LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA
DE LAS BASES DE REGIMEN LOCAL. SU INCIDENCIA
SOBRE LA FACULTAD DE SUSPENSION DE LOS ACTOS
DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN MATERIA
DE LICENCIAS URBANISTICAS

Por IGNACIO PEMÁN GAVÍN
Abogado. Técnico urbanista

I. PREAMBULO

A partir de la garantía constitucional de autonomía de las Entidades Locales, se ha ido configurando un marco de relaciones entre éstas y el Estado y las Comunidades Autónomas cada vez más preciso. No obstante, algunos aspectos han supuesto motivo de constante desacuerdo tanto en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo como en la doctrina, y entre los que, sin lugar a dudas, ha tenido un puesto relevante la facultad de suspensión por parte de las Comunidades Autónomas de los efectos de las licencias u órdenes de ejecución acordadas por los ayuntamientos en aquellos supuestos que manifiestamente constituyan una infracción urbanística grave.

De otro lado, esta facultad de suspensión no solamente se encuentra recogida en la Legislación urbanística estatal —artículo 186.2 de la Ley del Suelo—, sino que ha sido acogida en los mismos términos en algunas leyes autonómicas que han desarrollado su competencia sobre tal materia —artículo 26 de la Ley catalana 9/1981, de 18 de noviembre, de medidas de protección de la legalidad urbanística, y artículo 26 de la Ley madrileña 4/1984, de 10 de febrero, sobre disciplina urbanística—, por lo que su ubicación en diferentes legislaciones —estatal o autonómica— obligará a efectuar algunas precisiones.

II. PLANTEAMIENTO PREVIO. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO ANTERIOR A LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DE REGIMEN LOCAL

Como consecuencia de algunas conocidas sentencias del Tribunal Constitucional —sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y sentencia 14/1981, de 29 de abril, entre otras—, el citado Tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el contenido del principio de autonomía recogido en el artículo 137 de nuestra Norma Fundamental, y en concreto vino a establecer algunas precisiones que, como exigencia de la citada garantía constitucional, debían tenerse en cuenta en la nueva regulación jurídica del control sobre la actuación de tales Corporaciones de carácter local (1).

Como es sabido y en virtud de los criterios del Tribunal Constitucional, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, vino a establecer una nueva regulación en el régimen jurídico del control de los actos y acuerdos administrativos de las Corporaciones Locales (2).

De acuerdo con este nuevo marco jurídico, el Real Decreto 3183/1981, de 29 de diciembre, aprobó una tabla de vigencias, declarando la derogación del artículo 224 de la Ley del Suelo (3), pero donde no

(1) Como es bien sabido, el Tribunal Constitucional tiene declarado que «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias», si bien tales controles deberán reunir dos requisitos:

a) No podrán existir «controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales».

b) En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado» (S.T.C. 4/1981 FJ 3).

(2) El artículo 8 de la citada Ley 40/1981 recoge como supuesto objeto del control los «actos y acuerdos de las Corporaciones Locales que constituyen infracción de las leyes y afectan directamente a materias de la competencia del Estado». Y en cuanto a la forma procesal, establece la impugnación ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, lo que llevaba aparejada la suspensión del acto. Evitando de esta manera la facultad gubernativa de suspensión directa.

(3) El artículo 224 establecía un control genérico, por cuanto se refería a la facultad de suspensión de «los acuerdos municipales», remitiéndose en cuanto al procedimiento al artículo 186. El supuesto recogido era en consecuencia claramente incompatible.

se incluyó la facultad de suspensión directa recogida en el artículo 186 del citado cuerpo legal.

Pues bien, la posible derogación de la mencionada facultad —a la luz del panorama jurídico descrito— se planteó en diversas ocasiones ante el Tribunal Supremo, cuya jurisprudencia, si bien no de una forma uniforme, se inclinó mayoritariamente a favor de su vigencia, cuyos argumentos se dirigieron fundamentalmente en dos direcciones:

a) Mantenía su compatibilidad respecto a la doctrina del Tribunal Constitucional, por entender que la materia urbanística no es competencia exclusiva de los ayuntamientos sino que concurre un interés de las Comunidades Autónomas en esta materia, y por ello no es incompatible la previsión de un control de legalidad puntual (4).

b) En relación a la nueva materialización de ese control que estableció la Ley 40/1981 —y en cuya virtud se derogó el supuesto de suspensión del artículo 224 de la Ley del Suelo—, no consideró su posible incidencia, entendiendo que, al recoger el artículo 186 un supuesto específico distinto del descrito en el artículo 224, la derogación de éste no lleva implícita la de aquél (5).

