

Descentralización do urbanismo e autonomía local a raíz da Constitución: A propósito da potestade autonómica de suspensión e revisión dos acordos das entidades locais

Balseira de investigación da
Xunta de Galicia adscrita á
área de dereito administrativo
da Universidade da Coruña

Almudena Fernández Carballal

1. Marco xeral

A CE de 1978 significou, en materia de urbanismo, non só o recoñecemento da súa competencia específica ou exclusiva ás comunidades autónomas (art. 148.1.3^a CE), e a superación do esquema administrativo bipolar Administración do Estado-Administración local vixente ata o momento, senón tamén un notorio avance respecto do réxime anterior en favor das administracións inferiores e, en especial, respecto das competencias das entidades locais, a partir do recoñecemento constitucional da autonomía das diferentes nacionalidades e rexións que integran o Estado (art. 140 CE) que, posteriormente, consagraría a Lei 7/1985, de bases de réxime local, respecto da autonomía das entidades locais.

Agora ben, esta nova configuración territorial do Estado español non debe interpretarse como un avultamento do réxime

autonómico dos concellos, pois se así fose, constituiría unha actuación antinatural e irrespectuosa coa condición destas entidades. É por isto, polo que ha de interpretarse como a emersión dunha nova autonomía, situada nun plano xeográfico intermedio entre o Estado e as rexións e nacionalidades, sen que teña por iso que menoscabar ou mina-la autonomía municipal¹.

Este cambio de perspectiva, a forza das competencias do Estado nesta materia, non é senón consecuencia das actitudes de reacción e rexeitamento á xeneralización de controis administrativos sobre as entidades locais, vixentes durante a vixencia da LS de 1956 e, reforzados no TRLS de 1976.

Sen embargo, como sinalou o TC, non cabe deducir da CE unha suposta incompatibilidade entre tal principio constitucional de autonomía local e a existencia dunha serie de controis administrativos necesarios para levar a cabo a *coordinación* entre as distintas administracións públicas con competencias na materia de urbanismo, en función dos intereses xerais de cada unha delas.

Así o recoñeceu, igualmente, o TS nunha Sentencia do 11/VII/1986²:

“Unha vez que o urbanismo superou o ámbito que a etimoloxía do termo suxire –a cidade– para estenderse a todo o territorio, está claro que os intereses en xogo esixan unha confluencia de competencias que non implica detrimento da autonomía municipal consagrada no art. 140 da Constitución”

Polo tanto, a raíz do proceso descentralizador da función pública urbanística operado pola CE en favor das CCAA, xunto co recoñecemento pola mesma da autonomía das entidades locais para a xestión dos seus respectivos intereses –os intereses xerais das ditas entidades–, derivan dúas consecuencias esenciais que hai que ter en conta á hora de levar a cabo un deslinde de competencias no desenvolvemento desta función pública:

1^a. Que autonomía non supón soberanía nin se opón á existencia dun control sobre os actos do órgano autónomo, sendo perfectamente compatible, con determinados límites, a autonomía municipal co exercicio dunha potestade de tutela por parte do Estado e das CCAA, en virtude do art. 148.1.3^a CE.

A admisión de competencias supramunicipais en materia de urbanismo, encontra o seu fundamento na propia esencia interdisciplinar da materia de urbanismo que fai que a mesma non sexa por enteiro atribuíble a unha soa esfera administrativa, xa que afecta tanto ós concellos, como ás provincias e ás CCAA. Todos eles intervirán necesariamente para evitar posibles distorsións na ordenación íntegra de todo o territorio nacional.

¹ Cfr. STS do 16/V/1984 (Arzdi. 3110), f.x. 1.

² Arzdi. 5060.

2ª. A reafirmación da autonomía municipal, por outra parte, non se opón a que en relación co urbanismo existan outras instancias superiores decisorias.

Así, dedúcese da propia LBRL, primeiro da súa EM, que partindo da existencia de intereses xerais concorrentes, recomenda ter en conta, para unha xusta distribución de competencias, a *necesidade de harmoniza-la garantía xeral da autonomía local coa distribución territorial das competencias legislativas sobre distintas materias ou sectores*, e sinala, así mesmo, a imposibilidade material de defini-las competencias locais en cada un dos sectores do ordenamento, dende e pola lexislación de réxime local.

E despois, dos seus artigos 2 e 25, ó senta-lo primeiro deles un criterio de carácter xeral, consistente en asegurarlle á entidade local un mínimo competencial que, en materia de urbanismo, se prevé no art. 25.2.d), remitíndose á lexislación do Estado e das CCAA para a concreción das competencias que lle correspondan a aquela entidade.

Sinala o art. 2 da LBRL: "1. Para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente ás entidades locais, a lexislación do Estado e a das comunidades autónomas, reguladora dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias, deberá asegurarlles ós concellos, ás provincias e ás illas o seu *dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ó círculo dos seus intereses*, atribuíndolle-las competencias que proceda de acordo coas características da actividade pública de que se trate e coa capacidade de xestión da entidade local, de conformidade cos principios de descentralización e de máxima proximidade da xestión administrativa ós cidadáns.

2. As leis básicas do Estado previstas constitucionalmente deberán determina-las competencias que elas mesmas lles atribúan ou que, en todo caso, lles deban corresponder ós entes locais na materia que regulen"³.

Pola súa parte, en virtude do art. 25.2.d) LBRL, as competencias dos concellos en materia de ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística exerceranse *en todo caso* nos termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas.

En conclusión, conforme á lexislación básica de réxime local, o concello poderá intervir "en cantos asuntos afecten directamente ó seu círculo de intereses", entre os que se encontra o urbanismo en tódolos seus aspectos, "a *ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística*". Sen embargo, a LBRL non determina o alcance de tal intervención, e remítise para iso "ós termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas".

É dicir, o art. 25 LBRL non sinala o contido material das competencias, senón que, simplemente, acouta un ámbito mate-

³ Cfr. para a súa interpretación, a STC 214/1989, do 21 de decembro, f.x. 3.

rial de contido abstracto, e será a lei estatal ou autonómica a que determine o interese respectivo de cada entidade.

Agora ben, o alcance de tal remisión en materia de urbanismo, na práctica, entenderase limitado á lexislación autonómica, pois a CE non reservou nin lle atribuíu ó Estado ningunha competencia urbanística, polo que, dado a asunción polas CCAA nos seus respectivos EEAA da competencia nesta materia, será a lexislación de cada comunidade, se ben respectando os límites mínimos establecidos na LBRL –en especial o principio de autonomía local– a que determine o alcance e o contido da competencia dos municipios comprendidos no seu ámbito territorial en materia de urbanismo⁴.

É precisamente neste binomio e na necesaria articulación, entre o principio de autonomía local e a potestade normativa das CCAA en materia de urbanismo, onde xorden as cuestións e problemas de máis relevancia práctica, dende un punto de vista competencial, constituíndo así mesmo o punto neuráxico para unha correcta distribución das competencias urbanísticas entre as dúas instancias territoriais –entidades locais e CCAA– que, a raíz da CE reparten a competencia neste sector do ordenamento xurídico.

En efecto, os maiores problemas de competencias que subxacen do sistema xurídico urbanístico vixente, á luz da concorrencia normativa existente nesta materia –ordenamento estatal e ordenamentos autonómicos–, preséntanse no aspecto competencial, sobre todo, entre as potestades das CCAA e das entidades locais chamadas a concorrer no desenvolvemento e no exercicio da función pública urbanística.

Pola súa relevancia práctica, por ser un caso paradigmático na materia de urbanismo, no que se pon en dúbida a autonomía das entidades locais no exercicio das súas competencias urbanísticas, e sobre o que, tanto o TC como o TS, se pronunciaron de forma reiterada, voume centrar nun tema obxecto, á súa vez, dun amplo debate doutrinal. Trátase da *potestade de suspensión das CCAA dos acordos das entidades locais*.

2. A potestade autonómica de suspensión dos acordos das entidades locais

Unha cuestión de extraordinaria relevancia no réxime xurídico urbanístico español a partir da descentralización da función pública urbanística derivada da CE, foi a relativa á admisión ou inadmisión da potestade das CCAA relativa á suspensión dos actos e acordos das entidades locais, en virtude da compe-

⁴ Vid., GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid", *Legislación en materia de urbanismo: competencia de la Comunidad y Novedades más significativas*, Ed. Civitas, Madrid, 1987, páx. 465.

tencia lexislativa e executiva que as mesmas asumiron nesta materia nos seus respectivos estatutos de autonomía.

Na normativa urbanística preconstitucional xa se consideraba, expresamente, esta posibilidade de control da legalidade urbanística, se ben, atribuída a órganos da Administración central en canto Administración xerarquicamente superior.

Así, baixo a vixencia da Lei de réxime do solo e ordenación urbana, do 12 de maio de 1956, cando un acordo municipal constituíse unha infracción de disposicións urbanísticas vixentes, o presidente da Comisión Provincial de Urbanismo, ben a proposta desta ou ben dos órganos centrais, debía de adoptalas medidas oportunas, dispoñe-la *suspensión* e paralización das obras e cantas outras medidas fosen axeitadas para a efectividade das disposicións vulneradas (art. 212).

Pola súa parte, a Lei de reforma de 1975, Texto refundido de 1976, seguindo a mesma liña có lexislador de 1956, previa a subrogación polo gobernador civil na competencia da corporación municipal en relación coa suspensión dos efectos das licencias ou ordes de execución ilegais coa inmediata paralización das obras, cando o alcalde non dispoñese a súa suspensión, conforme ó art. 186, ó que se remite, á súa vez, o art. 224, relativo á facultade xeral de suspender.

É dicir, recoñecíase, legalmente, unha verdadeira potestade de control da legalidade urbanística en favor da Administración do Estado sobre actos ou acordos das corporacións locais.

A entrada en vigor da CE e o proceso de descentralización da materia urbanística iniciado con esta norma, así como o recoñecemento da autonomía das entidades locais, supuxo nun principio, unha notable restricción de tales facultades de suspensión de actos locais por parte de órganos do Estado ou das CCAA; restricción que, posteriormente, a raíz dunha constante xurisprudencia do TC⁵, pasou a interpretarse como a exclusión ou inadmisión de tal potestade por ser contraria ó principio de autonomía local recoñecido na normativa básica estatal.

Tratábase, polo tanto, de determina-la constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinadas disposicións contidas en leis autonómicas que lle recoñeceron ó órgano autonómico competente a potestade de suspender-los efectos de determinados acordos adoptados pola corporación local no exercicio das súas competencias urbanísticas.

O TC entendeu que esta potestade se refire a:

"(...) os acordos que a Lei de bases (LBRL de 1985) lles encomenda especificamente ós municipios, como son os relativos, de acordo co art. 25.2 d) LBRL, á ordenación, xestión, execu-

⁵ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: "Comentarios a la Ley del Suelo" (6ª ed), Ed. Civitas, Madrid, 1993, páxs. 1947 e segs.

ción e disciplina urbanística e, máis concretamente, a autorización para a edificación e outros usos do solo, como competencia característica dos municipios⁶”.

Pola súa relevancia práctica, cabe destaca-los seguintes actos dictados no exercicio de competencias urbanísticas das entidades locais, sobre a posibilidade de suspensión dos cales por parte da CA (prevista por leis urbanísticas autonómicas) se pronunciou o TC:

a) Aprobación definitiva de programas de urbanización: suspensión dos efectos do acordo de aprobación definitiva.

b) Aprobación definitiva de estudos de detalle: suspensión dos efectos do acordo de aprobación definitiva por motivos de infracción da legalidade ou da tramitación.

c) Aprobación definitiva de proxectos de delimitación de polígonos e unidades de actuación: suspensión dos efectos do acordo de aprobación definitiva polos mesmos motivos.

d) Aprobación definitiva de proxectos de reparcelamento: suspensión dos efectos do acordo de aprobación definitiva polos dous motivos expostos.

e) Aprobación definitiva das bases e dos estatutos no sistema de compensación: suspensión dos efectos do acordo de aprobación definitiva no mesmo caso.

f) Outorgamento dunha licenzia ou orde de execución: paralización inmediata dos actos de edificación ou uso do solo, cando o acto de outorgamento permita a urbanización ou a edificación de terreos legalmente declarados como solo rústico; que permita aproveitamentos que excedan ou ignoren as previsións contidas nos plans urbanísticos, ou cando o dito acto constitúa unha infracción grave e manifesta do ordenamento urbanístico; é dicir, cando se outorgue unha licenzia ou orde de execución ilegal.

Dos distintos casos de suspensión aquí expostos, e co obxecto de xustificar cómo o seu exercicio é contrario ó principio de autonomía local garantido pola CE, analizarase o relativo á suspensión dos efectos de licenzias urbanísticas outorgadas pola entidade local, por ser esta, como xa quedara exposto, a competencia “natural” e máis importante que o ordenamento xurídico lles atribúe a estas entidades.

a) Suspensión dos efectos de licenzias urbanísticas outorgadas pola entidade local

Partindo de que a suspensión só ten sentido mentres as obras que autoriza a licenzia non estean rematadas, actualmente existen dúas posturas claramente contrarias sobre a potestade de

⁶ Vid. STC 46/1992, do 2 de abril, f.x. 2. No mesmo sentido, a STC 213/1988, do 11 de novembro, f.x. 2, 259/1988, do 22 de decembro, f.x. 2.

suspensión dos efectos de licencias outorgadas pola entidade local: por un lado a do TC e por outro a do TS, con adeptos, por ámbalas partes, na doutrina científica.

a') Postura do Tribunal Constitucional

As primeiras SSTC sobre este tema, do 2 de febreiro e do 29 de abril de 1981, precisaron que tal potestade de suspensión en favor do Estado unicamente sería constitucional respecto das materias que afectasen á súa esfera competencial e excedesen o límite da competencia propia da entidade local⁷:

En efecto, a STC 14/1981, do 29 de abril⁸, introduce unha importante limitación ó control da legalidade municipal que confería a Lei de réxime local de 1955:

"A suspensión governativa de acordos municipais sen outra razón que o control de legalidade en materia que lle corresponda ó ámbito competencial exclusivo das entidades locais é contraria á autonomía que proclama o art. 137 da CE, pero non entraña atentado para a dita autonomía en canto sirva á defensa das competencias da Administración do Estado ou obedeza a corrixir invasións de ámbitos alleos ó municipal ou se afecte algunha materia que lle corresponda a aquela Administración. A autonomía debe entenderse como ámbito de actuación propia que ten os seus límites⁹".

