

Impugnación de actos y acuerdos de la Corporaciones Locales *

Francisco Sosa Wagner

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de León

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL OBJETO MATERIAL DE LA IMPUGNACION. III. LA CAUSA DE LA IMPUGNACION. A. El régimen de impugnación general. B. El régimen de impugnación específico. C. El supuesto extraordinario. IV. LOS SUJETOS. A. El «interés». B. Los órganos. V. EL REQUERIMIENTO PREVIO. VI. EL PROCESO CONTENCIOSO. VII. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE SUSPENSION. A. Régimen general. B. En materia de urbanismo.

I. INTRODUCCION

El régimen de impugnación de los actos y acuerdos que adoptan las entidades locales es una excelente mirilla para observar la efectiva aplicación del principio de autonomía local. Un principio este ciertamente de moda en los últimos tiempos pero sobre el que no está de más recordar que fue visto con suspicacia, cuando no con abierto recelo, por personas de larga mirada. Nada menos que don José Ortega dejaba escrito en 1928, para aviso de navegantes, que «siempre me ha parecido grotesco que, haciendo grandes aspavientos, se conceda autonomía a los municipios. Autonomía, ¿para qué, si está prisionero en sí mismo? El municipio, como institución, es aproximadamente una jaula de codorniz donde se otorga al rural autonomía para que dé saltos, como el sencillo pájaro y, como él, se encalve contra los alambres el occipucio».

Este diagnóstico sigue siendo desgraciadamente exacto si se atiende a la realidad, alcanzada y menesterosa, de miles de municipios acerca de los que predicar la autonomía es como proporcionar una lujosa edición de la Enciclopedia Británica a los mendigos andrajosos que se disponen a pernoctar en una casa de misericordia... Pero, en fin, lo cierto es que el principio citado de la autonomía local está instalado en las alturas del texto constitucional y esta razón, por sí sola, es ya suficiente para que incumba al jurista la obligación de aplicarle su mirada escrutadora y, más allá, de aprestar la pértiga que le permita saltar, de una

* Texto de la conferencia que con el mismo título pronunció el autor en la sede del Consejo General del Poder Judicial, dentro de un curso destinado a los Magistrados especialistas en lo contencioso-administrativo.

forma segura, desde esa zona de calmosos vientos que son los preceptos constitucionales a la brega tensa y severa de los litigios cotidianos. Los litigios cotidianos: justamente lo que hoy nos convoca aquí, conducidos por la mano experta del Consejo general del Poder Judicial.

II. EL OBJETO MATERIAL DE LA IMPUGNACION

El objeto de la impugnación a la que hoy vamos a dedicar nuestra atención viene constituido por «los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del Ordenamiento jurídico» según los términos del art. 63,1 de la Ley básica (en adelante, LB). Hay que entender que la expresión utilizada por el precepto «actos y acuerdos» no intenta distinguir unos de otros, aunque quizás hubiera sido preferible, por esa misma razón, prescindir de la utilización de dos vocablos para designar una misma cosa. La expresión «acuerdos», desde el punto de vista lingüístico, parece remitir a las decisiones adoptadas en los órganos colegiados mientras que la de «actos» se nos antoja más propia para los emanados de aquellos que ostentan carácter unipersonal. Sin embargo, esta distinción, que está bien fundada terminológicamente, es perturbadora si se la traslada al ámbito del Derecho porque, en puridad, el legislador ahora (y el histórico, por cierto, pues análogas expresiones utilizó la ley de 1955 e incluso la legislación de Calvo Sotelo) no ha querido hacer distinción entre uno y otro vocablo a efectos del concreto régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos, que es lo que a nosotros interesa.

Más aún. Bajo tal expresión hay que incluir hoy las normas emanadas de las entidades locales, es decir, las Ordenanzas, los Reglamentos y también los Presupuestos. Por paradójica que parezca esta argumentación, tal inclusión se impone porque ninguna alusión existe a este extremo en el texto de la LB, al haberse suprimido en la tramitación parlamentaria la referencia que a los instrumentos normativos se hacía en el inicial proyecto del Gobierno. Perdió con ello claridad el sistema pero no por ello puede sostenerse que falta un régimen de impugnación de las normas locales o que sigue vigente el existente con anterioridad a la LB porque una consecuencia de esta gravedad e importancia es imposible que la quisiera el legislador, ya que ello supondría la incorporación sin límite alguno al Ordenamiento jurídico de cualquier concurrencia de los responsables locales o la aplicación a estas normas del poderoso instrumento de la suspensión administrativa expresamente suprimido por el legislador por entenderlo incompatible con la garantía de la autonomía local. El silencio que a este respecto guarda asimismo el Texto Refundido (Real Decreto legislativo 781/1986, en adelante, TR), en este sentido intérprete auténtico de la voluntad del legislador de la reforma, respalda la afirmación que vengo sosteniendo.

Por consiguiente y, en resumen, actos y normas (por utilizar una terminología de circulación prácticamente pacífica) se someten al mismo régimen de impugnación contenido en los artículos 65 y sgs LB ¹.

Lo dicho hasta aquí vale para el ejercicio de competencias *propias* por las Corporaciones locales pues aquellas que son fruto de una delegación, admitida en nuestro Ordenamiento (art. 7,1: «las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación») siguen un régimen jurídico distinto toda vez que el mismo precepto citado de la LB admite respecto a ellas la existencia de técnicas de «dirección y control de oportunidad». Como he escrito en otro lugar «tratándose de la delegación, ésta se efectuará siempre bajo la dirección y control del delegante —Estado, Comunidad autónoma u otra entidad local—, a cuyos efectos éste podrá emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas, revocar, en fin, la delegación o ejecutar por sí mismo la competencia delegada en los casos de incumplimiento o inobservancia de sus directrices y requerimientos. El delegante podrá resolver asimismo los recursos que se interpongan en vía administrativa contra los actos del municipio dictados en ejecución de una competencia delegada» ².

