

La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación autonómica

Julio César Tejedor Bielsa

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA SUSPENSIÓN DE ACTOS LOCALES COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA: SITUACIÓN EN LA LEY DEL SUELO DE 1976. III. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL URBANÍSTICA Y DE RÉGIMEN LOCAL. IV. LA SUSPENSIÓN DE ACTOS LOCALES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA URBANÍSTICA. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. V. SUBROGACIÓN DE AUTORIDADES AUTONÓMICAS EN LA POTESTAD DE SUSPENSIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS DE LOS ALCALDES. VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Puede afirmarse que, hasta cierto punto, el desarrollo del Estado de las Autonomías, en un sentido amplio, ha estado marcado, quizá negativamente, por una idea de ruptura con el sistema anterior, en el cual existía una férrea centralización del poder.

Por ello, como a lo largo del presente trabajo intentaré poner de manifiesto, se han producido excesos en la aplicación de los nuevos principios constitucionales, cuyo alcance respecto de las entidades locales debiera modularse en sectores en los cuales entra en juego no sólo el interés de dichas Entidades Locales, sino también de los demás entes territoriales, intereses que, además, y esto no debe olvidarse, se encuentran protegidos constitucionalmente.

Y entre esos excesos debe mencionarse de modo destacado la nueva regulación de la subrogación en el ámbito urbanístico establecida en el nuevo Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992 que restringe de modo notable, al menos en principio, las facultades subrogatorias de las Comunidades Autónomas sobre las licencias urbanísticas otorgadas por las Entidades Locales.

Dicha restricción plantea serios problemas si atendemos a la normativa urbanística dictada por las Comunidades Autónomas, en la

cual, en general, se acogen los planteamientos de la legislación urbanística estatal anterior a la Ley 8/1990.

II. LA SUSPENSIÓN DE ACTOS LOCALES COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA: SITUACIÓN EN LA LEY DEL SUELO DE 1976

Uno de los sectores en los cuales la intervención administrativa adquiere mayor importancia económica y social es, sin duda alguna, el urbanístico.

La Constitución en su artículo 148.1.3 atribuyó a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en la materia. Por ello la legislación urbanística estatal, fundamentalmente el Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, pasó a ser aplicable únicamente por vía de supletoriedad en defecto de legislación urbanística autonómica.

Dicha situación, como más adelante diré, fue aceptada por las Comunidades Autónomas que se limitaron, en general, a precisar algunos aspectos de la regulación estatal que fue aceptada prácticamente en bloque. Y entre las previsiones que recogía la Ley del Suelo de 1976 deben destacarse a los efectos del presente trabajo las recogidas en el artículo 5.4 ¹, que establecía una cláusula subrogatoria del Estado en las competencias de los Entes locales cuando éstos no la ejercieren adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades, y en los artículos 186 y 187, que establecían, respectivamente, previsiones relativas a la suspensión y a la revocación de licencias.

¹ Tal precepto se explica por las graves insuficiencias de gestión de la gran mayoría de municipios, de pequeños municipios, existentes en nuestro país. En este sentido, FANLO LORAS en «La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿Está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?», publicado en la *Revista de Administración Pública*, n.º 111, 1986, página 223, precisaba, criticando la primera Sentencia del Tribunal Supremo que estimaba derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo, «...en términos absolutos, son muy escasos los Ayuntamientos que poseen unos servicios técnicos adecuados que garanticen la correcta aplicación de la gestión urbanística». Sin embargo, J. GONZÁLEZ PÉREZ, en *Comentarios a la Ley del Suelo*, sexta edición, ed. Civitas, Madrid, 1988, páginas 98 y ss., manifiesta su parecer contrario a la posibilidad de subrogación establecida por el citado precepto en virtud del principio constitucional de la autonomía local, si bien, analizando la legislación sectorial estatal y autonómica precisa que «... a pesar de las fórmulas solemnes con que se consagra la autonomía municipal, lo cierto es que el Estado y las Comunidades Autónomas, en ejercicio de las potestades en materia urbanística, pueden subrogarse en la competencia municipal en los supuestos previstos en las leyes».

En definitiva, las posibilidades de subrogación en la Ley del Suelo de 1976 eran amplísimas. En lo relativo a la disciplina urbanística ya no sólo sobre la base de la cláusula general del artículo 5.4 de la misma, sino específicamente, por lo dispuesto en los artículos 186 y 187, que podían considerarse atributivos de una verdadera competencia de control de la legalidad urbanística en favor de la Administración del Estado.

No obstante, la entrada en vigor de la Constitución y las primeras sentencias del Tribunal Constitucional que abordaron el tema de la autonomía local, supusieron una notable restricción de tales facultades de suspensión de actos locales por parte de órganos del Estado o las Comunidades Autónomas. Señaladamente, las Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero y 29 de abril de 1981 precisaron que tales potestades de suspensión en favor del Estado únicamente serían viables constitucionalmente cuando afectaren a su competencia y excedieren del límite de competencia propia de la Entidad local ².

El Tribunal Supremo, por su parte, y tras alguna vacilaciones, se pronunció a favor de la vigencia del artículo 186 de la Ley del Suelo de 1976 ³. Pero, como expondré, el Tribunal Constitucional resolvió la cuestión en sentido contrario, declarando inconstitucional la legislación autonómica que establecía el procedimiento de suspensión atribuyendo dicha facultad no sólo al Alcalde sino también, subsidiariamente, a un órgano de la Administración autonómica ⁴. Ello supuso el cambio de criterio del Tribunal Supremo iniciado con la Sentencia de 21 de febrero de 1986 (R. 1609) ⁵.

² Un breve resumen de la evolución de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el tema lo realiza el P^f. J. GONZÁLEZ PÉREZ, en *Comentarios a la Ley del Suelo*, 6ª edición, ed. Civitas, Madrid, 1993, páginas 1947 y ss.

³ Al respecto, puede verse el trabajo del P^f. FANLO «La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿Está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?», *cit.*

⁴ Deben destacarse en esta línea las Sentencias del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero, 213/1988, de 11 de noviembre, 259/1988, de 29 de diciembre, 148/1991, de 4 de julio y 46/1992, de 2 de abril.