(4) Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1986. Sala Cuarta. Ponente: Marín Ruiz (Ar. 6593). Señala que el control gubernativo de la legalidad de los actos municipales está «limitado a determinados supuestos genéricos y al modo de su ejercicio, lo cual supone que esta restricción no alcance a aquellos casos singulares y específicos».

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1986. Sala Cuarta. Ponente: González Navarro (Ar. 4361). Indica que «ante esta realidad —la reserva de facultades a organismos distintos de los ayuntamientos—, no puede hablarse de competencia exclusiva de la Administración Municipal en materia urbanística, y concretamente en materia de licencias, para eludir el procedimiento especial (art. 186 LS).

En el mismo sentido, las sentencias de 15 de junio de 1983, de 16 de mayo de 1984 y de 17 de octubre de 1984 mantuvieron el supuesto en cuanto control de legalidad puntual —en materia de licencias— de los actos de las Corporaciones Locales.

(5) La doctrina apoyó mayoritariamente la tesis de la vigencia del artículo 186 LS, en base a similares fundamentos. Así, FANLO LORAS entiende que el mantenimiento del artículo 186 LS «estaría justificado por la peculiaridad del supuesto de hecho que recoge (licencias ilegales, mientras las obras están en ejecución) que constituye una regulación especial en relación al régimen común de control de los actos locales. Artículo publicado en la *Revista de Administración Pública*, núm. 111, septiembre-diciembre 1986.

De igual manera, REYES MONTERREAL consideró, entre otros motivos, que al estar en el Decreto 3181/81 expresamente recogido el artículo 224 LS, pero no

Sólo una sentencia del Tribunal Supremo —asimismo de la Sala Cuarta, de 21 de febrero de 1986, siendo ponente don Eugenio Díaz Eimil— vino a modificar los criterios expuestos, entendiendo derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo en cuanto al procedimiento allí establecido. Así, la citada sentencia, tras reconocer que «la actividad urbanizadora trasciende la autonomía municipal para afectar a la competencia del Estado», vino a admitir tal artículo en cuanto al supuesto de control de legalidad que recoge, por considerar que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no existe inconveniente en cuanto a la compatibilidad de los controles de legalidad puntuales con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Pero donde se aparta de la jurisprudencia descrita más arriba es en relación a la forma procesal que rige en el control de legalidad de las licencias municipales por cuanto «el artículo 8 de la Ley 40/1981 sustituye el sistema de suspensión directa previsto en dicho artículo 186.2 por el de impugnación», y por ello «su inobservancia supone la utilización de un procedimiento derogado que el legislador ha estimado incompatible con el respeto debido a la concepción constitucional de dicha autonomía».

En consecuencia, considera que el cambio de sistema de control de legalidad de los actos locales introducido por la Ley 40/1981 afectó a cuantos supuestos incidieran en el ámbito local, sin que su carácter de régimen especial o específico justificara su subsistencia.

Sin embargo, la citada tesis, lejos de tener continuidad, fue expresamente cuestionada, pocos meses después, por el Tribunal Supremo. Efectivamente, la sentencia de 5 de noviembre de 1986 —Sala Cuarta, siendo ponente don José Ignacio Jiménez Hernández— hizo recapitulación de los diferentes argumentos esgrimidos en favor y en contra de la vigencia del artículo 186.2 hasta ese momento, y optó por su conservación, si bien deja claro que le guía más una cautelosa actitud pro Ordenamiento Jurídico que verdaderas razones de fondo. Así, tras describir las dos doctrinas contrapuesta señala que «es necesario decidir, y al hacerlo preciso es tener en cuenta el principio establecido por la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981

así el artículo 186, no cabe deducir su derogación por cuanto falta la debida identidad en ambos supuestos. Asimismo entiende que una Ley General no deroga una Ley Especial, participando de este último carácter la del Suelo. *Actualidad Administrativa*, núm. 29, 1986.

y reiterado después en otras, de que sólo se debe declarar la inconstitucionalidad sobrevinida y consiguiente derogación de aquellos preceptos preconstitucionales cuya incompatibilidad con el texto básico resulte indudable».

La sentencia, de esta manera, se planteó la vigencia del artículo 186 de la Ley del Suelo solamente en una de sus vertientes, es decir, respecto a su compatibilidad con la Norma Fundamental, pero no así en relación al nuevo sistema de control establecido por la Ley 40/1981, que era, ya entonces, la única cuestión donde no existía acuerdo.