¹ Actos y normas aprobados *definitivamente* de acuerdo con las reglas contenidas en el art. 52 LB y para las Ordenanzas en el art. 49 a excepción de las fiscales que se rigen por lo dispuesto en la disposición adicional primera de la ley de Haciendas locales. Es importante subrayar esta singularidad porque con ella se suprime el plazo de quince días que para «la entrada en vigor» exige el art. 70,2 LB. Sobre todo ello puede verse SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, segunda edición, Madrid 1989, páginas 188 y sgs; PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración local*, Madrid, 1988, páginas 165 y sgs.; GONZALEZ PÉREZ, *Régimen jurídico de la Administración local*, Madrid, 1985, páginas 395 y sgs.; EMBID IRUJO «Ordenanzas y reglamentos municipales» en el *Tratado de Derecho Municipal* de la edit. Civitas, Madrid, 1988, páginas 400 y sgs. He manejado asimismo, en versión aún mecanografiada, la excelente tesis doctoral de SANZ RUBIALES, *El contencioso interadministrativo*, leída en la Universidad de Valladolid en junio de 1991, una de cuyas partes será próximamente publicada en la REALA.

² Como se puede observar, unas facultades mucho más amplias que las que procede utilizar en el caso de las competencias propias ya que estas «se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad» en los términos del art. 7,2 de la LB. Véase SOSA WAGNER, *ANUAL... cit.* pág. 86. A juicio de SANZ RUBIALES «en el supuesto de que la Administración estatal pretenda impugnar un acto de una entidad local dictado en virtud de una delegación... no va a resultar aplicable el régimen impugnatorio de los artículos 63 y sgs. LB puesto que la misma ley excepciona este supuesto y prevé para el mismo la alzada ante el ente delegante...» *El contencioso... cit.* pág. 343. Véanse asimismo las consideraciones críticas de GONZALEZ NAVARRO en «El procedimiento administrativo de las Corporaciones locales» en el *Tratado... cit.* págs. 482 y sgs.. En el derecho alemán, el asunto es pacífico. Por todos, las colaboraciones de KNEMEYER y BLÜMEL en el importantísimo (y casi desconocido) libro-homenaje as. Unruh, *Selbstverwaltung und Industriegesellschaft*, Heidelberg, 1983, páginas 209 y sgs. (KNEMEYER) y 265 y sgs. (BLÜMEL).

Parece un poco ociosa la polémica acerca de las pretensiones que pueden ser ejercitadas en el tipo de procesos que enfrentan a las Administraciones públicas del Estado o de las Comunidades autónomas con las Corporaciones locales en función de la titularidad de un simple interés o de un derecho subjetivo perfecto ³, supuesto el hecho de que la superación de tal dualidad en el derecho procesal administrativo español, especialmente tras la aprobación del texto constitucional. En efecto, como ha destacado la mejor doctrina, la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa se apartó del modelo francés que distinguió tradicionalmente los recursos de anulación y de plena jurisdicción al permitir «canalizar a través de un único proceso toda clase de pretensiones, bien las de simple anulación del acto o disposición impugnados, que es la pretensión básica y siempre necesaria o bien las adicionales a ésta consistentes en el reconocimiento de la situación jurídica individualizada alterada por dicho acto o disposición y en la adopción de medidas necesarias para el consiguiente restablecimiento de la situación jurídica de la misma, incluida la indemnización de daños y perjuicios» ⁴.

III. LA CAUSA DE LA IMPUGNACION

La ley exige para poder ejercitar las acciones a que se consagra el presente trabajo, tal como se ha dicho supra, que los actos o acuerdos (o las normas, en los términos en que ha quedado expuesto el problema) objeto de la impugnación «incurran en infracción del ordenamiento jurídico».

³ Y de la que se hace eco SANZ RUBIALES, *El contencioso... cit.* págs. 373 y sgs. que conecta este punto con la teoría general de las potestades administrativas.

⁴ En tal sentido, GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de derecho administrativo*, tomo II, Madrid, 1991, pág. 596. Quienes añaden que «dentro de este marco general, el recurrente puede articular con toda libertad cualquier clase de pretensiones de conocimiento, incluso las de condena adicionales a las de anulación, sin limitación alguna de materias ni de supuestos... la intención inicial de la LJ de acotar las medidas adicionales a las de simple anulación del acto o disposición recurridos al supuesto único de la legitimación por titularidad de derechos subjetivos activos o típicos excluyendo la posibilidad de pretender tales medidas en los casos de legitimación por simple interés, fue superada ya ...por la práctica jurisprudencial y esta superación se apoya hoy en el sólido cimiento del art. 24 CE». Esta artificiosa distinción, como es bien sabido, tuvo su origen en Francia, por todos, SANTAMARIA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español del siglo XIX*, Sevilla, 1973 y fue luego trasplantado a otros países como Italia donde es clásica la aportación de VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milán, 1966. En España un ejemplo de la posición tradicional puede verse en GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad. El recurso contencioso interpuesto por la Administración*, Barcelona, 1953, págs. 51 y sgs.

La causa ha sido poco estudiada en el marco del proceso contencioso-administrativo y ello por la elemental razón de que, en el régimen general, la ley de la jurisdicción ha suprimido de un plumazo la polémica al referirse a «cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder»⁵.

Aunque en el sistema de la LB se alude a cualquier «infracción del ordenamiento», no puede olvidarse que, a renglón seguido y cuando ya se entra a configurar específicamente el régimen de impugnación, se distinguen hasta tres supuestos que dan origen a otros tantos procedimientos que la ley se ha cuidado de distinguir y perfilar y que son básicamente: el de impugnación ordinario, contenido en el art. 65 y fundado (este sí) en la genérica infracción del ordenamiento jurídico; el especial fundado en excesos competenciales y el extraordinario que, al contemplar aquellos actos que atentan gravemente a los intereses generales de España, se aparta de los dos anteriores de forma sustancial.

Veamos cada uno de ellos.

A. El régimen de impugnación general

La forma en que está redactado este precepto (art. 65: «cuando la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local *infringe el ordenamiento jurídico...*»), que permite muy claramente sostener que cualquier norma infringida por la Corporación local legitima el uso de este art. 65, desplaza el problema hacia la interpretación de la expresión «en el ámbito de sus respectivas competencias» que es donde se ha centrado la discusión doctrinal.