⁵ Dicha Sentencia fue comentada por el P^f. FANLO LORAS en su trabajo «La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿Está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?», *cit.* En dicho trabajo, que concluye afirmando la necesidad de mantener la potestad de suspensión de licencias locales consideradas ilegales por la autoridad de tutela urbanística, se examina, a la luz de la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional y promulgada ya la Ley básica de Régimen Local, la Jurisprudencia sentada hasta el momento por el Tribunal Supremo, la ruptura de la misma en la Sentencia comentada y, brevemente, la posibilidad constitucional de la tutela suspensiva.

III. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL URBANÍSTICA Y DE RÉGIMEN LOCAL

La ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 (en adelante LBRL), inspirada en las Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero y 29 de abril de 1981 y dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, establece las bases del régimen jurídico de las Entidades locales y opta por un determinado modelo de control, que supone una determinada configuración de la autonomía local, que además, y según ha manifestado el Tribunal Constitucional, constituye una ampliación constitucionalmente legítima del mínimo establecido en la Constitución. Así, en su Sentencia 213/1988, de 11 de noviembre, dice el Tribunal Constitucional:

«Es cierto, ..., que este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía constitucional de la autonomía de las Corporaciones Locales (STC 4/1981 y otras posteriores). Pero hay que tener en cuenta que en estas declaraciones el Tribunal Constitucional no pretendía ni podía pretender la determinación concreta del contenido de la autonomía local, sino fijar los límites mínimos en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar el legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles, como hace la Ley de 1985. Ahora bien, ejercitada por el legislador estatal la opción en materia de suspensión de acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica también en sentido material por cuanto tiende a asegurar el nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional, sea cuál sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos» (Fundamento Jurídico Segundo).

El largo pasaje citado refleja a la perfección la doctrina sentada en esta cuestión por el Tribunal Constitucional, doctrina que llevó a cuestionar la constitucionalidad de numerosas leyes sectoriales autonómicas, especialmente aunque no únicamente, en materia urbanística.

Así, la LBRL elimina la posibilidad de que órganos de una Administración distinta de la municipal ejerzan sobre los actos de las Entidades locales, no ya controles de oportunidad, proscritos tras la entrada

en vigor de nuestra Constitución, sino controles de legalidad. Consecuentemente, sólo los Tribunales de lo Contencioso-administrativo pueden suspender o anular actos locales, salvo el supuesto excepcional del artículo 67.

Junto a ello, se establecen en el artículo 60 los requisitos y el procedimiento de subrogación de la Administración del Estado o de las de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias de Entes locales. La doctrina ha estudiado profundamente la alteración de los tradicionales mecanismos de control de las Entidades locales producida tras la entrada en vigor de la Constitución ⁶. Ya se ha iniciado en la doctrina una revisión del concepto de control. Así, la subrogación, que se viene estudiando como mecanismo de control, debiera hoy analizarse, a mi entender, como una garantía más de funcionamiento de la Administración establecida en favor de los ciudadanos ⁷.

La subrogación regulada en el artículo 60 de la LBRL intenta dar respuesta a aquellos supuestos en los cuales, siendo necesaria la inter-

⁶ Algunos trabajos sobre el tema de obligada consulta son los de el Pf. PAREJO ALFONSO «Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de Régimen Local», en *Revista Española de la Administración local y autonómica*, n.º 223, 1988, y «La autonomía local en la Constitución», en el *Tratado de derecho municipal*, vol. col. dirigido por el Pf. S. MUÑOZ MACHADO, vol. I, Madrid, 1989. También en el *Tratado de derecho municipal*, el capítulo del Pf. BERMEJO VERA «El control de las decisiones locales», vol. I, páginas 537 a 579. Igualmente de interés son «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales», de A. NIETO, en la *Revista de Administración Pública*, n.º 115, 1988, páginas 7 y ss, «El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales», de J. L. RIVERO YSERN, en *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al Pf. García de Enterría*, vol. IV, ed. Civitas, Madrid, 1991, y el más reciente de J. TORNOS MAS «La actividad de control sobre las Entidades locales», que constituye el capítulo cuarto del libro *Informe sobre el Gobierno local*, ed. MAP, Madrid, 1992, páginas 97 y ss.

⁷ En el mismo sentido el Pf. SÁNCHEZ MORÓN en *La autonomía local*, Madrid, 1990, página 221. En contra J. TORNOS MAS «La actividad de control sobre las Entidades locales», *cit.*, página 113, que afirma que «el sistema anterior de control, con la posibilidad de suspender los acuerdos ilegales, no funcionó tampoco nunca con el objetivo de proteger la situación de los administrados». Si tal afirmación es, indudablemente, cierta, debe ser matizada atendiendo, no sólo a los nuevos principios constitucionales de relación interadministrativa, sino, sobre todo, a la nueva posición que los derechos de los ciudadanos han alcanzado en nuestro Ordenamiento y al sistema de garantías establecido en torno a ellos. Sin embargo, ni siquiera la conceptualización del mecanismo subrogatorio previsto en el art. 60 de la LBRL como garantía de los derechos del ciudadano justifica una ruptura absoluta del principio de autonomía local establecido en la Constitución; por ello, la LBRL, al establecer la posibilidad de que una Administración se subrogase en el ejercicio de competencias de una Entidad local, previó igualmente un procedimiento adecuado para garantizar, hasta un límite constitucionalmente adecuado, dicho principio de autonomía.

vención de una Entidad local junto a la de otra Administración de ámbito superior para la adecuada satisfacción de un interés público, dicha Entidad local no realiza actuación alguna haciendo ineficaces o inútiles, o tal y como señala la Ley afectando al ejercicio de sus competencias por la Administración. En tal caso, y atendiendo ante todo a la necesaria defensa de los intereses públicos supralocales afectados por la inactividad de la Entidad local ⁸ y, en suma, a la necesidad y sentir social de un correcto ejercicio de las funciones públicas, la Ley, a través de cierto procedimiento, permite a la Administración de ámbito superior subrogarse en el ejercicio de las competencias de la Entidad local negligente.

Para ello, como argumenta el Pf. Parejo Alfonso ⁹, es precisa la concurrencia de algunos requisitos de orden material y otros de orden procedimental.