No obstante, remite su solución definitiva, recordando la sentencia citada del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, a la opción del futuro legislador del régimen local, en su misión de realzar «los ajustes pertinentes para la eficacia absoluta al principio de autonomía declarado por los artículos 137 y 140 de la Constitución» (6). Parece que debe entenderse que al diferir la solución al legislador del régimen local estaba anunciando que su opción se impondría al supuesto descrito en el artículo 186 LS, pese a su carácter específico o su ubicación en una ley especial.

En conclusión, y al existir total acuerdo respecto a la compatibilidad del supuesto examinado con la garantía constitucional de la autonomía local —se trata de un control de legalidad puntual, que incide en una materia donde concurre un interés de las Comunidades Autónomas—, el planteamiento se debe reconducir al procedimiento de suspensión directa, examinando a continuación si tal procedimiento ha quedado afectado o no por la legislación de régimen local anunciada por el Tribunal Supremo.

(6) Reitera, pues, la idea del Tribunal Constitucional, que en la citada sentencia señalaba que tal ajuste se produciría cuando el legislador «dicte una nueva legislación de régimen local, de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los artículos 148.12 y 149.1.18». En consecuencia, el legislador del régimen local vendría a cumplimentar un mandato constitucional, función que, como luego se señalará, le otorga un puesto especial en el Ordenamiento Jurídico.

III. INCIDENCIA DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, DE BASES DE REGIMEN LOCAL SOBRE EL PLANTEAMIENTO EXPUESTO

De acuerdo con lo previsto implícitamente en la Constitución, el legislador ha desarrollado un nuevo régimen local, ajustándolo al nuevo orden constitucional (7). Su incidencia en el supuesto analizado debe examinarse, no obstante, teniendo en cuenta que tal facultad se encuentra recogida no sólo en la legislación urbanística estatal, sino asimismo en algunas leyes autonómicas, como consecuencia del desarrollo estatutario. Ello hace que la perspectiva deba ser distinta en un supuesto o en otro, ya que la Ley de Bases adquiere distintos revestimientos respecto al Ordenamiento Jurídico estatal y autonómico.

En consecuencia, comentaré, en primer lugar, dos aspectos de la Ley de referencia, por cuanto entiendo que tienen, en relación a lo aquí estudiado, una especial relevancia, examinando tras ello cuál ha sido su incidencia en los argumentos que hasta ese momento venían apoyando la vigencia de tal facultad de suspensión.

A) El primero de ellos hace referencia a la relación de la Ley de Bases de 2 de abril de 1985 con las leyes estatales. Por ello, me parece necesario recordar algunas de las precisiones recogidas en su Preámbulo, por cuanto sitúa con detalle la función que dentro del sistema jurídico viene a cumplir.

Así, indica que nos encontramos con una Ley que viene a diseñar las Entidades Locales «desde una perspectiva territorial, es decir, global y no sectorial», lo cual significa que lleva a cabo un empeño totalizador, integrador, por encima de las leyes sectoriales que puedan incidir en el diseño jurídico de las Corporaciones Locales. Así resulta del mismo Preámbulo, cuando indica que «todos los sectores de la realidad a que se extiende la acción pública se encuentran en mayor o menor medida afectados». Idea que precisa posteriormente, cuando al comentar el sistema legal de concreción competencial de la autonomía local indica que «el mecanismo de cierre lo proporciona (de

(7) En los artículos 65 y 66 de la LBRL se establece un sistema de control basado en la impugnación ante los Tribunales contencioso-administrativos. La interposición del recurso no lleva aparejada la suspensión. Esta es acordada, así se solicita, por el Tribunal.

un lado) la imposición a la legislación sectorial —desde la especial posición ordinamental que a la Ley del régimen local es propia».

Su prevalente ubicación en el ordenamiento jurídico se resalta sin lugar a dudas más adelante, cuando señala que «esa norma (Ley de Bases) desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento jurídico en su conjunto una vis específica, no obstante su condición formal de Ley ordinaria».

En consecuencia y por lo que aquí interesa nos encontramos con una ley que viene a desarrollar el implícito mandato constitucional de desarrollar la garantía de la autonomía constitucional, tal como había anunciado el Tribunal Constitucional —y que recuerda el Tribunal Supremo en la sentencia comentada más arriba de 6 de noviembre de 1986—, lo que le otorga una posición de superioridad que le lleva a afirmar su imposición a la legislación sectorial. Y por otra parte, este especial «status» de superioridad en el Ordenamiento Jurídico le viene otorgada no por tratarse de un especial tipo de Ley —se trata de una Ley Ordinaria—, sino por su especial «función ordinamental».

Ello pone de manifiesto, una vez más, la crisis de los criterios que la doctrina preconstitucional había utilizado para resolver el problema de las relaciones entre normas del Estado —principio de jerarquía, temporal y de la especialidad.