Agora ben, o amplo debate sobre esta cuestión iníciase coa promulgación da LBRL, do 2 de abril de 1985 que contén as normas básicas, nesta materia, de aplicación directa en todo o territorio nacional por remisión do art. 149.1.18^a CE.

En concreto, os arts. 65 e 66 da citada norma regulan un dos elementos fundamentais máis significativos en materia de urbanismo, derivados do modelo de autonomía local configurado pola mesma¹⁰: o réxime de impugnación de actos e de acordos das entidades locais por parte das administracións superiores.

Sobre estes preceptos, o TC na Sentencia 213/1988, do 11 de novembro, declarou:

"Pois ben, os arts. 65 e 66 da lei regulan a impugnación de actos e de acordos das corporacións por parte da Administración do Estado e das comunidades autónomas no ámbito das súas respectivas competencias e establecen que a suspensión só é potestade dos tribunais. Queda así suprimida toda potestade de suspender das autoridades administrativas e governativas (salvo a que se lle confire ó delegado do Goberno no art. 67)¹¹".

O Alto Tribunal fundamenta estas afirmacións no principio de autonomía local reconecido na CE e consagrado na LBRL, ó considerar, en consecuencia, contrarios á mesma, aqueles preceptos de leis autonómicas que lle outorguen ó órgano auto-

⁷ Cfr. SSTC 3/1981, do 2 de febreiro, f.x. 9 e 14/1981, do 29 de abril, f.x. 6.

⁸ Unha análise da citada sentenza faina FANLO LORAS, A., en *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, páx. 409 e segs.

⁹ Vid. STC 14/1981, do 29 de abril, f.x. 6.

¹⁰ Cfr. STC 36/1994, do 10 de febreiro, f.x. 3.

¹¹ Vid. f.x. 2. Cfr. STC 259/1988, do 22 de decembro, f.x. 2, STC 46/1992, do 2 de abril, f.x. 2, STC 36/1994, do 10 de febreiro, f.x. 3.

A excepción prevista no art. 67, refírese ós actos ou acordos adoptados pola entidade local que atenten gravemente contra o interese xeral de España; excepción que, en materia de urbanismo, ten unha escasa aplicación práctica.

nómico competente a potestade para suspender acordos coa LBRL encoméndalos especificamente ós municipios, por afectar a intereses de carácter local, como son os previstos no art. 25.2.d) da citada lei.

É certo, como recoñeceu o TC na súa primeira sentenza sobre o réxime local –STC 4/1981– e que reitera nas sentencias analizadas –213/1988, 259/1988 e 46/1992– que os controis administrativos de legalidade non afectan ó núcleo esencial da garantía institucional da autonomía das corporacións locais.

Agora ben, con tal afirmación non se pretende a determinación concreta do contido da devandita autonomía local, senón, unicamente, fixa-los límites mínimos nos que se debe move-la mesma e que, polo tanto, o lexislador non poderá traspasar, sen que isto impida que o lexislador, no exercicio dunha lexítima opción política, poida amplia-lo ámbito da autonomía local, e establecer con carácter xeral a desaparición destes controis. Isto é, precisamente, o que fixo a LBRL de 1985¹².

Así o manifestou o TC, entre outras, na STC 170/1989 e recórdase na STC 46/1992, para posteriormente remitir ás SSTC 213/1988 e 259/1988:

“A autonomía local, tal e como se recoñece nos arts. 137 e 140 CE, goza dunha garantía institucional cun contido mínimo que o lexislador debe respectar; máis alá deste contido mínimo, a autonomía local é un concepto xurídico de contido legal, que permite, polo tanto, configuracións diversas, válidas en canto respecten esa garantía institucional. Ha de partirse, pois, co límite indicado, dunha configuración legal da autonomía local¹³”.

Como consecuencia desta regulación favorable á autonomía establecida polo lexislador estatal de réxime local en materia de suspensión de acordos, o TC na súa STC 213/1988 concluíu que se cualificarán, así mesmo, de *básicos*, nun sentido material, os arts. 65 e 66 da LBRL, pola seguinte razón:

“ (...) por canto tenden a asegurarlles un nivel mínimo de autonomía a tódalas corporacións locais en todo o territorio nacional, sexa cal for a Comunidade Autónoma en que estean localizadas, o que resulta plenamente congruente coa garantía institucional do art. 137 da Constitución, garantía que opera tanto fronte ó Estado como fronte ós poderes autonómicos¹⁴”.

Polo tanto, en virtude do principio de autonomía municipal, o TC sinala que a lexislación que dicten as CCAA no exercicio da súa competencia lexislativa en materia de urbanismo deberá, con carácter preceptivo, respectar tal exclusión¹⁵.

Ben é certo, tamén, que o TC na Sentencia 71/1982 e noutras posteriores sinalou como criterio xeral cando concorran dis-

¹² Cfr. SSTC 213/1988, f.x. 2, 259/1988, do 22 de decembro, f.x. 2, 46/1992, do 2 de abril, f.x. 2.

¹³ Cfr. SSTC 46/1992, f.x. 2, 170/1989, f.x. 9.

¹⁴ Vid. f.x. 2. Neste mesmo sentido pronúnciase o TC nun suposto análogo na STC 27/1987, f.x. 9.

¹⁵ Cfr. SSTC 213/1988, do 11 de novembro, f.x. 3, 259/1988, do 22 de decembro, f.x. 2, 36/1994, do 10 de febreiro, f.x. 3.

tintos títulos competenciais, que prevalece o título máis específico sobre o máis xenérico.

É dicir, en virtude do principio de especialidade, prevalecería o título competencial relativo a urbanismo (art. 148.1.3ª CE) sobre o previsto no art. 149.1.18ª CE¹⁶. Agora ben, este tribunal, na STC 213/1988, precisa, así mesmo, como regra xeral que a este criterio non se lle pode atribuír un valor absoluto¹⁷.

Pola contra, radicalizando o dito criterio, vulneraríase o nivel mínimo de autonomía local establecido polo lexislador estatal, xa que as distintas lexislacións urbanísticas autonómicas poderían impoñer controis que na práctica chegasen a desfiguralo modelo de autonomía local que a LBRL, no exercicio das competencias que a CE lle atribúe ó Estado no art 149.1.18ª, pretende asegurar, baleirándoo, incluso, de contido.

Neste sentido, pronunciouse NIETO, ó sinalar que “a despeito das rotundas declaracións constitucionais e legais básicas do Estado, a autonomía local estase reducindo practicamente a cero, dende o momento no que as comunidades autónomas están baleirando os entes locais de case tódalas súas competencias, que asumen avidamente as propias comunidades¹⁸”.

Por todo iso, o TC declarou inconstitucionais determinados preceptos de leis autonómicas que non respectaban os citados arts. 65 e 66 da LBRL e vulneraban a autonomía local garantida na mesma e na propia CE; preceptos que recoñecían a potestade de suspensión autonómica de determinados acordos adoptados polas entidades locais en materia de urbanismo:

■ Art. 26.3 da Lei madrileña 4/1984, do 10 de febreiro, sobre medidas de disciplina urbanística (STC 46/1992).

■ Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.2 e concordantes coa Lei murciana 3/1987, do 23 de abril, de protección e harmonización de usos do Mar Menor (STC 36/1994).

■ Arts. 9.1.e) parágrafo 2, 11, 12.3, 14.2 e 29.3 da Lei catalana 3/1984, do 9 de xaneiro, sobre medidas de adecuación do ordenamento urbanístico de Cataluña, así como os arts. 22 42.1 e 43.2 e vinculados ó Decreto 146/1984, do 10 de abril, dictado no desenvolvemento da citada lei (STC 213/1988 e 259/1988, respectivamente).

Á parte destas CCAA, as normas das cales pronunciou o TC –Madrid, Cataluña e Murcia–, regularon este tema, á vista da lexislación urbanística preconstitucional, as CCAA de Galicia, Asturias e Canarias¹⁹. Nas mesmas recóllense as potestades que o TRLS de 1976 lle atribuíu ó gobernador civil en materia de disciplina urbanística, se ben, obviamente, referidas agora ó órgano competente da respectiva comunidade.

¹⁶ Cfr. TOMAS-RAMÓN FERNÁNDEZ: *Manual de Derecho Urbanístico* (11ª ed.), Ed. El Consultor, Madrid, 1995; páx. 258.

¹⁷ Cfr. STC 213/1988, do 11 de novembro, f.x. 3.

¹⁸ Vid. NIETO GARCÍA, A.: “Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades Locales”, *RAP* nº. 115, 1988, páx. 9.

¹⁹ Cfr. Lei galega 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación do solo a Galicia, Lei asturiana 3/1987, do 8 de abril, reguladora da disciplina urbanística, Lei canaria 3/1985, do 29 de xullo, de medidas urxentes en materia de urbanismo e protección da natureza.

Existe unha excepción a esta doutrina legal admitida polo propio TC: non poderá aplicarse naqueles casos nos que as facultades de suspensión se exerzan respecto de actos de autorización non sometidos ó sistema de control dos arts. 65 e 66 da LBRL, preceptos cualificados polo TC de carácter básico.

É dicir, non será aplicable cando esta facultade de suspensión non entrañe un efectivo control administrativo de legalidade senón unha simple *medida cautelar* que persiga a defensa de competencias propias da Administración autonómica²⁰, xa que, como se sabe, en materia de urbanismo, non se pode falar de competencias exclusivas municipais, dada a ineludible confluencia ou concorrencia existente de intereses locais e supralocais.

Este tipo de suspensión como medida preventiva, mentres se está tramitando un expediente de revisión de oficio destinado a anula-la licenza ou orde de execución, aparece regulado no art. 104 da LPC 30/1992, relativo a medidas cautelares en xeral.

En virtude do mesmo: "Iniciado o procedemento de revisión de oficio, o órgano competente para resolver poderá suspender-la execución do acto, cando esta puidese causar prexuízos de imposible ou difícil reparación".

Polo tanto, cando a suspensión prevista legalmente entrañe ou constituía unha técnica de control de legalidade, na que non se preserve nin estableza un interese concorrente específico da CA tutelante, senón a simple defensa da legalidade, a norma que preveva tal facultade deberá estimarse inconstitucional.

En definitiva, dende a entrada en vigor da LBRL de 1985, deberán ser, exclusivamente, os tribunais os que resolvan acerca da suspensión daqueles actos ou acordos das entidades locais que poidan vulnera-la legalidade, incluso cando os mesmos sexan manifestamente constitutivos de infraccións urbanísticas graves.

As CCAA –e no seu caso, o Estado–, unicamente poderán *impugna-los* ditos acordos por motivos de infracción da legalidade (substantiva ou formal) ou de tramitación, ou por estimar que a súa adopción excede o ámbito dos intereses xerais das entidades locais, pero *non acordar de oficio a suspensión dos efectos de tales actos*, sen prexuízo de admitir neste último caso, a mencionada suspensión de carácter cautelar.

Ademais, asumindo outra das razóns que dá o TC para fundamenta-la exclusión de tal potestade autonómica, facendo un xuízo comparativo entre a suspensión ordenada pola autoridade autonómica competente e a suspensión decretada pola autoridade xudicial nun suposto de outorgamento de licenza ilegal²¹ pola entidade local, na que o factor tempo xoga un papel primordial, cabe concluí-lo seguinte²²:

²⁰ Cfr. STC 36/1994, do 10 de febreiro, f.x. 3.

²¹ Vid. STC 46/1992, do 2 de abril, f.x. 3. Nela o TC coincide e dálle a razón ó avogado do Estado en que "destaca o feito, de común experiencia, de que os que se ven ameazados no gozo dunha licenza ilegal aceleran as obras e dobran o ritmo dos seus traballos, ó intentar converte-las infraccións en feitos consumados".

²² Tendo presente que o control das CCAA sobre a actividade municipal se reduce na Lei 7/1985 á impugnación xudicial dos acordos e das resolucións (arts. 65 e 66) e que na materia de licencias, a dita facultade en contra a súa xénese no art. 186 do TRLS de 1976, hoxe derrogado polo TRLS de 1992, o cal non prevé tal posibilidade no seu art. 253, relativo á suspensión de licencias e á paralización das obras.

■ No suposto da suspensión de oficio, a intervención da CA verase retardada polo preceptivo requirimento anterior ó concello que outorgou a licencia, así como polo período de espera para que este último adopte as medidas pertinentes de disciplina urbanística.

■ No suposto da suspensión xudicial, en cambio, cando a CA, nos termos do art. 66 LBRL, somete ó control xudicial a actuación municipal por constituír unha infracción urbanística grave, non só está ofrecendo a canle procesual adecuada, con preferencia sobre o procedemento máis premioso disposto, con carácter ordinario, polo art. 65 da citada lei, senón que, como sinalou o TC na citada STC 46/1992:

“ (...) pode conseguir unha suspensión xudicial perentoria da licencia atacada, pois o tribunal debe acordala no primeiro trámite subseguinte á impugnación, sempre –claro está– que estime fundada a suspensión para preve-la integridade e a efectividade do interese comunitario afectado (f.x. 3)”.

Esta medida xudicial é adoptada de cheo, sen prexuízo do seu posible ulterior levantamento, total ou parcial, a instancia da entidade local afectada que outorgou a dita licencia. O cumprimento da mesma polo seu titular vén imposto directamente polo art. 118 CE²³ e encóntrase garantida no Código penal²⁴.

No ámbito doutrinal, Gómez-Ferrer Morant²⁵, partindo da primeira doutrina do TC sobre o principio de autonomía²⁶, sinalou que a solución a este problema se podería encontrar inicialmente naquela. Sen embargo, trala promulgación da LBRL de 1985, a solución deberá encontrarse no parámetro que proporciona a mesma e que, este autor, resume en dúas ideas ou criterios xerais (que el cualifica de “solucións”):

1º. O aseguramento dunha *competencia mínima* ó municipio en materia de urbanismo que deben respectar, en todo caso, as leis sectoriais, “na proscripción do principio de tutela e na potenciación dos principios de coordinación e eficacia nas relacións interadministrativas (art. 55 e segs.)”.