Una conocida tesis, que ha tenido respaldo jurisprudencial por haber sido su autor Magistrado del Tribunal Supremo, ha identificado el «ámbito de las respectivas competencias» con el *territorio* de la

⁵ Ello permitió decir a algún autor que «frente a los sistemas que exigen una delimitación objetiva de la pretensión, tipificada en las causas que el Derecho señala hay que defender la innecesariedad de invocación de un tipo de infracción como fundamento delimitador de la pretensión» así GONZALEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, cito por la primera edic. Madrid, 1955, pág. 189. Sin embargo, de la independencia de la desviación de poder como «causa» se ocupó muy fundadamente GARCIA TREVIJANO en «Acotamiento cualitativo de la pretensión contencioso-administrativa y desviación de poder en el sistema español» en la *Revista de Administración Pública* número 38, págs. 17 y sgs. y CLAVERO ARÉVALO, «La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo» en *Revista de Administración Pública* número 30, págs. 105 y sgs. Más recientemente, CHINCHILLA *La desviación de poder*, Madrid, 1989.

Comunidad autónoma o del Estado. En tal sentido, se expresa la sentencia de 12 de marzo de 1990 en la que se sostiene, partiendo de la «absoluta oscuridad del precepto», que «probablemente ha querido decirse que la Administración del Estado en todo el territorio nacional y las Administraciones regionales en su respectivo territorio y respecto de las corporaciones locales que queden bajo su jurisdicción pueden impugnar cualquier acto local que, según su parecer, sea contrario al ordenamiento jurídico»⁶.

Más enigmática me parece la interpretación según la cual «en materias de la competencia autonómica, está legitimada la Comunidad autónoma aunque se discuta la infracción de preceptos del ordenamiento jurídico estatal, de la misma manera que en materias de competencias estatales lo está también la Administración del Estado, aunque se discuta la infracción de normas autonómicas»⁷. Por último, se ha sostenido que este precepto sirve para que «cada Administración puede preservar o restablecer la legalidad propia del ente en que se integra e incluso el respeto a las normas ajenas cuando la Administración de control tenga competencias de ejecución de las mismas y pueda verse afectada en los intereses de tutela por la acción ilegal de la entidad local controlada» con lo que se incluiría en el vocablo «competencias» tanto las normativas como las ejecutivas⁸.

A mi juicio, «ámbito propio» es una expresión idéntica a «ordenamiento jurídico propio» por la razón de que, como señala Parejo, «el interesamiento de la instancia territorial superior descansa en la unidad de la ejecución de la legalidad por ella misma establecida», interpretación con la que se consigue además un efecto de primer orden consistente en que sólo la Administración autora de la norma violada por la Corporación local puede estar legitimada para la utilización del recurso contenido en este precepto, con lo que se evita la duplicación de controles que cualesquiera otras doctrinas de las analizadas permiten, supuesta

⁶ El autor es, como se habrá adivinado, Francisco GONZALEZ NAVARRO, ponente de la sentencia y autor del libro *Derecho Administrativo español*, Pamplona, 1988, pág. 862 donde se mantiene idéntica tesis.

⁷ Que es la tesis de NIETO, «La impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos de las entidades locales» en *Revista de Administración Pública* número 115, págs. 20 y sgs. y seguida por J.A. RAZQUIN en los *Comentarios a la ley foral de la Administración local de Navarra*, Pamplona, 1991, pág. 888.

⁸ En tal sentido, SANCHEZ MORON en «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en materia de Administración local» en el *Tratado de derecho municipal...* Tomo I, *cit.*, pág. 176. Esta doctrina es calificada de ecléctica y compartida por SANZ RUBIALES en *El contencioso...* *cit.* págs. 397 y sgs.

la veracidad del aserto según el cual el sistema más eficaz que se ha inventado para que un control no funcione es inventar dos ⁹.

La impugnación ex art. 65 es potestativa como se desprende de los verbos utilizados por el precepto: la Administración... «considere», de un lado; «podrá», de otro ¹⁰.

Hay que decir, por último, en relación con este punto que está viciado, a mi entender, de ilegalidad (o de inconstitucionalidad si se entiende la LB como parámetro de constitucionalidad en el sentido aceptado por el propio Tribunal Constitucional, sentencia de 27 de febrero de 1987) el art. 165 de la ley de régimen local de Cataluña de 1987 por haber suprimido la polémica expresión «ámbito de competencias», lo que parece habilitar a la Comunidad Autónoma a interponer el recurso permitido por el art. 65 sin limitación alguna, fuera de la elemental derivada del ámbito territorial de aplicación de la propia ley.

B. El régimen de impugnación específico

En este caso se exige que «los actos y acuerdos de las entidades locales menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades» (art. 66 LB).

Aunque el texto quiere distinguir hasta tres supuestos aparentemente distintos, todos ellos pueden reconducirse a uno solo que es el de un

⁹ PAREJO, «Las relaciones interadministrativas en el régimen local» en *Organización territorial del estado (Administración local)*, Madrid, 1985, pág. 190. Y en parecido sentido, FERNANDEZ FARRERES, «El control por el estado y las Comunidades Autónomas de los actos y acuerdos de las entidades locales en el proyecto de ley reguladora de las bases del régimen local» en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, número 224 págs. 497 y sgs. Distinta es la interpretación sustentada por J.L. RIVERO para quien «la expresión en el ámbito de sus respectivas competencias ha de ser entendida como en el ámbito de sus respectivas competencias sobre el régimen local» véase de este autor «El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales» en el libro *homenaje a García de Enterría*, tomo IV, Madrid, 1991, págs. 3325 y sgs.

¹⁰ Esta configuración potestativa, inevitable si atendemos al tenor literal del precepto, ha suscitado la duda de si la Administración superior hace algo distinto en estos supuestos que defender la legalidad pues, si este es su cometido, el manejo del 65 debería ser obligatorio. En este sentido y sobre la polémica suscitada en torno a este precepto, como en relación con la ley 40/1981, véase SANZ RUBIALES, *El contencioso...* cit. la nota 737. En cualquier caso y, como digo, la discusión es ociosa dada la claridad de los verbos empleados por el legislador.

acto o acuerdo local que infrinja el orden de distribución de competencias por el que se rigen las corporaciones locales ¹¹. El problema se desplaza a interpretar la referencia a las «normas legales» que se contiene en el párrafo segundo de este art. 66 que es preciso interpretar de forma amplia, pues deberá englobar tanto a las normas legales estricto sensu como a las reglamentarias. La tesis contraria nos llevaría a dejar sin el adecuado control a los actos o acuerdos de las Corporaciones locales que infringieran normas de carácter reglamentario, lo cual es una conclusión absurda que debe destacar toda sana regla interpretativa sobre todo si recordamos que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional la que sostiene que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas debe hacerse por ley pero sin que el reglamento quede excluido de tal operación pues a él puede llamarse válidamente para completar el referido deslinde competencial (desde la sentencia de 28 de enero de 1982 hasta las de 19 de abril y 29 de noviembre de 1988, aunque existen matizaciones muy importantes entre otras en las dos sentencias de 22 de marzo de 1988).