Efectivamente, el criterio que justifica su superioridad respecto a otras normas no se entronca con ninguno de los principios tradicionales, sino que más allá de ellos alude a la función que viene a desarrollar, lo cual supone que tampoco aquí basta con la luz de esos principios para examinar la prevalencia de unas normas sobre otras, sino que tales criterios deben conjugarse con otros como el de la función dentro del sistema jurídico (8).

(8) GÓMEZ-FERRER MORANT comenta ampliamente la crisis de tales criterios y las posibilidades conceptuales del principio de competencia y función constitucional en el artículo publicado en la *Revista de Administración Pública*, número 113, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional».

B) La segunda vertiente de esta Ley hace referencia a la posible incidencia de la Ley de Bases respecto al Ordenamiento Jurídico autonómico, ya que al definir los elementos esenciales que configuran el diseño de las Corporaciones Locales, éstos adquieren en el ámbito automático el carácter de normas básicas. Consecuentemente, son dos los aspectos relevantes: por una parte, la Ley de Bases de Régimen Local, en cuanto desarrolla la garantía constitucional de autonomía local, está configurando un modelo de Estado (9), dotándolo de una vis especial, y, por otra parte, contiene la regulación básica de las Corporaciones Locales, como desarrollo del título competencial que la Constitución ha reservado a favor del Estado —art. 149.1.18 CE (10).

Como es sabido, la legislación básica o normas básicas no integran el bloque de la constitucionalidad, dado que estas leyes no delimitan el alcance de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan asumir, aunque sí llenan de contenido la competencia sobre tal legislación básica (11). Y al tratarse de normas que, al margen del bloque de la constitucionalidad, se encuentran ubicadas en el Ordenamiento Jurídico estatal, su relación con la legislación autonómica no puede ser jerárquica —pues son Ordenamientos Jurídicos diferentes—, aunque sí existe una relación de superioridad que le viene dada por el propio contenido conceptual de normas básicas.

De esta forma, los elementos esenciales recogidos en la Ley de Bases de Régimen Local, en cuanto que participan de la noción de normas básicas, conllevan unos efectos concretos respecto a la legislación de las Comunidades Autónomas.

Así, el marco jurídico allí establecido supone «una regulación normativa uniforme y de vigencia de toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de los intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo» (12).

(9) Sentencia 32/1981, fundamento jurídico 5 y Preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local.

(10) En el citado artículo, la Constitución reserva al Estado la competencia sobre «las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

(11) El artículo 28 LOTC señala «que para apreciar la conformidad o desconformidad con la Constitución... considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

(12) S.T.C. 1/1982, FJ 1; S.T.C. 76/1983, FJ 3; S.T.C. 71/1982, FJ 7.

Por otra parte, aquellos elementos esenciales de su regulación conllevan, como efecto, la vertiente negativa de toda norma básica, es decir, suponen «el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias» (13).

En conclusión, se puede afirmar que la Ley de Bases ha venido a establecer un régimen local, que en aquellos aspectos esenciales supone un terreno vedado a las Comunidades Autónomas —sin perjuicio de las especialidades que los Estatutos de Autonomía hayan podido asumir en este ámbito—. Ello incide, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (14), no sólo en el desarrollo legislativo de este mismo título competencial —artículo 148.1.18 de la C.E.—, sino asimismo en relación a cualesquiera otros títulos atribuidos a las Comunidades Autónomas —artículo 148.1.3 de la C.E.— que puedan afectar a las citadas normas básicas dictadas por el Estado.

Efectivamente, la única vía que posibilita que las normas básicas cumplan su cometido y establezcan eficazmente una normativa mínima uniforme es una determinada materia, tal y como se ha descrito, es entender que la legislación sectorial autonómica dictada en desarrollo de otras materias competenciales asumidas deban respetar ese núcleo uniforme (15).

A) INCIDENCIA EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 186 DE LA LEY DEL SUELO

Tras la aprobación de la vigente Ley de Bases, y a la vista de esa función ordinamental de desarrollo de la garantía constitucional de autonomía local —que le sitúa, pese a tratarse de una Ley ordinaria, en una posición de superioridad—, los argumentos que tradicionalmente han mantenido la vigencia de la facultad de suspensión directa han perdido toda su fuerza, ya que los fundamentos en su defensa,

(13) S.T.C. 25/1983, FJ 4.

(14) Sentencia 14/1986, de 31 de enero.