É dicir, as CCAA, en virtude da súa potestade lexislativa en materia de urbanismo poderán distribuí-las competencias urbanísticas entre os municipios e a CA, co límite derivado do respecto ás competencias mínimas daqueles.

2º. A regulación contida na LBRL do réxime de impugnación de actos e acordos dunhas administracións por outras (art. 63 e segs.).

Así, as competencias urbanísticas atribuídas ós municipios polas leis autonómicas, no poderán ser obxecto dun control contrario ou incompatible co regulado na LBRL, que ten un carácter prevalente sobre as normas urbanísticas autonómicas²⁷.

²³ A teor do art. 118 CE: “É obrigado cumprilas sentencias e demais resolucións firmes dos xuíces e tribunais, así como presta-la colaboración requirida por estes no curso do proceso e na execución do resultado”.

²⁴ Cfr. STC 46/1992, do 2 de abril, f.x. 3.

²⁵ Vid. GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: “Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid”, *Legislación en materia de urbanismo: competencia de la Comunidad y no vedades más significativas*, Ed. Civitas, Madrid, 1987, páx. 471.

²⁶ Cfr. SSTC 4/1981, do 2 de febreiro, e 40/1981, do 28 de xullo.

²⁷ Cfr. GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *op.cit.*, páx. 473; GARCÍA DE ENTERRÍA e T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas (4ª ed.), t.I., Madrid, 1983, páxs. 303 e segs.

Estas dúas pautas constitúen, ó meu xuízo, o *punctum dolens* a este problema; pautas ou criterios que agora comparto para reafirmar e fundamenta-la doutrina do TC sobre este tema e, conseguintemente para cuestiona-los pronunciamentos do TS e parte da doutrina no sentido contrario.

b') A xurisprudencia do TS: a inexistencia dunha doutrina uniforme e constante

Con anterioridade á CE, cando a función pública urbanística se repartía entre o Estado e as entidades locais (LS de 1956 e TRLS de 1976), o TS xa tivo ocasión de pronunciarse sobre este tema.

Este tribunal, nunha STS do 20/II/1976, declaraba como unha constante histórica do noso ordenamento xurídico administrativo, o *principio autonomista* de que os acordos municipais causan estado e só son impugnables ante a xurisdicción contencioso-administrativa, conforme ás normas establecidas para o efecto e con observancia das formalidades legais correspondentes²⁸.

Así, no suposto de desviación procedementa por parte dos concellos no outorgamento de licencias urbanísticas en canto atribución primordial dos mesmos, antes e despois da LS de 1956 (así como a súa revogación ou anulación)²⁹, as comisións provinciais de urbanismo que, baixo a vixencia da LS de 1956 e como órganos da Administración do Estado, tiñan atribuídas unha función de control e fiscalización (art. 201.2 LS de 1956) sobre os actos e acordos das corporacións locais, podían impugna-los mesmos a través de tres vías legais, entre as cales se prevía:

*"a suspensión governativa do Acordo de concesión da licenza, conforme á Lei de réxime local, Texto articulado do 24 de xuño de 1955 (arts. 362, 365, 366 e 268) e ó Estatuto dos gobernadores civís, do 10 de outubro de 1958 (art.13) e á Lei que regula a xurisdicción contencioso-administrativa"*³⁰.

Agora ben, neste caso, de suspensión das propias licencias ou ordes de execución –non dos actos efectuados sen licenza ou orde de execución o sen axustarse ás condicións sinaladas nas mesmas, que constitúe un suposto distinto de suspensión–, unicamente procederá o seu exercicio, cando o contido dos ditos actos administrativos constituía, *manifestamente, unha infracción urbanística grave*, como sinala o art. 186 LS de 1976, pois pola contra, a licenza será válida³¹.

É dicir, de acordo con reiterada doutrina do TS³²:

"A infracción urbanística esixible para a legalidade da suspensión prevista no art. 186 da Lei do solo ha de supoñer unha

²⁸ Cfr. STS de 20/II/1976 (Arzdi. 1414), f.x. 1.

²⁹ Antes da LS de 1956, prevíase tal potestade no Regulamento de servicios das corporacións locais de 1955 (arts. 13 e seg.); norma que aínda que xa se debía ter modificado, na actualidade, debe considerarse de preceptiva observancia polo plan.

³⁰ O TS na mesma sentenza citada (f.x. 1), establecía outras dúas vías de impugnación á parte do acordo de suspensión: a) Exercer de oficio ou a instancia de parte, calquera recurso ou acción que en cada caso procedesen fronte ó consello que a outorgou con respecto ó acordo da súa concesión e incluso declara-la súa nulidade de pleno dereito, se se estimase que constituíu unha manifesta infracción das leis de acordo cos requisitos previstos nos arts. 47 e 109 LPA de 1958;

b) Acudir, por si ou instigada a corporación municipal, á declaración de seren lesivos tales acordos para os efectos da súa ulterior impugnación ante a xurisdicción contencioso-administrativa e conforme á LRL e ó art. 110 LPA.

O que era improcedente era dirixirse exclusivamente ó concesionario da licenza e non contra o concello que a outorgou.

³¹ Cfr. STS de 16/V/1984 (Arzdi. 3110), f.x. 3 e 4.

³² Vid. STS 2/II/1985 (Arzdi. 399), f.x. 3 da sentenza apelada. Cfr. no mesmo sentido, as SSTs de 1/XII/1975 (Arzdi. 4470); 24/V/1978 (Arzdi. 2128); 18/II/1980 (Arzdi. 736); 15/VI/1982 (Arzdi. 4791); 22/VI/1982 (Arzdi. 4836); 15/VII/1982 (Arzdi. 5418); 25/III/1983 (Arzdi. 1577); 20/VI/1983 (Arzdi. 3612); 22/VI/1983 (Arzdi. 3626); 3/X/1985 (Arzdi. 6229).

vulneración indiscutible, patente, notoria ou manifesta, de maneira que o reproche de ilegalidade do acto licencia se derive da súa natural e directa oposición á norma, sen que para apreciala haxa necesidade de acudir a interpretacións analóxicas ou a intricados ou prolixos razoamentos xurídicos, nin sexa posible manter racionalmente, baseándose nunha interpretación alternativa, a legalidade da licencia suspendida”.

Polo tanto, o TS, aínda que considera os concellos como administradores dos bens e dos intereses dos pobos, ve neles “os órganos naturais e xenéricos da actividade e da xestión urbanística³³, ós que case exclusivamente lles corresponden as atribucións planificadoras e decisorias desta materia (art. 202 LS do 1956)”, en especial, o outorgamento de licencias, admitía, conforme á normativa vixente, a potestade das CPU –órgano da Administración estatal– para acorda-la suspensión dos efectos dunha licencia urbanística municipal³⁴.

Neste mesmo sentido, con algo máis de precisión –o que non quere dicir que coa mellor técnica– pronunciouse o TS, entre outros, na Sentencia do 20/XII/1984³⁵, na que tras afirmar que a materia urbanística non é competencia exclusiva dos entes locais, por compartilo campo de atribución competencial con órganos estatais e autonómicos, sinalaba, ó meu parecer, con toda falta de cobertura, dúas razóns para considerar vixente o art. 186 LS de 1976:

1ª. Porque no dereito español coexistiron con certa independencia os sistemas normativos locais e urbanísticos (Lei do solo), contando, este último, co seu propio réxime xurídico, podendo, en consecuencia, soste-la vixencia do art. 186.

2ª. Porque aínda que as licencias municipais sexan unha competencia normal dos concellos, non obstante, en supostos especiais a atribución por vía indirecta vén encomendada a órganos doutras administracións. Iso unido a que a natureza subordinada (por razóns de legalidade) da licencia á planificación (plan, ordenanza, etc.), implica que o seu control de legalidade non exclúe a intervención de órganos urbanísticos de fiscalización encadrables na Administración central ou autonómica, polo que a técnica considerada no art. 186 pode ser útil e merecedora de supervivencia como réxime especial, diferente do xeral previsto na Lei 40/1981, do 28 de outubro, de Administración local³⁶.

É conveniente lembrar que o art. 8 da Lei 40/1981³⁷, veu sanciona-la importante limitación ó control da legalidade municipal –conferido pola Lei de réxime local de 1955– imposta pola mencionada STC de 29/IV/1981 e que confirmaría, posteriormente, a vixente lexislación básica de réxime local.

³³ Cfr. art. 101.2 LRL, do 24 de xuño de 1955.

³⁴ Cfr. SSTs do 14/X/1980 (Arzdi. 3906);

³⁵ Cfr. Arzdi. 6701, f.x. 2, que transcribe a STS 5/XI/1986 (Arzdi. 7809).

³⁶ No mesmo sentido, a STS de 16/V/1984 (Arzdi. 3110), f.x. 3.

³⁷ Vid. FANLO LORAS, A.: *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, páxs. 414 e segs.

Agora ben, como se sabe, a pesar de que a raíz da CE de 1978, as CPU pasan a converterse nos órganos especificamente urbanísticos das CCAA e que estas asumiron, expresamente, a competencia en materia de urbanismo, non significa que as mesmas sigan mantendo a dita potestade de control e fiscalización, pois como xa ocorría en 1956, a falta dun detallado desenvolvemento regulamentario das escasas normas contidas na LS relativas ás CPU, obriga a atender-las disposicións vixentes e os principios e normas do ordenamento xurídico administrativo.

En definitiva, conforme á CE (art. 140), á LBRL de 1955 (arts. 65 e 66) e ó principio de autonomía local recollido en ámbalas normas, así como na Lei 40/1981, de réxime xurídico das corporacións locais (art. 8), *as CCAA non gozan da potestade de suspensión directa dos actos e acordos adoptados polas entidades locais no exercicio das súas competencias urbanísticas, senón que a dita potestade lles corresponde, exclusivamente, ós tribunais*³⁸; *criterio seguido polo TC de forma uniforme dende a STC 213/1988.*

O TS, en cambio, non parece que considerase este extemo, e tras algunhas vacilacións, pronunciouse a favor da vixencia do art. 186 do TR de 1976 que, como quedara apuntado, lle recoñecía á Administración do Estado (ó gobernador civil) unha competencia subsidiaria para suspender –e incluso revogar ou anular– licencias cun contido que constitúe unha infracción urbanística grave³⁹ no sentido antes apuntado.

Partindo da xurisprudencia do TC⁴⁰, o TS basébase no criterio dos *intereses respectivos* para defende-la compatibilidade do principio constitucional de autonomía local coa existencia dun control de legalidade sobre o exercicio das súas atribucións cando estas incidan en intereses xerais concorrentes cos propios daquelas.

As razóns principais apuntadas polo TS en defensa desta doutrina xeral, resúmense en:

1^a. A autonomía local garántese para a xestión dos intereses respectivos, limitando, polo tanto, cos intereses xerais confiadados a outras administracións, incluso os xestionables por delegación⁴¹.

2^a. A consideración de que os alcaldes (competentes para outorga-la licenza urbanística) como delegados do Goberno no concello, se encontran, funcionalmente, en relación xerarquizada cos respectivos gobernadores civís da provincia, relación aínda máis acentuada e específica na esfera urbanística, pola súa condición de presidentes das CPU⁴².

3^a. Na actividade urbanística, en canto materia específica sobre a que recae este proceso especial, comparten a competencia órganos de distintas administracións⁴³.

³⁸ Cfr. STS do 2/II/1976 (Arzdi. 1414), f.x. 1.

³⁹ Cfr. FANLO LORAS: "La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿Está derogado el art. 186 de la Ley del Suelo?", *RAP*, n.º. 111, 1986.

⁴⁰ Cfr. STC 14/1981, do 29 de abril.

⁴¹ Vid. STS de 15/VI/1983 (Arzdi. 3530), Cód. 4.

⁴² Cfr. STS de 14/X/1980 (Arzdi. 3906), Cód. 4 da sentecia apelada, STS do 15/VI/1983 (Arzdi. 3530), Cód. 4.

⁴³ Vid. SSTS de 15/VI/1983 (Arzdi. 3530); 05/VI/1995 (Arzdi. 4937).

⁴⁴ Conforme ó art. 110 da LRL de 1955:

"1. Dentro dos trinta días da recepción das ordenanzas ou regulamentos, o gobernador civil deberá advertirle á corporación municipal as infraccións legais que conteñan. Esta advertencia producirá os mesmos efectos que a suspensión decretada de acordo co art. 366 desta lei polo presidente da Corporación, que lle dará conta daquela, no prazo de corenta e oito horas, ó Tribunal Provincial do contencioso-administrativo -na actualidade Sala do contencioso-administrativo do TSX da CA-, o cal, no prazo de quince días e óido o fiscal, revogará a suspensión ou declarará a nulidade das ordenanzas ou regulamentos; 2. Se o gobernador civil non fíxese ningunha advertencia de ilegalidade dentro do prazo de trinta días sinalado no parágrafo anterior, as ordenanzas e regulamentos terán carácter executivo".

En concreto, o art. 366 da dita lei, relativo á *potestade de suspensión dos acordos das entidades locais*, sinalaba: "No caso de suspensión de acordos das corporacións locais que constitúan infracción manifesta das leis, o presidente trasladaralle no prazo de corenta e oito horas ó Tribunal Provincial do contencioso-administrativo, o que no prazo de

quinze días e coa audiencia do fiscal, revogará a suspensión ou declarará a nulidade do acordo (...)"

⁴⁵ Cfr. Arzdi. 399.

⁴⁶ Cfr. Arzdi. 1609.

⁴⁷ En favor da vixencia do art. 186 LS, Cfr. FANLO LORAS: "La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿Está derogado el art. 186 de la Ley del Suelo?", RAP, n.º. 111, 1986, páx. 223, crítica a primeira STS que estimou derogado o citado precepto e explica a súa vixencia polas graves insuficiencias de xestión da gran maioría dos concellos españois: "son moi escasos os concellos que posúen uns servizos técnicos adecuados que garantan a correcta aplicación da xestión urbanística". En sentido contrario, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Ed. Civitas, (6ª ed.), Madrid, 1988, páx. 98 e segs.

