

Autonomía local y control

Teodosio González del Teso
Profesor Asociado de Derecho Administrativo
Antonio Calonge Velázquez
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 A LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL DE 1985. 1. Reacción inicial: ruptura con el pasado. 2. Posición de la doctrina. 3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 4. Competencias propias y delegadas. II. EL CONTROL EN LA LRRL. 1. Planteamiento general. 2. Carácter del modelo legal. 3. El modelo de controles en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 4. Modalidades de control. 4.1. Disolución de órganos. 4.2. Sustitución funcional. 4.3. Impugnación de actos y acuerdos locales. 4.3.1. Justificación del régimen legal. 4.3.2. Deber de comunicar actos y acuerdos a la Administración estatal y autonómica. 4.3.3. Legitimación estatal y autonómica para impugnar actos y acuerdos locales. 4.3.4. Procedimiento. 4.3.5 Singularidad del conflicto por atentado grave al interés general de España. III. CONSIDERACIONES FINALES.

I. DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 A LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL DE 1985

1. Reacción inicial: ruptura con el pasado

El estado en que se encontraban los Entes locales cuando comenzó la gestación del texto constitucional presentaba un cuadro de múltiples carencias y generalizado deterioro. Su salud estaba, pues, seriamente debilitada, al estar privados de la más mínima capacidad de autodeterminación real en lo orgánico, funcional, competencial y financiero. El férreo control político que ejercía el poder central los convertía *de facto* en una pieza más de la Administración periférica del Estado.

El repudio a esta herencia, que era un sentimiento general de cuantos obtuvieron la representación popular en las elecciones generales de 15 de junio de 1977, no podía dejar de hacerse patente en el nuevo orden constitucional, de modo que, para romper y superar el régimen local imperante en el sistema político que le precede, la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) establece un modelo de organización territorial para el Estado en el que éste aparece estructurado en «municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan», instancias todas a las que reconoce «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE).

La parquedad del tratamiento de la Administración Local, que la CE realiza en el Capítulo II de su Título VIII, contrasta con su reiteración del principio de autonomía, al que de una u otra forma aluden todos los preceptos que integran el referido capítulo. Esta circunstancia, unida a la ambigüedad del término, a la diversidad de acepciones y a la ausencia de elaboraciones dogmáticas propias, ocasionó inicialmente como resultado una notable incertidumbre acerca del alcance normativo que pudiera tener el reconocimiento constitucional de la autonomía local, aunque bien pronto nuestra mejor doctrina asumió el empeño de desentrañar los orígenes y el significado que para el ordenamiento entero tenía la autonomía local ¹.

Sea por las circunstancias mencionadas o por el impulso político de romper con el régimen anterior y sus instituciones, lo cierto es que en los primeros años de andadura constitucional tomó cuerpo un entendimiento de la autonomía local con unos caracteres radicalmente opuestos a los vigentes cuando la Constitución se promulga. Si la existencia de múltiples controles administrativos sobre los órganos y actos de las Entidades locales era la nota que caracterizaba entonces el régimen local, aquéllos debían desaparecer por incompatibles con la autonomía local ². A partir de estas convicciones se inicia un proceso de demolición escalonada del conjunto de tutelas y controles que sostenían el sistema de relaciones entre la Administración del Estado y la Administración Local, dirigido a situar en los Tribunales la solución a cualquier conflicto que entre una y otra pudieran surgir.

El proceso de renovación y ajuste del régimen local a las exigencias que el reconocimiento constitucional de la autonomía local conlleva, en lo que a controles de ésta se refiere, lo integra una cadena de normas de la que el Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, constituye su primer eslabón ³.

¹ L. PAREJO ALFONSO, *Garantía Institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981; A. EMBID IRUJO, «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *REDA*, nº 30, 1981; R. MARTÍN MATEO, «La garantía constitucional de las autonomías locales», *REVL* nº 208, 1980 y «La autonomía local y el sistema normativo español», *RAP* nº 94, 1981; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1982, p. 182 y ss.; F. SOSA WAGNER, «La autonomía local», *REALA*, nº 239-240 (1988) y 241 (1989).

² A esta forma de entender el principio de autonomía local aluden S. MUÑOZ MACHADO, *ibidem*, p. 182 y L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona 1988, p. 151.

³ Antes de ser promulgada esta norma, el Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, sobre estructura y funciones de la Dirección General de Administración Local, había suprimido, en su Disposición Final Primera, el Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones locales.

Autorizado por la Ley 47/1978, de 7 de octubre, el Gobierno llevó a cabo una primera limpieza al dejar sin efecto con esta disposición toda una serie de procedimientos de fiscalización sobre la actividad local. Una vuelta de tuerca en el mismo sentido la da el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, que además de dejar sin efecto diversos procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que sobre las Corporaciones locales venía ejerciendo la Administración del Estado, sólo permite a ésta suspender los actos y acuerdos de aquéllas cuando, de forma simultánea, afectaran directamente a competencias del Estado y constituyeran infracción de la Ley. El último empujón en la dirección emprendida corre a cargo de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, al tiempo que traduce al plano legislativo la doctrina que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de dictar sobre la autonomía local. La novedad más significativa de esta Ley reside en que la impugnación del acto o acuerdo local producía automáticamente su suspensión, que el Tribunal debía, no obstante, ratificar o levantar en plazo no superior a treinta días.

2. Posición de la doctrina

La reacción contra el sistema de controles existente que de forma sumaria se acaba de exponer, no sólo contó con el impulso de la clase política, sino también con el apoyo de algunos autores⁴. En el plano doctrinal, empero, era y sigue siendo absolutamente generalizada la idea de que autonomía local y control no son conceptos incompatibles⁵. Y aunque hay quienes consideran que es el control judicial el que mejor se adecúa a los principios constitucionales, la mayoría entiende que, sin perjuicio de la obligatoria existencia de aquél, puede y debe existir un control administrativo⁶. La compatibilidad entre autonomía y control gubernativo cuenta, asimismo, con el aval de los países de nuestro entorno cultural, en cuyos

⁴ Es el caso de F. SOSA WAGNER, «El control político de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», *DA*, nº 182 (1979), pp. 149 y ss.; R. BOCANEGRA SIERRA, «Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales», *DA*, nº 182 (1979), pp. 367 y ss. y L. TOLÍVAR ALAS, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1981.

⁵ Una justificada defensa de los controles gubernativos puede encontrarse en L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, pp.223 y ss.; del mismo autor *Derecho Básico...*, cit., pp. 153-154 y S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., pp. 236 y ss.

⁶ Un resumen de las posiciones doctrinales favorables a uno y otro tipo de control puede encontrarse en I. SANZ RUBIALES, *El contencioso interadministrativo (Litigios entre Administraciones Públicas Territoriales)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 62 y ss. y A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 316 (nota 153).

ordenamientos es normal y con normalidad se acepta por su doctrina, la existencia de controles administrativos⁷.

Como ha escrito con acierto FANLO, «una cosa es que la existencia de controles haya sido una constante histórica en el sistema de relaciones Estado-Corporaciones locales y otra bien distinta que el modelo actual deba ser ese mismo del pasado, caracterizado (...) por la posición de subordinación de la Administración Local a la del Estado»⁸.

Los argumentos más sólidos para justificar los controles administrativos los ha resumido MUÑOZ MACHADO⁹:

1. Dado que la autonomía lo es para la gestión de los respectivos intereses y el ámbito de éstos lo delimita la Ley, es preciso asegurar que el autogobierno se ejerce dentro de su ámbito, lo que sólo es posible mediante el control de una autoridad superior.
2. Si las competencias locales son aplicativas de leyes dictadas por poderes superiores, es lógico que éstos se reserven facultades de vigilancia, no ya para comprobar cómo se ejecutan sus normas, sino para asegurar también que esta ejecución no agrave la igualdad básica de los derechos de los ciudadanos.
3. Residenciar el control en la jurisdicción contencioso-administrativa exclusivamente no evita las extralimitaciones del autogobierno local ni las lesiones al principio de igualdad que eventualmente se produzcan, al actuar aquélla por muestreo y serle ajena la función de vigilancia permanente de la actividad local.
4. Aunque los actos locales sean tan ejecutivos como los estatales o los autonómicos, si éstos no prevalecen sobre aquéllos, los intereses generales y comunitarios, a pesar de ser superiores a los locales, serían de peor condición que estos últimos.
5. Finalmente, aun cuando la CE nada dice acerca de los controles sobre la actividad local, al permitir un control directo del Estado sobre las Comunidades Autónomas (arts. 153, 155, etc.), implícitamente admite el control sobre los Entes locales, pues entender lo contrario supondría hacer de mejor condición el autogobierno local que el autonómico.

⁷ Vid. L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Básico...*, cit., pp. 219, 245, 271-274 y 285-290.

⁸ A. FANLO LORAS, *ibidem*.

⁹ *Derecho Público...*, cit., pp. 236-239.

Evidentemente, el control de la actividad local que lleven a cabo las Administraciones superiores estará siempre y, por último, sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, por exigirlo así el artículo 106.1 de la CE.

3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Si el inicial entendimiento de la autonomía local se dejaría sentir en el sistema de relaciones interadministrativas que habría de establecer más tarde la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, LRRL), no menor influencia se ha de reconocer a la jurisprudencia constitucional que tuvo a la vista el legislador estatal básico.

La STC 4/1981, de 2 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra diversos preceptos del texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, constituye la primera ocasión que se le brinda al Tribunal para aclarar la viabilidad de controles a la autonomía local, desde el punto de vista constitucional. En su FJ 3.º deja claro, en primer lugar, que *«la autonomía hace referencia a un poder limitado(...), autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución»*.

A esta declaración de principios, de por sí suficiente para no entender la autonomía local como un poder exento de controles, le siguen otras afirmaciones más elocuentes: *«Y debe hacerse notar que la misma (la CE) contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (art. 148.1, 2.º)*.

Sentado que la autonomía local alude a un poder u ordenamiento limitado y que el Estado, en sentido estricto, debe ostentar una posición de superioridad, por si quedaran dudas, el Tribunal Constitucional concluye: *«Posición de superioridad que permite afirmar —como admiten expresa-*

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

Un paso más en la línea clarificadora de los controles administrativos incompatibles con el principio de autonomía local lo aporta la STC 14/1981, de 29 de abril, dictada a propósito de la cuestión de inconstitucionalidad promovida sobre una previsión de la Ley de Régimen Local de 1955, que contemplaba la facultad del Gobernador Civil de suspender acuerdos locales e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. De acuerdo con este pronunciamiento, *«La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional. (...); la excepción que a la ejecutoriedad de los actos locales supone la suspensión, deja en manos de la autoridad gubernativa un medio excesivamente restrictivo de la actuación local en la gestión de sus propios intereses. Por el contrario, la suspensión en cuanto sirva a la defensa de competencias de la Administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal o se afecte materia que corresponde a aquella Administración no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites».*

Nuestro interés por recordar citas jurisprudenciales ya tópicas no acaba con las expuestas. En el FJ 10.º de la STC 4/1981, donde se analizan diver-

Los mecanismos de control sobre los órganos de los Entes locales, el alto Tribunal, después de reproducir los artículos 140 y 141.2 CE proclama *«la inconstitucionalidad de cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de estas Corporaciones —o la disolución de la propia Corporación— por razón de la gestión inadecuada de los intereses peculiares de la Provincia o Municipio. En cambio, la autonomía no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la Entidad, por lo que en estos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de forma expresa en la Constitución —artículo 155— en relación a las Comunidades Autónomas»*. De este modo, ante la facultad del Gobierno para disolver Ayuntamientos y Diputaciones provinciales *«cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad local»*, prevista en el artículo 422.1 de la Ley de Régimen Local de 1955, declarará que dicha facultad no se opone a la CE en el primer supuesto (gestión gravemente dañosa para los intereses generales) y sí, en cambio, en el segundo (cuando los intereses perjudicados por la gestión gravemente dañosa son los de la propia Entidad local).

Asimismo y por iguales consideraciones, frente a la potestad gubernativa de suspensión y destitución contenida en el artículo 421 de la última Ley citada, el Tribunal considera conforme a la Constitución la potestad de suspender en el ejercicio de sus funciones a los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales por motivos graves de orden público y, en cambio, esa misma facultad de suspender y también la de destituir a los citados cargos locales, la entiende contraria a la Carta Magna cuando es la mala conducta o negligencia grave de éstos lo que se esgrime para justificar la medida. La STC 117/1984, de 5 de diciembre, aclarará que después de la CE el orden público a que se refiere el citado precepto no tiene por objeto garantizar el normal funcionamiento de las Entidades locales, pues, si así fuera, resultaría incompatible con el principio de autonomía garantizado por la Constitución. Dado que, según el TC, la medida de control no incide tanto en los actos de los órganos locales como en estos mismos, debe ser objeto de interpretación restrictiva y, por ello, *«los únicos motivos de orden público que pueden dar lugar a que dicho control sea compatible con la Constitución, son los comprendidos en el concepto más estricto de seguridad pública, entendida (...) como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano (...), siendo obvio que para poder llevar a cabo el control ha de haberse producido ya el supuesto de hecho previsto en la norma,*

sin que baste una mera previsión de que pueda producirse en un futuro inmediato» (FJ 4.º).