C. El supuesto extraordinario

Llegamos así al más contundente de los mecanismos de control, el del art. 67, que exige como presupuesto para su utilización la adopción por la en-

¹¹ Y que he estudiado en mi libro en colaboración con DE MIGUEL. Véase SOSA WAGNER-DE MIGUEL, *Las competencias de las corporaciones locales*, Madrid, 1986 y en «La autonomía local» en el *Homenaje a García de Enterría* donde he puesto en conexión los conceptos de competencia e interés al decir, saliendo al paso de alguna otra interpretación doctrinal, que «el interés local identificado por el legislador, se traduce así en la asignación de una competencia que puede ser normativa, de gestión o de simple participación en la toma de decisiones superiores, caso éste último que se producirá cuando el interés local está unido de forma indivisible a un interés supralocal sin que aquel tenga la densidad suficiente para imponerse al conjunto (...) La Corporación local *participará* en cuantos asuntos le atañan cuando estos asuntos, siendo de interés supralocal, tengan, sin embargo, alguna relación con el gobierno que ésta tiene confiado y las Corporaciones locales *decidirán* cuando el interés aislado por el legislador sea simplemente local», *ibid.* pág. 3.219. Un curioso e interesante supuesto de exceso en las competencias municipales está contemplado en la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1988 que analiza la impugnación de un acuerdo de hermanamiento de un municipio canario con otro de la República Árabe Saharaui Democrática. El Tribunal entiende acertadamente manejado el art. 66 LB y razona que «no pudiendo la política municipal prescindir de la del Estado en sus relaciones con los pueblos de los demás Estados, no siendo por lo tanto posible que cuando el Estado español no ha reconocido a otro Estado, un municipio del primero pueda entablar relaciones con un pueblo del segundo hasta el punto de acordar su hermanamiento y máxima colaboración oficial entre las Corporaciones de ambos...». Asimismo véase la sentencia de 5 de febrero de 1991 que aborda la incompetencia de la Corporación local para aprobar normas generales que definan el marco jurídico de obligaciones y derechos del personal laboral a su servicio.

tividad local de un acto o un acuerdo que afecte gravemente al «interés general de España». En el fondo del pensamiento del legislador están los acuerdos que sobre exhibición de banderas se adoptaron por determinados ayuntamientos en el País Vasco en el tiempo de elaboración de la ley y que dio lugar a lo que entonces se llamó la «guerra de las banderas».

Evidentemente, el adverbio «gravemente» y la expresión «interés general de España» son, desde el punto de vista jurídico, conceptos jurídicos indeterminados cuyos exactos contornos definió hace años García de Enterría haciéndose eco de investigaciones capitales llevadas a cabo por los juristas alemanes¹². Tal calificación permite residenciarlos con toda normalidad ante los Tribunales de justicia pues la indeterminación de la formulación de estos conceptos no lleva a una indeterminación en la aplicación de los mismos. Se trata con toda esta construcción, como no es preciso realzar ante un grupo tan selecto de magistrados, de poner un freno a la exención judicial derivada del ejercicio por la Administración de las antiguas potestades discrecionales lo que se acierta a conseguir postulando «una única solución justa» en la aplicación de tales conceptos jurídicos indeterminados, que permite ya sin dificultad alguna la labor fiscalizadora del juez.

Definir el «interés general» es tarea vana. Como bien dice A. Nieto en un luminoso trabajo sobre esta materia «las normas nunca nos dicen en qué consisten los intereses generales sino únicamente para qué valen y cuáles son las consecuencias jurídicas de su apreciación». Por tanto, decidir o definir qué sean los intereses generales es algo que inevitablemente es necesario hacer caso por caso, una vez se haya planteado el conflicto o, como dice el mismo Nieto, «la lucha que en este terreno de la concreción se desarrolla cotidianamente no es una batalla campal y ordenada sino un duelo personal al estilo de los héroes homéricos»¹³.

¹² Hoy todo ello incorporado al *Curso* (en colaboración con FERNANDEZRODRIGUEZ)... tomo I, cit. Madrid, 1989, págs. 451 y sgs. Estos mismos autores, en la misma obra, analizan la referencia que al interés general de España hace el art. 155 de la CE, calificando también esta expresión como concepto jurídico indeterminado pues «resulta imposible, por contradictorio con la garantía constitucional del art. 2 (del artículo 137 diríamos para las corporaciones locales) admitir que el concepto abra la posibilidad de un control discrecional, de un juicio libre en Gobierno y Senado para apreciar que se dan las circunstancias de la intervención del Estado», pág. 352. Véase asimismo SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976, págs. 163 y sgs.

¹³ Y añade más expresivamente aún si cabe: «una por una, cada declaración y utilización administrativa de los intereses generales es disputada luego encarnizadamente por algún Tribunal con resultados inevitablemente inciertos por la indicada carencia de un sistema global de conceptos y técnicas específicas de control». Véase del autor «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en el *Homenaje a García de Enterría*, tomo III, pág. 2252. Más comedido, BERMEJO en *El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional*, 1985, páginas 391 y sgs.

Por tanto, no pidamos una precisión al texto de la ley que éste no está en condiciones de ofrecer. Contentémonos con lo que nos dice y ya veremos cuando, en alguna ocasión, el Estado haga uso de este precepto en qué dirección apunta el Tribunal ante el que se trabe el inevitable conflicto, lo cual, a su vez, no nos servirá sino para empezar a orientarnos pues cuando se plantee el asunto por segunda vez, tendremos de nuevo que esperar pacientemente el resultado de esa nueva prueba de fuego judicial. Así de limitadas son, en ocasiones, las técnicas que los juristas manejamos.