(15) GÓMEZ-FERRER MORANT, art. cit., entiende, al plantearse esta cuestión, que «la respuesta afirmativa se impone porque... este mínimo común denominador no quedaría establecido si pudiera desconocerse en la legislación dictada por la legislación dictada por las Comunidades Autónomas al hilo del ejercicio de sus competencias sobre otras materias».

tal como hemos indicado más arriba, se habían reconducido exclusivamente a los referentes a su compatibilidad con la Ley 40/1981 (16).

En primer lugar, entiendo que no se puede, ya, aludir, en defensa de su vigencia, a la no inclusión del artículo en el Decreto 3183/1981, por cuanto éste era consecuencia de la Ley 40/1981, cuyo régimen de control de los actos de las Corporaciones Locales ha sido sustituido por la vigente Ley de Bases, habiendo llevado a cabo una modificación en el procedimiento que conlleva dicho control de legalidad.

Y esa modificación ha venido a incidir en la facultad de suspensión de forma sustancial, ya que «la vigente legislación estatal no sólo no la ha previsto (la suspensión), sino que, por contraposición a la normativa anterior (Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales), ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa de los Acuerdos de las Administraciones Locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones Públicas» —S.T.C. 27/1987, de 27 de febrero—. El Tribunal Constitucional pone de manifiesto de esta manera tanto una voluntad de expresa exclusión de la facultad de suspensión —lo cual no hace sino intensificar la incompatibilidad de cualquier supuesto que prevea tal suspensión— como la ruptura respecto al sistema establecido por la Ley 40/1981, lo que imposibilita actualmente la alusión a esa normativa.

En segundo lugar, difícilmente se puede seguir manteniendo que se trata de un supuesto especial en relación al régimen común de control de los actos locales, por cuanto según hemos visto la nueva Ley de Bases —a diferencia de la Ley 40/1981— tiene un carácter global —no general— y de imposición sobre las leyes sectoriales, en un evidente intento de evitar, precisamente, regímenes especiales como el ahora estudiado.

Por último, tampoco resulta de recibo el argumento basado en el criterio clásico de especialidad de las leyes, en virtud de la cual una Ley general —la Ley de Bases de Régimen Local— no deroga una Ley especial —la Ley del Suelo—, ya que la Ley de Bases vigente viene a desarrollar una función ordinamental que le dota de una fuerza especial y prevalente en la materia desarrollada. Por ello, en relación al

(16) Ya hemos indicado que en cuanto supuesto de control de legalidad puntual, resulta intachable, de forma unánime, la discusión se ceñía a la especialidad del procedimiento.

procedimiento de control cuestionado, su ubicación en una Ley especial no justifica su aplicación, sino que el criterio decisivo para determinar en ese aspecto la Ley aplicable es el criterio de la función ordinamental que se ha señalado, situándola en una posición de superioridad.

En conclusión, los argumentos esgrimidos en defensa de la vigencia de la facultad de suspensión recogida en el artículo 186 de la Ley del Suelo han perdido en gran parte su virtualidad tras la aprobación de la vigente Ley de Bases sobre régimen local. Por el contrario, la interpretación del Tribunal Constitucional descrita hace perfectamente defendible su modificación (17).

B) INCIDENCIA DE LA LEY DE BASES EN LOS SUPUESTOS RECOGIDOS POR LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 27/1987, DE 27 DE FEBRERO

Según se ha indicado más arriba, algunas Comunidades Autónomas en su desarrollo estatutario han dictado leyes en materia de urbanismo, estableciendo la citada facultad de suspensión en el supuesto específico de licencias.

Pues bien, la Ley de Bases, en los aspectos esenciales de su regulación, adquiere en sus relaciones con el Ordenamiento Jurídico autonómico el carácter de norma básica, con los efectos que ello conlleva.

Y entre esos aspectos esenciales se encuentra, precisamente, el sistema de control establecido por la mencionada Ley a través de la impugnación ante los Tribunales —aspecto de la Ley de Bases que aquí interesa—, de acuerdo con el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 27/1987, de 27 de febrero (18). Así, la citada

(17) GONZÁLEZ PÉREZ comenta este aspecto en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 100, donde ya defendió que «ha sido derogada la potestad de órganos del Estado de suspender y revisar actos locales. El Estado únicamente podrá, en el supuesto de que el acto local invada la competencia estatal, impugnar el acto ante los Tribunales contencioso-administrativos».

(18) La sentencia 27/1987, de 27 de febrero, examina el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Generales. Entre otros aspectos se analiza un supuesto de control de legalidad sobre los actos de las Diputaciones Provinciales, facultando a la Comunidad Autónoma para suspender la eficacia de los actos provinciales en el supuesto recogido.

sentencia 27/1987 —FJ 9— señala «que los límites del control administrativo de legalidad de los entes locales... constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional», adquiriendo por ello el carácter de norma básica.