⁴⁸ Conforme ó art. 8 da Lei 40/1981, do 28 de outubro, pola que se aproban determinadas medidas sobre réxime xurídico das corporacións locais: "Os actos e acordos das corporacións locais que constitúan infracción das leis e afecten directamente a materias da competencia do Estado, poderán ser impugnados por esta Administración ante a xurisdicción contencioso-administrativa. A impugnación producirá a suspensión do acto ou acordo pero o tribunal deberá ratificala ou redactala nun prazo non superior a trinta días. O procedemento será o establecido no artigo 118 da Lei reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa (...)".

⁴⁹ Cfr. SSTs 03/VI/1982 (Arzdi. 4192), 7/VII/1982 (Arzdi. 5359), 11/X/1982 (Arzdi. 6359); 23/IV/1983 (Arzdi. 2238), 15/VI/1983 (Arzdi. 3530). E SSTC 4/1981, do 2 de febreiro e 14/1981, do 29 de abril.

⁵⁰ Vid. STS do 21/II/1986 (Arzdi. 1601), f.x. 2. Cfr. STS 17/X/1984 (Arzdi. 4999), f.x. 1.

Agora ben, como se deduce da xurisprudencia, o TS non foi constante na súa doutrina. Así, vacilacións ou discrepancias da súa doutrina xeral, encóntranse, entre outras, na Sentencia do 02/II/1985, que considerou a constitucionalidade do art. 186, por analoxía do art. 110 da LRL de 1955⁴⁴, ó entender que a competencia atribuída no mesmo ó gobernador en relación coas ordenanzas e regulamentos municipais se concreta nun control de legalidade de alcance limitado, xa que a suspensión ten carácter provisional ata tanto decida a xurisdicción contencioso-administrativa; argumento aplicable, perfectamente, ó art. 186, no que a suspensión ten tamén tal carácter provisional ou cautelar a prol dunha ulterior revisión xudicial⁴⁵.

Sen embargo, a confirmación de tal diverxencia xurisprudencial derívase, fundamentalmente, dunha Sentencia do 21/II/1986⁴⁶, que postula, ó contrario, unha solución derogatoria do art. 186 LS de 1976 trala promulgación e vixencia da Lei 40/1981, do 28 de outubro, de réxime xurídico das corporacións locais, en concreto, en virtude do contido do seu art. 8⁴⁷.

O TS recoñeceu, na mesma, que o control de legalidade municipal conferido pola Lei de réxime local de 1955 sufriu unha importante limitación a partir da STC 14/1981, sancionada como precepto legal no artigo 8 da Lei 40/1981, do 28 de outubro, de réxime xurídico das corporacións locais⁴⁸, segundo a cal o dito control soamente se pode exercitar en materias que afecten á competencia do Estado ou ben, como sinalou o TS exceden das privativamente atribuídas ás corporacións locais para a xestión dos seus intereses, isto é, invadan competencias alleas⁴⁹.

Polo tanto, resultaba obrigado determinar, en cada caso concreto, se a materia na que se exercitaba ese control afectaba ou non á referida competencia estatal, na que se incluía a materia de urbanismo, pois a propia lexislación do solo de 1976 así o proclamaba ó concederlle ó Estado, a través do seu articulado, numerosas facultades de intervención no planeamento urbanístico e nos actos da súa execución, así como a competencia xeral de subrogación do art. 5.4.q).

Con base e como acreditativo disto, o TS afirmaba que:

" (...) a legalidade da acción urbanizadora transcende da autonomía municipal por afectar á competencia do Estado, e tal doutrina é trasladable á esfera xurídica das comunidades autónomas que (...) asumiron as competencias nesta materia, pois así expresamente o dispón a disposición final quinta da Lei 40/1981 e, dentro desta competencia, forzoso é estimar comprendido o control de legalidade das licencias municipais de obras a que se refire o art. 186.2 da Lei do solo⁵⁰".

Polo tanto, apartándose da doutrina xeral que este tribunal viña establecendo sobre este tema, e adoptando unha postura de corte autonomista máis acorde coa do TC, concluía:

“Que o mencionado artigo 8 da Lei 40/1981 substitúe o sistema de suspensión directa previsto no dito art. 186.2 polo de impugnación; de acordo con isto débese, por conseguinte, estimar este derogado en canto se refire á forma procesual que rexe o dito control de legalidade das licencias municipais (...) e o incumprimento deste novo sistema procesual debe ser cualificado de causa determinante de nulidade da suspensión directa adoptada na marxe do mesmo en canto que ó constituír unha máis rixida protección da autonomía municipal garantida polo art. 140 da Constitución, a súa inobservancia supón a utilización dun procedemento derogado que o lexislador estimou incompatible co respecto debido á concepción constitucional da dita autonomía⁵¹”.

Sen embargo, hai que recordar que non foi esta, a liña constante seguida polo noso TS baixo a vixencia da LS de 1976, senón aquela que, partindo da asunción das competencias estatais en materia de urbanismo polas CCAA en virtude dos seus respectivos EEAA, considera, como regra xeral, que *a Administración autonómica ten facultade para acorda-lo dito acto de suspensión sempre e cando resultasen afectadas materias de competencia das CCAA*.

Así o recoñeceu este tribunal en anteriores declaracións, ó entender que a lexitimación para decreta-la suspensión polo órgano autonómico competente dun acordo de concesión de licenza, só supón un cambio do ente público (o Estado pola CA) no exercicio desta prerrogativa suspensora, pero, nunca, unha ampliación dos supostos nos que cabe exercita-la mesma⁵².

Isto demóstrao o feito de que xa no mesmo ano no que o TS se apartaba da súa anterior doutrina⁵³, este tribunal retomaríaa esta última na STS do 05/XI/1986⁵⁴, tras decidir cäl das doutrinas apuntadas se debe considerar como vixente, tendo en conta o principio establecido pola STC 02/II/1981, en virtude do cal se recomenda e se esixe apurar tódalas posibilidades de interpretación, no sentido de declarar, soamente, a constitucionalidade sobrevida e conseguinte derogación daqueles preceptos preconstitucionais, incompatibilidade a deles co texto básico que resulta indubidable por ser imposible realizar unha interpretación constitucional.

Do que se deriva, segundo este tribunal, que se estará á doutrina sentada polo TS con anterioridade á STS do 21/II/1986, e por conseguinte, declara-la vixencia do art. 186⁵⁵ cando a actividade municipal afecte a materias da competencia do Estado

⁵¹ Vid. f.x. 3.

⁵² Cfr. STS do 16/V/1984 (Arzdi. 3110), f.x. 2.

⁵³ Cfr. SSTS 15/VI/1983 (Arzdi. 3530), 24/II/1984 (Arzdi. 1190), 17/X/1984 (Arzdi. 4999), 20/XII/1984 (Arzdi. 6701), 2/I/1985 (Arzdi. 399), 4/XI/1985 (Arzdi. 6497), 31/XII/1985 (Arzdi. 6555).

⁵⁴ Cfr. Arzdi. 7809. Vid. STS do 20/XII/1984 (Arzdi. 6701).

⁵⁵ Se así fose, o órgano autonómico competente para decretar tal suspensión, deberá respecta-la obriga imposta no número 3 do art. 186, en virtude do cal, no suposto de suspensión dos efectos dunha licenza ou orde de execución, cando o contido de tales actos administrativos constituía manifestamente unha infracción urbanística grave, procederá, no prazo de 3 meses, a enviarlle directamente tal acordo á sala do contencioso-administrativo competente, para os efectos do disposto nos números 2 e seguintes do art. 118 da LXCA. Cfr. neste sentido, a STS 03/X/1985 (Arzdi. 6229).

ou das CCAA ás que aquel lles transferiu as súas, como é o caso da materia urbanística⁵⁶.

Por isto, estima que o citado art. 186.2 en canto norma con substantividade propia, *non pugna coa CE en canto poida supor obstáculo ou limitación á autonomía municipal* (arts. 137, 140 e 141 CE), dado que o principio de autonomía é compatible coa existencia dun control de legalidade sobre o exercicio das súas atribucións cando estas incidan en intereses xerais concorrentes cos propios daquelas ou simplemente supoñan extralimitacións de facultades propias invadindo campo alleo⁵⁷.

É dicir, será posible tal control de legalidade, cando a potestade de fiscalización da legalidade teña por obxecto actos municipais que versen sobre materias nas que a competencia non é exclusiva municipal, senón compartida ou concorrente con outros órganos dependentes do Estado ou das CCAA ós que aquel lle transferiu as súas competencias, como ocorre coa materia de urbanismo.

Tras esta afirmación, o TS, nunha Sentencia do 27/V/1988⁵⁸, concluíu, con bo criterio, que a propia natureza do urbanismo demanda o control da legalidade pola CA, "sen que sexa preciso a existencia dunha lei autonómica que así o dispoña da comunidade", pois o dito control fai posible a coordinación entre os distintos plans de urbanismo e a súa execución polas entidades locais en concorrencia con outros entes territoriais e de conformidade coas normas de planeamento de superior xerarquía. Pero o TS non é para nada rotundo nas súas afirmacións e conclusións, pois na mesma STS analizada do 05/XI/1986, tras declara-la subsistencia do art. 186 nos termos establecidos na doutrina anterior á STS do 21/II/1986, admite e recoñece a posibilidade de que:

"(...) o lexislador, ó promulgar unha nova Lei de réxime local, realice os axustes pertinentes para darlle eficacia absoluta ó principio de autonomía declarado polos artigos 137 e 140 da Constitución⁵⁹".

No mesmo sentido, a STS do 28/XI/1986 sinala:

"(...) en espera de que se promulgue unha definitiva Lei de bases do réxime local (...) non se pode soste que se atente a esa constitucional autonomía municipal polo mantemento en vigor da fiscalización gubernativa da legalidade, non de maneira xeral e indiscriminada da actuación municipal en calquera caso, como ocorría no antigo sistema⁶⁰, senón só naqueles casos nos que, como ocorre co controvertido art. 186 (...) ⁶¹".

E é así como o fixo o lexislador de réxime local de 1985 a partir do marco descentralizado de competencias instaurado

⁵⁶ Cfr. STS 28/XI/1986 (Arzdi. 6593).

⁵⁷ Cfr. SSTS 15/VI/1983 (Arzdi. 3530), f.x. 4. No mesmo sentido, as SSTS do 2/IV/1981 (Arzdi. 1810), STS 24/II/1984 (Arzdi. 1190), STS 16/V/1984 (Arzdi. 3110), STS 17/X/1984 (Arzdi. 4999), STS do 20/XII/1984 (Arzdi. 6701), STS 2/I/1985 (Arzdi. 399), STS 3/X/1985 (Arzdi. 6229), STS 28/X/1985 (Arzdi. 5323), STS 5/XI/1986 (Arzdi. 7809), STS 28/XI/1986 (Arzdi. 6593), STS 24/IV/1987 (Arzdi. 4758), STS 27/V/1988 (Arzdi. 4512).

⁵⁸ Cfr. Arzdi. 4512, f.x. 3.

⁵⁹ Vid. STS 5/XI/1986 (Arzdi. 7809), f.x. 3.

⁶⁰ Cfr. arts. 362, 363, 364, 365, 366 e 368 da LRL de 1955 e 224 da LS de 1956, expresamente derogados pola Lei 40/1981 de réxime xurídico das corporacións locais e polo TRS de 1976, respectivamente.

⁶¹ Cfr. Arzdi. 6593, f.x. 2.

pola CE e do recoñecemento da autonomía das distintas entidades para a xestión dos seus respectivos intereses.

Agora ben, incluso trala promulgación da Lei de bases de réxime local de 1985, o TS non confirmou a súa doutrina xeral, debendo estar non só á CE, senón, principalmente, ós arts. 65 e 66 da LBRL de 1985 para resolver sobre a lexitimidade e a constitucionalidade daquelas normas autonómicas que prevegan a facultade de suspensión dos actos ou acordos locais como técnica de control da legalidade urbanística, tal e como manifestou o TC de forma constante.

Así, esa falta de uniformidade nas súas manifestacións mantense trala LBRL de 1985, chegando aínda máis lonxe, pois a súa xurisprudencia posterior non só segue alternando de criterio, senón que para sentalos seus anteriores posicionamentos a favor de tal facultade, perfila aínda máis a súa configuración, ata chegar incluso a contradicirse. Así nunha STS do 24/IV/1987⁶² afirmaba que:

“(…) o carácter especial e, en todo caso *cautelar* do expediente de suspensión regulado no art. 186 do vixente Texto refundido da Lei do solo, que faculta unicamente a Administración para a adopción de tal medida, sen que poida efectuar un ulterior control da legalidade da licenza, que lle queda deferido ós tribunais do contencioso-administrativo a través do procedemento especial prescrito no art. 118 da Lei xurisdiccional”.

Pola súa parte, nunha STS do 27/V/1988⁶³, sinalábase que sendo da competencia da CA as facultades atribuídas ós órganos do Estado pola Lei do solo (LS de 1976), a problemática relacionada co seu exercicio mediante a suspensión dos acordos e actos das entidades locais debe ser resolta no sentido de que esa intervención é compatible co principio de autonomía das corporacións locais, se ben, condicionada á suspensión ó inicio do proceso especial de revisión xurisdiccional do art. 118 ó que se remite o art. 186.

En consecuencia, afirmábase que o dito precepto non se contradí coa CE, cando concorran os requisitos esixidos no mesmo, sen que a CA para exercitar tal facultade teña que acudir ó procedemento regulado no art. 8 da Lei do 28/X/1981–hoxe arts. 63, 64, 65 e 66 da LBRL de 1985–, pois a mesma non derogou, dado o carácter específico da LS, o réxime xurídico de suspensión e impugnación dos acordos en materia de urbanismo adoptados polas corporacións locais, que comprende a suspensión de actos e de acordos que infrinxan o ordenamento urbanístico⁶⁴.