El adverbio «gravemente» remite a lo que tiene «mucha importancia por sus consecuencias o por el peligro que ofrece», según una de las acepciones que del término nos ofrece Casares y que vale perfectamente a nuestros efectos. En la medida en que las Corporaciones locales representan intereses generales que tiene naturaleza política, no es descartable que puedan tomar decisiones que atenten «gravemente» contra el interés nacional: piénsese sin ir más lejos en los acuerdos relacionados con las tareas encomendadas en la prestación del servicio militar o los famosos acuerdos, tomados por decenas en Alemania, relativos a la «desnuclearización»¹⁴.

IV. LOS SUJETOS

A. El «interés»

El ordenamiento español legitima a varios tipos de sujetos para impugnar los acuerdos de las corporaciones locales. Así, a los simples particulares que ostenten un derecho o interés, de acuerdo con el régimen general contenido en el art. 28 LJ; a los concejales o diputados que hubieran votado en contra de los actos o acuerdos; en fin, al Estado y a las Comunidades autónomas. Son los recursos que protagonizan estos últimos los que quiero analizar hoy aquí ante ustedes por lo que quedan excluidos de mi atención, como ya se habrá notado, los recurrentes citados en primer y segundo lugares.

Parece que, en relación con la acción contenida en el art. 65, la Administración recurrente ostenta un interés de defensa de la legalidad, interés ciertamente desnaturalizado por el hecho del ejercicio potestativo de este precepto, tal como hemos visto con anterioridad, sin que pueda aceptarse la tesis defendida por algún autor según la cual estaríamos

¹⁴ O el ejemplo de la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1988 citada en nota 11 del presente trabajo.

en presencia de «una especie de acción pública en defensa del ordenamiento jurídico que sólo se diferenciaría del recurso en interés de la ley por los efectos»¹⁵.

Más claramente se percibe el interés en el supuesto del art. 66 al tratarse de la defensa de la propia esfera de competencias, irrenunciables e indisponibles en los términos del art. 4 de la ley de procedimiento, extremo este por cierto que debería haber llevado a la configuración de esta acción como de ejercicio obligatorio por parte de las Administraciones superiores, lo que no es el caso por más que sean bien ambiguos los términos que maneja el legislador. Este carácter obligatorio no aparece ni siquiera en el art. 67 donde también se emplea el verbo «podrá», aunque sí es obligatoria desde la impugnación pero sólo en el caso de que se hay adoptado el citado acuerdo (insisto: potestativo) de suspensión¹⁶. Ya en el marco del proceso entablado, puede decirse que la autoridad administrativa ostenta un interés que no es el abstracto de defensa de la legalidad sino el más específico destinado a la anulación del acto concreto.

Todas estas consideraciones realizadas sobre el interés, requisito inexcusable para comparecer ante los órganos judiciales, se pueden resumir ventajosamente diciendo que las Administraciones impugnantes en los tres supuestos estudiados ostentan un *interés legítimo*, un concepto este más seguro y afinado que del art. 24 de la Constitución ha pasado a la ley orgánica del poder judicial («los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e *intereses legítimos*», art. 7,3) y del que la jurisprudencia constitucional está extrayendo óptimas consecuencias al entender que «obliga a interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimización activa para acceder a los procesos judiciales»¹⁷.

¹⁵ Así, GONZALEZ NAVARRO en *Derecho Administrativo...* tomo II, cit. pág. 861. Más ajustada me parece la observación de SANZ RUBIALES según la cual «hay que reconocer que tal interés existe, interés en la salvaguarda del propio ordenamiento, pero que no trata de un mero interés de legalidad pues se reduce a un sector de la legalidad y, en último extremo, se puede reconducir, en cada caso concreto, a un interés personal de la propia Administración impugnante», *El contencioso...* cit., págs. 520 y sgs.

¹⁶En sentido contrario, SANZ RUBIALES, *El contencioso ...*cit. pág. 524.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero de 1987. Véase, por todos, GARCIA DE ENTERRIA, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, 1989, in toto que recuerda cómo «los tribunales contencioso-administrativos, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han aplicado sin vacilaciones la doctrina de los «derechos reaccionales» de origen alemán aunque reelaborada entre nosotros y que es sumamente simple», pág. 60. Véase asimismo la colaboración de GOMEZ FERRER, «La tutela judicial efectiva como derecho fundamental» en el vol. col. *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Zaragoza, 1985.

B, Los órganos

En el caso de la Administración del Estado, parece que son los Gobernadores civiles los órganos competentes para impugnar (a salvo el supuesto del art. 67 LB) ya que son ellos a quienes se atribuye «promover la interposición de los recursos y el ejercicio de las acciones correspondientes en la defensa de la Constitución y el ordenamiento jurídico...» según el Estatuto de Gobernadores (art. 11 del Decreto de 22 de diciembre de 1980) ¹⁸.

En cuando a las Comunidades autónomas habrá que estar a sus normas organizativas específicas y, a falta de mención expresa, será la Consejería que ostente la competencia general en relación con las Administraciones locales la llamada a desempeñar estas tareas. Las Comunidades autónomas deberán decidir, en el marco de su potestad de autoorganización, si la fiscalización de los acuerdos locales debe hacerse desde un órgano centralizado o, por el contrario, desde aquellos específicamente competentes por razón de la materia concreta. Esta última parece la orientación que, en algún caso, se ha impuesto en relación con los actos urbanísticos cuya impugnación se ha atribuido a la Consejería responsable de la ordenación territorial en el Decreto del Gobierno valenciano de 3 de septiembre de 1990.

En cuanto a la representación y defensa, parece claro que, por lo que se refiere a la Administración estatal, éstas corresponden al Abogado del Estado «sin perjuicio de que para casos determinados y de acuerdo con lo que reglamentariamente se disponga, puedan ser encomendadas a Abogado colegiado especialmente designado al efecto», en los términos que autoriza el art. 447 de la ley orgánica del poder judicial. En el caso de las Comunidades autónomas, serán sus propios servicios jurídicos salvo que también, como en el caso del Estado, designen Abogado colegiado que las represente y defienda.