En consecuencia, las medidas que establezcan las Comunidades Autónomas respecto al control de los actos de las Corporaciones Locales, deben respetar dicho sistema, en cuanto integra las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y configura, por tanto, el límite dentro del cual deben moverse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

Efectivamente, el Tribunal Constitucional, en la sentencia comentada, considera que las medidas de control de los actos de las Diputaciones Provinciales que la Comunidad Valenciana pudiera llegar a establecer en desarrollo de su Estatuto «han de respetar en general las bases del régimen jurídico de las Administraciones Locales que corresponde al Estado en exclusiva» (19).

Ello le lleva a afirmar que el supuesto especial de control «no puede considerarse en sí mismo contrario al principio de autonomía, ya que se trata de un control concreto de legalidad que recae sobre actos concretos de las Diputaciones Provinciales, de interés general para la Comunidad Valenciana», pero por el contrario considera incompatible con la autonomía local la facultad de suspensión, por cuanto la Ley de Bases «ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa de los acuerdos de las Administraciones Locales sometidos a control de legalidad». Con ello, la sentencia rechazó los argumentos de la representación del Gobierno central y del Consell, que por otra parte coincidían con los fundamentos que tradicionalmente han venido sustentando la vigencia de dicha facultad de suspensión (20).

(19) La citada sentencia 27/1987 señala que «en cuanto a la legislación estatal, las normas básicas que han de tomarse en consideración en la resolución del presente recurso son las contenidas en la Ley 7/1985... actualmente vigente».

(20) De esta manera coincidieron ambas representaciones, señalando que «esa posibilidad de suspensión, aun cuando no aparezca prevista en la Constitución, no es contraria a ella, ya que supondría un control de legalidad sobre actos concretos de las Diputaciones en razón de los intereses generales de la Comunidad Autónoma, que, según la jurisprudencia constitucional, no infringe la autonomía provincial». Asimismo justifica el representante del gobierno valenciano su constitucionalidad en base a su naturaleza provisional.

Por otra parte, y tal como se ha señalado, no es óbice el hecho de que tal legislación autonómica no se haya dictado como desarrollo de las normas básicas sobre régimen local —artículo 149.1.18 de la C.E.— sino como consecuencia de otra materia distinta —urbanismo— atribuida por la Constitución a las Comunidades Autónomas —artículo 148.1.3 de la C.E.—, ya que lo contrario, según se ha expuesto, afectaría a la función de las normas básicas de establecer un régimen mínimo común.

Ni tampoco puede ser impedimento el hecho de que las normas básicas se hayan dictado por el Estado con posterioridad a la existencia de la legislación autonómica, ya que el punto de referencia temporal, tal como ha venido entendiendo el Tribunal Constitucional, no es el momento de legislar, sino «el momento del examen jurisdiccional» (21).

Distinto problema es la consecuencia jurídica que tal desajuste conlleva. Por una parte, se ha venido entendiendo que las normas básicas no integran el bloque de la constitucionalidad, puesto que no atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas, por lo que, en función de lo dicho, la inadecuación del procedimiento de control estudiado que recoge la legislación autonómica no conllevaría su inconstitucionalidad, así entendida. La superioridad de las normas básicas dictadas por el Estado respecto a la legislación autonómica viene dada, más que por una relación de jerarquía, por la función de esas normas, configuradora del ámbito donde pueden desenvolverse las Comunidades Autónomas. Por ello, en este caso, la posterior aparición de la Ley de Bases de Régimen Local, respecto a la legislación autonómica, conllevaría un efecto de desplazamiento de la norma autonómica (22), por cuanto desde el momento de la aparición de la Ley de Bases supondría que el sistema de control de los actos de las Corporaciones Locales sería un ámbito vedado a las Comunidades Autónomas. Si bien al suponer esas normas básicas una opción concreta

(21) S.T.C. 87/1985, de 16 de julio; 137/1986, de 6 de noviembre, y 27/1987, de 27 de febrero.

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ entienden que «las normas autonómicas existentes en las materias que pasan a ser de competencia del Estado en virtud de esas variaciones pierden su eficacia. A este efecto llamamos desplazamiento de la norma autonómica antigua por la norma estatal actual». Continúan más adelante señalando que «este es el efecto específico, el desplazamiento en la aplicación, la inaplicación de la norma del ordenamiento menor». *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 4.ª edic.

del legislador estatal, la consecuencia jurídica más respetuosa sería su inaplicabilidad (23), lo cual posibilitaría que si en el futuro la opción del legislador estatal permitiera tal suspensión, deviniera tal precepto aplicable, lo cual sería impensable si se entendiera derogado.