4. Competencias propias y delegadas

El binomio «asuntos propios-asuntos delegados» alude a una distinción cuyo origen, como es conocido, se sitúa en el Decreto de la Asamblea Constituyente francesa de 14 de diciembre de 1789, al disponer su artículo 49 que «Las Corporaciones municipales tendrán dos clases de funciones a cumplir: las propias del *pouvoir municipal* y las propias de la Administración General del Estado y delegadas por ella en los Municipios». La distinción, que no ha dejado de estar presente desde entonces en la legislación francesa, se extendió con rapidez a todos los países que recibieron su influencia, entre ellos, España, cuyas primeras normas sobre régimen local se hicieron eco de ella¹⁰.

Pero, contrariamente a lo ocurrido en Francia, en nuestro país su vigencia efectiva ha sido prácticamente inexistente debido a que la extensión e intensidad de los controles sobre las Corporaciones locales se proyectaban sobre toda suerte de competencias locales, sin distinción alguna entre ellas.

De todos modos, en lo que ahora interesa, lo relevante de la distinción se encuentra en la intensidad de los controles que pueden ser puestos en juego sobre unas y otras competencias, limitada en el caso de competencias propias y más elevada en el caso de competencias delegadas.

Antes de que la distinción fuese recogida en la LRBRL, en los términos que tendremos ocasión examinar más adelante, sólo la STC 14/1981, de 29 de abril, parece extraer las consecuencias que tiene sobre el control del ejercicio de las competencias locales, el que éstas sean propias (asuntos comprendidos en el círculo de interés privativo de la Administración Local) o delegadas (asuntos no comprendidos en ese círculo).

¹⁰ Sobre las competencias de las entidades locales, *vid.* F. SOSA WAGNER y Pedro DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las Corporaciones locales*, IEAL, Madrid, 1985; J. MIR I BAGÓ, *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, 1991 y L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Las competencias propias de las Corporaciones Locales», *Tratado de Derecho Municipal*, dir. S. MUÑOZ MACHADO, 2.ª ed., T.I, pp. 239-299.

II. EL CONTROL EN LA LRBRL

1. Planteamiento general

A pesar de que la acción del legislador y del TC había eliminado de la legislación preconstitucional la práctica totalidad de los controles gubernativos sobre los actos de las Entidades locales, la necesidad de establecer un régimen local nuevo de acuerdo con los principios y valores constitucionales era tan clamorosa que el propio TC estimó oportuno recordarlo hasta en tres ocasiones en la STC 4/1981, de 2 de febrero ¹¹.

Si en algún momento surgieron dudas acerca del alcance de la legislación básica que podía y debía dictar el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18.º CE, el propio TC las disipa en la STC 32/1981, de 28 de julio, al declarar en su FJ 5.º que *«la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce como consecuencia obligada a entender que corresponde al mismo la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado»*. Y no mucho más tarde, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, afirmaría con rotundidad que en la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas *«ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones sobre las diferentes Administraciones (...)»* (FJ 18.º, párrafo primero).

Con el acervo doctrinal y jurisprudencial del que sumariamente hemos dado cuenta, la tarea legislativa estatal de conformar un régimen local acorde con los nuevos postulados constitucionales cristaliza en la LRBRL, que, siguiendo la senda marcada por la Ley 40/1981, de 28 de octubre, elimina cualquier fórmula de control gubernativo genérico, sea de legalidad o de oportunidad, sobre el ejercicio de las competencias propias de las Entidades locales.

En su Exposición de Motivos se pone de relieve que no es posible mantener en el nuevo Estado constitucional los diferentes controles adminis-

¹¹ En el FJ 1º B de la referida sentencia se afirma: *«Una vez declarada la inconstitucionalidad y la derogación de tales preceptos (los del texto refundido de la LRL de 1955), no por ello podrá afirmarse que la legislación de régimen local se ajusta —de forma positiva— a los principios inspiradores de la Constitución, ya que ha sido dictada con anterioridad a la misma y —por consiguiente— sin poder tener en cuenta tales principios ni, en especial, la nueva distribución territorial del poder prevista en el título VIII de la Constitución. Por ello debe afirmarse que tal ajuste se producirá cuando el legislador dicte una nueva legislación de régimen local de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los artículos 148.1.2º y 149.1.18º de la propia Constitución»*. La última afirmación se reitera en los FFJJ 3º y 5º.

trativos nacidos en el Estado autoritario y centralista, por no ser sino «trasunto y consecuencia lógicos de la construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo». Por el contrario, «el principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización en que se fundamenta el nuevo Estado implican las diversificaciones de los centros de poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos».

Ahora bien, que ningún centro de poder administrativo pueda limitar la capacidad de actuación de otro no quiere decir que cada uno de ellos pueda conducirse a espaldas de los restantes ¹². Las Entidades locales, como Administraciones Públicas que son, han de actuar conforme a los principios de coordinación y eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, tal y como el artículo 103 CE exige del entero entramado administrativo ¹³. En la STC 27/1987, de 27 de febrero, el Tribunal, tras recordar que la autonomía local debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo, en todo caso, un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad, declara que *«dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponde a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones Públicas y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autó-*

¹² Es bien elocuente MUÑOZ MACHADO, cuando afirma: «Es, en cualquier caso, evidente que las Administraciones locales no pueden formar parte de un mundo aparte, un moteado irregular y separado de islotes autonómicos que cubren toda la geografía del país, sino que, sin perjuicio de su autonomía, que consagran sin rodeos los preceptos constitucionales citados (se refiere a los arts. 137 y 140 a 142 CE), son también una pieza más de un aparato público que hay que comprender como continuo y funcionando conforme a pautas unitarias». *Derecho Público...*, cit., vol II, p. 182.

¹³ Una jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, a partir de la STC 85/1983, de 22 de febrero, ha tenido ocasión de declarar que el artículo 103.1 CE es aplicable a todas las Administraciones Públicas.

nomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan».

Consciente de ello y de que las técnicas de control en poder de las Administraciones territoriales superiores no se pueden ejercer de modo homogéneo sobre toda suerte de competencias locales, dado que los intereses públicos prevalentes, de los que éstas son expresión, varían en cada caso, la LRBRL asume y parte de la distinción entre competencias propias y delegadas, al tiempo que extrae las correspondientes consecuencias en orden al control de su ejercicio. Así, mientras las primeras «se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas», las segundas «se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local» (art. 7 LRBRL).

A partir de esta distinción, la Ley monta un sistema de relaciones interadministrativas sobre la base de la colaboración libremente convenida, pero introduciendo mecanismos de control con los que asegurar, en todo caso, los intereses generales y comunitarios. Sin embargo, mientras para las competencias locales delegadas la LRBRL permite que el acto delegatorio pueda instrumentar todo tipo de controles, incluso de oportunidad, para asegurar el interés general o comunitario presente (art. 27), en el caso de las competencias propias, el aseguramiento de dichos intereses no tiene otra cobertura que la judicial, a través de los medios de impugnación previstos en los artículos 65 y 66, fuera de los excepcionales supuestos contemplados en los artículos 61 y 67¹⁴.

Desde esta perspectiva, la LRBRL no sólo se adecúa plenamente a la Carta Europea de Autonomía Local¹⁵, sino que va más lejos que ella. Cuando el artículo 8.2 de la Carta dispone que: «Todo control administrativo de los

¹⁴ De esta situación se hace eco PAREJO ALFONSO al poner de relieve «el desfallecimiento en que incurre indudablemente la Ley justo en el aspecto de culminación o cierre del sistema y por lo que respecta, naturalmente, al área de competencias atribuidas a los entes locales en calidad de propias», dado que «en las técnicas diseñadas no se contiene habilitación alguna que permita a la Administración competente para actuarlas hacerlas realmente efectivas en caso de inobservancia en vía administrativa, sin que quepa acudir —por su carácter excepcional y lógica distinta— a las previsiones de los artículos 61 y 67. Quiere decirse que la efectividad de los instrumentos de coordinación queda entregada a los mecanismos de impugnación (judiciales) regulados en el capítulo III del título V de la Ley». *Derecho básico...*, cit., p. 168.

¹⁵ Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, su ratificación por España se llevó a cabo mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 (*BOE* de 24 de febrero de 1989).

actos de las Entidades locales no debe tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales», está haciendo, sin duda, posible el control administrativo de legalidad sobre el ejercicio de las competencias propias, sin perjuicio de permitir que aquél se extienda al ámbito de la oportunidad, cuando se trate de «competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales» (art. 8.2, inciso segundo). Sí menciona la Carta y habrá de tenerse, por tanto, presente, aunque la LRBRL lo omita, el principio de proporcionalidad a la hora de ejercer los controles administrativos, de modo que se deberá ponderar, como establece su artículo 8.3, «la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar»¹⁶.

Conviene recordar a este propósito que la autonomía de las Entidades locales aparece referida en nuestra Constitución «a la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137), cuya concreción «*en relación con cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante*» (FJ 3.º STC 4/1981, de 2 de febrero). El de los intereses respectivos —seguirá diciendo el TC— es un concepto que «*como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro Texto constitucional (...) cumple la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias que requiere su gestión*» (SSTC de 2 de febrero y 16 de noviembre de 1981).

No es extraño que en el Preámbulo de la LRBRL se reconozca de modo expreso la imposibilidad de definir, desde la legislación de régimen local, las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local, habida cuenta de que, salvo excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones locales y, al mismo tiempo, también son raras aquellas en las que no exista un interés local en juego. El modo de sortear estas dificultades lo plasma la LRBRL en el mandato que su artículo 2.1 dirige al Estado y a las Comunidades Autónomas para que, a través de la legislación sectorial, uno y otras otorguen a las Entidades locales el protagonismo competencial que su derecho a la autonomía demanda. Este protagonismo, como expresión que es o debe ser de su autonomía, lo habrán de ejercer con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, como dispone el artículo 7.1 y 2 LRBRL, sin otros controles que los establecidos en la propia Ley básica.

¹⁶ Sobre el alcance normativo de la Carta Europea de Autonomía Local puede verse L. ORTEGA ÁLVAREZ, «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento español», *REALA*, n.º 259 (1993) y L. PAREJO ALFONSO, «La Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español», *Fundación Encuentro*, n.º 150 (1993).

En suma, es el legislador sectorial constitucionalmente competente el que determina las competencias de las Entidades locales, previa valoración de los intereses públicos presentes y, en su caso, prevalentes y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 2.1 LRBRL. Pero siendo el legitimado para determinar las competencias no lo es, sin embargo, para establecer controles específicos con los que salvaguardar los intereses generales o comunitarios también presentes en el asunto que se haya juzgado oportuno atribuir a la competencia propia de la Entidad local, pues los mecanismos de control de su ejercicio los fija la Ley básica para todas las competencias locales propias, cualquiera que sea el ámbito sectorial donde hayan de ejercerse, como tendremos ocasión de comprobar.

2. Carácter del modelo legal

Con sentido crítico del modelo arbitrado por la LRBRL, FANLO planteó la duda de si dicho modelo de control de los actos locales es un sistema cerrado, agotado en sí mismo, del que no se podía apartar la legislación sectorial estatal o autonómica o, si ésta, con fundamento en el artículo 51 LRBRL, podía contener modulaciones en función de los intereses en juego¹⁷. Y también lo planteó PAREJO, aunque con la pretensión de afirmar el carácter único y, por tanto, cerrado del sistema por la pertenencia de éste a la constitución, al estatuto subjetivo de los entes locales, que es el ámbito propio de la norma local en su función de desarrollo del texto constitucional y por deducirse del examen en su conjunto del capítulo III del título V LRBRL¹⁸.

Sin embargo, uno y otro auto reconocían que la respuesta al interrogante o, si se quiere, que la integridad del modelo defendido por el último de los citados estaba en función del valor de la LRBRL o de la relación entre ésta y las restantes leyes. En efecto, la previa existencia de leyes estatales sectoriales contrarias a la LRBRL que ésta no deroga expresamente y la existencia también de algunas leyes autonómicas, dictadas en desarrollo de aquellas normas, dejaba planteado el problema de cuál era el alcance normativo de la LRBRL respecto de unas y otras leyes, que la doctrina mayoritaria trató de resolver con el recurso a diferentes argumentos como el carácter básico de su contenido, la función constitucional que desempeña o su integración en el denominado bloque de la constitucionalidad¹⁹.