Así o confirmou, con rotundidade o TS nunha Sentencia do 06/II/1988⁶⁵. Tras afirmar que a facultade prevista no art. 186

⁶² Cfr. SSTS 24/IV/1987 (Arzdi. 4758), 15/VI/1983 (art. 3530).

⁶³ Cfr. Arzdi. 4512.

⁶⁴ En concreto, cando se trata da suspensión de licencias ou ordes de execución, é necesario que tal infracción sexa grave e manifesta (Arzdi. 186); Cfr. SSTS 20/VI/1983 (Arzdi. 3612); 15/VI/1983 (Arzdi. 3530); 16/V/1984 (Arzdi. 3110); 27/I/1985 (Arzdi. 399); 05/XI/1986 (Arzdi. 7809); 27/V/1988 (Arzdi. 4512).

⁶⁵ Cfr. Arzdi. 775, f.x. 1 e 2.

da LS de 1976 é totalmente aplicable ás licencias outorgadas polas CPU, e incluso ós supostos nos que a licenza se obtén por silencio positivo⁶⁶ tras denuncia da mora ás ditas comisións, por canto, traspasada a elas a competencia, o acto é atribuíble ás mesmas⁶⁷, declaraba:

"A subsistencia da potestade suspensiva do expresado artigo 186 non obstante a promulgación da Lei reguladora das bases do réxime local do dous de abril de 1985 (...) se xa era afirmable durante a curta vixencia do Real decreto-lei 3/1981, do dezaseis de xaneiro, e durante a vixencia da Lei 40/1981, do vinteito de outubro, tamén ha de selo despois da entrada en vigor da Lei 7/1985, do 2 de abril, nos artigos 63 a 66 da mesma regulase un réxime impugnatorio en substancial coincidencia co da anterior lei".

Tratábase dun suposto de suspensión dunhas obras iniciadas ó amparo dunha licenza, e sinalaba este tribunal, dende un punto de vista procesual que:

"(...) o establecemento dun sistema de reacción fronte a obras en curso de execución provistas de licenza que implica unha suspensión preventiva delas (...), non supón unha arbitrariedade non impugnabile máis que nun proceso ordinario e a instancia do agraviado, senón que por remisión da propia lei (art. 186.3), *constitúe unha facultade que de inmediato se somete de oficio a un proceso xudicial de breve duración*, o disposto no artigo 118 da Lei reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa⁶⁸".

Pero as vacilacións e contradicións volven xurdir no seo deste mesmo tribunal, e o grave é que non só durante o mesmo ano, senón na mente do responsable de decidir sobre un mesmo suposto.

E o caso da STS do 21/XII/1988⁶⁹, respecto da STS citada anteriormente do 06/II/1988, cando acepta e traslada a doutrina sentada polo TC na súa Sentencia 213/1988, conforme á cal as CCAA *carecen de competencia para suspender os acordos das corporacións locais en materia de urbanismo por suprimirse a súa anterior potestade (a prevista no art. 186 LS de 1976) trala promulgación da LBRL 7/1985, ó reservarse esta ós tribunais cando as mesmas os impugnen, conforme os arts. 65 e 66 da citada lei*.

Ó meu xuízo, esta é a solución máis correcta por se-la máis acorde co principio de autonomía local consagrado na CE; autonomía que, en virtude do ordenamento urbanístico vixente, é aplicable á competencia dos municipios no outorgamento de licencias urbanísticas (art. 343 TRLS de 1992⁷⁰).

Ademais, o propio TS resaltou, en varias ocasións, que o municipio é:

⁶⁶ Así, nun suposto de solicitude de licenza urbanística no que o concello como órgano competente para outorgala non contesta, ben concedéndoa ou denegándoa, entenderase obtida por silencio administrativo positivo. Agora ben, se o dito acto administrativo é contrario ó planeamento urbanístico e ó concello, óptase por denegala licenza adquirida por silencio, o mesmo deberá acudir ó procedemento de revisión de oficio previsto na Lei 30/1992.

⁶⁷ No mesmo sentido, as SSTS 15/III/1983 (Arzdi. 1437) e 13/III/1984 (Arzdi. 1328).

⁶⁸ Vid. STS do 6/II/1988 (Arzdi. 775), f.x. 2. No dito proceso no que interveñen as partes interesadas e o avogado do Estado decidese con plenas garantías, as mesmas que se se tratase dun proceso ordinario, acerca do levantamento da suspensión acordada ou da anulación da licenza.

⁶⁹ Cfr. Arzdi. 10215, f.x. 2. No mesmo sentido, a STS do 16/II/1992 (Arzdi. 532).

⁷⁰ Cfr. Arzdi. 178 LS de 1976.

■ A primeira entidade pública natural, entre tódalas existentes, incluso o Estado, a quen lle procedeu no curso da Historia, merecedora, por natureza, do respecto dunha vida propia, se ben dentro do imperio do ordenamento superior⁷¹.

■ A entidade onde se pode mellor exercer, pola inmediatez do elemento humano que a integra, a vida democrática⁷².

■ A entidade que mellor pode interpreta-la normativa aplicable ó caso concreto, de acordo coa realidade social do tempo na que a mesma debe ter efectividade, conforme ó art. 3.1 do Código civil⁷³.

Non obstante estas razóns de carácter extraxurídico nas que, así mesmo, me apoio para comparti-la doutrina sentada polo TC e acollida, nalgunhas ocasións polo TS, existe un dato que é obvio: a materia de urbanismo non é competencia exclusiva dos entes locais, senón, como xa se viu, concorrente coas CCAA e, no seu caso co Estado.

Pero isto non lexitima a Administración autonómica para levar a cabo un control de legalidade mediante a suspensión previa e directa dos efectos dun acto ou acordo adoptado pola entidade local no exercicio das súas propias competencias, como é a competencia para outorgar licencias urbanísticas, pois no caso de estimar unha infracción da legalidade urbanística, a CA –se se quere, en calidade de Administración tutelante– poderá impugnar tales acordos ante a xurisdicción contencioso-administrativa, nos termos previstos nos arts. 65 e 66 da LBRL de 1985, a diferenza do que permite a LXCA de 1956.

Polo tanto, conforme ó ordenamento xurídico que se debe ter en conta nesta materia, isto é, a lexislación básica de réxime local dictada polo Estado en desenvolvemento da competencia que ó mesmo lle atribúe a CE no seu art. 148.1.18^a⁷⁴, só a título excepcional, cabe tal potestade, cando os actos ou acordos das entidades locais “atenten gravemente contra o interese de España”, atribuíndoselle neste suposto de carácter extraordinario, a facultade de suspensión ó delegado do Goberno da comunidade (art. 67 LBRL⁷⁵), ou ben cando constituía unha simple medida cautelar que non comporte un control de legalidade.

c') *Apuntamentos doutriniais.*

A maior parte da doutrina española que se ocupou do tema, estima que falar dunha exclusión xeneralizada de calquera intervención supramunicipal neste sentido non é unha consecuencia directa do recoñecemento da autonomía local operado pola CE e pola LBRL de 1985, na medida no que isto, como sinalou Tomas-Ramón Fernández, é contrario, coa “obvia conco-

⁷¹ Cfr. STS 25/1/1989 (Arzdi. 486), f.x. 5.

⁷² Cfr. *Ibidem*.

⁷³ Cfr. STS 16/V/1984 (Arzdi. 3110), f.x. 5.

⁷⁴ Neste sentido, Cfr. STS 25/1/1989 (Arzdi. 486), f.x. 8.

⁷⁵ Así o afirmou o TS nunha STS 25/1/1989: “O problema, pois, desemboca na determinación de cal sexa o ordenamento que o municipio (...) teña que ter en conta e respectar. Ordenamento que non pode ser outro que o que se ocupa de regularlo réxime xurídico das corporacións locais, posto que a el lle pertence, e ademais como cuestión de orde pública, o sistema de recursos fronte ós actos das mesmas por parte da Administración do Estado, das comunidades autónomas, e, no seu caso, do respectivo delegado do Goberno –arts. 64 a 67 da Lei 7/1985, do 2 de abril–; sistema que non permite a suspensión previa por parte das ditas entidades públicas, a diferenza do permitido no art. 118 da Lei xurisdiccional, xa que só a título excepcional llo consente no citado art. 67 cando os actos ou acordos ‘atenten gravemente contra o interese xeral de España’, atribuíndolle a facultade suspensiva ó delegado do Goberno na comunidade” (Arzdi. 486, f.x. 6).

rencia de intereses de diferente nivel nas decisións relativas á ordenación territorial e urbana⁷⁶.

Para fundamentar tal posicionamento, o citado autor apóiase no que el denomina a "singularidade do urbanístico" e na súa necesidade de garantir un adecuado equilibrio entre os distintos intereses públicos concorrentes, a definición dos cales non se pode deixar unicamente ó arbitrio dos concellos coa ulterior revisión en vía xurisdiccional dos acordos destes, sen que proceda unha intervención de orde superior sobre os mesmos.

Compartindo a postura do TS adoptada na Sentencia 13/VII/1990⁷⁷ (en materia de aprobación do planeamento urbanístico), o dito autor cre que, con ela, este tribunal, "afortunadamente", logrou encontrar tralas súas continuas vacilacións sobre este tema "un punto de equilibrio entre as esixencias que derivan do principio constitucional de autonomía municipal e os requirimentos, tamén inescusables, que resultan da necesaria integración nun marco supramunicipal da pluralidade de intereses e de perspectivas que é característica da ordenación territorial"⁷⁸.

Neste mesmo sentido, pronúnciase Parejo Alfonso, ó cualificar de falsa e disfuncional a idea dunha "incompatibilidade constitucional de principio entre a dita autonomía local e a aplicación de técnicas de control governativo"⁷⁹:

■ Disfuncional, por canto a grande maioría dos municipios españois non son máis que pequenos núcleos de poboación.

■ Falsa, tendo en conta a complexa estrutura dos intereses públicos en presenza "o entrecruzamento dos cales - sinala o citado autor- impide considera-la actitude da Administración local como pertencente exclusivamente ó círculo dos seus propios intereses e, polo tanto, da súa soa responsabilidade, actuable, no seu caso, xurídica e politicamente polos cidadáns⁸⁰".

Esta postura defénde, así mesmo Fanlo Loras, quen dende unha perspectiva estritamente competencial, afirma que "os principios que xustifican a existencia desta actividade de tutela da legalidade urbanística local teñen o seu fundamento na consideración do urbanismo como unha función pública que afecta ós intereses xerais da comunidade. Unha correcta concepción desta esixe unha ordenación global do territorio" e engade que "dende o punto de vista da distribución de competencias nesta materia, iso se traduce nun sistema de competencias concorrentes entre os municipios e o Estado, substituído polas comunidades autónomas⁸¹".

⁷⁶ Vid. TOMAS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. El Consultor, (11^a ed.), Madrid, 1995; páxs. 40-41; GARCÍA DE ENTERRÍA e PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, (2^a ed.), Madrid, 1981, páxs. 122 e segs.

No mesmo sentido pronunciábanse as CCAA nas SSTC analizadas en defensa da admisión da dita potestade de suspensión.

⁷⁷ Cfr., Arzdi. 6034.

⁷⁸ Vid. TOMAS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. El Consultor, (11^a ed.), Madrid, 1995, pág. 41.

⁷⁹ Vid. PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local en la Constitución", *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Civitas, (vol. I), Madrid, 1988, pág. 79.

⁸⁰ Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pág. 94.

⁸¹ Vid. FANLO LORAS, "La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿Está derogado el art. 186 de la Ley del Suelo?", *RAP*, n.º. 111, 1986, pág. 221.

Agora ben, dende un punto de vista crítico, cabe reformularse esta postura baseándose nas seguintes razóns:

1º. En primeiro lugar porque se trata de actos ou de acordos, a competencia dos cales lle corresponde á entidade local, nos que, se ben, poden concorrer intereses supralocais: nacionais, rexionais ou provinciais –concorrenza perfectamente compatible co principio de autonomía municipal consagrado no art. 140 CE⁸²–, iso non lexitima a autoridade autonómica para exercer tal potestade de suspensión como manifestación dun control administrativo de legalidade, pois en tal caso, o TC admitiu a posibilidade de que a CA acorde a dita suspensión como medida cautelara dirixida á defensa dos seus propios intereses⁸³.

2º. En segundo lugar, porque a lexislación básica estatal permítelles e recoñécelles, expresamente, ás CCAA, cando estimen contrarios á legalidade os acordos dictados polas entidades locais, a posibilidade de impugna-los mesmos ante uns órganos neutrais como son os tribunais para que estes, de forma imparcial, resolvan sobre a súa legalidade ou ilegalidade.

3º. Con base na falta de medios materiais e económicos que padecen a maioría dos municipios españois que, en ocasións, podería xustificar intervencións fiscalizadoras de instancias superiores, sería conveniente unha clasificación destas entidades locais, non só como estableceu a lexislación, en función do seu número de habitantes (menos de 25.000 habitantes e máis de 25.000 habitantes, utilizándose nos primeiros, mecanismos de reacción máis atenuados), senón dende un punto de vista material e económico a prol de admitir determinadas formas de tutela por parte das CCAA⁸⁴.

4º. Por último, porque a maioría dos autores que abordaron este tema expoñen dende unha perspectiva distinta ó ámbito da disciplina urbanística, pensando, sobre todo, no control autonómico sobre o planeamento urbanístico que tanto o TC como o TS admitiron cunha serie de limitacións, distinguindo os aspectos regulados dos discrecionais do plan, para pronunciarse sobre a posibilidade dun control de legalidade ou de oportunidade sobre os mesmos, tendo en conta a titularidade compartida polos municipios e as CCAA no planeamento urbanístico⁸⁵.

Pola contra, recoñecerlles, con carácter xeral, ás CCAA, unha potestade de control sobre este tipo de actos adoptados polas entidades locais pertencentes ó seu propio ámbito territorial, non só vulneraría a garantía institucional da autonomía local, senón que entrañaría xuízos arbitrarios en función de criterios, non tanto xurídicos como, fundamentalmente, de carácter político, materializados en actuacións interesadas sobre a or-

⁸² Cfr. STS do 21/VII/1986 (Arzdi. 231), f.x. 1.