No ha sido, sin embargo, tal el criterio del Tribunal Constitucional, que viene aplicando la figura de la inconstitucionalidad sobrevenida, en supuestos análogos, por lo que parece extender el bloque de la constitucionalidad. Así vemos cómo, al analizar en la sentencia citada de 27 de febrero de 1987, la facultad de suspensión recogida por la Ley de la Comunidad Valenciana examina la constitucionalidad de tal supuesto a la luz de los preceptos de la Ley de Bases y estatutarios «interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución», calificándolos como «parámetros de la legitimidad constitucional». Posteriormente, al analizar el precepto que establece la facultad de suspensión, entiende que al no haberse ajustado al sistema de la Ley de Bases de Régimen Local «carece de legalidad», motivo que le lleva a declarar la inconstitucionalidad de tal precepto. Cabría entender, no obstante, que en este caso la consideración de la Ley de Bases como parámetro de la constitucionalidad no estaba motivada tanto por la legislación básica que contiene sino por su función de desarrollo de la garantía constitucional de autonomía local —que incide por ello en la construcción misma del Estado.

De cualquier modo habrá que esperar, para conocer la definitiva respuesta sobre el supuesto específico de la suspensión en materia de licencias, a la futura sentencia del Tribunal Constitucional sobre la facultad de suspensión prevista en la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid que con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad número 624/88 se encuentra planteada ante el citado Tribunal.

(23) GÓMEZ-FERRER MORANT señala respecto a la Ley madrileña sobre Medidas de Disciplina Urbanística lo siguiente: «Ley (LRBRL) que tiene carácter prevalente sobre las normas dictadas por la Comunidad en materia urbanística, por lo que habrá que estimar, a reserva de ulteriores precisiones, que son inaplicables aquellas competencias de la Comunidad que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con el sistema de relaciones entre las Comunidades Autónomas y los municipios establecido por dicha Ley.» *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Edit. Civitas.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO POSTERIOR A LA APROBACION DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL

A pesar del indudable giro que el planteamiento jurídico de la suspensión estudiada ha dado con motivo de la aparición de la Ley de Bases de 1985, la doctrina del Tribunal Supremo sigue manteniendo la vigencia del artículo 186, en base a los mismos fundamentos, como si la Ley de Bases en nada hubiera incidido sobre tal materia.

Efectivamente, hemos expuesto cómo los tradicionales argumentos esgrimidos en su defensa carecen de peso específico dentro del actual panorama jurídico, por ello entiendo que su aplicación ya no puede basarse en la citada fundamentación.

Es ejemplo paradigmático de esa doctrina del Tribunal Supremo la sentencia de 22 de enero de 1988 —Sala Cuarta, artículo 335, siendo ponente don José María Reyes Monterreal—, cuya fundamentación se apoya en la Jurisprudencia anterior a la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, basándose, en consecuencia, en la no inclusión del artículo 186 en el Decreto 3183/1981, que, como se ha dicho, fue consecuencia de la Ley 40/1981, y en el carácter de supuesto específico de tal precepto, que justifica la excepción que recoge.

La citada sentencia alude a la doctrina jurisprudencial anterior, si bien hace suya tal argumentación, a pesar de la aprobación de la mencionada Ley de Bases, por entender que lo afirmado respecto a la Ley 40/1981 sirve de igual manera en relación a la Ley de Bases 7/1985, sin que para el Tribunal Supremo existan diferencias cualitativas entre ambas leyes que impidan la subsistencia del supuesto analizado. Así defiende la vigencia del supuesto, «sin que obste a esta doctrina lo que se dispone por la Ley de 2 de abril de 1985 de Bases de Régimen Local, que los recurrentes invocan, para tratar de justificar la distinción que establecen entre la impugnación de los actos de las Entidades Locales y la suspensión de sus acuerdos... porque ello es trasunto o consecuencia de lo que ya venía establecido por la Ley de 28 de octubre de 1981...».

Lo expuesto no es ajusto ni a los criterios descritos en el Preámbulo de la Ley de Bases de 1985 ni a la interpretación que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo sobre la citada Ley de Bases en la sentencia comentada de 27 de febrero de 1987.

Efectivamente, hemos visto cómo el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto dos aspectos de la Ley de 1985 que evidencian la diferencia cualitativa entre ésta y la Ley 40/1981 y que impide realizar un planteamiento sin solución de continuidad.