¹⁷ *Fundamentos ... cit.*, p. 440.

¹⁸ «Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley básica de Régimen Local», *REALA*, n.º 238 (1988), p. 1063.

¹⁹ La integración de las leyes básicas en el bloque de la constitucionalidad se ha defendido por M. LÓPEZ BENÍTEZ, «Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las Leyes básicas», *REALA*, n.º 236-

Ninguna duda suscita que las normas autonómicas deben respetar las normas estatales básicas y, caso de no hacerlo, devienen inconstitucionales. La LRBRL, como todas las básicas, trata de asegurar un común denominador normativo en todo el territorio del Estado o, como ha dicho muchas veces el TC, «*un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales*», que opera como límite infranqueable para las normas autonómicas de desarrollo de la LRBRL. En el supuesto de leyes regionales sectoriales, la mayoría de la doctrina entendió que tampoco podían variar el sistema de controles de la LRBRL, aunque no faltaron autores²⁰ que defendieron la prevalencia de la ley autonómica sectorial (especial) sobre la referida Ley básica (general) que contaron, por cierto, con el apoyo de la jurisprudencia del TS, hasta que ésta hubo de ser rectificada como consecuencia de la dictada en sentido contrario por el TC.

Ahora bien, si los límites que para el legislador autonómico supone la Ley básica resultan claros, aquéllos no lo son tanto cuando se tratan de hacer valer frente a otras leyes estatales básicas. Dado que el simple carácter básico de una norma no es un límite para otras posteriores del mismo carácter, la Exposición de Motivos de la LRBRL trata de superar esa dificultad y adelanta que se trata de la «norma (que) desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una *vis* específica, no obstante su condición de ley ordinaria». El legislador básico ha querido, por tanto, atribuir a su producto un valor especial o autoridad específica que, según PAREJO, es el que le presta la propia Constitución, dado que «la no regulación por ésta de la autonomía local, en efecto, no significa otra cosa que la entrega del diseño de ésta (desde la garantía institucional) a la capacidad de configuración del legislador ordinario en virtud del principio democrático. Por tanto, no existe constitucionalmente hablando, más autonomía local que la legalmente determinada, de suerte que el desconocimiento de ésta lo es, al mismo tiempo, de la constitucionalmente garantizada»²¹.

237 (1987), pp. 599 y ss., siempre que su función delimitadora esté prevista por la Constitución y los Estatutos y venga, además, determinada como marco de la normativa autonómica.

²⁰ En el ámbito urbanístico, se ha defendido la vigencia del artículo 186 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, que prevé la facultad de suspensión de las licencias manifiestamente ilegales por los Alcaldes o por las Comunidades Autónomas, frente a la LRBRL por A. FANLO LORAS, «La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística, ¿está derogado el art. 186 LS?», *RAP*, nº 111 (1986), pp. 217-229 y J.M.ª REYES MONTERREAL, «Vigencia del art. 186 de la Ley del Suelo», *Actualidad Administrativa*, nº 29 (1986), pp. 1635-1669.

²¹ L. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico...*, cit., p. 186.

La referida función de la LRBRL —configurar la garantía constitucional de la autonomía local— viene a ser «la función constitucional», que ciertos autores esgrimen como explicación dogmática para defender la superioridad de algunas leyes básicas respecto de las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas²². De acuerdo con esta explicación, la intangibilidad de la LRBRL se proyectaría no sólo sobre las normas autonómicas dictadas en su desarrollo, sino también sobre cualquier norma sectorial, autonómica o estatal. Sin embargo, no faltan autores que niegan tal fuerza expansiva a la Ley básica de régimen local²³.

3. El modelo de controles en la jurisprudencia del TC

Jalonada por una serie de pronunciamientos que se inicia con la STC 27/1987, de 27 de febrero y culmina, al día de hoy, con la STC 159/2001, de 5 de julio, la jurisprudencia del TC no hace sino ratificar el carácter cerrado del modelo de controles establecido en la LRBRL y, por tanto, su intangibilidad por otras leyes autonómicas o estatales.

En la primera de las sentencias citadas, estando ya vigente la LRBRL, declara que ésta, en contraposición a la normativa anterior (Ley 40/1981, de 28 de octubre), no sólo no ha previsto la suspensión administrativa de acuerdos locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones superiores, sino que la «*ha pretendido excluir efectivamente (...), reservando a los Tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación*» (FJ 9.º), razón por la cual, es

²² Esta explicación, cuya formulación originaria se debe a R. GÓMEZ-FERRER Y MORANT, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP*, n.º 113 (1987), pp. 7 y ss., la siguen, asimismo, además de PAREJO, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988, p. 62; ambos junto a A. JIMÉNEZ BLANCO, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1990, pp. 207 y ss. y F. RUBIO LLORENTE, «El bloque de constitucionalidad», *REDC*, n.º 27 (1989), pp. 25 y ss.

²³ Es el caso de J. LEGUINA VILLA, «La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local», *REALA*, n.º 227 (1985), p. 435; J. MIR I BAGÓ, *El sistema español de competencias...*, cit., p. 300 e I. SANZ RUBIALES, *El contencioso interadministrativo...*, cit., pp. 100 y 101. Según este último autor, a pesar de su condición de básica y su *vis especial*, la LRBRL «no puede hipotecar, en el futuro la voluntad de modificación o de cambio del legislativo estatal: con la misma libertad con que el legislador actual ha desarrollado un concreto modelo de autonomía local, podrá, en el futuro, cambiar o modificar este modelo (...) no es necesaria una nueva Ley de Bases del Régimen Local para poder modificar, en supuestos concretos (de carácter sectorial), aspectos tales como el régimen de impugnación de actos; dicho de otra forma: a pesar del intento globalizador de la LRBRL, esta pretensión sólo alcanza al pasado. Es decir, la Ley Local derogó (en virtud de lo dispuesto en su disposición derogatoria: cfr. STS de 3 de septiembre de 1990 —Ar. 7082—) las normas sectoriales vigentes en el momento, pero no puede limitar al legislador allí donde la Constitución no lo hace».

inconstitucional la suspensión que lleva aparejada el requerimiento formulado por el Consell de la Comunidad Valenciana para que las Diputaciones Provinciales respeten las directrices de coordinación aprobadas por la Generalidad, recogida en el artículo 12 la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Pero, si es importante la declaración expresada, no lo es menos la circunstancia de que en el parámetro de constitucionalidad utilizado por el TC para enjuiciar la Ley impugnada se encuentra la LRBRL: *«Las normas básicas que han de tomarse en consideración en la resolución del presente recurso son las contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, actualmente vigente»*, que unidas a las estatutarias aplicables, son los preceptos *«que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983, de la Generalidad Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata»* (FJ 4.º).

La formulación de esta doctrina, en cuanto al carácter cerrado del sistema de controles, se reitera en las SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, 259/1988, de 22 de diciembre y 46/1992, de 2 de abril. Como en el supuesto anterior, el canon de constitucionalidad utilizado por el TC es la LRBRL, en el caso, sus artículos 65 y 66, los cuales *«establecen que la suspensión (de actos y acuerdos locales) sólo es potestad de los Tribunales. Queda así suprimida toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al Delegado del Gobierno en el art. 67)»* (FJ 2.º STC 213/1988).

Añaden, sin embargo, estos pronunciamientos algunas consideraciones de interés, que habrían de ser reafirmadas en resoluciones posteriores. Dado que en ocasiones anteriores el TC había declarado compatibles con la autonomía local, por no afectar al núcleo esencial de su garantía institucional, los controles administrativos de legalidad y la LRBRL elimina la suspensión gubernativa de actos locales por razones de legalidad, se ve en la necesidad de aclarar que en aquellas ocasiones no pretendía fijar el contenido de la autonomía local, sino sus límites mínimos, infranqueables por el legislador estatal y autonómico. Aunque no lo diga claramente, el TC parece apuntar a que una cosa es lo mínimo exigido por el artículo 137 CE y otra lo básico que puede y debe establecer el Estado. Que las Administraciones superiores no puedan suspender actos y acuerdos locales por motivos de legalidad, es una opción del legislador básico, situada por

encima de lo mínimo exigido por el artículo 137 CE y, por tanto, respetuosa con la garantía constitucional de la autonomía local.

Cuestión diversa es si lo básico fijado por la LRBRL se mantiene dentro de lo que materialmente puede serlo y constitucionalmente resulta legítimo o penetra en el terreno de lo que está atribuido al desarrollo de las Comunidades Autónomas. Según el TC, la opción política, plasmada en la LRBRL, de excluir la potestad gubernativa de suspensión de acuerdos locales por motivos de legalidad, *«ha de calificarse de básica también en sentido material, por cuanto tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del art. 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos»* (FJ 2.º STC 213/1988). La exclusión de la potestad gubernativa de suspender acuerdos locales constituye uno de los elementos fundamentales del modelo arbitrado por la LRBRL, y por ello —dirá la STC 259/1988— *«es necesario que la legislación que dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales respete dicha exclusión, ya que, en caso contrario, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal»* (FJ 2.º).

Supuesto parcialmente distinto es el contemplado en la STC 148/1991, de 4 de julio²⁴ que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Canaria 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza. De nuevo, son facultades autonómicas de suspensión de actos de uso del suelo y de la edificación en defensa del medio ambiente, pero, mientras en un caso, la suspensión se configura como una medida cautelar dirigida a preservar la eficacia de una posterior resolución autonómica (declaración de un espacio natural protegido o aprobación de un plan especial de protección ambiental), en el otro, tiene carácter autónomo, al adoptarse en atención a que dichos actos puedan hallarse incursos en algunos de los casos contemplados en el artículo 72 de la Ley del Suelo, que impone que las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, sea éste cultural o natural.

Como en el primer caso, la facultad de suspensión *«no es una técnica para el control administrativo de la legalidad de los acuerdos adoptados*

²⁴ Un amplio comentario de esta sentencia y de las novedades que aporta, puede encontrarse en A. FANLO LORAS, «El control de los Entes locales, ¿Modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada», *RAP*, n.º 130 (1993), pp. 171-204.

por las Corporaciones Locales», sino «un instrumento que sirve a la defensa de competencias propias de la Administración autonómica» (FJ 6.º), resulta constitucional; sin embargo, en el segundo, en cambio, no lo es, en la medida que viene a complementar las facultades de impugnación de actos locales en términos que resultan incompatibles con lo dispuesto en los artículos 65 y 66 LRRL, desfigurando el modelo de autonomía local establecido en dicha Ley estatal.

Análogo supuesto al primer caso del precedente es el resuelto por la STC 36/1994, de 10 de febrero, que enjuicia, entre otros, el artículo 10.2 de la Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor, de la Comunidad Autónoma de Murcia, en el que se prevé la facultad autonómica de suspensión de licencias para aquellos casos en que exista contradicción entre las previsiones de las Directrices de Ordenación y los planeamientos municipales afectados por las normas, hasta tanto se salve dicha contradicción, es decir, se trata de una medida cautelar semejante a la prevista en el artículo 27 de la Ley del Suelo. La solución del TC reafirma la doctrina sentada en la STC 148/1991, *«al no constituir la facultad de suspensión prevista en el art. 10.2 una técnica de control administrativo de la legalidad de los actos municipales, sino un instrumento cautelar al servicio de la defensa de competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local»* (FJ 7.º).

El último pronunciamiento del TC, en el que una vez más ha de juzgar facultades autonómicas de suspensión de acuerdos locales, es la STC 11/1999, de 11 de febrero, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias contra determinados preceptos de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística. El objeto sobre el que recae la suspensión, según el artículo 6 de la Ley, son los actos de edificación y uso del suelo previstos en la misma, que se realicen sin licencia o al amparo de una licencia incurso en nulidad de pleno derecho; y la facultad del órgano autonómico para acordarla sólo es posible cuando el Alcalde, después de advertido en tal sentido, no adopte o ejecute el acuerdo de suspensión que le impone el artículo 5 en el plazo de un mes desde que se hubiera formulado la advertencia. Pero las facultades del Consejero competente no se limitan a la suspensión mencionada, sino que alcanzan también al dictado de medidas para la ejecución del acuerdo adoptado, en su caso, por la Alcaldía.

Se trata, en suma, de facultades autonómicas dirigidas a la protección y defensa de la legalidad urbanística y su utilización está prevista cuando la

Alcaldía o el Ayuntamiento permanecen pasivos. En defensa de su constitucionalidad, la Comunidad invocaba el carácter excepcional y subsidiario de las referidas facultades, que éstas tienen lugar en un ámbito sectorial —el urbanismo— en el que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas, los graves peligros que se pueden plantear en dicho ámbito, si la pasividad de algunos municipios no podía ser sustituida por la actividad del órgano autonómico competente y que su cobertura se encuentra en el artículo 60 LRBRL.