En cuanto a los primeros es necesario que la Entidad local esté obligada legalmente a actuar y exista cobertura legal o presupuestaria para ello, que no lo haya hecho infringiendo dicha obligación y que tal infracción haya afectado —negativamente se ha dicho por la doctrina ¹⁰— al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma. Debe resaltarse, a mi entender, la amplitud de la expresión usada por el texto legal; es preciso únicamente que la omisión de la actuación legalmente debida por la Entidad local «afecte» al ejercicio de sus competencias por la Administración estatal o autonómica. Esa afección no ha de ser necesariamente grave, ni tan siquiera, a mi entender, negativa, pues bastaría que se produjera un cierto condicionamiento del margen de maniobra que la Ley concede a la Administración estatal o autonómica para una mejor gestión de intereses públicos su-

⁸ El Pf. PAREJO ALFONSO, en «La autonomía local en la Constitución», *cit.*, página 94, señala en este sentido que «El fundamento es aquí, de nuevo, la estructura compleja de los intereses públicos en presencia, cuyo entrecruzamiento impide considerar la actitud de la Administración local como perteneciente exclusivamente al círculo de sus propios intereses y, por tanto, de su sola responsabilidad, actuable, en su caso, jurídica y políticamente por los ciudadanos».

En el mismo sentido precisa el Pf. BERMEJO VERA, en «El control de las decisiones locales», en *Tratado de Derecho Municipal, cit.*, página 575, que «nos encontramos ante un evidente supuesto de control de la actividad de las Corporaciones locales, si bien en este caso resulta más preciso hablar de control de la inactividad y, por consiguiente, de decisiones que, debiendo tomarse, no se toman».

⁹ En concreto, sigo la exposición de su trabajo «La autonomía local en la Constitución», *cit.*, páginas 94 y 95.

¹⁰ En tal sentido el trabajo del Pf. PAREJO «La autonomía local en la Constitución», en las páginas antes citadas.

pralocales para entender que la inactividad de la Entidad local «afecta» al ejercicio de aquéllas.

En cuanto al procedimiento para llevar a efecto la subrogación es trámite esencial la realización de un requerimiento por la Administración que pretende subrogarse a la Entidad local para que cumpla la obligación que la ley le impone. Transcurrido un plazo suficiente —lo que deberá estimarse en cada caso— que nunca será inferior a un mes sin que realice la entidad local la actuación que la ley le impone podrá la Administración requirente subrogarse en el ejercicio de la competencia local.

Como ya se ha apuntado a lo largo del presente trabajo el anterior Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 establecía, en su artículo 5.4, que los órganos urbanísticos de la correspondiente Comunidad Autónoma —así debía entenderse tras la Constitución— se subrogarían en las competencias de los Entes locales «cuando no la ejercieren adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades». Por su parte, los artículos 186 y 187 de dicho Texto atribuían competencia subsidiaria a los Gobernadores Civiles para suspender e incluso revocar licencias cuyo contenido constituya manifiestamente una infracción urbanística grave.

Sin embargo, tras la reforma de la legislación urbanística operada por la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, se ordenó al Gobierno la realización de un Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia urbanística, que, tras diversas vicisitudes que no viene al caso analizar aquí, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 30 de junio de 1992. En lo que nos interesa, desaparece de dicho Texto refundido la previsión que en el anterior recogía el artículo 5.4, así como, de acuerdo con la LBRL y la doctrina constitucional, la competencia que a los Gobernadores Civiles atribuían los artículos 186 y 187.

Una de las pocas referencias que a la posibilidad de subrogación de las Comunidades Autónomas en materia urbanística recoge el Texto refundido de 1992 aparece en el artículo 252 que establece que «en las actuaciones sin licencia u orden de ejecución, las medidas reguladas en esta sección serán acordadas por el órgano autonómico competente, si requerido el Ayuntamiento a estos efectos, no las adoptara en el plazo de un mes, a contar desde la recepción del requerimiento». Dicho precepto, de aplicación supletoria supone la traslación de lo establecido en los artículos 184 y 185 del Texto refundido de 1976, pero recogiendo la regulación de la subrogación establecida en el artículo 60 de la LBRL: Así, en lo relativo al requerimiento, plazo... En cuanto al carácter su-

pletorio de dicho precepto resulta cuando menos chocante, por cuanto que, en tanto restringe los requisitos ordinariamente exigidos por el artículo 60 de la LBRL, debiera tener carácter básico, ya que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la excepción a una regla básica ha de tener también carácter básico.

Sin embargo, los artículos 253 y 254 ¹¹ del Texto refundido de 1992, dedicados a la suspensión y revocación de licencias cuyo contenido constituya manifiestamente alguna infracción urbanística grave, atribuye dichas potestades al Alcalde y a la Corporación respectivamente, sin establecer nada acerca de la posibilidad de subrogación de órganos de la Administración autonómica.

IV. LA SUSPENSIÓN DE ACTOS LOCALES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA URBANÍSTICA. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Varias Comunidades Autónomas elaboraron, a la vista fundamentalmente de la legislación urbanística preconstitucional, sus propias normas urbanísticas que, a pesar de la competencia plena que les había sido atribuida en sus Estatutos al amparo del artículo 148.1.3 de la Constitución, se limitan en la mayoría de los casos a señalar especialidades respecto de la legislación estatal que, en virtud del principio de subsidiariedad continuó siendo de aplicación prácticamente de forma íntegra.

Así, en el periodo de tiempo que llega hasta 1985 Comunidades Autónomas como la catalana ¹², la madrileña ¹³ o la canaria ¹⁴ promulga-

¹¹ En virtud de la Disposición Final Única del Texto refundido de 1992 tienen carácter de legislación básica el apartado segundo del artículo 254 y el apartado tercero del artículo 253, de legislación de aplicación plena el apartado primero del artículo 254 y de aplicación supletoria los apartados primero, segundo y cuarto del artículo 253 y el apartado tercero del artículo 254.

¹² Ley (Cataluña) 3/1984, de 9 de enero, de medidas para la adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, refundida con otras en virtud de la Ley (Cataluña) 12/1990, de 5 de julio, mediante Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprobó el Texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

¹³ Ley (Madrid) 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística y, ya tras la Ley Básica de Régimen Local, la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid.