⁸³ Cfr. STC 36/1994, do 10 de febreiro, f.x. 3.

⁸⁴ De feito, o TC declarou conforme á CE, o control de oportunidade autonómico en materia económico-financiera na STC 5/1981, do 2 de febreiro.

⁸⁵ A diferenza do que acontece en materia de licencias urbanísticas, en canto competencia específica das entidades locais, en materia de planeamento, a potestade de titularidade compartida entre aqueles e as CCAA derivase da diversidade de intereses presentes no campo do urbanismo, o que fai, que a intervención da CA neste aspecto do urbanismo sexa perfectamente compatible co principio constitucional de autonomía local. De especial interese neste sentido é a STS do 13/VII/1990 (Arzdi. 6034).

denación urbanística dos municipios españois, as decisións dos cales se ven, frecuentemente, atadas pola autoridade autonómica competente.

En conclusión, o principio de autonomía das corporacións locais, como admitiu o TC, é compatible coa existencia dun control de legalidade sobre o exercicio das súas competencias, realizado nos casos e nas formas predeterminadas polo lexislador, xa sexa estatal ou autonómico, tendo en conta a superioridade do Estado e das CCAA sobre as entidades locais.

Pero isto, *sempre e cando non se trate dun control de carácter xenérico e indeterminado que sitúe os entes locais nunha posición de subordinación ou de dependencia xerárquica respecto da Administración superior*, senón de controis de carácter concreto, referidos, normalmente, a supostos nos que o exercicio das competencias da entidade local incidan en intereses xerais concorrentes cos daquelas⁸⁶.

3. A potestade revisoria de acordos municipais en materia de urbanismo

Constitúe un suposto de extralimitación na potestade refundidora do executivo de 1992, a regulación da facultade do exercicio da potestade revisora dos acordos municipais en materia de licencias urbanísticas por subrogación do Estado ou das CCAA ante a pasividade das corporacións locais, unha vez requiridas, para que inicien un procedemento de revisión de tales acordos.

Esta extralimitación dérivase de que tales artigos traen causa dos arts. 5.4, 187.2 e 188.3 do TRLS de 1976, derogados pola Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, ó excluír do sistema de impugnación dos actos e acordos das entidades locais pola Administración do Estado ou a CA correspondente, todo mecanismo de revisión administrativa de tales actos por unha Administración distinta da que os dictou.

É dicir, neste suposto rexe novamente a regulación da LBRL de 1985 no sentido de que o Estado e a comunidade autónoma, unicamente, poderán impugnar directamente ante a xurisdición contencioso-administrativa, os actos e acordos das corporacións locais que infrinxan o ordenamento xurídico nos termos dos arts. 65, 66 e 67 da LBRL.

Agora ben, a súa inclusión no texto legal vixente, ex. arts. 252 e 254, obriga a considerar este aspecto, en canto preceptos aplicables, polos problemas que suscita na práctica.

⁸⁶ Cfr. SSTC 4/1981, do 2 de febreiro, f.x. 2; 27/1987, do 27 de febreiro, f.x. 3.

Así, de acordo co art. 252 (precepto de carácter supletorio): "Nas actuacións sen licencia ou orde de execución, as medidas reguladas nesta sección serán acordadas polo órgano autonómico competente, se unha vez requirido o concello para estes efectos, non as adoptase no prazo dun mes, comezado a contar dende a recepción do requirimento".

Pola súa parte, o art. 254.1, de aplicación plena, dispón:

"1. As licencias ou ordes de execución, o contido das cales constitúa manifestamente algunha das infraccións urbanísticas graves definidas nesta lei deberán ser revisadas dentro dos catro anos dende a data da súa expedición pola corporación municipal que as outorgou a través dalgún dos procedementos do art. 110 da Lei de procedemento administrativo".

Dunha interpretación sistemática de ámbalas disposicións, cabe concluír que o texto legal lles atribúe ás CCAA a facultade de *subrogarse* no exercicio da potestade revisoria dunha licencia urbanística ou orde de execución ilegal, cando requirido o concello que adoptou o dito acordo para que leve a cabo a revisión do mesmo, non o faga no prazo dun mes dende tal requirimento. Neste caso o órgano autonómico competente deberá revisa-lo dito acordo dentro dos catro anos seguintes á data do seu outorgamento pola corporación municipal.

A subrogación pola CA na competencia municipal analizada alcanza tanto a incoación, como a tramitación e resolución do procedemento de revisión.

Agora ben, para entende-la dita extralimitación operada polo lexislador estatal nesta materia, o xuízo de constitucionalidade da cal constitúe unha tarefa pendente do TC, debe partirse na súa análise dos preceptos dos que traen causa os arts. 252 e 254 do TR de 1992, que son os arts. 187.2 e 188.3 do Texto refundido da Lei do solo e ordenación urbana de 1976.

Conforme ó art. 5.4 do TR de 1976⁸⁷, en tales artigos préviase a facultade de subrogación da Comisión Provincial de Urbanismo e, no seu defecto, do titular do Ministerio da Vivenda, no exercicio da competencia revisora da corporación local, das licencias e ordes de execución, o contido das cales constitúe manifestamente algunha infracción urbanística grave, cando a corporación municipal non exercitase tal potestade no prazo dun mes dende a comunicación (requirimento) do gobernador civil para estes efectos (art. 187.2 e 188.3 TR de 1976).

Permitíase, polo tanto, a subrogación da Administración do Estado no exercicio de competencias da Administración local cando esta non as exercitase axeitadamente ou cando resultasen afectados intereses superiores.

⁸⁷ En virtude do cal, "os órganos urbanísticos fomentarán a acción das corporacións locais, cooperarán no exercicio da competencia que lles confire a Lei de réxime local e *subrogaranse nela cando non a exercesen adecuadamente ou o seu cometido exceda das súas posibilidades*"

Coa promulgación da Constitución de 1978 e, fundamentalmente a raíz da LBRL de 1985, a situación anterior cambia de forma radical.

O recoñecemento constitucional e a garantía institucional da autonomía local prevista nestas normas, exclúe todo tipo de actos ou medidas adoptadas polo Estado ou as CCAA que comporten a suspensión ou a privación dos efectos de acordos locais, autorizándolles, como xa se viu, unicamente, a estas administracións superiores a posibilidade de impugnalos mesmos ante a xurisdicción contencioso-administrativa, con ou sen previo requirimento da corporación local, segundo os casos.

A LBRL de 1985 veu, polo tanto, a suprimirlas medidas de intervención, tutela e control que previa a anterior Lei de réxime local de 1955, así como o TRLS de 1976 e, conseguintemente, quedaron derogados, con anterioridade á reforma urbanística de 1990, os preceptos que regulaban esta materia na LS de 1976, arts. 5.4, 187.2 e 188.3.

Por outra parte, se o principio de autonomía local prevalece, como se indicou, sobre a potestade normativa das CCAA en materia de urbanismo en prol de atribuírlle a potestade de suspensión dos acordos municipais á autoridade autonómica competente, con máis razón debe aplicarse tal principio cando se trata de anular e de deixar sen efecto os mesmos.

Aplicando a doutrina do TC relativa á suspensión dos efectos das licencias ou ordes de execución e a súa incompatibilidade co principio de autonomía local (arts. 137 e 140 CE), analizada no apartado anterior e contida, especialmente, nas SSTC 213/1988 e 259/1988, ás que agora me remito para determina-la constitucionalidade ou inconstitucionalidade desta potestade de revisión por subrogación das CCAA, a afirmación anterior fundaméntase nas razóns seguintes:

■ A diferenza do carácter temporal da suspensión, a revisión de oficio dos acordos municipais produce efectos definitivos.

■ Para acorda-la suspensión de tales acordos é sempre necesario a súa impugnación ante a xurisdicción contencioso-administrativa, mentres que na revisión de oficio, todo o procedemento se desenvolve no seo da Administración.

Convén lembrar que a revisión de oficio que conduce á anulación de actos administrativos declarativos de dereitos só se xustifica cando estes son ilegais.

O órgano competente é, ben a propia entidade local, de oficio, que dictou o acordo cuestionado, ou ben os propios tribunais competentes a instancia de calquera interesado, incluída a CA correspondente (art. 103 LRJPA)⁸⁸, mais xamais se pode

⁸⁸ O procedemento de revisión de actos anulables en vía administrativa regúlase no art. 103 da LPC, que distingue dous procedementos distintos de acordo coa anulación de actos declarativos de dereitos:

1º. A anulación, de oficio, pola propia Administración, tralo dictame do Consello de Estado ou órgano consultivo da CA se existise, dos ditos actos cando infrinxan gravemente normas de rango de lei ou regulamentario (é dicir, a lexislación urbanística ou o planeamento urbanístico), ou ben que o procedemento de revisión se inicie antes de transcorridos catro anos dende que foron dictados (art. 103.1).

2º. A anulación polos tribunais contencioso-administrativos, trala declaración de lesividade para o interese público adoptada polo órgano de cada Administración (autonómica ou local) competente na materia e a ulterior impugnación ante esta xurisdicción (art. 103.2 e 4).

admiti-la competencia da CA, no exercicio de facultades subrogadas, para decidir sobre a nulidade de actos ou de acordos municipais.

O TC veu confirma-la inconstitucionalidade dos arts. 252 e 254 do TRLS de 1992, ó declarar inconstitucional –“nulo”– o art. 2.1, parágrafo 2º, da Lei canaria 3/1985, do 29 de xullo, de medidas urxentes en materia de urbanismo e protección da natureza, que establecía unha previsión análoga á contida no art. 187.2 do TR de 1976.

Conforme ó art. 2.1, par. 2º da citada lei canaria:

“Acordada a suspensión polo órgano competente, a mesma poderá ser rematada de oficio ou a instancia de parte, se unha vez comprobados os actos referidos no parágrafo anterior⁸⁹, deles non se deducise un dano para a área obxecto do expediente. Noutro caso poderá concederse a anulación da licenza polo procedemento establecido para a revisión de oficio dos actos administrativos”.

En concreto, o TC na STC 148/1991, do 4 de xullo, apoiándose noutras sentencias anteriores deste mesmo tribunal, declaraba contrario á CE o precepto anterior, expoñendo unha serie de motivos que o xustifican:

a) A potestade que lle outorga este precepto á Administración autonómica non pode exercerse sobre actos emitidos por entidades locais, tanto por razóns lóxicas, como por imperativo constitucional.

■ Por razóns lóxicas, “porque a revisión, como todo acto de xénero revogatorio só pode recaer sobre os actos que foron dictados pola mesma Administración que emite o acto de contrario imperio, ou ó que exerce lícitamente a mesma competencia no exercicio do cal se dictou”.

■ Por imperativo constitucional, porque “a revisión estatal de actos locais definitivos en vía administrativa pereceu coa Constitución, que aboliu a subordinación case xerárquica á que estaban sometidas as corporacións locais”.

b) A posición constitucional dos entes locais, fundada, conforme ós arts. 137 e 140 CE., no carácter representativo dos seus órganos de goberno, así como na xestión autónoma dos seus propios intereses, implica a súa separación e substantivación respecto das administracións do Estado e da súa respectiva CA.

c) O axuízamento da ilegalidade das licencias municipais correspóndelles ós tribunais e no caso concreto de impugnacións interpostas por unha CA, deberá canalizarse polas vías previstas nos arts. 65 e 66 da LBRL.

d) Trátase de actos locais que causan estado, por supoñe-

⁸⁹ O parágrafo primeiro do art. 2.1 da citada Lei canaria 3/1985, refírese á suspensión cautelar, decretada de oficio ou a instancia de parte, dos actos de uso do solo e da edificación exercitados por particulares e empresas públicas ou privadas, incluso cando os ditos actos estean amparados por licenza ou autorización previa.

ren o exercicio de competencias propias que a lexislación urbanística vixente configura como exclusivamente locais. Distinto sería que o municipio estivese exercendo competencias delegadas, ou de xestión ou de execución compartidas con facultades estatais ou autonómicas de decisión definitiva ou resolutoria, como é o caso da potestade de planeamento urbanístico.

En conclusión, o executivo de 1992 non se debeu basear na LS de 1976 para realiza-la súa regulación, en concreto, nos citados arts. 5.4, 187.2 e 188.3 da dita lei pois, nese momento, os mesmos encontrábanse derogados pola LBRL de 1985; derogación que, posteriormente, confirmou o TC, na que declaraba inconstitucionais aquelas disposicións autonómicas que lle atribuían a potestade de revisión de oficio de acordos locais á CA.

4. A incidencia da LRRU 8/1990 e do TRLS de 1992 no réxime local

Trala reforma da lexislación urbanística operada pola Lei 8/1990, do 25 de xullo, Texto refundido de 30 de xuño de 1992, desaparece do seu contido normativo, de acordo coa LBRL de 1985 e asumindo a doutrina sentada polo TC –e compartida, ás veces, polo TS–, toda referencia ás facultades de suspensión e revisión dos actos e acordos locais polas autoridades autonómicas, coa excepción prevista no seu art. 252 relativa á posibilidade de subrogación da CA en caso de falta de reacción municipal fronte ás actuacións sen licencia ou orde de execución.

Por outra parte, a lexislación urbanística autonómica que consideraba esta facultade –Lei madrileña de disciplina urbanística, do 10 de febreiro de 1984; Lei galega de adaptación do solo a Galicia, do 22 de agosto de 1985; Lei murciana, sobre distribución de competencias en materia de urbanismo entre os órganos da CA, do 23 de maio de 1986 e Lei asturiana, reguladora da disciplina urbanística do 8 de abril de 1987–, quedou desprazada agora, non só pola LBRL de 1985 que, como declarou o TC en repetidas ocasións, eliminou os controis gubernativos de legalidade sobre a actividade dos entes locais, senón tamén polos arts. 254.1 e 255.2 do Texto refundido vixente, por ter carácter de aplicación plena, en virtude da súa disposición final única, número 2.