El TC admite que la sustitución prevista puede ser una hipótesis encuadrable a primera vista en la lógica del artículo 60 LRBRL, pero a continuación afirma que la inactividad a que se quiere hacer frente presupone un acto administrativo sobre cuya corrección jurídica se proyectan dos valoraciones contradictorias: la que hace la Administración autonómica, teniéndolo por nulo y la que late en la inactividad municipal, que puede obedecer a desidia, pero también a la convicción de que la licencia es correcta, contradicción de la que sólo se puede salir por vía judicial en los términos dispuestos por los artículos 65 y 66 LRBRL. En definitiva, hacer prevalecer la opinión de la Comunidad Autónoma frente a la de la Corporación local desfigura el modelo de autonomía local, haciendo inconstitucional *«la asunción de competencias municipales por la Administración autonómica (...) pues se configura como un control de legalidad ejercido por una Administración ajena con el consiguiente debilitamiento de la Autonomía local»* (FJ 4.º).

Ahora bien, el juicio negativo de constitucionalidad que el TC formula respecto de la sustitución, aparece limitado a los supuestos de licencias incursas en nulidad de pleno derecho, sin extenderse a aquellos en los que el presupuesto causal es la existencia de actos de edificación y uso del suelo sin licencia, que, *«por exigir tan sólo la comprobación de un hecho, dato objetivo e incontestable y para cuya verificación no resulta necesaria ninguna operación de hermenéutica jurídica, no se está en presencia de un juicio o control de legalidad, sino de un acto de mera comprobación»* (FJ 4.º).

El mayor interés, no obstante, de esta sentencia se encuentra en el deslinde que el TC dejó apuntado en las Sentencias 213/1989 y 259/1989. Como el Tribunal que promueve la cuestión de inconstitucionalidad sitúa el canon de constitucionalidad en los arts.137 y 149.1.18.º CE, sin más precisiones, el TC estima oportuno aclarar que *«los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18.º, por otro, no son coextensos»*. Mientras *«los destinatarios del artículo primero son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legislado-*

res, el destinatario del segundo es cada legislador autonómico, en cuanto vinculado por la competencia normativa básica del legislador estatal acogida a dicho precepto. Pero, sobre todo, los límites que para el legislador autonómico se deriven eventualmente del art. 149.1.18.º CE, pueden tanto venir impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo» (FJ 2.º).

No se puede dejar de hacer mención, asimismo, a la STC 214/1989, de 21 de diciembre, resolutoria de varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRBRL, en la que se precisa la naturaleza del control previsto en los artículos 65 y 66 LRBRL y el título constitucional que legitima al Estado para configurar las facultades administrativas allí previstas. Frente a la alegación del Parlamento y la Generalidad de Cataluña de que las facultades de control previstas en los citados artículos son de carácter ejecutivo y deben por ello estar atribuidas a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el TCE afirma, en cuanto al primer aspecto, que *«No se trata, en realidad, de un control de los actos y acuerdos locales por la Administración estatal y autonómica, sino de la regulación de la legitimación precisa para la impugnación de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa»*. Es decir, el control previsto en los artículos 65 y 66 no es de naturaleza administrativa, sino judicial, como a partir de entonces repetirá incansablemente el TS. Para el TCE, los referidos preceptos *«presentan una incuestionable dimensión jurídico-procesal»* y, desde esta perspectiva, *«puede mantenerse que el título competencial que ampara ambos preceptos de la Ley, no es sólo el dimanante del art. 149.1.18.ª de la Constitución, sino que confluye también el previsto en el número 6 del mismo artículo del texto constitucional»* (FJ 23).

Si desde la perspectiva del artículo 149.1.18.º CE, los artículos 65 y 66 son legislación estatal básica y, desde la perspectiva del artículo 149.1.6.ª, son legislación estatal exclusiva, no puede extrañar que la STC 331/1993, de 12 de noviembre, declarase inconstitucional el artículo 165.3 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, por establecer un plazo de dos meses para formular el requerimiento que, con carácter facultativo, puede preceder a la impugnación de los actos y acuerdos locales por parte de la Comunidad Autónoma (FJ 4, C).

La secuencia temporal de la jurisprudencia constitucional culmina, como indicamos al principio de este apartado, con la STC 159/2001, de 5 de julio, dictada a propósito de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de determinados preceptos del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en esta Comunidad Autó-

noma en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio. Aunque han sido ya muchas las ocasiones en que el TC se ha referido a la autonomía local en sus diferentes aspectos, probablemente haya sido ésta en la que lo ha hecho de modo más clarificador, después de la STC 32/1981, de 28 de julio, en la que dió acogida a la teoría de la garantía institucional de la autonomía local.

El TC comienza por recordar su doctrina de la garantía institucional de la autonomía local, al afirmar que *«ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, dijimos que los arts. 137, 140 y 141 CE contienen una garantía institucional de las autonomías provincial y municipal, en el sentido de que no prejuzgan su configuración institucional concreta, que se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza (FJ 4.º)»*.

La garantía institucional está en la misma Constitución, pero no su configuración, que se deja al legislador ordinario, el cual tiene, en principio, amplia libertad para dotarla de un contenido concreto, sin sobrepasar la imagen con la que es reconocida por la conciencia social en esos momentos. *«En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario de autogobierno de los entes territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial), para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que forman parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE» (FJ 4.º)*.

Pero, siendo la LRBRL la norma que articula esa garantía institucional²⁵, no todo su contenido es, sin embargo, contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Según el TC, es preciso distinguir en la

²⁵ Sobre la contradicción de atribuir al legislador básico la articulación de la garantía institucional de la autonomía local, cuando esta garantía se concibe, precisamente, como un límite al legislador, puede consultarse J. ESTEVE PARDO, «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *REDC*, nº 31 (1991), pp. 125-147.

LRBRL un doble contenido. De una parte, *los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE*; y de otra, la regulación del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica de los Entes locales. Pues bien, sólo los primeros, esto es, *«aquellos extremos de la LRBRL que pueden ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141, de cuyo contenido no son más que exteriorizaciones o manifestaciones»* forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Los restantes, que son la mayoría en el seno de la LRBRL, que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18.º CE, *«no son expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional»*. (FJ 4.º).

Si la STC 27/1987 pudo hacer creer que la LRBRL entera formaba parte del bloque de la constitucionalidad, la STC 159/2001 deja meridianamente claro que únicamente se integran en dicho bloque y deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional, *«aquellos artículos (...) que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137, 140 y 141 CE»* (FJ4.º).

Llegados a este punto podríamos concluir que si los artículos 65 y 66 LRBRL han sido utilizados como parámetros de legitimidad constitucional, y lo han sido en varias ocasiones, como hemos tenido oportunidad de exponer, es porque se trata de preceptos que enraízan y son concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representan más que exteriorizaciones o manifestaciones.

Y otro tanto se puede afirmar del artículo 60 LRBRL, que la STC 159/2001 utiliza como canon de constitucionalidad para declarar inconstitucional el artículo 15 del texto refundido catalán en materia de urbanismo, por incompatibilidad con dicho precepto. Según el TC, *«toda norma (...) relativa a los controles de legalidad por subrogación debe atenerse al principio esencial que deriva de los arts. 137, 140 y 141 CE, cohonstando y articulando, de un lado, las facultades estatales o autonómicas de vigilancia y restablecimiento de la legalidad competencial y, de otro, el mantenimiento de un nivel mínimo decisorio de los entes locales»*, principio reflejado también en el artículo 60 LRBRL, *«que se encuentra dentro de las normas que tienden a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional»* (FJ 6.º).

Ahora bien, no deja de sorprender que, mientras en sus primeras sentencias, el TC, dejó proclamado que los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales, por ser compatibles, sin duda, con los

artículos 137, 140 y 141 CE o, si se quiere, por no impedir que las Entidades locales sigan siendo reconocibles como entes dotados de autogobierno, en la STC 27/1987 y posteriores esos controles de legalidad autonómicos que se someten a su juicio ya no resisten el contraste del canon de constitucionalidad utilizado por el Tribunal ²⁶. La diferente solución se debe, por tanto, a la utilización de la LRBRL como parámetro de constitucionalidad, en los términos ya expuestos.

4. Modalidades de control

El sistema de relaciones interadministrativas que diseña la LRBRL está construido sobre la base de la colaboración libre. Pero, como dice PAREJO, «habría pecado de ingenua la Ley fiando la coherencia de la acción administrativa a la sola virtualidad de los mecanismos de colaboración voluntaria» ²⁷, razón por la cual éstos van acompañados de técnicas de control mediante las cuales queden asegurados, en todo caso, los intereses generales y comunitarios, de los que son directamente responsables las Administraciones territoriales superiores.

Estos mecanismos de control, que se contemplan en los artículos 60, 61 y 67 LRBRL, se refieren a supuestos en que hacen acto de presencia intereses generales o comunitarios y todos ellos tienen carácter extraordinario, en el sentido de que constituyen la *ultima ratio*, pues, para conseguir la coherencia de la Administración pública, se habilita una intervención directa en las actividades de las Corporaciones locales o, incluso, en éstas mismas.

4.1. Disolución de órganos

El más radical y extraordinario de cuantos mecanismos de control prevé la LRBRL, es el establecido en su artículo 61, pues, según su apartado 1, «El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las Corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones

²⁶ Una exposición crítica de esta concepción extensiva de lo básico puede verse en A. FANLO LORAS, «El control de los Entes locales...», cit., pp. 198-204.

²⁷ *Derecho básico ...* cit., p. 163.

constitucionales». Y su apartado 2, adicionado por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, dispone que «Se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las Corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen y los que menosprecien o humillen a las víctimas o sus familiares».

Para la concurrencia del presupuesto de hecho que legitima la adopción de la medida, no bastan actos aislados, sino que se precisa una conducta, una gestión global de la Corporación; interpretación que se ve avalada por el artículo 67 LRBRL, que prevé un mecanismo para reaccionar contra actos aislados que atenten gravemente al interés general de España. Asimismo, no basta con que se produzca una «gestión gravemente dañosa», sino que es necesario que ésta «suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales». Y el carácter gravemente dañoso de la gestión lo ha de ser para los intereses generales, no para los locales o comunitarios²⁸. Hay que convenir, no obstante, con FANLO que se trata de un presupuesto de hecho enigmático para el aplicador e intérprete de la norma, al estar cargado de conceptos jurídicos indeterminados²⁹.

Existe unanimidad en la doctrina a la hora de considerar extraordinarios los supuestos que pueden legitimar una medida tan grave, pero falta aquélla cuando se trata de determinar cuáles pueden ser dichos supuestos. Con la pretensión de hacer funcional la medida de disolución, propone FANLO que su aplicación se haga extensiva a aquellos en los que la división de los miembros de la Corporación impida la adopción de acuerdos imprescindibles para la gestión de los intereses comunes de la colectividad. Esta pos-

²⁸ La STC 4/1981, de 2 de febrero, ya había declarado, a propósito de la disolución de órganos prevista en el texto refundido de la LRL 1955 que era inconstitucional la disolución amparada en gestión gravemente dañosa para el interés local, pero no lo era la fundada en los intereses generales. J.L. RIVERO YSERN pone de relieve que «una gestión dañosa, aun gravemente, para los intereses locales, no justifica esta potestad, y ello porque seguramente la Ley considera que solo los órganos representativos de la Entidad local están legitimados para definir esos intereses locales, puesto que son políticamente responsables de su gestión, sin perjuicio, naturalmente, del control jurisdiccional de legalidad». *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 1999, p. 476.

²⁹ *Fundamentos...cit.*, pp. 389 y 390. De opinión contraria es F. SOSA WAGNER, al considerar que la fórmula utilizada «supone un acotamiento de gran precisión en relación con las utilizadas en el Derecho anterior, que invocaba únicamente el daños para los intereses generales o de la respectiva Entidad local». «Los principios del nuevo Régimen Local» en *Tratado de Derecho Municipal*, dir. S. MUÑOZ MACHADO, Vol. I Civitas, Madrid, 1988, p.122.

tura no es, sin embargo, fácil de sostener, desde que la STC 117/1984, de 5 de diciembre, declarase que orden público y normal funcionamiento de las instituciones son cosas distintas, debiendo equipararse el primero a seguridad pública, entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano. Pero la desautorización más rotunda de la propuesta de Fanlo la ha dado la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, al incorporar al sistema español la cuestión de confianza en el ámbito local³⁰.