¹⁴ Ley (Canarias) 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza.

ron sus leyes urbanísticas. En ellas se recogen las potestades que en el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 correspondían al Gobernador Civil en materia de disciplina urbanística, obviamente atribuyendo la competencia al correspondiente órgano autonómico. En algunos casos, además, se reafirma la cláusula general subrogatoria establecida en el artículo 5.4 *in fine* del Texto refundido de 1976 ¹⁵.

Examinaré a continuación las provisiones contenidas en algunas normas autonómicas, así como los pronunciamientos que, en su caso, haya realizado el Tribunal Constitucional sobre las mismas:

a) Andalucía: Se prevé la posibilidad de subrogación de la Administración autonómica en el art. 2.3 del Decreto 194/1983, de 21 de septiembre, al establecer que «los órganos urbanísticos de la Junta de Andalucía fomentarán la acción de las Corporaciones Locales, cooperarán al ejercicio de la competencia que les confiere la legislación urbanística y local y se subrogarán en ella cuando no la ejercieren adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades».

b) Aragón: El art. 37 del Decreto 70/1992, de 28 de abril, traslada el modelo del art. 60 de la LBRL, al ámbito urbanístico y, en concreto, al ámbito de la gestión urbanística. Dicha traslación resulta, a mi entender, significativa desde el momento en que dicho Decreto parte de la base de considerar que «la atribución de competencias correspondientes a las potestades urbanísticas se ha hecho teniendo en cuenta la incidencia de otros sectores del Ordenamiento jurídico, destacadamente de la Legislación de Régimen Local. De esta manera, no se ha regulado el ejercicio de potestades contenidas en Leyes Urbanísticas que contradicen abiertamente contenidos de la autonomía local reconocidos en Leyes posteriores». No obstante, debe criticarse la aparente restricción que realiza dicho Decreto al ámbito de la gestión urbanística. A pesar de los términos de dicha disposición es preciso afirmar que el art. 60 de la LBRL será plenamente aplicable en cualquier ámbito de la actuación urbanística de las Entidades Locales de acuerdo con los principios y la doctrina constitucional.

c) Asturias: En el Preámbulo de la Ley asturiana 3/1987, de 8 de abril, se afirma que «al concurrir competencialmente diversas Administraciones en el contexto disciplinario, conviene precisar el modo y

¹⁵ Disponía dicho precepto que «Los Organos urbanísticos fomentarán la acción de las Corporaciones Locales, cooperarán al ejercicio de la competencia que les confiere la Ley de Régimen Local y se subrogarán en ella cuando no la ejercieren adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades».

forma de ejercer las facultades confluentes, por lo que, y de acuerdo con el principio de autonomía municipal, procede configurar las atribuciones de la Administración regional como subsidiarias de las que, en primer término, se confieren a los entes locales». En coherencia con lo afirmado en el Preámbulo varios preceptos establecen la posibilidad de subrogación de la Comunidad Autónoma. Así, los artículos 6, 7 y 14.

El art. 3 recoge el sistema de impugnación de la LBRL respecto de licencias ilegales.

d) Islas Baleares: La Ley balear 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística, que, según su breve Exposición de Motivos opta por una consideración crítica de la normativa legal vigente en materia urbanística, remite, en su artículo 64.2 al artículo 65 de la LBRL a los órganos urbanísticos competentes que tengan conocimiento de una licencia u orden de ejecución que constituya infracción urbanística grave. Se elimina así la posibilidad de que los órganos autonómicos actuasen con arreglo a lo dispuesto en el anterior Texto refundido de la Ley del Suelo. Sin embargo, resulta muy interesante el artículo 71 de la citada Ley balear que, para el ámbito de la disciplina urbanística, dispone que «cuando el Ayuntamiento competente por razón del territorio tuviera conocimiento de una infracción urbanística, de oficio, en virtud de denuncias de particulares o a través de cualquier Organismo Oficial y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 24 y no hubiera iniciado el oportuno expediente sancionador y, si procede, el de demolición o reconstrucción de lo indebidamente demolido, en el plazo de un mes a contar desde la denuncia o tuviera paralizado el expediente por plazo superior a los tres meses, el Consell Insular competente por razón del territorio se subrogará en la competencia para atender el asunto. En este caso, las autoridades locales deberán remitir al órgano subrogante el expediente con el informe en el plazo máximo de diez días».

e) Canarias: El tema de la suspensión de licencias urbanísticas y la posibilidad de subrogación en materia urbanística de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias de las Entidades locales aparece tratado en dos leyes de la Comunidad Autónoma canaria.

Por un lado, la Ley 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza. En la Exposición de Motivos de dicha Ley se señala que «en base a la experiencia de las transformaciones territoriales sufridas por las diferentes islas, el aspecto más directamente ligado a las agresiones ambientales es el constituido por la actividad edificatoria de carácter ilegal y abusivo en áreas que contienen varios ecosistemas, sobre recursos escasos como el suelo agrícola, sobre playas, áreas paisajísticas de alto valor, o incluso sobre el pa-

trimonio arquitectónico histórico... el propósito concreto de la presente Ley, no es otro que articular una serie de medidas de salvaguardia del medio ambiente y de los espacios naturales, sirviéndose de técnicas de carácter urbanístico que son las que en estos momentos se encuentran en el marco de las plenas competencias de la Comunidad Autónoma, pues de nada servirían las referencias legales genéricas anteriormente expresadas si la Comunidad Autónoma de Canarias no adopta en estos momentos medidas de signo cautelares y proteccionista que, sin perjuicio de ulteriores regulaciones de carácter más global, hagan frente a esta problemática». De acuerdo con ello se atribuyen ciertas competencias suspensivas de acuerdos locales al gobierno de Canarias, acerca de las cuales se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 148/1991 que declara la inconstitucionalidad de la última frase del párrafo segundo del artículo 2.1 de la Ley y precisa los términos en los que ha de ser interpretado el artículo 2.2 ¹⁶, lo cual puede suponer la admisión por el Tribunal Constitucional de la posible flexibilidad del modelo de control de las Entidades locales establecido en la LBRL.