V. EL REQUERIMIENTO PREVIO

Se trata de la vía administrativa previa a la judicial propiamente dicha por lo que ofrece grandes semejanzas con el recurso de reposi-

¹⁸ Esta tesis se mantiene en el texto porque a) es el resultado de una lectura lógica de las normas, b) tiene un cierto respaldo jurisprudencial, así la sentencia de 22 de julio de 1983 en relación con la ley 40/81 y c) de aceptarse la atribución compartida del ejercicio de estas acciones a varios órganos de la Administración del Estado, se estaría construyendo el sistema más adecuado para que ninguno de ellos actuara. Por eso no comparto las tesis de

ción del régimen general ¹⁹ aunque se diferencia de este en su carácter potestativo.

Exige un trámite inicial de información previa que es preciso conectar con el deber de la entidad local de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades autónomas copia o extracto comprensivo de sus actos o acuerdos (art. 56 LB). Por ello, el requerimiento se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo, plazo que hay que entender de prescripción pues cuando se solicite ampliación de la información por las Administraciones superiores, se interrumpe hasta la recepción de la información completa ²⁰.

El transcurso de ese plazo sin que se haya efectuado el requerimiento no impide a la Administración superior acudir a la vía contenciosa pues ya nos consta que aquél tiene carácter potestativo. Adolece de inconstitucionalidad, a mi juicio, el art. 165,3 de la ley catalana de régimen local al ampliar ese plazo a dos meses por contradecir un precepto básico que está conectado con la igualdad del procedimiento en todo el territorio nacional (competencia del Estado, art. 149,1,18 CE).

El requerimiento debe ser motivado con expresa invocación del art. 65 y de la normativa que se estime vulnerada; debe contener asimismo la petición expresa de anulación del acto o acuerdo que supuestamente haya infringido el ordenamiento y, por último, debe figurar en él el plazo en el que la entidad local debe anular el acuerdo sobre el que versa

MARTIN DEL BURGO, «Impugnación y suspensión de acuerdos de las corporaciones locales por infracción de leyes» en la «Revista de Estudios de la Vida local», número 224, págs. 213 y sgs.; ni de RODRIGUEZ ARANA, *La suspensión del acto administrativo*, Madrid, 1986, pág. 269 ni, por último, de SANZ RUBIALES, *El contencioso...* págs. 536 y sgs.

¹⁹ Algún autor ha querido ver en este requerimiento una especie de revisión a instancia de parte del art. 109 de la ley de procedimiento pues a partir de él, la entidad local puede anular el acto sobre el que versa el requerimiento aún cuando éste fuera de los llamados declarativos de derechos, así FANLO en «Problemática actual del control de legalidad de los actos y acuerdos de las corporaciones locales» en *Organización territorial del Estado*, Madrid, 1985. Para NAVARRO PALACIOS, por el contrario, se trataría de una figura análoga a la utilizada en los conflictos de competencias, arts. 62 y sgs. de la ley orgánica del Tribunal Constitucional o 9 y sgs. de la de conflictos jurisdiccionales, véase «La suspensión de acuerdos locales en materia de urbanismo» en *Organización territorial... cit*, pág. 2261 J.L. Rivero habla de un «importante elemento de disuasión política» en *Manual de derecho local*, Sevilla, 1989, pág. 348. Como categoría sui generis la califica SANZ RUBIALES, *El contencioso...* cit., pág. 605 y sgs.

²⁰ Los actos administrativos locales no ganan firmeza hasta que no transcurren estos plazos, aunque si son lógicamente eficaces. Véase Parejo «Relaciones interadministrativas»... cit. pág. 1079.

el requerimiento. Cabe también que en el requerimiento se incluya la petición de suspensión del acto o acuerdo a la que sería de aplicación lo dispuesto con carácter general en el art. 116 de la ley de procedimiento administrativo. En tal sentido, el art. 215, párrafo 6 del Reglamento de Organización y funcionamiento de las Corporaciones locales señala que «el requerimiento o la impugnación... no suspenderán por sí solos la efectividad del acto o acuerdo sin perjuicio de las reglas ordinarias que regulan la suspensión de la ejecución de aquellos en la Ley jurisdiccional».

Obsérvese que no existe plazo establecido en la LB que haya de ser respetado por la Administración requiriente por lo que ésta deberá fijarlo en el propio acto de requerimiento (párrafo tercero del art. 65). Resulta inconstitucional por ello el plazo de treinta días que se «inventa» la ley catalana (art. 165 párrafo 3).

Como el requerimiento formulado puede llevar a la anulación del objeto acto del mismo, es preciso que la entidad local oiga previamente a los interesados, tal como precisa el art. 215 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, una audiencia que se llevará a cabo de acuerdo con los plazos del art. 91 de la ley de procedimiento administrativo (no antes de diez días ni después de quince), lo que deberá ser tenido en cuenta por la Administración requiriente a la hora de fijar a su vez el plazo de requerimiento. Si se produce la anulación del acto fuera de ese plazo y cuando ya la Administración requiriente ha iniciado el proceso contencioso-administrativo, éste se archivaría de acuerdo con las reglas generales de la F. J. ²¹.

La formulación del requerimiento interrumpe el plazo para la impugnación en la vía judicial. El Reglamento de Organización y Funcionamiento precisa art. 215, párrafo 4) que «la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa en los dos meses siguientes al día en que venza el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la entidad local o al de la recepción de la comunicación rechazando el requerimiento».

La entidad local puede anular el acto aceptando así el planteamiento hecho por el requerimiento; puede anular parcialmente el acto y, en fin,

²¹ SANZ RUBIALES plantea el interesante problema de la posibilidad de atender el requerimiento por motivos distintos de los alegados por la Administración superior, lo que resuelve aplicando el art. 119 de la ley de procedimiento administrativo y, por consiguiente, aceptando que la revisión alcance a todas las cuestiones incluso las no planteadas en el requerimiento, véase *El contencioso...* cit. pág. 637 y Nieto, *La impugnación...* cit. pág. 15.