Más plausible parece la tesis de la redacción de El Consultor de los Ayuntamientos, según la cual, a la hora de interpretar qué obligaciones constitucionales son aquellas cuyo incumplimiento pueden justificar la disolución, afirma que serían «no las que deban atenderse para la correcta gestión de los intereses locales, sino las que por mandato constitucional vinculan a todo poder político», debiendo entenderse comprendidas en el supuesto legal conductas como «el atentado a la unidad de España, a la forma política del Estado o a las instituciones y símbolos representativos de su soberanía, el ataque a los derechos fundamentales de la persona reconocidos en el título I de la Constitución, los trastornos graves del orden público y el desacatamiento frontal o generalizado de las leyes. El abandono total y continuo de toda clase de actividad también entraría en el supuesto, al entrañar un atentado a la existencia misma de la institución local, cuya conservación afecta al interés general»³¹.

Aunque nunca se ha hecho aplicación del artículo 61 LRBRL, su modificación por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, parece apuntar en el sentido indicado, al considerar incluidas en el supuesto legal conductas claramente atentatorias contra derechos fundamentales. En todo caso, tratándose como se trata de una norma excepcional, su interpretación, como todas las de su naturaleza, debe ser objeto de interpretación restrictiva.

³⁰ Sobre este nuevo instituto en el régimen local, *vid.* A. CALONGE VELÁZQUEZ y T. GONZÁLEZ DEL TESO, «Moción de censura y cuestión de confianza en el régimen local español. La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General», *Nuevas perspectivas del Régimen Local*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, pp. 781-808.

³¹ La Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos, *Nuevo Régimen Local*, T. I, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 4.^a ed. Madrid, 2001, p. 1135. En el mismo sentido J.A. SANTAMARÍA PASTOR, para quien el requisito de que la gestión suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales debe interpretarse en el sentido de que la gestión afecte negativamente a valores constitucionales protegidos. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 755.

A pesar de que una medida como la prevista en el artículo 61 LRBRL contaba con el aval de la STC 4/1981, de 2 de febrero, el legislador, dados los valores en juego, ha creído oportuno rodearla de las máximas garantías procedimentales. La iniciativa de disolución puede partir tanto del Gobierno de la Nación como del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Entidad local, cuya Corporación se pretenda disolver. Si la iniciativa no partiera del Gobierno autonómico, éste debe, en todo caso, informar acerca de la disolución que se pretende acordar, y debe informar, también en todo caso, la Comisión Nacional de Administración Local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 118.1 A), c) LRBRL. Tal y como está redactado el artículo 61 LRBRL, ni la iniciativa autonómica de disolución obliga al Gobierno de la nación a acordar la disolución, ni impide ésta su eventual oposición. Lo que sí resulta imprescindible es el acuerdo favorable del Senado, pues de no serlo, el Gobierno no podría disolver la Corporación.

Aunque el artículo 61 LRBRL refiere la disolución a los «órganos de las Corporaciones locales», en plural, debe entenderse con FANLO que se trata sólo del Pleno y no de otros órganos como la Comisión de Gobierno, aunque la disolución del primero conlleva, obviamente, la de la segunda y de los restantes órganos³². La disolución, que corresponde adoptar, mediante Real Decreto, al Consejo de Ministros, se limita al Pleno de la Corporación, sin afectar por tanto, a la conducta que motiva aquella y a los incluidos en la misma, cuya anulación habrá de conseguirse, caso de pretenderse, por las vías ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico. Evidentemente, el Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros mediante el que se acuerde la disolución de una Corporación local será impugnabile en vía contencioso-administrativa por cualquiera de los miembros que la integraban.

Conviene, por último, destacar que lo acordado por el Consejo de Ministros es la disolución de la Corporación, no la supresión de la Entidad local, de modo que sigue siendo necesario el gobierno y administración de los intereses de ésta y por ello, el apartado 3 del artículo 61 LRBRL, ligeramente modificado por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, dispone que «Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la Corporación».

³² *Fundamentos...*, cit., p. 395.

La remisión a la legislación electoral general ha de entenderse hecha al artículo 183 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), también modificado por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, conforme al cual, acordada la disolución, «deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación, dentro del plazo de tres meses, salvo que por la fecha en que ésta debiera constituirse, el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año» (apartado 1, párrafo primero). Pero, «mientras se constituye la nueva Corporación o expira el mandato de la disuelta, la administración ordinaria de los asuntos corresponderá a una comisión gestora designada por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente (...)» (apartado 1, párrafo segundo).

La consideración, en todo caso, como decisiones gravemente dañosas para los intereses generales, de «los acuerdos o actuaciones de los órganos de las Corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen y los que menosprecien o humillen a las víctimas o sus familiares», tiene otros efectos, pues, cuando la disolución se acuerde por este motivo, no se procede a la convocatoria de elecciones parciales ni a la designación de una comisión gestora. El nuevo apartado 2 del artículo 183 LOREG dispone para este supuesto que «la Diputación Provincial o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma asumirá directamente, tras la disolución, la gestión ordinaria de la Corporación hasta la finalización del correspondiente mandato, no pudiendo adoptar acuerdos para los que se requiera mayoría cualificada».

4.2. *Sustitución funcional*

La sustitución, en sentido amplio, alude a cualquier forma de actuación de un órgano por otro, pero, en sentido estricto, es un término que, según GONZÁLEZ NAVARRO, se utiliza para designar «la transferencia temporal del ejercicio de la totalidad de parte de las competencias de un órgano administrativo que, mediante acto administrativo motivado por circunstancias excepcionales previstas en la Ley, se realiza a favor de otro órgano administrativo ya existente o creado expresamente con esa finalidad»³³. No se trata, por tanto, de una alteración de la titularidad de la competencia, sino sólo de su ejercicio, como ocurre con la delegación y avocación de competencias.

³³ F. GONZÁLEZ NAVARRO, «De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas y de algunos de sus «falsos hermanos», *Tratado...*, T. I, cit., p. 347.

Aunque la definición dada se refiere a una modalidad de la sustitución, se puede distinguir en ella la sustitución interorgánica y la intersubjetiva, según que se produzca entre órganos o entre personas o entes, respectivamente, aunque la naturaleza de ambas es idéntica, pues, no opera, como se ha dicho, una alteración de la titularidad de la competencia, sino sólo de su ejercicio, como ocurre con la delegación y avocación de competencias.

Un claro ejemplo de sustitución intersubjetiva es la contemplada en el artículo 60 LRBRL, de acuerdo con el cual «Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará 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 recordarle 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».

Como hemos tenido ocasión de exponer con anterioridad, la STC 159/2001, de 5 de julio, declara que el artículo 60 LRBRL refleja «*el principio esencial que se deriva de los arts. 137, 140 y 141 CE, cohonestando y articulando, de un lado, las facultades estatales o autonómicas de vigilancia y restablecimiento de la legalidad competencial y, de otro, el mantenimiento de un nivel mínimo decisorio de los entes locales (...), se encuentra dentro de las normas que tienden a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional*» (FJ 6.º). Esta última circunstancia, y el hecho de ser expresión o concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 CE, hacen del artículo 60 LRBRL un elemento integrante del bloque de la constitucionalidad.

Como ha dicho PAREJO, se trata de una figura inspirada en el Derecho local alemán que pretende afrontar y resolver aquellos supuestos en los que exigiendo la satisfacción de una necesidad o la consecución de un objetivo colectivo o público la acción positiva de una Entidad local y de una Administración superior (del Estado o de la Comunidad Autónoma), la acción propia de ésta se ve perjudicada por la inactividad de aquélla³⁴.

La razón de ser de esta medida obedece al hecho aludido por la Exposición de Motivos de la LRBRL, de que «son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones

³⁴ «La autonomía local en la Constitución», *Tratado...*, T. I, cit., p. 144.

locales» y que también lo son «aquellas en las que no exista interés local en juego». En cualquier asunto de la competencia local que se pueda considerar, además del interés local, siempre o casi siempre existe un interés general o comunitario.

Como la disolución, pero menos incisivo, sin duda, en la autonomía local, la sustitución es un mecanismo de control extraordinario, que sólo se puede poner en marcha cuando fracasen las fórmulas voluntarias de colaboración interadministrativa. Pero sus efectos son más limitados. La sustitución es de carácter funcional no orgánico y su alcance no se proyecta sobre la competencia general de la Entidad, sino que se limita a una concreta y no a la titularidad de esa competencia específica, sino a la falta de ejercicio de la misma en un asunto concreto. Pero, por tratarse de una figura traumática, la LRBRL la rodea de una serie de garantías de carácter material y formal.

Desde el punto de vista material, se requiere, en primer lugar, que la obligación (la actividad exigida) esté establecida directamente por la Ley, aunque nada impide que su concreción o desarrollo pueda estar fijado por vía reglamentaria. En segundo término, que dicha obligación tenga cobertura económica legal o presupuestariamente garantizada, debiendo entenderse que, aun en el supuesto de que la Corporación hubiese omitido el deber de consignar en sus presupuestos el crédito correspondiente para cumplir la obligación legal, la sustitución es posible, con tal de que dicha cobertura presupuestaria sea procedente de acuerdo con la Ley. En tercer lugar, que la Corporación haya incumplido la obligación y, por tanto, la Ley que la establece. La STC 11/1999, de 11 de febrero, después de contrastar el artículo 6 de la Ley Asturiana 3/1987, de 8 de abril, sobre disciplina urbanística, con el artículo 60 de la LRBRL, dice respecto de éste que «*se trata de casos de incumplimiento de obligaciones legales que no se sustancian en actos o acuerdos antijurídicos, sino en la mera y simple inactividad o parálisis funcional como hecho*» (FJ 4.º). Y, finalmente, que ese incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, es decir, perjudique la acción de alguna de estas Administraciones. Este último requisito sustantivo pone de relieve que la sustitución no tiene por objeto directo una defensa abstracta del ordenamiento jurídico, sino impedir que la inactividad local convierta en inútil o ineficaz la competencia, la acción del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Como requisitos formales, la sustitución exige de modo inexcusable que la Administración estatal o autonómica requiera a la Entidad local para que cumpla la obligación, concediéndole el plazo que fuere necesario, nunca inferior a un mes. Aunque nada dice la Ley acerca del contenido de

este requerimiento, parece razonable entender, si no se quiere causar indefensión, que deberá indicar, al menos, los preceptos legales que imponen la obligación cuyo cumplimiento se recuerda, esto es, deberá ser motivado. Si después de transcurrido el plazo que se haya concedido, el incumplimiento persiste, la Administración estatal o autonómica «procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local». La expresión «medidas necesarias» evidencia la necesidad de respetar el principio de proporcionalidad que, como pone de relieve JIMÉNEZ-BLANCO, «juega un papel capital en el (posible) posterior control judicial de las actuaciones»³⁵.

4.3. Impugnación de actos y acuerdos locales

4.3.1. *Justificación del régimen legal*

La regulación del sistema de relaciones interadministrativas establecido en la LRBRL descansa, según PAREJO, sobre la distinción entre «conductas políticas o gestiones globalmente consideradas, de una parte, y actos o acuerdos, es decir, decisiones concretas, de otra»³⁶. Si, para el primer caso, la Ley básica ha previsto un control administrativo como el establecido en el artículo 61 ya examinado, para los restantes, ha diseñado un sistema plenamente judicializado, aunque no homogéneo, pues las facultades de las Administraciones territoriales superiores varían, como tendremos ocasión de ver, en función del grado en que las Entidades locales hayan quebrantado los límites de su autonomía. En atención a la circunstancia expresada, la LRBRL distingue entre:

- Atentado grave al interés general de España (art. 67).
- Infracción del orden competencial (art. 66).
- Infracción sustantiva del ordenamiento jurídico (art. 65).

La distinción entre infracción del ordenamiento jurídico e infracción del orden de competencias ha sido calificada por NIETO³⁷ de artificiosa, pues la segunda no deja de ser una modalidad de la primera y los efectos

³⁵ A. JIMÉNEZ-BLANCO, «Las relaciones interadministrativas de supervisión y control», *Tratado...*, T. I. cit., p. 443.

³⁶ «Relaciones interadministrativas...», cit., p. 1064.

³⁷ A. NIETO, «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales», *RAP*, nº 115 (1988), pp. 7-26.

anudados a una y otra presentan escasas diferencias en las consecuencias. PAREJO³⁸, en cambio, afirma que, aun cuando es cierto que la infracción competencial es, en último término, una variedad del género de infracción del ordenamiento jurídico, su diferenciación, aparte de ser más congruente con el fundamento del régimen de impugnación —la coordinación de la Administración local en el conjunto de la Administración Pública—, es clara, por la diferente trascendencia que una y otra tienen. Mientras con la infracción del orden competencial se ponen en cuestión los límites que marcan el ámbito de la autonomía local, con la infracción simple únicamente se quebranta la integridad y efectividad de la norma conculcada y sólo a través de ella la del límite de la autonomía local. Y en cuanto al segundo reparo (escasa diferencia de efectos entre arts. 65 y 66), argumenta PAREJO que la Ley modula y diversifica el régimen de la impugnación atendiendo a la gravedad de la perturbación que ocasiona el acto o acuerdo. Mientras la infracción del orden competencial autoriza la impugnación judicial directa, en plazo muy breve, del correspondiente acto o acuerdo y a solicitar y obtener su suspensión conforme a un régimen específico, la simple infracción del ordenamiento jurídico recibe un tratamiento equiparable al propio de la impugnación judicial ordinaria de los actos administrativos, incluso en lo referente a la medida cautelar de suspensión.