Así, a teor do art. 254.1 TRLS de 1992: “As licencias ou ordes de execución, o contido das cales constituía manifestamente algunha das infraccións urbanísticas graves definidas nesta lei

deberán ser revisadas dentro dos catro anos dende a data da súa expedición pola corporación municipal que as outorgou a través dalgún dos procedementos do art. 110 da Lei de procedemento administrativo”.

A remisión feita ó art. 110, precepto derogado pola LPC 30/1992, debe entenderse feita ós arts. 102, 104 e 106 desta última⁹⁰.

Pola súa parte, o art. 255.2 TRLS de 1992, dispón:

“As licencias ou ordes de execución que se outorgaren con infracción da zonificación ou uso urbanístico das zonas verdes ou espazos libres previstos nos plans serán nulas de pleno dereito.

Mentres as obras estivesen en curso de execución procederase á *suspensión dos efectos* da licencia e á adopción das demais medidas previstas no artigo 253. Se as obras estivesen rematadas procederase á súa anulación, de oficio polos trámites previstos no artigo 109 da Lei de procedemento administrativo” (hoxe arts. 102 a 106 LRXPA).

Polo tanto, conforme á lexislación urbanística vixente, unicamente cabe tal potestade de control gubernativo por parte da CA no suposto considerado no art. 252 do TRLS de 1992; precepto de aplicación supletoria en defecto de regulación autonómica, en virtude do cal:

“Nas actuacións sen licencia ou orde de execución, as medidas reguladas nesta sección (tendentes á protección da legalidade urbanística) acordaraas o órgano autonómico competente, se requirido o Concello para estes efectos, non as adoptase no prazo dun mes, comezado a contar dende a recepción do requirimento”.

Entre tales medidas encóntrase a suspensión inmediata das obras de edificación que se estivesen executando sen licencia ou sen axustarse ás suás determinacións (art.248, precepto de carácter básico), en tal caso, ante a inactividade do órgano municipal competente (concello) que outorgase a licencia, durante o prazo dun mes, a contar dende o seu requirimento, o órgano autonómico competente procederá a acordala suspensión das mesmas co obxecto de restaurala legalidade urbanística vulnerada.

Esta intervención da autoridade de tutela a través da subrogación no exercicio de competencias locais⁹¹, podería xustificarse pola concorrencia de intereses públicos de diversa índole, de forma que a actitude negligente ou omisiva da entidade en principio competente, ou simplemente a incapacidade de xestión ou a insuficiencia de medios da mesma, non impida lograr un correcto desenvolvemento dos distintos intereses sectoriais afectados.

Por esta razón, entendo que a subrogación se debe encadrar non tanto como unha técnica ou mecanismo de control –prohi-

⁹⁰ Cfr. Disposición derogatoria 4 da Lei 30/1992 e art. 53 LBRL de 1985.

⁹¹ O Texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana do 9 de abril de 1976, xa prevía a subrogación dos organismos urbanísticos estatais (con funcións, esencialmente, de tutela e control sobre as competencias locais) nas competencias que a dita lei lles atribuíra ás corporacións locais (art. 5.4).

Esta configuración legal respondía a un principio básico que resumiu o TS nunha Sentencia do 03/III/1978 (Arzdi. 860, Considerando 1): “A actuación dos organismos urbanísticos estatais será primordialmente para o fomento da acción das corporacións locais, coas cales cooperarán no exercicio das competencias que lles confire a lei, e subrogaranse só nelas cando non as exercitaren axeitadamente e o seu cometido exceda das súas posibilidades: é dicir, a lei atópase articulada sobre a base de recoñecemento da *autonomía municipal*, a cal se desenvolve sobre un sistema de tutela estatal que só chega á subrogación ou avocación de funcións cando iso se insta desde as propias administracións locais en razón a que os cometidos por desenvolver excedan das súas posibilidades ou cando a causa do abandono das súas funcións non exercitaren estas adecuadamente”.

Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Ed. Civitas, (6ª ed.) Madrid, 1993, páxs.98 e ségs., sinala: “...a pesar das fórmulas solemnes co que se consagra a autonomía municipal, o certo é que o Estado e as comunidades autónomas, no

bidas, con carácter xeral, pola LBRL— senón como unha garantía do correcto exercicio das funcións públicas, entre a que se inclúe a función pública urbanística, establecida en favor dos cidadáns, sempre e cando non sexa contraria ó principio constitucional de autonomía local⁹².

Agora ben, o art. 252 só prevé tal facultade no suposto de obras en curso de execución realizadas sen licencia ou orde de execución ou sen axustarse ás determinacións da mesma (art.248), pero non cando, se se realizan obras ó amparo dunha licencia ou orde de execución, o contido dos ditos actos administrativos constituía manifestamente unha infracción urbanística grave; suposto que regulaba o anterior art. 186 do TRLS de 1976.

Se o suposto que considera expresamente o TRLS de 1992 ten a súa lóxica xustificación na necesidade de adecuación de toda obra ó planeamento urbanístico en vigor, cabería pois, por analoxía, entender aplicable tal potestade de subrogación da CA nos supostos de obras iniciadas ó amparo dunha licencia ou orde de execución, cando o contido dos ditos actos administrativos constituía manifestamente unha infracción urbanística grave, previsto no art. 253. 1 e 2 TRLS, en virtude do cal:

“1. O alcalde disporá a suspensión dos efectos dunha licencia ou orde de execución e conseguintemente a paralización inmediata das obras iniciadas ó seu amparo, cando o contido dos ditos actos administrativos constituía manifestamente unha infracción urbanística grave.

2. O alcalde procederá no prazo de tres días, a darlle traslado directo do dito acordo á Sala do contencioso-administrativo competente, para os efectos previstos no artigo 118 da Lei reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa”.

Así, cabería preguntarse se pode aplicarse por analoxía a subrogación autonómica neste suposto no que se lle atribúe á corporación local a potestade de suspensión dos efectos de actos e acordos dictados por ela mesma, sen que, en principio, a Administración autonómica teña ningún tipo de intervención ou control sobre os mesmos.

O TS, con grande acerto, deu a resposta nunha recente Sentencia do 16/II/1993⁹³, partindo da doutrina establecida polo TC, na que declaraba que:

“As CCAA carecen de competencia para suspender los acuerdos das corporacións locais en materia de urbanismo por se suprimiren a súa anterior potestade trala promulgación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, conforme ós seus arts. 65 e 66. Agora ben esta doutrina non é aplicable ós supostos (...) nos que a expresada facultade de suspensión se exerce, non por unha comunidade autónoma, senón polo propio alcalde do concello concedente da licencia, ó amparo do núm. 1 do citado art. 186⁹⁴”.

exercicio das potestades en materia urbanística, poden subrogarse na competencia municipal nos supostos previstos nas leis”; TEJEDOR BIELSA, J.C., “La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación autonómica” *REALA*, n.º. 259, 1993, páxs. 547 e segs.

⁹² Entre a doutrina científica máis destacada que aborda seriamente o tema, *vid.* PAREJO ALFONSO, L., “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local”, *REALA*, n.º. 223, 1988, e “La Autonomía local en la Constitución”, *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Civitas, vol. I, Madrid, 1989, páxs.94 e 95, requirindo para tal subrogación a concurrencia de determinados requisitos de tipo material e procedementa; BERMEJO VERA, “El control de las decisiones locales”, *Tratado de Derecho Municipal*, vol.I, páxs. 537-579; NIETO, A., “Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales”, *RAP*, n.º. 115, 1988, páxs. 7 e segs.; SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local*, Madrid, 1990, pág. 221; TORRES MAS, J., “La actividad de control sobre las Entidades locales”, *Informe sobre el Gobierno local*, Ed. MAP, Madrid, 1992, páxs. 97 e segs.

⁹³ Cfr. Arzdi. 532, f.x. 4.

⁹⁴ Cfr. no mesmo sentido, as SSTs do 22/I/1988 (Arzdi. 335); 06/II/1988 (Arzdi. 775), 07/XI/1991 (Arzdi. 8797).

É dicir, a facultade que o art. 186.1 do TR de 1976 lle outorgaba ó alcalde e que agora outorga o vixente art. 253.1, para dispoñe-la suspensión dos efectos dunha licenza cando o contido da mesma constitúa manifestamente unha infracción urbanística grave, debe estimarse vixente, sen que a iso obste o disposto nos arts. 65 e 66 da LBRL, así como a súa disposición derogatoria e), nin a xurisprudencia do TC neste sentido.

E isto, porque se ben o TC estableceu que a alínea 2ª do art. 186 non pode prevalecer fronte ó principio de autonomía local consagrado na CE (arts. 137 e 140), na medida en que a súa aplicación poida supoñer unha intromisión indebida dun órgano estatal ou autonómico na esfera de competencias estritamente locais, non cabe dici-lo mesmo respecto da alínea 1ª do citado artigo, o cal, como sinalou o TS:

“(…) vén reforza-la (...) autonomía da corporación que acorda a suspensión dunha licenza outorgada, en virtude de subrogación, por un órgano da Administración autonómica⁹⁵”.

Polo tanto, conforme a esta máis recente xurisprudencia, a clave está en distingui-lo acto administrativo de outorgamento de licencias do acordo de suspensión dos efectos da mesma:

a) O *acto administrativo de outorgamento dunha licenza urbanística* é, nun principio, unha competencia natural e específica da corporación local, sobre a que cabe a subrogación do órgano autonómico competente (a CPU ou órgano especificamente previsto polos distintos lexisladores autonómicos para tales efectos) ante a pasividade municipal⁹⁶.

Así, cando unha licenza de obras a outorga a CPU, o concello competente inicialmente para outorgala queda vinculado plenamente polo acto declarativo de dereitos que constitúe a licenza, de forma que para os efectos do réxime de recursos ou control, as decisións que adopten os ditos órganos autonómicos mediante xustificada subrogación no exercicio da competencia municipal, se considerarán actos da corporación titular⁹⁷, sen desviar, por conseguinte o centro de imputación de responsabilidade.

A virtualidade e eficacia da fórmula subrogatoria consiste en que a través da mesma se consegue unha substitución puntual no exercicio dunha determinada competencia municipal suxeita a un límite temporal concreto, sen que iso signifique privalo concello dunha competencia natural (como é o caso do outorgamento de licencias), senón que co dito mecanismo se prevé “apura-las posibilidades de que non haxa necesidade de recorrer ó emprego da técnica do silencio administrativo positivo⁹⁸”.

b) O *acordo de suspensión dos efectos dunha licenza* é compe-

⁹⁵ Cfr. SSTS 21/II/1986 (Arzdi. 1609), 16/II/1932 (Arzdi. 532).

⁹⁶ Cfr. art. 15 e segs. TRLS (en especial, en solos non urbanizables ou urbanizables non programados) e art. 9.1.7º RSCL de 1955.

⁹⁷ Cfr. STS 29/V/1992 (Arzdi. 4302).

⁹⁸ Cfr. SSTS 29/IX/1986 (Arzdi. 6008), 05/XII/1989 (Arzdi. 9101), 24/II/1992 (Arzdi. 3386).

tencia, en todo caso, da entidade local, en virtude do principio de autonomía municipal consagrado na CE en canto "principio rector da organización territorial do Estado"⁹⁹.

E como tal competencia específica ou exclusiva do ente local, non existe inconveniente ningún –como sinalou unha STS 25/VI/1984–, en reconece-los órganos da Administración municipal unha vez substituída a posibilidade de reaccionar contra o acto de outorgamento de licencia do substituto ou subrogado na mesma forma en que deben facelo fronte ós seus propios actos¹⁰⁰.

Así, segundo o art. 52 do Regulamento de disciplina urbanística, en ningún caso, a Administración poderá deixar de adoptar as medidas tendentes a repoñer-los bens afectados ó estado anterior á produción da situación ilegal. E unha desas formas de control e de restablecemento da legalidade urbanística, é a actuación polo alcalde da potestade suspensiva que lle reconece o art. 253.1 TRLS (art. 186 TR de 1976), a cal non vulnera a autonomía municipal que, en todo caso, debe quedar garantida.

Así mesmo, para o desenvolvemento da dita potestade suspensiva, é necesario que conorra un presuposto de feito, consistente en que o "contido" da licencia constituía manifestamente unha infracción urbanística grave. Como declarou o TS:

"De tódolos elementos do acto administrativo (neste caso da licencia urbanística) é o 'contido' o que debe proporcionar-la causa da decisión suspensiva"¹⁰¹.

O lexislador estatal de 1992, neste aspecto, como en moitos outros, extralimitouse na súa función refundidora, ó cualificarlo art. 253 do TRLS de 1992 con carácter supletorio, isto é, aplicable en defecto de regulación autonómica. É dicir, está, implicitamente, admitindo a facultade de suspensión pola CA, cando esta así o prevea na súa normativa específica.

Agora ben, respecto da dubidosa constitucionalidade do TR de 1992, e tendo presente a doutrina do TC antes exposta, reputarase, así mesmo, inconstitucional a dita remisión á normativa autonómica a prol de atribuírle á autoridade autonómica competente a facultade de suspensión dos efectos dos acordos ou actos das entidades locais, como declarou o TC.

O órgano autonómico unicamente poderá impugnar-los ditos actos ou acordos locais ante a xurisdicción C-A, e serán os órganos xurisdiccionais os que resolvan sobre a suspensión ó fío do recurso que para os efectos se interpoña.

Por outra parte, o art. 253.2 TR de 1992 (art. 186.3 TR 1976) prevé o traslado do acordo de suspensión adoptado polo alcalde

⁹⁹ Cfr. SSTS 20/X/1980 (Arzdi. 3924), 29/V/1992 (Arzdi. 4302).

¹⁰⁰ Cfr. SSTS 25/VI/1984 (Arzdi. 4640), 29/V/1992 (Arzdi. 4302).

¹⁰¹ Vid. STS do 29/V/1992 (Arzdi. 4302). Cfr. SSTS 14/II/1987 (Arzdi. 9482), 29/II/1988 (Arzdi. 1500), 13/XI/1990 (Arzdi. 883), entre outras.

no prazo de tres días á Sala do C-A, o cal, segundo o art. 118.5 LXCA integra unha pretensión de anulación da licenzia (ou ben de levantamento da suspensión).