Por una parte pone de relieve la función que viene a cumplir al señalar que la Ley de Bases de 1985 desarrolla la garantía constitucional de autonomía local —integrada entre otros elementos por el sistema de control de sus actos—. Ello se complementa con el contenido del Preámbulo de la Ley, donde se señala que viene a establecer un marco jurídico al que deben ajustarse las leyes sectoriales, en virtud de la prevalente posición en el ordenamiento que le otorga, precisamente, la función encomendada. Función que evidentemente no cumplía la anterior Ley 40/1981. Por ello el carácter específico del supuesto de la Ley del Suelo, sostenido nuevamente por la sentencia del Tribunal Supremo, no resulta compatible con dicho planteamiento (24).

Por otra parte, y en relación al concreto régimen de control, señala la sentencia que «la vigente legislación no sólo no la ha previsto (la suspensión), sino que, en contraposición a la normativa anterior (Ley 40/1981), ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa...», considerando por otro lado dicho sistema de control como «un elemento esencial de dicha garantía constitucional».

Todo ello impide, por tanto, considerar el sistema de control de la Ley de Bases actual como una «consecuencia o trasunto» del establecido por la anterior Ley 40/1981, por cuanto existe un cambio sustancial en el planteamiento que es forzoso tener en cuenta.

V. CONCLUSION

Es de esperar, de acuerdo con lo expuesto, que se produzca un giro en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a esta con-

(24) La sentencia de la Sala Cuarta de 6 de febrero de 1988 examina asimismo un supuesto de suspensión de licencias, si bien por parte del alcalde del Ayuntamiento. Por ello se limita a declarar la vigencia del artículo 186 de la Ley del Suelo en lo referente a la potestad del alcalde. Así señala textualmente que «la subsistencia de la potestad suspensiva del expresado artículo 186, no obstante la promulgación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, al menos en lo que se refiere a su atribución a los alcaldes...».

creta facultad de suspensión de los actos municipales por parte de las Comunidades Autónomas. Su persistente defensa ha estado motivada en ocasiones por un intento de evitar una posible disminución de las medidas de protección urbanística, de las que tan necesitado se encuentra nuestro urbanismo. No obstante, no creo que la sustitución del procedimiento previsto en el artículo 186 L.S. por el establecido por la vigente Ley de Bases suponga tal desprotección, ya que el supuesto de control subsistiría de igual manera —con la única modificación de que la facultad de acordar la suspensión se trasladaría a los Tribunales contenciosos-administrativos—. Por otra parte, no es el ámbito de las licencias ilegales el más preocupante de nuestra disciplina urbanística, sino el de las actuaciones urbanísticas sin licencia, donde seguimos asistiendo no sólo ante la inactividad —por impotencia en muchos casos— de los ayuntamientos, sino asimismo de las Comunidades Autónomas.

ADDENDA

Una vez finalizado el presente trabajo, nuestro Tribunal Constitucional, en sentencias de 11 de noviembre de 1988 y de 22 de diciembre del mismo año, se ha pronunciado sobre la facultad de suspensión de las Comunidades Autónomas de los efectos de los acuerdos de aprobación definitiva de determinados proyectos de urbanización, declarándola inconstitucional. Tanto la Ley de 9 de febrero de 1984, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico en Cataluña, —apartados e), párrafo 2, y f) del artículo 9.1—, como el Decreto 146/1984 de la Generalidad de Cataluña —artículos 42.1 y 43.2— habían recogido tal facultad en su regulación.

Dichas sentencias no afectan directamente a la facultad de suspensión en materia de licencias, que en el trabajo se analiza, pero sí contienen un paso más en la línea expuesta, por cuanto la doctrina que con carácter general se recogía en la sentencia 27/1987, se analiza en sendas sentencias respecto al Ordenamiento Urbanístico. Así, y sin ánimo de exhaustividad —que supondría el objeto de un nuevo trabajo—, encontramos declaraciones perfectamente extrapolables a la facultad de suspensión en materia de licencias urbanísticas.

De esta manera en la sentencia de 11 de noviembre de 1988 —y que se reproduce casi literalmente en la sentencia de 22 de diciembre de 1988— el Tribunal Constitucional analiza el modelo de autonomía local establecido por la Ley de 1985 reguladora de las Bases del Régimen Local y señala una vez más que «la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las entidades locales constituye uno de los elementos fundamentales de dicho modelo», de donde deduce con respecto a la disciplina urbanística que «es necesario que la legislación que, en el ejercicio de sus competencias, dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales respete dicha exclusión, ya que, en caso contrario, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal».

Dichas sentencias suponen, en fin, un nuevo recorte a los argumentos en favor de la vigencia de la facultad gubernativa de suspensión en materia de licencias, que —como ya se ha indicado— esperamos tenga una pronta acogida en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.