Esta justificación de quien tuvo un papel protagonista en la redacción de la LRBRL no deja de ser razonable en la época en que se expresó, pero en el momento actual carecen de fuerza los argumentos para justificar unas diferencias que hoy ya son prácticamente inexistentes, como consecuencia de la reforma de los artículos 65 y 66 LRBRL llevada a cabo por la Ley 11/1999, de 21 de abril y por el nuevo régimen de las medidas cautelares que se contiene en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa³⁹.

4.3.2. *Deber de comunicar actos y acuerdos locales a la Administración estatal y autonómica*

De poco servirían las acciones que legalmente pueden ejercitar las Administraciones estatal y autonómicas frentes a actos locales ilegales si

³⁸ *Ibidem*, pp. 1067-169.

³⁹ Sobre las modificaciones que la Ley 11/1999, de 21 de abril, opera en los arts 65, 66 y 67 LRBRL, y el grado de incidencia que en dichos preceptos tiene la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puede verse E. CARBONELL PORRAS, «El conflicto interadministrativo local: novedades en la LRBRL y en la LJCA», *Justicia Administrativa*, n.º extr. (2000), pp. 149-161.

no existiese la obligación, también legal, de remitir a dichas Administraciones los actos y acuerdos que las Corporaciones locales adopten. El artículo 56.1 LRBRL, en este sentido, dispone: «Las Entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y formas que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los presidentes y, de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber». El artículo 196 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) fija, para cumplir este deber, el plazo de seis días posteriores a la adopción del acto o acuerdo. La indicación del órgano al que debe remitirse la copia o extracto del acto o acuerdo tiene importancia menor, según se deduce de la jurisprudencia.

Ni que decir tiene que este plazo que fija el ROF puede ser modificado por las Comunidades Autónomas, pues el artículo 56.1 LRBRL se limita a decir que la obligación de remisión deberá cumplirse en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen. Ahora bien, el Tribunal Supremo ha desautorizado que las Comunidades Autónomas determinen reglamentariamente el contenido de lo que ha de remitirse «*ya que ello está previsto por la Ley, a saber, «copia o extracto comprensivo de los actos o acuerdos»*» (FJ 4.º, STS de 12 de noviembre de 1998, Ar.8126).

En cualquier caso, el legislador es consciente de que la copia o el extracto del acto o acuerdo puede no ser suficiente para valorar su conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico y por ello, en su artículo 64 la LRBRL establece: «La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas pueden solicitar ampliación de la información a que se refiere el número 1 del artículo 56, que deberá remitirse en el plazo máximo de veinte días hábiles, excepto en el caso previsto en el artículo 67 de esta Ley, en el que lo será de cinco días hábiles...». Los distintos plazos para remitir la ampliación de información supone que, en caso de hacer uso de esta posibilidad, deberá indicarse en la solicitud de la misma si lo es a efectos de los artículos 65 y 66 o del artículo 67.

En la obligación de remitir copia o extracto comprensivo de los actos y acuerdos juega capital importancia el día de su recepción en la Administración estatal o autonómica, el día de la solicitud por alguna de éstas de ampliación de información, aquél en que ésta se recibe por la Administración que la interesó y, finalmente, el contenido de la información misma, aspectos todos que determinan los plazos para ejercitar las acciones administrativas o judiciales previstas en los artículos siguientes.

El contenido del acto o acuerdo del que debe remitirse copia o, en su caso, extracto tiene importancia porque, en principio, el plazo para requerir la anulación de aquél o para impugnarlo comienza a partir del día de su recepción en la Administración estatal o autonómica y éstas no pueden utilizar el artículo 64 como pretexto para ampliar dichos plazos. La STS de 23 de diciembre de 1998 (Ar. 10119) declara que «*el art. 56.1 LRBRL no está permitiendo la remisión de cualquier cosa, por difícil que resulte venir en conocimiento del contenido del acuerdo. Porque el art. 93.2 de la LPA de 1958 (hoy art. 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) impone que la resolución contenga «la decisión» que se toma y no puede decirse que la expresión «decisión» sea correcta si no incorpora debidamente los extremos necesarios para saber de qué decisión se trata (...). Así, por ejemplo, la remisión de un acuerdo concediendo una licencia habrá de contener qué es lo que se autoriza, a quién se autoriza y dónde se autoriza, siendo ya misión de la Comunidad Autónoma solicitar, si desea más información, los datos complementarios necesarios (art. 64 LRBRL). Sin esa mínima información primera no comienzan a correr los plazos que establecen los arts. 64 y 65, para que la Comunidad Autónoma pueda impugnar judicialmente los acuerdos de las Corporaciones locales... Sin esas mínimas referencias no puede decirse en absoluto que se haya remitido copia o extracto del acuerdo*» (FJ 4.º).

El día de la recepción de la copia o extracto del acto o acuerdo es relevante porque actúa de referente para iniciar el cómputo de los plazos para requerir la anulación o impugnar el acto o acuerdo. Y otro tanto ocurre con el día en que se solicita ampliación de información y aquél en que se recibe ésta, pues el primero actúa de referencia para saber cuándo se suspende el plazo para requerir la anulación del acto o para impugnarlo y el segundo cuándo se reanudan los referidos plazos.

4.3.3. *Legitimación estatal y autonómica para impugnar actos y acuerdos locales*

Dispone el artículo 63.1 LRBRL que «Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

- a) La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en los casos y términos previstos en este capítulo.
- b) Los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos».

Esta legitimación, que pudo entenderse innecesaria por estar subsumida en las reglas genéricas de legitimación establecidas en el artículo 28 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, es hoy plenamente congruente con la nueva Ley reguladora de esta jurisdicción, en cuyo artículo 19.1 c) y d), la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas aparecen legitimadas para impugnar actos y disposiciones de las Entidades locales «de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local». Esta remisión a la LRBRL hace que los conflictos entre la Administración estatal o autonómica con la Administración local, no sigan las reglas generales establecidas en el artículo 44 de la nueva Ley jurisdiccional, sino las específicas de la LRBRL.

Situados, por tanto, en esta última Ley, la legitimación de las Administraciones territoriales superiores se configura de manera diversa, según la infracción que se impute al acto o acuerdo local.

- a) Si se trata de «actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España» (art. 67), únicamente está legitimada la Administración del Estado, concretamente, el Delegado del Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma en cuyo territorio se sitúe la Entidad local autora del acto o acuerdo.
- b) Si se trata de «actos o acuerdos de las entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades» (art. 66), la legitimación para reaccionar contra dichos actos la tendrá la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma, según que la competencia afectada por el acto o acuerdo local sea del Estado o de la Comunidad Autónoma, respectivamente.
- c) Si, por último, se trata de un «acto o acuerdo que infringe el ordenamiento jurídico» (art. 65), la legitimación para requerir su anulación o para impugnarlo judicialmente, está atribuida a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así como en los dos primeros supuestos no se plantea problema alguno relativo a la legitimación, no ocurre lo mismo en el último caso, donde la expresión «en el ámbito de las respectivas competencias», utilizada por el artículo 65.1 LRBRL, ha sido objeto de crítica⁴⁰ y, al mismo tiempo, de

⁴⁰ A juicio de FANLO, la opción del legislador, aun «coherente con el sistema de reparto de competencias legislativas sobre régimen local, es disfuncional desde el punto de vista organizativo por la

controversia debido a las dificultades que entraña su interpretación. NIETO ha señalado que, aún pudiendo entenderse que esos ámbitos competenciales se conectan con el ordenamiento infringido, es decir, que estaría legitimada la Administración cuyo ordenamiento sea el vulnerado, la aplicación práctica de esta tesis resulta muy confusa, habida cuenta de la interpenetración de los ordenamientos estatal y autonómico ⁴¹. PAREJO, haciéndose eco de la STS de 15 de diciembre de 1993, afirma que la legitimación procesal con arreglo al artículo 65 de la LRBRL, más extensa que la precisa conforme al artículo 66, debe identificarse con «el interés público de mantenimiento de legalidad» ⁴². Más matizada es la opinión de SÁNCHEZ MORÓN, para quien la referida expresión se ha de interpretar como una habilitación a cada Administración para utilizar los instrumentos de control ordinario, sea «para defender sus competencias propias, frente a las eventuales injerencias de los entes locales» (art. 66), sea «para preservar o restablecer la legalidad propia del ente en que se integran, el Estado o la Comunidad Autónoma respectiva, 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 que tutela por la acción ilegal de la entidad controlada» ⁴³.

En la jurisprudencia se advierten las mismas dudas, pudiendo distinguirse, entre los numerosos pronunciamientos habidos, dos posturas: una, que lleva a un entendimiento restringido de la legitimación y otra que la concibe con mayor amplitud. Dentro de la primera se sitúan las SSTS de 13 de octubre de 1998 (Ar. 7695) y 30 de mayo de 2000 (Ar. 5152). Se afirma en la primera de las citadas que *«Esta duplicidad de Administraciones legitimadas (...) no supone, sin embargo, el reconocimiento de una legitimación absoluta e indiferenciada de ambas Administraciones. Es, por el contrario, una legitimación que responde a la naturaleza «bifron-*

duplicidad de instancias legitimadas», debido a «la necesidad de remitir los actos y acuerdos adoptados a las dos instancias», *Fundamentos...*, cit., p. 461. Igual censura formula G. FERNÁNDEZ FARRERES, «por las propias dificultades en precisar, caso por caso, a la vista del acto que se impugna, si la Administración que ha ejercitado la acción está uno actuando en el ámbito de competencias que le corresponden como propias», «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 de 1984», *REVL*, nº 224 (1984), p. 497.

⁴¹ «Impugnación jurisdiccional...», cit. p. 21.

⁴² «La autonomía local en la Constitución», en *Tratado...*, T. I, cit., p. 147. En «Relaciones interadministrativas...», cit., ya dejó expresado que el interés que está detrás de la legitimación del art. 65 LRBRL, es un interés objetivo, p. 1070.

⁴³ M. SÁNCHEZ MORÓN, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», en *Tratado...*, T. I, cit., p. 230.

te» del régimen jurídico de las entidades locales, en cuanto Estado y Comunidades Autónomas concurren a su determinación. De esta manera se legitima a uno y otras en función del ordenamiento eventualmente infringido, bien por ser la materia en la que es competente el Estado o la Comunidad Autónoma (art. 65), o bien por invasión del respectivo ámbito de competencias (art. 66)». En consecuencia —concluye el TS— «a la Administración del Estado (...) le corresponde el control de legalidad para impugnar los acuerdos de los entes locales que infrinjan la legislación del Estado o aquellos que invadan competencias propias de la Administración estatal» (FJ 2.º).

En el segundo de los pronunciamientos señalados y con motivo de la infracción de diversos preceptos contenidos en el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, del Reglamento General de Contratos del Estado y del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades locales, el Tribunal Supremo declara que todos los «(...) preceptos cuya infracción se invocó, constituyen legislación estatal, que es lo exigido a efectos de la discutida legitimación».

De acuerdo con esta posición jurisprudencial, la legitimación la tendría la Administración estatal o la autonómica, según que la norma infringida hubiese sido dictada por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

El punto de partida de la línea interpretativa que conduce al reconocimiento de la legitimación en los términos postulados por SÁNCHEZ MORÓN, lo podemos situar en la STS de 15 de marzo de 1993 (Ar. 2112). El Tribunal Supremo declara en ella que «*La legitimación procesal con arreglo a este artículo (se refiere al art. 65) tiene una amplitud de mayor extensión que el artículo 66, identificándose con el interés público de mantenimiento de la legalidad. Esta cobertura legitimadora indiscriminada no es tampoco exclusiva de las citadas Entidades, sino que puede extenderse en áreas determinadas a la generalidad de los ciudadanos, sin necesidad de legitimación específica*» (FJ 4.º).