Por otra parte, resulta de mayor interés para el tema aquí analizado la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de disciplina urbanística y territorial. En lo relativo a la suspensión y revisión de licencias que pudieran ser constitutivas de infracción urbanística grave o muy grave se establece expresamente, en los artículos 21 y siguientes, la posibilidad de que un órgano de la Comunidad Autónoma se subroge, tras el oportuno requerimiento, en el ejercicio de las competencias locales. Pese a que la Ley se remite en el artículo 21 a la normativa recogida en la Ley del Suelo de 1976, la regulación es, a mi entender, sustancialmente distinta, ya que, partiendo del reconocimiento como exclusivamente local de la competencia en la materia, sólo en el caso de que una Entidad local, debidamente requerida al efecto, incumpla las obligaciones legales que le son exigibles, podrá, a través del mecanismo subrogatorio, actuar la Comunidad Autónoma.

El artículo 47.2 establece, además, la posibilidad genérica de que la Comunidad Autónoma se subroge en el ejercicio de las competencias sancionatorias de las Entidades locales.

f) Cataluña: La ley 9 de enero de 1984 de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, que fue objeto de recurso

¹⁶ Un excelente estudio de la doctrina recogida en la Sentencia es el del P. F. A. FANLO LORAS «El control de los Entes locales, ¿Modelo cerrado? Reflexiones críticas a una dogmática consolidada», *Revista de Administración Pública*, n.º. 130, 1993. En dicho estudio se observa la quiebra de las expectativas abiertas por la Sentencia como consecuencia de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1992, de 2 de abril.

de inconstitucionalidad resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 213/1988, de 11 de noviembre, establecía una serie de controles de legalidad relativos a la aprobación del planeamiento de "desarrollo" que fueron declarados inconstitucionales. También fue objeto de impugnación el Decreto 146/1984, de 10 de abril, dictado en desarrollo de la citada Ley.

Más interesante para el tema que nos ocupa resulta el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística. Dicho Texto está redactado sobre la base del Texto refundido estatal de la Ley del Suelo de 1976. Así, como aquél, recoge, en el artículo 5.6, la cláusula antes establecida en el artículo 5.4 del Texto estatal, en virtud de la cual y respecto de la competencia local «la Generalidad ... se subrogará cuando no la ejercieren adecuadamente, o su cometido exceda de sus posibilidades, de acuerdo con la legislación de régimen local». Además, los artículos 257 y 258 recogen la regulación establecida en los artículos 186 y 187 de la Ley del Suelo de 1976.

g) Galicia: La Ley 11/1985, de 22 de agosto, pese a anunciar en su Exposición de Motivos que «en lo referente a la protección de la legalidad urbanística se adoptaron medidas tendentes a reforzar los mecanismos de control y los medios de ejecución forzosa de los actos dictados por los órganos administrativos en cumplimiento de sus funciones de intervención en la edificación y uso del suelo» poco se regula de forma innovadora. Únicamente se refieren a la de protección de la legalidad urbanística los artículos 48 a 54 en los cuales nada se dice acerca de la suspensión y revisión de licencias ilegales, por lo que resultará aplicable la legislación estatal. Sin embargo, entre las disposiciones generales del Título IV, en el artículo 56, se establece una cláusula general de subrogación en los siguientes términos: «Los órganos urbanísticos de la Xunta de Galicia podrán subrogarse, de oficio o a instancia de parte, en el ejercicio de las competencias atribuidas a los Ayuntamientos cuando hubiesen transcurrido los plazos previstos en cada caso para la decisión o actuación municipal sin que hubiese recaído resolución expresa». Con dicha cláusula se impone, frente al recogido en la regulación estatal, un criterio objetivo para determinar la posibilidad de subrogación.

h) Madrid: Es ésta una de las Comunidades Autónomas con problemas urbanísticos más acuciantes, como demuestra el hecho de que se promulgase una Ley especial relativa a urbanizaciones ilegales, la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales, que será analizada brevemente.

Pero la norma que más nos interesa es la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de medidas de disciplina urbanística. Dicha ley establecía en su ar-

título 26.3 la potestad de suspensión de licencias locales recogida en el artículo 186 de la Ley del Suelo de 1978, pero dicho precepto fue declarado inconstitucional mediante Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1992, de 2 de abril. Pero lo que más nos interesa es el hecho de que la citada Ley regula expresamente en sus artículos 28 y 29 la posibilidad de que un órgano autonómico se subroge o inicie por subrogación el procedimiento de revisión de las licencias locales, resolviendo él mismo y pudiendo adoptar la suspensión de la licencia u orden de ejecución si la Corporación Municipal no hubiese adoptado tales acuerdos. Y dicha regulación no fue declarada inconstitucional en la citada Sentencia. Luego, parece que no es constitucional la atribución como competencia propia a un órgano autonómico de las facultades para suspender y revisar actos locales, aunque sea por motivos de legalidad, pero sí, en cambio, es viable por vía subrogatoria.

Por otra parte, la Ley antes citada para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales recaba, en ámbitos territoriales que determina, para órganos autonómicos algunas de las competencias en materia de protección de la legalidad urbanística que, según la Ley de disciplina correspondían a los municipios, y reitera, en su artículo 6, la competencia de un órgano autonómico para suspender licencias y órdenes de ejecución ¹⁷.

i) Murcia: La Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de protección de la legalidad urbanística partiendo del carácter general de los perjuicios que se derivan de una situación generalizada de indisciplina urbanística, no establece, sin embargo posibilidad de subrogación alguna de la Comunidad Autónoma, ciñéndose en su regulación —fundamentalmente los artículos 34 y 40 de la Ley— a la regulación básica de la LBRL, a la cual se remite. Sorprende, tras la lectura de la Exposición de Motivos ¹⁸ lo limitado de los mecanismos de tutela de la legalidad urbanística que se establecen. La misma crítica es extensible a la Ley 5/1986, de 23 de mayo, que realiza la distribución de competencias en materia de urbanismo entre los órganos de la Comunidad Autónoma de Murcia.

¹⁷ Respecto a la distribución de competencias urbanísticas entre los órganos autonómicos puede consultarse el Decreto madrileño 69/1983, de 30 de junio, sobre distribución de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo entre los órganos de la Comunidad Autónoma.

