus respectivas competencias, 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».

Cabe también plantearse la cuestión de si la facultad del Gobernador de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales es inconstitucional.

Esta es justamente la cuestión central que ha venido a resolver la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1981, en cuyo Fundamento de Derecho sexto se lee: «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». Y más adelante añade el propio Fundamento de Derecho: «La excepción que a la ejecutoriedad de los actos locales supone la suspensión deja en manos de la autoridad guber-

nativa un medio excesivamente restrictivo de la actuación local en la gestión de sus propios intereses. 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* entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites».

De acuerdo con la doctrina que sienta el Fundamento de Derecho que acabamos de citar, la Sentencia declara en su fallo: «Que el artículo 365, 1, *en relación con el artículo 362, 1, 4)*, de la Ley de Régimen local del Texto refundido de 24 de junio de 1955, no se ajusta a la Constitución en la parte 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 otras circunstancias, 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».

De esta Sentencia se desprende que el artículo 365, 1, de la Ley de Régimen local no es inconstitucional, interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos que afecten al orden público, por ser ésta una materia de la competencia del Estado. Esto viene a apoyar la interpretación que antes dimos del alcance del artículo 8.º del Real Decreto-ley 3/1981.

En resumen, podemos concluir afirmando que los Gobernadores civiles, en tanto mantuvo su vigencia el Real Decreto-ley 3/1981, conservaron la facultad que les confiere el artículo 365, 1, de la Ley de Régimen local de suspender acuerdos de las Corporaciones locales por razones de orden público, y que esta facultad podían ejercerla en materia de urbanismo aun cuando la competencia sobre la misma hubiera sido asumida por una Comunidad Autónoma. Por tanto, el Gobernador podía suspender por motivo de orden público el Decreto de la Alcaldía de suspensión de una licencia municipal, y la Generalidad, por su parte, podía volver a suspender dicha licencia municipal, alegando que constituye una infracción urbanística manifiesta y grave. He aquí, pues, un ejemplo concreto de concurrencia de facultades de la Administración del Estado y de la Generali-

dad sobre una misma materia, invocando cada una motivos diferentes. ¿Cuál de las dos había de prevalecer?

El Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Interior, transfiere a la Generalidad la competencia para la «suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales en los supuestos de los apartados 1, 2 y 4 del artículo 362 de la Ley de Régimen local. Esto no obstante, el Gobernador civil podrá suspender los acuerdos de las Corporaciones locales en los mismos casos, siempre y cuando no lo hubiere hecho la Generalidad... Si la suspensión hubiere sido acordada por las dos autoridades, prevalecerá a todos los efectos la dictada por la Generalidad».

Está claro, por tanto, que prevalecía la suspensión dictada por la Generalidad sobre la dictada por el Gobernador civil, pero esto ocurría en los supuestos de los apartados 1, 2 y 4 del artículo 362 de la Ley de Régimen local, pero no en el supuesto del apartado 3, que es el relativo a la suspensión por motivos de orden público. En este caso, la Generalidad no tiene competencia, puesto que no le ha sido transferida por el citado Real Decreto de 26 de julio de 1978, conservándola en su plenitud el Gobernador civil.

Subsistía, por tanto, la duda interpretativa del Real Decreto-ley 3/1981 sobre cuál era la competencia prevalente: si la del Gobernador civil, por razones de orden público, o la de la Generalidad, por razón de infracción urbanística manifiesta y grave. El problema ha dejado de serlo al ser promulgada la Ley 40/1981 de 28 de octubre, ya que a partir de su entrada en vigor el Gobernador civil y los demás órganos de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas no tienen la facultad de suspender los acuerdos de las Corporaciones locales que les reconocía el artículo 8.º del Real Decreto-ley, sino tan sólo la de impugnarlos ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, según la nueva redacción de dicho artículo en la citada Ley. La impugnación producirá la suspensión del acuerdo, pero el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a treinta días.