En análogo sentido se pronuncian las SSTS de 15 de diciembre de 1993 (Ar. 1069 de 1994) y de 14 de febrero de 1995 (Ar. 1569). En la primera, después de recordar que la STC 214/1989 no señala cuál es el sentido que deba atribuirse a la expresión «en el ámbito de sus respectivas competencias» y la división que su interpretación ha producido en la doctrina, el TS reconoce que ésta, mayoritariamente, «*se decanta a favor de la apertura legitimadora, más conforme con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva (...)*» que, según la STC 24/1987, de 25 de febrero, impone a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las

fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales, siendo este el criterio que, en definitiva, ha seguido la jurisprudencia de esta Sala en ss. de 12 de marzo de 1990 y 15 de marzo de 1993, al declarar en la primera de ellas 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 quedan bajo su jurisdicción, pueden impugnar cualquier acto que, según su parecer, sea contrario al Ordenamiento Jurídico» (FJ 3.º).

Argumentos adicionales a los anteriores se contienen en la STS de 13 de marzo de 1999 (Ar. 2955), para la cual la legitimación es un tema que *«ha de ser tratado con la amplitud a que obliga el reconocido jurisprudencialmente principio pro actione y asimismo con la amplitud derivada del también amplísimo criterio con que ha de analizarse el concepto de interés legítimo. La tan aludida frase «en el ámbito de sus respectivas competencias» que utiliza el art. 65 LRBRL no puede, pues, ser interpretada con criterio literalista, sino con la amplitud que exige el tratamiento de un tema de legitimación. En definitiva, bastará con el anclaje que suponga el reconocimiento estatutario de competencias en el régimen local para que pueda someterse a revisión jurisdiccional un acto o acuerdo de entidades locales que infrinja el Ordenamiento Jurídico que las mismas deben aplicar y respetar» (FJ 5.º).*

Esta doctrina creemos que ha de considerarse definitiva, habida cuenta de que es la seguida en sentencias posteriores, como las de 4 de octubre de 1999 (Ar. 7807); 6 de octubre de 1999 (Ar. 8838); 39 de octubre de 1999 (Ar. 7907); 18 de noviembre de 1999 (Ar. 2831), 27 de junio de 2000 (Ar. 5495), 9 de julio de 2001 (Ar. 8755), 15 de diciembre de 2001 (Ar. 649 de 2002) y 2 de febrero de 2002 (Ar. 2324) y, además, es la que más se adecúa al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 CE, así como al principio *pro actione*.

Cabe preguntarse, finalmente si, frente a actos y acuerdos de las Entidades locales que infrinjan el ordenamiento jurídico, pueden utilizar las Administraciones estatal y autonómicas la legitimación llamemos general, esto es, la derivada de la titularidad de un derecho o interés legítimo y, asimismo, si una y otras Administraciones pueden ejercitar la denominada acción popular en aquellos ámbitos donde está contemplada por el ordenamiento correspondiente.

En cuanto a la primera cuestión, la STS de 4 de enero de 1996 (Ar. 26) dirá, refiriéndose al artículo 66 LRBRL y 166 de la Ley Municipal Cata-

lana que *«los procedimientos de impugnación en las normas citadas no son procedimientos alternativos a los de impugnación ordinarios, sino acumulativos. Es decir, que las entidades legitimadas para la interposición de acciones en defensa de su esfera de competencias por la vía del art.66 LRBRL y 166 de la Ley Municipal Catalana, no pierden los derechos que la legislación general les otorga para hacerlos valer por los medios ordinarios. Lo único que deben cumplir en cada proceso son los requisitos establecidos para»* (FJ 4.º). Actualmente, sin embargo, no parece posible sostener esta tesis. Desde la entrada en vigor de la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y dada la regulación que de la legitimación contienen sus artículos 19 y 44, el único título legitimador frente a actos locales que supongan una infracción del ordenamiento jurídico, son los artículos 65 y 66 LRBRL, a la que se remite en todo momento la Ley jurisdiccional.

Y la misma respuesta debe darse al ejercicio de la acción pública por las Administraciones territoriales superiores frente a actos locales ilegales. Así lo ha entendido el TS en sentencia de 5 de mayo de 1998 (Ar. 3835) argumentando que *«los amplios plazos que para el ejercicio de este tipo de acciones concede el art. 235 TRLS 1976, tienen como presupuesto el que se trata de una acción pública ejercitable por quien no tiene por que haber sido parte en el expediente ni, en consecuencia, haber tenido notificación alguna de la licencia otorgada (...). Pero ello no sucede con las Comunidades Autónomas, a las que conforme al art. 56 LRBRL han de remitir los Ayuntamientos de su territorio copia o extracto comprensivo de las resoluciones y acuerdos adoptados y que puedan solicitar cuanta información precisen sobre la actividad municipal. El art. 196 del ROF, al diferir la entrada en vigor de los planes urbanísticos al transcurso del plazo de quince días que el art. 65 LRBRL concede a la Comunidad Autónoma para que formule requerimiento si considerase que aquellos infringen el ordenamiento jurídico acredita, sin duda alguna, que también en materia urbanística se aplican los plazos de impugnación que dicho precepto establece»* (FJ 3.º).

4.3.4. Procedimiento

Antes de que la Ley 11/1999, de 21 de abril, reformase la LRBRL, resultaba necesario distinguir los supuestos contemplados en los artículos 65, 66 y 67 de esta última. Después de la reforma, en cambio, las diferencias entre los artículos 65 y 66 son mínimas, manteniéndose, sin embargo, la singularidad del supuesto contemplado en el artículo 67.

Las formas y plazos que las Administraciones estatal y autonómica han de respetar para reaccionar contra actos y acuerdos adoptados por las Corporaciones locales que infrinjan el ordenamiento jurídico son iguales, con independencia de que la infracción suponga o no un menoscabo de competencias estatales o autonómicas, una interferencia en su ejercicio o un exceso de la competencia de la Corporación local. Así lo acredita el párrafo primero del reformado artículo 66 LRBRL, a tenor del cual, en el caso de que se produzca esa invasión de competencias estatales o autonómicas por actos o acuerdos locales, éstos «podrán ser impugnados por cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo anterior».

La característica fundamental de los artículos 65 y 66 es que la Administración estatal o autonómica legitimada puede, frente al acto local ilegal, formular un requerimiento a la Entidad local que lo ha dictado para que lo anule, o bien puede interponer directamente recurso contencioso-administrativo, el cual también puede ser utilizado cuando, en caso de haber optado por el requerimiento, éste no es atendido.

Caso de optar por el requerimiento, éste habrá reunir los siguientes requisitos formales:

- 1.º Habrá de invocar el artículo en base al cual se formula. Se trata de un requisito de orden dirigido a delimitar el objeto del conflicto y la naturaleza de la pretensión y en el que se concreta la única diferencia entre los artículos 65 y 66 de la que daremos cuenta más adelante.
- 2.º La segunda exigencia es que el requerimiento sea motivado ⁴⁴ y exprese la normativa vulnerada (art. 65) o bien precise la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que lo motiva y las normas legales vulneradas en que se funda (art. 66).
- 3.º El requerimiento, por último —dice el art. 65.2—, debe ser formulado en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo. Persiste, por tanto, la duda de si el *dies a quo* en el cómputo del plazo es el mismo día en que se recibe la comunicación del acuerdo, como literalmente expresa el artículo 65.2, o si es de aplicación el artículo 48.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual el día inicial del cómputo sería el día siguiente a aquel en que tiene lugar la recepción. Esta segunda posi-

⁴⁴ Este requisito, que alude a la cuestión de fondo —dice PAREJO—, se refiere a la seriedad misma del requerimiento y su finalidad no es otra que la de impedir un uso torticero del sistema de control. «Relaciones interadministrativas ...», cit., p. 1081.

bilidad fue la postulada por NIETO⁴⁵ y PAREJO⁴⁶, y aunque la esperanza del primero en que los Tribunales resolviesen la duda, no se ha visto frustrada, la jurisprudencia del TS se ha decantado por una interpretación literal del artículo 65.2 LRBRL. Probablemente, el principio *pro actione* postula inclinarse por considerar el día inicial del cómputo el siguiente al de la recepción, pero las SSTS de 12 de noviembre de 1997 (Ar. 8007), 23 de septiembre de 2000 (Ar. 7302) y 16 de julio de 2001 (Ar. 9002) expresan que el *dies a quo* debe ser el de la recepción de la comunicación por estar en juego la autonomía local, la cual —según razona— «*justifica y exige una interpretación estricta en el cómputo de los plazos que se conceden a las Comunidades Autónomas en este tipo de impugnaciones o controles*» (FJ 3.º STS 12 de noviembre 1997).

En aquellos supuestos en que el acto o acuerdo objeto de comunicación debe ser publicado (v.gr., una convocatoria de pruebas selectivas) la determinación del *dies a quo* no toma como referencia el día de su publicación, sino el de su comunicación. Y tampoco incide en el cómputo la circunstancia de que el acuerdo deba ser objeto de más de una comunicación, supuesto en el cual el plazo comenzaría desde que la Administración estatal o autonómica tenga conocimiento del acto, aunque la remisión a efectos del artículo 56.1 LRBRL sea posterior a ese conocimiento previo (STS de 10 de noviembre de 1997, Ar. 8156).

Ahora bien, a pesar de que el plazo de quince días es un plazo preclusivo o de caducidad, puede ser interrumpido cuando la Administración territorial superior que ha recibido la comunicación del acto o acuerdo solicite ampliación de información (art. 64 LRBRL), solicitud que habrá de realizarse no más allá de los quince días señalados para formular el requerimiento, según SSTS de 12 de noviembre de 1997 (Ar. 8007) y 19 de octubre de 1999 (Ar. 7211). De acuerdo con la última de las citadas «*para que ese efecto interruptivo se produzca es preciso, primero, que la solicitud de ampliación de información se produzca antes de los quince días que se conceden para efectuar el requerimiento, puesto que no tendría sentido pedirla cuando ese plazo ya hubiera expirado y, segundo, que no se trata de la interrupción del plazo, en el sentido de que una vez remitida la ampliación de información, el plazo para dirigir el requerimiento se inicie de nuevo, sino de la interrupción «del cómputo del plazo», que se reanudará a partir de la recepción de la documentación interesada (art. 215 ROF)*» (FJ 4.º).

⁴⁵ «Impugnación jurisdiccional...», cit., pp. 12 y 13.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 1080.

El objeto o pretensión del requerimiento es la anulación del acto o acuerdo contrario al ordenamiento jurídico o lesivo de la competencia estatal o autonómica, para acordar la cual, la Entidad local requerida dispone del plazo máximo de un mes ⁴⁷ (arts. 65.1 LRBRL y 215.3 ROF). Algún autor ⁴⁸ ha entendido que el plazo de un mes señalado en el artículo 61 LRBRL no es el plazo máximo para anular el acto o acuerdo, sino el máximo que puede ser fijado en el requerimiento por la autoridad estatal o autonómica para que la Entidad local lo anule y, por tanto, el plazo que puede concederse para proceder a la anulación puede ser inferior a un mes.

Cuando la Entidad local rechaza expresamente el requerimiento o cuando transcurre el plazo de un mes para anular el acto o acuerdo sin dar respuesta a aquél, la Administración que lo formuló puede interponer recurso contencioso-administrativo dentro del plazo señalado en la Ley reguladora de dicha jurisdicción, es decir, dos meses —según su art. 46.6— «contados desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local o al de la recepción de su comunicación rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello» (art. 65.3 LRBRL).

El requerimiento, como se ha dicho, es facultativo y, por tanto, la Administración estatal o autonómica puede impugnar directamente el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo establece el artículo 65.4 LRBRL, indicando que habrá de realizarse en el plazo señalado en la Ley reguladora de dicha jurisdicción, es decir, dos meses contados desde el siguiente a la recepción del acto o acuerdo, aunque debe tenerse presente que este plazo también puede ser interrumpido por la solicitud de ampliación de información. Aunque el artículo sólo refiere el efecto interruptivo de la solicitud de ampliación de información al plazo para formular el requerimiento, la STS de 20 de febrero de 1999 (Ar. 1480) extiende ese efecto interruptivo al plazo para acceder directamente a la vía contencioso-administrativa, al declarar que *«El requerimiento es una medida potestativa de reacción contra un acto que no libera de la carga de impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa si el requerimiento no fuera atendido, por lo que carece de sentido entender que la petición de información interrumpe el plazo establecido para dirigir ese requerimiento que, a su vez, interrumpe el establecido para el recurso contencioso-*

⁴⁷ Coincidimos con J.L. RIVERO YSERN en que el plazo máximo de un mes a que se refiere el art. 65.1 LRBRL no es un plazo que el órgano requirente pueda alterar a la baja, fijando uno menor en el requerimiento, sino que se trata de un plazo cuyo límite máximo vinculado tiene como destinatario el órgano requerido. *Manual ... cit.*, p. 464.