¹⁸ En la que textualmente se afirma, entre otras cosas, que «una situación endémica de indisciplina urbanística, arroja resultados enormemente perjudiciales para el conjunto de la sociedad en la que se produce». ¿Cómo se justifica entonces que la Ley no establezca, dado el carácter general de los intereses en juego, al menos la posibilidad de que la Comunidad Autónoma se subroge en el ejercicio de las competencias locales?

j) Navarra: el artículo 34.2 de la Ley Foral Navarra 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio establece como único medio de reacción del Gobierno de Navarra la impugnación de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades locales de Navarra, sistema similar al establecido en la LBRL.

En suma, en la mayoría de las Comunidades Autónomas estudiadas existe una regulación que permite la suspensión y aun la revocación de licencias u órdenes de ejecución dictadas por los municipios a través de mecanismos subrogatorios, e incluso, en algunas, se ha incorporado a su propio ordenamiento la regulación del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1978, que, aparentemente, se sigue manteniendo ¹⁹. Otras Comunidades se remiten a la LBRL.

V. SUBROGACIÓN DE AUTORIDADES AUTONÓMICAS EN LA POTESTAD DE SUSPENSIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS DE LOS ALCALDES

El nuevo sistema de control inspirado por el principio constitucional de autonomía local, impide el establecimiento en normas autonómicas de potestades de suspensión de actos locales de órganos de la Administración autonómica. Ello es consecuencia del amplísimo ámbito que en la interpretación del Tribunal Constitucional tiene la regulación básica de la LBRL. Consecuencia de dicha interpretación es el establecimiento de un sistema excesivamente rígido que, en muchas ocasiones y señaladamente en el ámbito urbanístico, va a impedir un adecuado ejercicio de las competencias en la materia. Además, una restricción extrema del sistema de controles sobre la actuación local ²⁰ en sectores en los que se produce una clara concurrencia de intereses y, en consecuencia, competencial, podría suponer, en un intento por eludir la rígida regulación de la LBRL, una restricción de las competencias materiales atribuidas a las Entidades locales, lo cual quedaría nue-

¹⁹ Aparentemente, porque tal regulación ha resultado desplazada por la LBRL y, en su caso, por la nueva legislación urbanística estatal.

²⁰ De la cual, sin duda, una de las causas es la reacción frente a la situación anterior a la Constitución, como ya ha apuntado el Pf. PAREJO en «La autonomía local en la Constitución», *cit.*, páginas 77 y ss.

vamente sujeto a un juicio de constitucionalidad, idea ya apuntada por la doctrina ²¹ y el propio Tribunal Constitucional ²².

Precisamente esto último, la concurrencia de varios entes que ostentan y ejercen sus competencias sobre la actividad urbanística, proporciona una posible solución a la problemática planteada por la LBRL con el alcance que la interpreta el Tribunal Constitucional. Ha señalado la doctrina cómo en el ámbito urbanístico se manifiesta con toda claridad un fenómeno de concurrencia competencial plenamente justificada por la presencia de intereses que exceden, ampliamente, del ámbito local ²³. Ello justificaría *per se* la intervención de las Administraciones Públicas gestoras de tales intereses públicos cuando estimasen que un acto local pudiera ser contrario a la legis-

²¹ Así, el Pf. A. NIETO, en «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales», en la *Revista de Administración Pública*, n.º 115, 1988, página 9 señala que «a despecho de las rotundas declaraciones constitucionales y legales básicas del Estado, la autonomía local se está reduciendo prácticamente a cero, desde el momento en que las Comunidades Autónomas están vaciando a los Entes Locales de casi todas sus competencias, que asumen ávidamente las propias Comunidades».

²² Al menos en su Sentencia 148/1991, de 4 de julio, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 3/1985, de 29 de julio, del Parlamento de Canarias, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, ante la alegación del Letrado Jefe de los Servicios Jurídicos de la Administración de Canarias de que «la técnica de suspensión establecida por la Ley autonómica implica un puro control de legalidad que se encuentra justificado por la magnitud supralocal de los intereses en juego, y que va menos lejos de lo que válidamente se podría haber regulado, confiriendo directamente a la Administración urbanística superior la potestad de otorgar las licencias, o de revocar sin más trámite las licencias concedidas por los Municipios, o de emitir un previo informe preceptivo», afirma, en el Fundamento Jurídico 4, «hay que dar, pues, parcialmente la razón en este punto al Abogado del Estado, y negar de plano que las alternativas que menciona el Abogado del Ejecutivo regional sean menos incisivas para el ámbito confiado a la gestión de las entidades locales, sin que sea preciso pronunciarse ahora acerca de la adecuación constitucional del sometimiento de las licencias urbanísticas a un previo informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, o de la directa asunción por ésta de la potestad de adjudicarlas».

²³ Por ejemplo, los Pfs. GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, en *Lecciones de Derecho urbanístico*, segunda edición, ed. Civitas, Madrid, 1981, páginas 122 y ss. donde analizan la articulación de las competencias compartidas entre las Comunidades Autónomas y los Municipios. En el mismo sentido, el Pf. FANLO LORAS afirma en «La dismisión de las medidas de protección...», *cit*, página 221, que «Los principios que justifican la existencia de esta actividad de tutela de la legalidad urbanística local tienen su fundamento en la consideración del urbanismo como una función pública que afecta a los intereses generales de la comunidad. Una correcta concepción de ésta exige una ordenación global del territorio. Desde el punto de vista de la distribución de competencias en esta materia, ello se traduce en un sistema de competencias concurrentes entre los municipios y el Estado, ahora sustituido por las Comunidades Autónomas».

lación en la materia. No es posible la atribución directa de una potestad de suspensión de actos locales en favor de un órgano de otra Administración ²⁴. Pero, por contra, puede resultar viable el señalamiento de una competencia en tal sentido por subrogación sobre la base de la propia regulación establecida en el artículo 60 de la LBRL ²⁵.

¿Es posible, en consecuencia, a la vista de la regulación de la LBRL y la nueva legislación urbanística estatal, que los órganos autonómicos suspendan licencias urbanísticas o las revoquen en los casos en los que los órganos competentes de las Entidades locales estén obligados a hacerlo y no lo hagan? A mi entender, y de acuerdo con el régimen básico de la subrogación establecido en el artículo 60 de la LBRL, sí. Lo que ocurre es que a los requisitos exigidos en el anterior Texto refundido de la Ley del Suelo deben añadirse los establecidos, tanto de carácter formal como material, por la legislación básica de régimen local.