puede rechazar totalmente la petición contenida en el requerimiento. En estos dos últimos casos, a partir de ese momento, se abre la vía del recurso judicial que deberá ser interpuesto en el plazo de dos meses (art. 215, 4 ya citado del Reglamento de Organización y Funcionamiento). Téngase en cuenta que si la Administración requerida no contesta en el plazo fijado en el requerimiento (supuesto pues de falta de contestación), también el plazo para interponer el contencioso es de dos meses y no el del año del régimen general que para la falta de resolución expresa se contiene en el art. 58 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el caso del art. 66 es posible el requerimiento si se atiende a la dicción literal del precepto aunque no es fácil adivinar el sentido de su utilización ²². Si se opta por él, seguirá el régimen ya indicado para el art. 65. La dicción literal del precepto ha suscitado dudas acerca de si el transcurso del plazo de quince días cierra la posibilidad de acudir a la vía judicial ya que se dice que «podrán ser impugnados directamente, sin necesidad de previo requerimiento, ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo señalado en el número dos del artículo anterior», dudas que sólo despejará definitivamente la interpretación jurisprudencial de la que ya existe una muestra en la sentencia del Tribunal de Canarias de 18 de octubre de 1989 según la cual «los indicados plazos son de caducidad, no susceptibles de prórroga ni de interrupción de tal forma que transcurridos sin que por la Administración se haya hecho uso de la potestad de impugnar, ésta decae y su ejercicio posterior incide en incompetencia temporal absoluta determinante de nulidad radical».

Por el contrario, el requerimiento del art. 67 es obligatorio y se dirige al Presidente de la Corporación local quien, pese a ciertas opiniones doctrinales ²³, no puede anular actos que sean de competencia de los órganos colegiados de la entidad local por lo que se limitará a convocar al órgano que los hubiera aprobado para que sea éste el que adopte el acuerdo de contrario imperio, aunque el Presidente requerido puede ordenar la suspensión del acto toda vez que el precepto le autoriza a adoptar «las medidas pertinentes».

²² Se trata, como bien se sabe, de un elemento que sobrevivió a las correcciones operadas al art. 65 durante su tramitación parlamentaria. Véase las diversas posturas mantenidas por la doctrina en SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, 1988, pág. 1179; JIMÉNEZ BLANCO, «Las relaciones interadministrativas de supervisión y control» en el *Tratado de Derecho Municipal...* cit. pág. 324 y TORNOS MAS, «La impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales: el art. 66 de la ley de bases del régimen local», en *Revista Jurídica de Cataluña*, número 1 de 1988.

²³ Así BERMEJO, *El control...* cit págs. 570 y sgs., NIETO, *La impugnación...* cit. pág. 25 y PAREJO, «Relaciones interadministrativas...» cit. págs. 1.096 y sgs.

VI. EL PROCESO CONTENCIOSO

El procedimiento contencioso-administrativo es el general. En este sentido, es unánime la opinión según la cual el específico del art. 118 LJ no es de aplicación ya que, como dice el Tribunal Supremo, «en los artículos 65 y 66 de la ley 7/85 no está prevista una suspensión de acuerdos similar a la regulada en el art. 118 LJ y que constituye la razón de ser de éste. Preciso se hace, por tanto, entender que el procedimiento aplicable a la impugnación de que se trata es el procedimiento ordinario con las especialidades reguladas en los referidos artículos 65 y 66 de la ley 7/85» (Auto de 9 de febrero de 1988). Estas especialidades a que alude el Alto Tribunal son las consignadas del plazo para la interposición del recurso: art. 65, dos meses; art. 66, quince días. En cuanto al escrito de interposición del art. 66, en la medida en que debe «precisar la lesión o, en su caso, extralimitación legal que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda» parece que es preciso asignarle el carácter de escrito de interposición motivado²⁴.

Sí es aplicable, al menos de momento y por razones pragmáticas, el procedimiento especial del 118 LJ a la tramitación de la impugnación ex art. 67 LB, aunque es cierto que al no estar pensados el uno para el otro se producen desajustes que una futura norma reguladora del contencioso deberá rectificar²⁵.

²⁴ Tal es la denominación que emplea SANTAMARIA en *Fundamentos...* cit. pág. 1179. Escoger entre la vía de la art. 65 o la de art. 66 es posible como mantiene Nieto en *La impugnación...* cit. pág. 1.031. SANZ RUBIALES da, cuenta de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de mayo de 1989, en la que se analiza un acuerdo impugnado por la vía del art. 65 y en el cual el tribunal no había acordado la suspensión solicitada en el primer trámite subsiguiente a la impugnación. Con posterioridad, la Sala acordó formar la pieza separada de la suspensión pero aplicando los criterios del art. 66 porque «omitido este pronunciamiento de la suspensión en su momento, ningún sentido tiene ahora acordar una nulidad de actuaciones que no serviría sino para lesionar el principio de economía procesal. Garantizado, por otra parte, el principio de contradicción, lo importante ahora es destacar que los intereses a ponderar para acordar o no la medida postulada por el general y el local —y no el particular del funcionario— y de ellos debe primar el primero representado por la defensa de la competencia de los órganos como elemento capital de la organización administrativa determinante, a su vez, de la medida de las potestades administrativas. Procede, por tanto, acordar la suspensión solicitada...» vide *El contencioso...* cit. nota 1.033.

²⁵ De ello es una buena muestra la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de Castilla y León de 7 de diciembre de 1989 (asunto, desalojos de Riaño). El requerimiento inicial formulado por el Delegado del Gobierno se hizo con la invocación expresa del art. 67 LB y por providencia de 1 de septiembre de 1987, la Sala acuerda seguir la tramitación por el 118 LJ. A pesar de ello, los trámites posteriores se evacuaron según los trámites del proceso ordinario.

VII. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE SUSPENSION

A. Régimen general

En la impugnación ex art. 65 LB no rigen reglas especiales en materia de suspensión de manera que es de aplicación la suspensión regulada en los arts. 122 y sgs. L.J. Lo confirma el art. 215 párrafo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento al decir que «el requerimiento o la impugnación a que se refiere este artículo no suspenderán por sí solos la efectividad del acto o acuerdo sin perjuicio de las reglas ordinarias que regulan la suspensión de la ejecución de aquellos en la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa».

La impugnación ex art. 66 LB sí contiene un régimen especial en materia de suspensión del acto o acuerdo local impugnado. Un régimen que es parecido al general (de los arts. 122 y sgs. LJ) pero que se diferencia de él en: a) desaparece la fórmula «daños de reparación imposible o difícil» y se sustituye por la de «integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado»; b) se decide «en el primer trámite subsiguiente», es decir, en la providencia que admita a trámite el recurso; c) no se exige caución suficiente, obligatoria en el régimen del art. 124 LJ y que aquí desaparece, pues no parece razonable que se exija lo mismo a un particular que a una Administración pública; d) se puede levantar la suspensión, en todo o en parte, en cualquier momento del proceso ²⁶.