⁴⁸ Es el caso de E. CARBONELL PORRAS, «El conflicto interadministrativo...», cit., p. 156.

administrativo, pero no ocurre lo mismo cuando, recibida esa información, la Comunidad entiende inoportuno requerir al Ayuntamiento para que anule el acto o acuerdo y decide impugnarlo directamente ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo» (FJ 3.º). En igual sentido, la STS de 27 de noviembre de 2001 ⁴⁹ (Ar. 161 de 2002).

En cuanto al procedimiento judicial que haya de seguirse con motivo de la impugnación de actos y acuerdos locales, al amparo de los artículos 65 y 66 LRBRL, la doctrina es unánime y la jurisprudencia pacífica en considerar que se trata del procedimiento ordinario, con las especialidades derivadas de lo dispuesto en dichos preceptos. La particularidad más relevante se encuentra en el artículo 66, que acoge reglas específicas para pedir y acordar la medida cautelar de suspensión.

En principio, ni la formulación del requerimiento ni la interposición del recurso contencioso-administrativo suspenden la efectividad del acto o acuerdo objeto de uno u otro (art. 215.6 ROF). No obstante, es en este aspecto de la suspensión donde tiene relevancia el precepto invocado para requerir la anulación o impugnar el acto o acuerdo. Si se tratase del artículo 65 —infracción del ordenamiento jurídico— la suspensión sigue las reglas ordinarias contenidas en el artículo 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio. En cambio, si lo invocado fuese el artículo 66 —invasión de competencias estatales o autonómicas— habrá de estarse a lo dispuesto en el párrafo segundo del citado precepto: «En el caso de que (la impugnación), además contuviera petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, el Tribunal, si la estima fundada, acordará la suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. No obstante, a instancia de la entidad local y oyendo a la Administración demandante, podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión decretada, en caso de que de ella hubiera de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación».

El régimen privilegiado de la suspensión no consiste en su automatismo, sino en la rápida respuesta que ha de dar el Juez o Tribunal a la peti-

⁴⁹ En su FJ 3º se declara que *«si el plazo para efectuar el requerimiento (...) se interrumpe en el caso de que se haya solicitado a la Corporación Local ampliación de la información o comunicación del acuerdo sospechoso de ilegalidad, no hay motivo normativo y lógico alguno que impida sacar la conclusión de que el plazo para deducir el recurso contencioso-administrativo se interrumpe, asimismo, por el hecho de haberse instado la mencionada ampliación informativa (aunque en realidad no es que se interrumpa dicho plazo, sino que su «dies a quo» se pospone al momento de la recepción de la información complementaria y del expediente)».*

ción formulada por la Administración estatal o autonómica en el escrito de recurso, respuesta que se ha de producir en el primer trámite subsiguiente a la impugnación y sin contradicción alguna. La Entidad local puede, no obstante, pedir en cualquier momento el levantamiento total o parcial de la suspensión, pero este trámite incidental debe resolverse de forma contradictoria y sólo puede decretarse cuando de ella hubiera de derivarse perjuicio para el interés local no justificado por las exigencias del interés supralocal hecho valer en la impugnación⁵⁰.

4.3.5. *Singularidad del conflicto por atentado grave al interés general de España (art. 67 LRBRL)*

El artículo 67 LRBRL, parcialmente reproducido por el artículo 217 ROF, dispone en su apartado 1.º que «Si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés». Y en el 3.º añade «Acordada la suspensión de un acto o acuerdo, el Delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa». Se trata de un precepto que reproduce sustancialmente el artículo 155.1 CE.

Todo los autores coinciden en calificar el supuesto contemplado en el artículo 67 LRBRL de excepcional y extraordinario y en el que por estar implicado, lesionado, el interés general de España, sólo la Administración del Estado tiene legitimación para reaccionar. Como indica la STC 214/1989, de 21 de diciembre, lo extraordinario del supuesto de hecho justifica que se trate de una atribución exclusiva del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

NIETO ha planteado la duda de si cabe un atentado grave al interés general de España sin infringir el ordenamiento jurídico, porque, si fuera posible, los tribunales no podrían revocar el acto o acuerdo y habría sido inútil la intervención del Delegado del Gobierno. Ahora bien, dada la intervención que en el conflicto tienen los tribunales no cabe interpretar sino que el atentado grave al interés general de España es causado por un acto o acuerdo ilegal⁵¹.

⁵⁰ Éste es el criterio de L. PAREJO ALFONSO «Las relaciones interadministrativas...», cit., pp. 1090-1094 y «La autonomía local en la Constitución», en *Tratado...*, T. I, cit., pp. 148-149.

⁵¹ «Impugnación jurisdiccional...», cit., pp. 25 y 26.

El interrogante formulado por el último autor citado lo resuelve PAREJO con una respuesta negativa, afirmando que, a pesar de las dificultades para interpretar el supuesto de hecho, por los conceptos jurídicos indeterminados que utiliza, «es claro que el artículo 67 LRBRL ha querido definir la irregularidad máxima de entre las previstas por el sistema de conflictos interadministrativos»⁵². En parecidos términos se pronuncian BERMEJO VERA⁵³ y FANLO⁵⁴. Para el primero, el grave atentado al interés de España es siempre un atentado al ordenamiento jurídico español y, de acuerdo con el segundo, «en el ámbito local toda actuación lesiva para los intereses generales es susceptible de reconducirse a un problema de estricta legalidad».

El conflicto presenta una estructura semejante a los anteriores, pues aparece dividido en dos fases, gubernativa o administrativa una, y judicial la otra, si bien, en el presente caso, al contrario de lo que ocurre en los artículos 65 y 66 LRBRL, el requerimiento no es facultativo, sino obligatorio.

El hecho de que el destinatario del requerimiento gubernativo sea siempre el Presidente de la Entidad local, con independencia de cuál haya sido el órgano que adoptó el acuerdo o dictó el acto, avala, según PAREJO⁵⁵, la interpretación de que la fase administrativa no pretenda alcanzar por sí misma el arreglo definitivo de la cuestión de fondo —la anulación del acto o acuerdo—, sino únicamente y como máximo conseguir un reconocimiento por la Entidad local de que se ha producido el atentado grave al interés general de España y la adopción por su Presidente de las medidas que eviten la persistencia en el atentado, en tanto se procede a la anulación del acto o acuerdo local. A nuestro modo de ver, esta interpretación sólo es cierta parcialmente. El requerimiento, que se ha de dirigir al Presidente de la Entidad local, lo es para que se proceda a la anulación de acto o acuerdo y, aunque es cierto que el plazo para acordarla es muy breve —no superior a cinco días, según señala el art. 67.2— resulta, sin embargo, posible, aún cuando el órgano competente para ello no sea el propio Presidente⁵⁶. El perjuicio al interés general lo causa el atentado grave, de

⁵² «Relaciones interadministrativas...», cit., p. 1095. A juicio de este autor, las hipótesis de NIETO descansan en el presupuesto no demostrado de que el supuesto legal carece de sustantividad propia y capaz de regir la resolución administrativa y judicial del conflicto.

⁵³ «El control...», cit., p. 573.

⁵⁴ *Fundamentos...*, cit., p. 494.

⁵⁵ «Relaciones interadministrativas...», cit., pp. 1096-1097.

⁵⁶ La doctrina es coincidente en que el Presidente de la Corporación no está facultado para anular aquellos actos que estén atribuidos a la competencia de otros órganos de la Entidad local. *Vid.*, por todos, J.L. RIVERO YSERN, *Manual...*, cit., p. 475.

modo que para evitar aquél hay que anular de inmediato el acto o acuerdo que lo produce o neutralizar sus efectos con la suspensión u otras medidas.

Este requerimiento debe hacerse en el plazo de diez días contados desde el siguiente al de la recepción del acto o acuerdo (art. 67 LRBRL). Cabe, no obstante, solicitar ampliación de información, que deberá ser remitida en el plazo de cinco días hábiles, en cuyo supuesto se suspende el cómputo del plazo de diez días hábiles para formular el requerimiento de anulación (art. 64 LRBRL).

El requerimiento deberá indicar el plazo para que se anule el acto o acuerdo, plazo que no podrá ser superior a cinco días. Si en el plazo concedido se da una respuesta negativa al requerimiento o si transcurre sin dar respuesta alguna, el Delegado del Gobierno podrá no sólo suspender el acto o acuerdo, sino también adoptar las medidas pertinentes para la protección del interés general de España. El plazo de que dispone el Delegado del Gobierno para la adopción de estas medidas es de diez días, contados desde el siguiente a la recepción de la negativa a anular el acto o acuerdo, o desde el siguiente a la finalización del plazo concedido para la anulación.

La fase judicial del conflicto se pone en marcha cuando el Delegado del Gobierno acuerda la suspensión del acto o acuerdo conforme al artículo 67.3 LRBRL, que establece: «Acordada la suspensión de un acto o acuerdo, el Delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa». Como apunta GONZÁLEZ NAVARRO, «es claro —aunque la ley no lo diga— que si no se interpusiere en plazo el recurso, la suspensión quedará levantada automáticamente»⁵⁷.

Durante la vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, algunos autores⁵⁸ entendieron que el proceso judicial habría de seguir los cauces del procedimiento ordinario y no los del especial previstos en el artículo 118 de la misma Ley. En la actualidad, la mayoría de la doctrina considera que el proceso judicial que se debe seguir es el previsto en el artículo 127 de la nueva Ley jurisdiccional⁵⁹.

⁵⁷ «El procedimiento administrativo...», cit., p. 709.

⁵⁸ Es el caso de L. PAREJO ALFONSO, «Relaciones interadministrativas...», cit., p. 1100 y de J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1994, p. 1417.

⁵⁹ Así, se manifiestan, entre otros, P. TESO GAMELLA, «Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos», *Comentarios a la Ley 13/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Juris-*

El objeto del proceso abierto con esta impugnación es el acto suspendido, no la suspensión ni otras posibles medidas adoptadas por el Delegado del Gobierno y, por tanto, nada puede resolverse sobre ellas, ni siquiera de forma cautelar, aunque la Entidad local las pueda impugnar, a su vez, de forma separada e independiente.

III. CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que el control de los entes locales por las Administraciones territoriales superiores es hoy un tema asentado en la doctrina jurisprudencial y científica, sin perjuicio de que en el seno de ésta algunos autores pongan de manifiesto la desprotección en que quedan los intereses generales y comunitarios, cuando la vía para hacerlos valer, frente a la acción negativa de los entes locales, no sea otra que la judicial prevista en el artículo 65 LRBRL. La práctica política y administrativa pone de relieve que las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas se conducen por los cauces de la colaboración y coordinación voluntaria; lo que, sin duda, es revelador de la bondad del sistema y de haberse interiorizado por los responsables de las diferentes Administraciones Públicas.

Los conflictos surgidos a propósito de los controles sobre las Entidades locales, lejos de empañar las virtualidades del sistema legal, han servido para clarificar aquellos aspectos que el constituyente o el legislador dejó en la penumbra. En este sentido, sin desdeñar las aportaciones realizadas por el Tribunal Supremo, es de justicia reconocer que el resultado conseguido se debe en buena medida a la labor pretoriana del Tribunal Constitucional, que a lo largo de una serie de pronunciamientos ha ido perfilando el contenido de la autonomía local como institución constitucionalmente garantizada.

El problema de los controles sobre los entes locales, como ha quedado expuesto, no es su existencia, sino sus límites constitucionales, habida cuenta de que la CE no precisa el contenido positivo de la autonomía local y la interpretación de ésta como una garantía institucional sólo sirve para marcar su contenido negativo, esto es, la línea que no puede superar el legislador ordinario, pues, caso de hacerlo, su acción devendría inconstitucional.

dicción Contencioso-Administrativa, El Consultor, Madrid, 1998, pp. 1263-1264; La Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos, *Nuevo Régimen...*, cit., p. 1159; J.L. RIVERO Y SERÑ, *Manual...*, cit., p. 475 y F. GONZÁLEZ NAVARRO, «El procedimiento administrativo...», p. 710.

Sin embargo, lo que no parece haberse entendido aún por algunos es que la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas todas en tanto respeten el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía y no rompan con la *«imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace»* (STC 32/1981, FJ 3). Aunque derechos fundamentales y garantías institucionales sean algo distinto⁶⁰, podría decirse que la autonomía local guarda notable semejanza con los denominados derechos fundamentales de configuración legal.

Cuando el legislador estatal básico dio a la autonomía local la configuración que resulta de la LRBRL, determinó para ella un contenido concreto, entre otros, en el aspecto de los controles, contenido que es expresión o concreción de los artículos 137, 140 y 141 CE y que, como la configuración legal de los aludidos derechos fundamentales, se ha de utilizar como parámetro de constitucionalidad para enjuiciar aquellas acciones de las que se postule su incompatibilidad con la autonomía local garantizada constitucionalmente.

⁶⁰ J.M. BAÑO LEÓN, «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española», *REDC*, nº 24 (1988), pp. 155-179.