Ya he analizado los requisitos exigidos con carácter general por la legislación básica de régimen local ¿Cabe estimar su posible concurrencia en el supuesto que nos planteamos?

En lo relativo a los requisitos de carácter material, los términos de la legislación urbanística en vigor hacen indudable que las Entidades locales deben controlar la adecuación de toda actividad de uso del suelo o edificación a la licencia otorgada al efecto, así como, en tanto Administración Pública otorgar dichas licencias con arreglo a la Ley y al resto del Ordenamiento jurídico. Así, prescindiendo de los supuestos de obras de edificación sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones, ya se encuentren en curso de ejecución o terminadas, en los que el propio Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 admite la actuación de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, el artículo 253 de dicha norma establece, en términos rotundos, que el Alcalde «dispondrá» la suspensión de los efectos de las licencias u órdenes de

²⁴ Y, ciertamente, la Ley básica de Régimen Local ninguna competencia de control reconoce, sino únicamente legitimación de ciertos Entes en ciertas condiciones y a través de diferentes procedimientos para impugnar en sede jurisdiccional actos de las Entidades Locales.

²⁵ Dicho precepto establece que «cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordar su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local».

ejecución, y la consiguiente paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave. Incluso, el artículo 254 obliga a la Corporación a revisar las licencias u órdenes de ejecución en las mismas circunstancias anteriores, si bien en este supuesto cabe aceptar que la autonomía constitucionalmente garantizada, así como la inexistencia de urgencia en la necesidad de actuación administrativa, impiden la subrogación de otra Administración en el procedimiento de revisión. Pero, respecto del artículo 253, es indudable que establece una obligación para el Alcalde que sirve de base, en caso de ser incumplida, para la iniciación del procedimiento del artículo 60 de la LBRL. Por otra parte, la exigencia de cobertura económica legal o presupuestaria queda cubierta por cuanto serán los servicios técnicos y de inspección del Ayuntamiento respectivo los que tramitarán el expediente administrativo oportuno que será resuelto por un órgano obligatorio de todo municipio, el Alcalde.

A la vista de lo anterior, la atención debe trasladarse a la exigencia de la LBRL de que la omisión por la Administración municipal de la actuación legalmente debida «afecte» al ejercicio de las competencias de la Administración del Estado o de la Administración autonómica. Sin perjuicio de reconocer la virtualidad del precepto respecto de ambas Administraciones, obviamente dentro de sus ámbitos competenciales, el supuesto más frecuente será aquél en que resulte afectado el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma; así, sectores como el medio ambiente, el urbanismo o la ordenación del territorio poseen una evidente dimensión supralocal que, en la mayoría de los casos, resultará lesionada por la autorización de usos del suelo contrarios a textos normativos, legales o reglamentarios —y entre ellos evidentemente los planes urbanísticos, cuya evolución futura puede quedar negativamente vinculada a la existencia de usos del suelo ilegalmente autorizados—.

En cuanto al procedimiento de subrogación será aplicable el establecido a tal efecto en la LBRL. No creo posible, dada la rotundidad de los términos de la legislación básica estatal, que en uso de su competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo las Comunidades Autónomas puedan establecer, entre el requerimiento efectuado a la Entidad local y la intervención de la Administración requirente por vía subrogatoria, un plazo inferior al de un mes establecido en el artículo 60 de la LBRL. Así, el margen de maniobra que resta al legislador sectorial autonómico para la adaptación de la regulación básica a las peculiaridades de cada sector material concreto resulta en esta materia enormemente limitado. La principal objeción que puede hacerse al régimen del artículo 60 de la LBRL se refiere, precisamente, a la ampli-

tud del plazo mínimo que obligatoriamente ha de transcurrir entre el requerimiento a la Entidad local y la actividad de la Administración requerente. Y ello porque en el supuesto de licencias cuyo contenido constituya manifiestamente una infracción urbanística grave, establecer un plazo mínimo de un mes —cuyo momento inicial de cómputo no fija el precepto— sin que la Administración municipal requerida adopte medida alguna para que, subrogándose, pueda actuar la Administración requirente convertirá, en los más de los casos y a la vista de la práctica diaria, en ineficaces las medidas que pudieran adoptarse.

Resulta evidente la potencialidad práctica que posee el mecanismo subrogatorio en orden a una efectiva protección de la legalidad urbanística ²⁶. La práctica pasada, apoyada en otros fundamentos teóricos, lo demuestra. Otra cuestión es la relativa al procedimiento, cuyo régimen general, como he dicho, resulta difícilmente modificable dada la detallada regulación establecida en la LBRL.

La afirmación de la posibilidad de suspensión por subrogación por parte de la Administración autonómica competente de actos locales resulta aún más justificada en aquellas Comunidades, por ejemplo la catalana, en las cuales, además de regir la legislación básica del Estado en materia de régimen local, su legislación urbanística propia establece con carácter general dicha mecanismo subrogatorio tal y como ocurría, según expliqué, en el artículo 5.4 del anterior Texto refundido de la Ley del Suelo.

La LBRL, como ha señalado el Tribunal Constitucional en repetidas ocasiones, ha eliminado los controles gubernativos de legalidad sobre la actividad de las Entidades locales. Pero, por las razones expuestas, debe realizarse una lectura lo más restrictiva posible de dicha doctrina, así como de la LBRL. En el supuesto del artículo 253 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 lo relevante no es ya el control de un acto local que pudiera ser constitutivo de infracción urbanística grave. Tal circunstancia es el presupuesto objetivo —manifiesto, dice la Ley— de una obligación impuesta a un órgano de las Entidades locales. La subrogación es posible, en las circunstancias antes expuestas, cuando la Entidad local debiendo actuar no actúa. Y que en el supuesto que nos ocupa sea necesario que la Administración subrogante para verificar la concurrencia de los presupuestos de la obligación legalmente exigida a la Entidad local deba realizar cierto análisis de legalidad de un acto local previo no es óbice para que sea posible dicha actuación

²⁶ Tan evidente como resulta la actuación por subrogación de la Administración autonómica en el otorgamiento de licencias urbanísticas.

por subrogación. De no entenderlo así, el mecanismo previsto en el artículo 60 de la LBRL carecería de toda virtualidad práctica.