En expresión do TS, tal previsión "dálle vida a un proceso co que se aspira a eliminar do mundo xurídico un acto declarativo de dereitos¹⁰²", e quebrar, polo tanto, a regra xeral da irrevogabilidade dos ditos actos.

A comunicación da suspensión ó órgano xurisdiccional, polo tanto, constitúe unha *conditio sine quae non* do proceso especial que orixina o acordo de suspensión regulado no art. 118 da Lei xurisdiccional por remisión do art. 253 do TR de 1992, derivada das súas peculiaridades e, en particular, das súas consecuencias interruptoras da eficacia da autorización concedida e paralizadoras das obras iniciadas¹⁰³.

Sobre o prazo legal de tres días de que dispón o alcalde para trasladarlle *directamente* á dita sala, da resolución ou acordo de suspensión dos efectos dunha licenzia e inmediata paralización das obras iniciadas ó seu amparo, cando tal licenzia constitúe manifestamente unha infracción urbanística grave, o TS foi uniforme dende 1983 ata hoxe¹⁰⁴.

Recentemente, nunha Sentencia do 25/IX/1995¹⁰⁵, este tribunal, analizando o art. 186 do TR de 1976, e que pode aplicarse ó vixente art. 253.2 TRLS de 1992, recordaba que:

"(...) é un prazo fatal e improrrogable, de imperativa vixencia, prazo de caducidade, a inobservancia do cal priva de efectos a suspensión de que se trate, ó excluí-lo pronunciamiento sobre a existencia da infracción; xa que esta posta en coñecemento, o traslado, opera coma unha condición, ou carga en sentido técnico, que ese artigo 186 lle impón ó alcalde que actúa en defensa da legalidade urbanística".

No caso de que o tribunal confirme a decisión de suspensión ou paralización das obras acordada polo alcalde e anule a licenzia¹⁰⁶, procederase a incoar dous expedientes administrativos distintos: o de destrución do construído ou demolición e retirada das obras efectuadas, e/ou o de disciplina urbanística¹⁰⁷ contra as persoas responsables da infracción da legalidade urbanística (facultativo que informou favorablemente o proxecto; membros da corporación que votasen a favor e o colexio de arquitectos que outorgase o visado urbanístico¹⁰⁸) que responderán con carácter independente das multas que se lles impoñan ós distintos suxeitos dunha mesma infracción (art. 267 TRLS)¹⁰⁹.

Este procedemento especial previsto no art. 118 LXCA que debe seguirse, entre outros, no caso previsto no art. 253 do TRLS

¹⁰² Cfr. STS 29/V/1992 (Arzdi. 4302).

A natureza xurídica da licenzia municipal foi precisada polo TS como acto de control preventivo, non constitutivo, senón simplemente declarativo dun dereito preexistente do administrado que lle atribúe o ordenamento urbanístico, pero que non lle transfere facultades, senón que cambia límites, polo que no seu outorgamento ou denegación, así como na suspensión dos seus efectos, debe actuarse dentro da máis estrita legalidade; Cfr. SSTS 21/II/1981 (Arzdi. 1147), 13/XII/1983 (Arzdi. 6336), 11/II/1992 (Arzdi. 2304).

¹⁰³ O dito acto de comunicación debe practicarse, de acordo con ámbolos dous preceptos, no prazo de tres días, o cómputo do cal, por constituír unha actuación administrativa, se inicia o día da remisión -e non o da recepción do traslado-, con dedución dos días inhábiles. A súa inobservancia priva de efectos a suspensión, o excluí-lo pronunciamiento sobre a súa causa, que non é outra que a realidade da infracción; Cfr. SSTS 26/IV/1982 (Arzdi. 2466), 18/V/1982 (Arzdi. 3910), 07/VII/1982 (Arzdi. 5359), 225/X/1982 (Arzdi. 6429), 15/VI/1983 (Arzdi. 3530)

¹⁰⁴ Cfr. SSTS 14/II/1983 (Arzdi. 824), 07/IV/1983 (Arzdi. 2070); 23/I/1984 (Arzdi. 485), 16/XII/1988 (Arzdi. 9975), 29/V/1992 (Arzdi. 4302), 02/VI/1992 (Arzdi. 4814), 14/X/1992 (Arzdi. 7592), 28/I/1993 (Arzdi. 248), 09/XI/1994 (Arzdi. 8506), 25/IX/1995 (Arzdi. 6680), entre outras.

¹⁰⁵ Cfr. Arzdi. 6680.

¹⁰⁶ Cfr. art. 104 LRXPA.

¹⁰⁷ Respecto do segundo dos expedientes citados, o obxecto do cal radica en esclarece-los feitos denunciados e acorda-lo precedente en dereito, ante a falta de apertura do mesmo polo concello por pedimento do interesado, é dicir, ante a absoluta pasividade municipal nos mo-

mentos nos que a corporación ostenta o maior protagonismo na vía administrativa, aquel poderá denuncia-la mora, e transcorridos 3 meses dende a denuncia, poderá considerar desestimada a súa petición.

Esta denegación presunta non exime a Administración do deber de dictar unha resolución expresa debidamente fundada, conforme á obrigação do deber de resolver que categoricamente lle vén imposto no noso ordenamento xurídico, ex. art. 38.2 LXCA); Cfr. STS 04/II/1992 (Arzdi. 2245).

¹⁰⁸ Cfr. STS 18/III/1992 (Arzdi. 3378).

¹⁰⁹ Conforme ó art. 130.3 da Lei 30/1992, en virtude do cal tal responsabilidade ten carácter solidario, cabería cuestionarse se tal precepto deroga o art. 267 TR. Entenderase aplicable este último polo carácter máis especial da disciplina urbanística, sen prexuízo de que, dada a súa configuración como precepto de aplicación supletoria, as CCAA poidan establecer outra cousa na súa normativa específica. Agora ben, iso é independente da eventual responsabilidade subsidiaria dos que deberán previla infracción (art. 130.3, par. 2, Lei 30/1992).

¹¹⁰ Cfr. Auto do 26/X/1992 (Arzdi. 8368).

¹¹¹ Unha vez anulada a licenza (ou orde de execución) esterase ó disposto nos arts. 40, 253.3 e 254.2 do TR.

¹¹² Cfr. Arzdi. 3284, f.x. 9.

¹¹³ Novamente, xoga aquí un papel primordial o factor temporal, neste caso, de acordo coa restauración da legalidade urbanística vulnerada que, en canto finalidade esencial da disciplina urbanística, o seu control lle corresponde ó concello a través da técnica de Policía urbanística. Se este órgano emprega para tal fin un mecanismo distinto deste, incorrerá en desviación de poder, prohibida no ámbito urbanístico polo art. 242.3 TRLS de 1992.

de 1992 pode dividirse en catro fases claramente diferenciadas, descritas con todo detalle nos apartados 2, 3, 4 e 5 do citado precepto¹¹⁰:

1^a) Recibido o traslado do acordo de suspensión na Sala do C-A, esta requirirá o órgano que dictou o acto para que remita o expediente administrativo e alegue o que estime procedente en defensa do acto de suspensión.

2^a) Recibido o expediente e publicado convenientemente o anuncio da suspensión, a Sala do C-A trasladaralle o mesmo ó avogado do Estado, para que no prazo de 20 días emita un informe acerca do mantemento ou da anulación do dito acordo.

3^a) Posteriormente, pónselles de manifesto o expediente administrativo a cantos se presentasen, para que nun prazo común a todos de 20 días aleguen o que estimen procedente.

4^a) Por último, con ou sen alegacións, o tribunal dicta sentenza no prazo de dez días.

En canto á anulación dos ditos actos, esta pode ter lugar polas vías xerais admitidas en dereito público. Neste caso, fai falta detectar e declarar previamente o vicio de legalidade pola canle do art. 118 LXCA, por remisión do art. 253.2 TRLS de 1992¹¹¹.

Como pode observarse, no procedemento descrito non existe unha demanda nin a conseguinte contestación a ela. Unicamente hai alegacións formuladas polas partes afectadas polo dito acto: polo alcalde que adoptou o acordo de suspensión no momento de remitirle o expediente á sala e polo titular da licenza, os efectos da cal foron suspendidos ou ben por outro particular que percibise irregularidades durante a execución material do contido da licenza. Así mesmo, na súa posición de defensor da legalidade, o avogado do Estado, emite informe sobre a procedencia ou improcedencia de mante-lo dito acto ou acordo.

Por outro lado, cabería cuestionarse no curso deste procedemento, a inexistencia de dúas fases procesuais importantes: un período procesual de proba e un trámite de conclusións escritas ou vista oral antes de que o tribunal dicte sentenza.

Isto obedece a que o lexislador quixo con este procedemento especial de carácter sumario, facer que o período de tempo que transcorre ata declara-la validez ou non do acto suspendido sexa o máis breve posible, en prol do *principio de seguridade xurídica*. A propósito deste principio xeral do ordenamento xurídico, unha STS do 16/III/1992¹¹². Nun suposto de outorgamento de licenza de obras, declaraba:

“ (...) ha de estar presente en todo momento na vida do dereito, máxime nun dereito dun réxime tan disciplinado como é o urbanístico, que transforma as propiedades sometidas ó mesmo á condición de propiedade estatutaria (...)”¹¹³.

Agora ben, a inexistencia dun período probatorio non obsta á aplicación da doutrina xeral da carga da proba¹¹⁴ a este suposto concreto, en virtude da cal é a Administración a que debe soportar-la carga da proba da existencia da infracción urbanística grave e manifesta, máxime cando, como ocorre no exercicio da potestade suspensiva estudada constitúe unha rigorosa existencia a concorrencia dos elementos que integran a súa causa ou orzamento de feito¹¹⁵.

En definitiva, conforme ó ordenamento xurídico vixente poden distinguirse *tres tipos ou supostos de suspensión* dos efectos de licencias ou ordes de execución:

1º. Suspensión pola propia entidade local que outorgou a licenza ou orde de execución, cando o contido das mesmas constituía manifestamente unha infracción urbanística grave (art. 253.1 e 255.2 TRLS de 1992), con traslado directo do acordo de suspensión á xurisdicción contencioso-administrativa para que esta decida, conforme ó art. 118 LXCA ben sobre o levantamento da suspensión ben sobre a anulación da licenza, en tal caso acordarase a paralización das obras en curso de execución e, no seu caso, abrírase o correspondente expediente disciplinario de acordo coa restauración da legalidade urbanística vulnerada.

2º. Suspensión pola CA como medida preventiva ou cautelar, sempre que non comporte un control de legalidade, mentres se tramita un expediente de revisión de oficio destinado a anular-la licenza ou a orde de execución (art. 104 LPC).

3º. Suspensión polos órganos xurisdiccionais contencioso-administrativos con motivo dun recurso que se interpoña, incluído o de lesividade¹¹⁶ (art. 122 LXCA e art. 7 LPXDFP).

Con todo, o ámbito da disciplina urbanística encóntrase, na actualidade, mergullado nunha crise competencial entre o Estado e as CCAA, derivada da concorrencia de normativas, estatal e autonómica, nesta materia. É neste campo onde deben levarse a cabo as revisións máis importantes; revisións non xa só da lexislación urbanística estatal, senón tamén da propia LBRL de 1985 tanto atendendo a unha definición do contido material da autonomía local como a un modo de defenderse fronte ás leis das CCAA.

Dende un punto de vista competencial, é neste ámbito onde a Administración local exerce a maior parte das súas competencias urbanísticas¹¹⁷, ata o extremo de converte-los concellos como últimos residuais controladores que soportan todo o proceso, de forma que para realizar, adecuadamente, a disciplina urbanística se terán en conta tanto a lexislación urbanística como o planeamento urbanístico.


¹¹⁴ Sobre a base desta doutrina elaborada por inducción sobre a base do art. 1214 do CC, conforme á cal cada parte debe probalo suposto de feito da norma, as consecuencias xurídicas da cal invoca o seu favor, un dos grandes principios da potestade sancionadora da Administración consiste en que a carga da proba lle corresponde á Administración, aplicando o principio de presunción de inocencia (arts. 135 e 137.1 Lei 30/1992) non obstante, a regra da presunción de validez dos actos administrativos derivada do art. 57 da Lei 30/1992.

¹¹⁵ Cfr. SSTS 14/XII/1987 (Arzdi. 9482), 29/II/1988 (Arzdi. 1500), 13/XI/1990 (Arzdi. 8823), 29/V/1992 (Arzdi. 4302).

¹¹⁶ Cfr. art. 103.2 LRXPA.

¹¹⁷ Cfr. BASSOLS COMA, M., "Panorama del Derecho Urbanístico Español", RDU, n.º. 100, 1986, páx. 109. Sinala que "os concellos democráticos (...) lle imprimiron á xestión urbanística un carácter absolutamente novo e impuxéronlles un eficaz control ós procesos de desenvolvemento urbano e, en particular, ás cuestións relacionadas coa disciplina urbanística".

En materia de intervención administrativa na edificación e uso do solo e disciplina urbanística, na miña opinión unha das claves está na necesidade de articular e coordina-las distintas técnicas de "Policía urbanística" (entendendo por tal os mecanismos ou técnicas de disciplina urbanística, postos en mans da Administración, destinados a axustarlles, incluso por medios forzosos, a actividade dos administrados ós intereses xerais urbanísticos) existentes.

Unha coordinación administrativa que o réxime xurídico urbanístico vixente reclama, sobre todo, tendo en conta a ampliación e a relación dos conceptos de orde pública (*principio de seguridade xurídica*) e de urbanismo que se deixa albiscar na ordenación das nosas cidades. Unha conexión e integración que permite falar da existencia dunha auténtica "orde pública urbanística"¹¹⁸ que debe estar presente en calquera actuación urbanística das distintas administracións públicas que comparten a función pública urbanística. 

¹¹⁸ E isto, se se entende que cada concepto de orde pública pon en mans da Administración mecanismos de reacción distintos en cada caso, o concepto de orde pública urbanística conta con determinados mecanismos de defensa que, á súa vez, poden integrarse no concepto de Policía urbanística como equivalente á disciplina urbanística.