La suspensión ex art. 67 LB participa de la naturaleza de la suspensión típicamente administrativa. Es potestativa («podrá...») pero debería haberse

²⁶ Véase el Auto de 3 de mayo de 1991 del Tribunal Supremo que confirma un auto de suspensión dictado en el marco del procedimiento del art. 66 LB y en el que se discutía el interés y la competencia del Estado en la conservación de las costas y de su zona de influencia. Por otro lado, el Tribunal Supremo ha dicho repetidamente que en la suspensión «no se exige más audiencia ni intervención que la del órgano judicial cuya decisión deberá ir precedida de una exposición razonada en la integridad y efectividad del interés afectado y es en un momento posterior cuando se prevé el trámite de audiencia (al discutirse) se procede o no a alzar la suspensión decretada». Véanse los Autos de 14 de diciembre de 1990, 22 de enero y 31 de julio de 1991. No hace falta subrayar que todo el asunto de la suspensión es una de las claves que habrá de ser objeto de un replanteamiento probablemente radical en la futura revisión del sistema contencioso. Ya no es posible encontrar un número de una revista especializada que no contenga algún trabajo sobre este tema. De especialísima importancia resultan los que se incluyen en el libro de GARCIA DE ENTERRIA, *Hacia una nueva ...* cit. así como «La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares: la recepción del principio del «fumus bonus iuris»» en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 69. Muy completo el libro de CHINCHILLA, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, 1991.

configurado con carácter obligatorio, supuesta la gravedad de la situación que trata de recomponer²⁷. Es requisito previo a su ejercicio el requerimiento al Presidente de la entidad sin que conste plazo alguno. La competencia la ostenta el Delegado del Gobierno y su eficacia dura hasta el pronunciamiento judicial que se produzca en el seno del proceso, que inevitablemente ha de trabarse en el plazo de diez días subsiguientes al acuerdo de suspensión.

B. En materia de urbanismo

Certeramente, a mi juicio, el Tribunal Constitucional ha respaldado lo que podríamos llamar las *vis expansiva* de los arts 65 y sgs LB en las sentencias de 11 y 22 de diciembre de 1988 al establecer la doctrina de que los citados preceptos suprimen toda potestad de suspender por parte de las autoridades administrativas (salvo la del art. 67) los actos locales como un componente de la garantía institucional de la autonomía local sin que pueda esgrimirse como argumento en contra de este criterio el hecho de que el TC haya defendido en otras ocasiones la prevalencia de lo específico (urbanismo) sobre lo genérico (administración local) pues tal criterio no tiene un valor absoluto, antes al contrario, cede en este caso ante el hecho de que el legislador del Estado ha querido asegurar un modelo de autonomía local en el que está expresamente excluida la referida facultad de suspensión, por lo que las leyes que aprueben las Comunidades autónomas no pueden imponer controles que, en la práctica, lleguen a desfigurar el modelo estatal o a vaciarlo de sentido o contenido. Y este criterio se recoge entre otros, en los Autos del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1988 y 13 de junio de 1990 así como en las Sentencias del mismo Tribunal de 24 de noviembre de 1989 y 3 de setiembre de 1990. Señala, por su parte, la sentencia (del Supremo) de 12 de junio de 1991 que «las Comunidades autónomas carecen de competencia para suspender los acuerdos de las corporaciones locales en materia de urbanismo por haberse suprimido su anterior potestad tras la promulgación de la ley 7/85, reservándose esta a los Tribunales en aplicación de sus artículos 65 y 66».

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991 ha modificado en parte su criterio al analizar la ley canaria de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza. En esta ley se prevé la suspensión por el Gobierno de aquella

²⁷ Es la tesis que mantiene SANZ RUBIALES en *El contencioso... cit.* págs. 726 y sgs. En contra y de acuerdo con lo defendido en el texto, GONZALEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo... cit.*, pág. 235.

Comunidad autónoma de actos de uso del suelo y de la edificación aun cuando estén amparados en licencias o autorizaciones otorgadas de acuerdo con su legislación específica. Tal suspensión tiene por objeto garantizar que no se interfieran actuaciones de la Comunidad autónoma como pueden ser la aprobación de un espacio protegido o de un plan especial. El Tribunal Constitucional razona que tal medida cautelar tiene naturaleza temporal y guarda similitud con otras figuras del ordenamiento estatal como la suspensión de licencias del art. 27 de la ley del Suelo o el art. 7 de la ley de Conservación de los espacios naturales y, además, que la suspensión de una medida amparada por una licencia municipal supone un nivel de intervención sobre la autonomía local notablemente inferior a las facultades de coordinación que prevé el art. 59 LB cuya constitucionalidad no puede hoy discutirse.

Como se ve, el TC, a la vista de la tensión ordenamiento general local-ordenamiento sectorial, ha optado por diversas soluciones. A mi juicio, los arts. 65 y sgs LB ofrecen cauces suficientes para hacer respetar la legalidad surgida de los órganos competentes de la Comunidad autónoma y no veo qué dificultad existe para defender con la mayor contundencia precisamente esa legalidad ante los órganos judiciales. No me cabe duda, pues, de la corrección general de la doctrina mantenida en las sentencias constitucionales de 1988, cuyos razonamientos valen no sólo en las relaciones legislación del Estado-legislación de las Comunidades autónomas sino también en las mismas relaciones legislación general del Estado-legislaciones sectoriales del propio Estado. La idea de la *función constitucional* de ciertas normas (en este caso, la LB), defendida por algún autor ²⁸ y a la que debería dotarse de contornos más precisos y seguros, es algo más que un criterio interpretativo: es un instrumento de primer orden para no volvernos locos.

²⁸ Y que consiste en introducir tal principio junto a los de jerarquía y competencia para explicar las relaciones entre los distintos tipos de leyes estatales. Precisamente la jerarquía de las normas se justificaría en la diferente «función constitucional» que la propia CE les atribuye. Véase, GOMEZ FERRER, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», en la *Revista de Administración Pública* número 113, págs. 7 y sgs.