Es más, si, a mi entender, y como resulta evidente a la vista del Derecho comparado, puede justificarse dogmáticamente la existencia de controles gubernativos de legalidad sobre la actividad de las Entidades locales, dicho control resulta aún más justificado cuando la causa de la intervención de otra Administración es la inactividad de la Administración local competente para actuar. Y ello porque los intereses públicos deben ser protegidos y debe realizarse la actividad tendente a lograr dicha protección y, en consecuencia, preverse los mecanismos de actuación precisos para lograr tal fin, impidiendo que la actitud negligente u omisiva, o, simplemente, la incapacidad de gestión o la falta de medios, impida lograr un correcto ejercicio de los intereses públicos.

VI. CONCLUSIÓN

No creo que la nueva regulación del sistema de control de las Entidades Locales, que ha supuesto la completa remisión a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sea adecuada para una correcta protección de los intereses sectoriales. Los diversos intereses sectoriales, que son el verdadero objeto de la preocupación del ciudadano han quedado subordinados, como consecuencia de la labor del legislador estatal y del Tribunal Constitucional, a un principio organizativo, bien es cierto que del más alto rango.

En lo que respecta a la protección de la legalidad urbanística, y si tenemos en cuenta que más de las tres cuartas partes de los municipios existentes en España son pequeños núcleos de población, negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de subrogarse en las competencias de dichos Entes Locales, incluso de suspender las licencias manifiestamente ilegales, resulta disfuncional²⁷. Si la subrogación prevista expresamente en el artículo 252 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, relativa a los supuestos de obras en curso o ejecutadas sin licencia o excediendo los términos de la concedida, resulta plenamente justificada desde un punto de vista urbanístico por la necesaria adecuación de toda obra al planeamiento en vigor, tal justificación es plenamente aplicable, y ello justificaría la posibilidad de subrogación, a los supuestos en los que, realizándose las obras al

²⁷ El Pf. PAREJO ALFONSO en «La autonomía local en la Constitución», *cit.*, página, 79 califica como falsa la «idea de una incompatibilidad constitucional de principio entre dicha autonomía local y la previsión y aplicación de técnicas de control gubernativo».

amparo de licencia, constituye ésta manifiestamente una infracción urbanística grave.

Es cierto que el contenido constitucional de la autonomía local debe tenerse muy en cuenta a la hora de establecer mecanismos de control sobre las Entidades locales, pero también es cierto que la propia Constitución recoge otros intereses y objetivos que vinculan a todas las Administraciones públicas —por ejemplo, entre los principios rectores de la política social y económica los artículos 43 y 47—, así como que, en muchos sectores, y paradigmáticamente en el urbanístico, concurren en la actividad ejecutiva con las Entidades locales otras Administraciones, en concreto, las autonómicas —en virtud del artículo 148.1.3 de la Constitución—²⁸. Por ello, la extensión indiscriminada a todos los sectores de la actuación administrativa del régimen de control establecido por la LBRL carece, a mi entender, de justificación, máxime cuando nos enfrentamos a un sector como el urbanístico sobre el cual todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva a nivel legislativo, reglamentario y ejecutivo²⁹.

²⁸ Incluso, como agudamente señala el Pf. PAREJO en «La autonomía local en la Constitución», *cit.*, página 81, «en la propia Constitución parece estar implícita (justamente en la previsión en el apartado 2.º del art. 149.1, de funciones de la Administración del Estado sobre las Corporaciones del Estado, cuya transferencia a las Comunidades Autónomas cabe autorizar a la legislación de régimen local) la aceptación de relaciones interadministrativas de control y, por tanto, de la compatibilidad de este último con la autonomía local garantizada».

En parecidos términos, el Pf. FANLO LORAS, en «La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿Está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?», *cit.*, páginas 222 y 223, afirma que «defender la inconstitucionalidad de la potestad de suspensión de las licencias de obras ilegales supone ... olvidar que si la Constitución reconoce el principio de autonomía de las entidades locales, también reconoce otros valores como la defensa del medio ambiente (art. 45), la protección de los bienes que integran el patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46); en definitiva, la «utilización del suelo de acuerdo con el interés general» (art. 47), valores éstos con los que la autonomía debe armonizarse».

²⁹ Así se ha reconocido por la Jurisprudencia, ya que como señala el Magistrado J. DELGADO BARRIO en su reciente libro *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, ed. Civitas, Madrid, 1993, página 70 y ss., «ocurre que esa ordenación del territorio municipal, que se integra en el territorio de la Comunidad Autónoma puede afectar a intereses supralocales, obstaculizando propósitos o decisiones de aquélla y, desde luego, la autonomía local no se garantiza por la Constitución para incidir negativamente en intereses supralocales —Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero—, pues “en la relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último” —Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre—». Dicha doctrina, referida al planeamiento urbanístico, puede extenderse a la disciplina, en algunos aspectos de la cual tienen competencia directa las Comunidades Autónomas, a las cuales interesa en cualquier caso la correcta aplicación de los instrumentos de ordenación por ella aprobados.

Extremar, como se ha hecho, la garantía institucional en que la autonomía local consiste puede llevar a un intento de los Entes competentes de vaciar las competencias de los Entes locales, dejando reducido el listado de la LBRL a un enunciado puramente formal, posibilidad ésta no rechazada —ni admitida— pero sí tenida en cuenta por el Tribunal Constitucional ³⁰.

³⁰ Señaladamente en su Sentencia 148/1991, de 4 de julio, en la cual se afirma, en relación con la potestad autonómica de suspensión de actos locales establecida en el artículo 2.2 de la Ley (Canarias) 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza, que fue declarado constitucional en la interpretación realizada por el Tribunal, que «hay que dar, pues, parcialmente la razón en este punto al Abogado del Estado, y negar de plano que las alternativas que menciona el Abogado del Ejecutivo regional sean menos incisivas para el ámbito confiado a la gestión de las entidades locales, sin que sea preciso pronunciarse ahora acerca de la adecuación constitucional del sometimiento de las licencias urbanísticas a un previo informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, o de la directa asunción por ésta de la potestad de adjudicarlas» (Fundamento Jurídico cuarto), pasaje al que ya hice alusión anteriormente.

II. Sección Crónicas

