



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

**SUBROGACIÓN URBANÍSTICA Y
AUTONOMÍA LOCAL**

**PEDRO MATEO GONZÁLEZ
GONZÁLEZ**

2012



Universidad de Valladolid

**Subrogación Urbanística y Autonomía
Local**

**Tesis Doctoral de
Pedro Mateo González González**

Director:

**Doctor Don José Luis Martínez López-
Muñiz**

Catedrático de Derecho administrativo

Valladolid, 2012

A mi Tutor, Don José Luis Martínez López-Muñiz por su amistad, su generoso apoyo y comprensión a lo largo del extenso período de realización de esta tesis, sin los cuales no hubiese sido posible llevarla a cabo.

A mi familia que siempre ha esperado lo mejor de mí.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN:	1
<u>CAPÍTULO I: LA SUBROGACIÓN COMO CATEGORÍA JURÍDICA EN</u>	
<u>EL DERECHO PÚBLICO</u>	
I.- CONCEPTO. SU RELACIÓN CON LA NOCIÓN DE SUSTITUCIÓN.....	5
II.- NATURALEZA JURIDICA	10
A.- <i>Teorías en la Doctrina Comparada</i>	10
1.- Técnica jurídica de la organización administrativa	11
2.- Instrumento de tutela o control	12
3.- Instrumento para combatir la inactividad de la Administración.....	14
4.- Una figura autónoma.....	15
B.- <i>La Cuestión en la Doctrina Española</i>	19
1.- Posiciones doctrinales anteriores a la Constitución de 1978	20
2.- Doctrinas surgidas después de 1978.	22
2.a.- Medida de control excepcional.	23
2.b.- Desapoderamiento temporal de la titularidad.	26
2.c.- Garantía del funcionamiento del sistema.	28
2.d.- Técnica para el desarrollo de la coordinación interadministrativa.	29
2.e.- Núcleo de las relaciones interadministrativas de colisión.	30
III.- DIFERENCIACION DE OTRAS FIGURAS AFINES	32
A.- <i>La Avocación</i>	32
B.- <i>La Suplencia</i>	38
IV.- FUNDAMENTO	39
V.- CLASES DE SUBROGACIÓN	42

VI.- ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA	43
A.- <i>Anterior al Estado Constitucional</i>.....	43
1.- Derecho Romano	43
2.- Derecho Canónico.....	46
3.- Edad Media y Moderna	48
3.a.- Edad Media	49
3.b.- Edad Moderna	50
B.- <i>Evolución Histórica en el Ámbito Local bajo el Estado</i>	
<i>Constitucional</i>	52
1.- El siglo XIX.....	52
2.- El siglo XX.....	55
2.a.- Primera mitad	55
2.b.- Segunda mitad	56
3.- Especial referencia a la vigente etapa constitucional	64

<u>CAPÍTULO II PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS</u>	
<u>RELACIONES INTERSUBJETIVAS.</u>	71
I.- PRINCIPIOS SUSTANTIVOS.....	71
A.- <i>Unidad del Estado</i>	71
B.- <i>Autonomía</i>	74
1.- Especial referencia al principio de Autonomía Local	79
C.- <i>Igualdad</i>	82
D.- <i>Solidaridad</i>	83
E.- <i>Eficacia</i>	84
F.- <i>Legalidad</i>	89
II.- PRINCIPIOS INSTRUMENTALES	92
A.- <i>Subsidiariedad</i>	92
B.- <i>Proporcionalidad</i>	96
C.- <i>Descentralización y Delegación</i>	100
1.- Descentralización	100
2.- Delegación de competencias.....	104

D.- <i>Coordinación</i>	106
E.- <i>Cooperación y Colaboración</i>	117
F.- <i>Sustitución Extraordinaria</i>	119
G.- <i>Control Jurisdiccional</i>	123
H.- <i>Especial Referencia a los Principios de Tutela y Jerarquía</i>	125

CAPÍTULO III: LA SUSTITUCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO LOCAL

ESPAÑOL..... 130

I.- ESTATAL 131

A.- *Regulación Legal: El artículo 60 de la LBRL* 131

1.- Reflexiones sobre el sentido de su ubicación sistemática 131

2.- Requisitos de validez 137

3.- Contenido 150

4.- Fundamento y justificación. 152

5.- Diferencias con otras figuras aparentemente afines..... 154

II.- AUTONÓMICO 166

A.- *-Comunidades Autónomas carentes de una regulación general de su Régimen Local* 166

B.- *Comunidades Autónomas con legislación de Régimen Local propia*..... 171

1.- La sustitución al servicio de las relaciones de coordinación 172

2.- Como ejecución subsidiaria de competencias locales 176

3.- Cuatro casos de especial consideración 182

3.a.- Comunidad Autónoma de Baleares 182

3.b.- Comunidad Foral de Navarra 184

3.c.- Región de Murcia 187

3.d.- Comunidad Autónoma de Andalucía 189

CAPITULO IV: LA SUBROGACION EN LAS LEGISLACIONES

URBANISTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS 192

I.- INTRODUCCION..... 192

II.- COMUNIDADES AUTONOMAS CON UNA REGULACION TIPICA DE LA FIGURA SUBROGATORIA	198
III.- COMUNIDADES AUTONOMAS CON PARTICULARIDADES	
LEGISLATIVA.....	206
A.- <i>Supuestos de dudosa subrogación</i>	206
B.- <i>Regulaciones de cuestionable constitucionalidad</i>	208
1.- Especial referencia a las legislaciones de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León y Navarra	211
C.- <i>Distintos sujetos activos de la subrogación</i>	221
D.- <i>Alcance funcional de la subrogación</i>	226
E.- <i>Causas determinantes de la intervención sustitutoria</i>	235
F.- <i>Instrumentación de la intervención sustitutoria</i>	245
G.- <i>Breve análisis comparativo con el capítulo anterior</i>.....	251
<u>CAPÍTULO V: SUBROGACIÓN Y CORRUPCIÓN URBANÍSTICA:</u>	257
I.- LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL	257
A.- <i>Causas de la corrupción municipal</i>	259
1.- Planeamiento y propiedad privada	259
2.- Amplia discrecionalidad administrativa	263
3.- Grandes necesidades de financiación municipal	264
B.- <i>Instrumentos de la corrupción municipal</i>	267
II.- SISTEMA DE CONTROLES SOBRE LAS ACTUACIONES	
LOCALES	271
A.- <i>Político</i>	272
B.- <i>Social</i>	273
C.- <i>Jurisdiccional</i>	275
D.- <i>Administrativo</i>	279
III.- ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA SUBROGACION	
INTERADMINISTRATIVA	282
A.- <i>La interpretación jurisprudencial del artículo 60 de la LBRL</i>	284
1.- Interpretación Restrictiva.....	284

2.- Cambio de orientación	291
B.- <i>Naturaleza jurídica de la “subrogación”:</i> Una concepción alternativa	300
1.- Introducción	300
2.- Consideración del artículo 60 de la LBRL como norma “reaccional”	304
2.a.- ¿Podría considerarse como una norma “excepcional”?	307
2.b.- ¿Podría tener el carácter de norma “extraordinaria”?.....	311
2.c.- Una concepción alternativa: “Norma reaccional” complementaria de la autonomía local	317
3.- Implicaciones prácticas de esta concepción	321
3.a.- Ampliación del contenido de la autonomía local	321
3.b.- Control más eficaz de la corrupción local en materia urbanística: El inconveniente de “matar una mosca a cañonazos”	324
CONCLUSIONES.....	327
BIBLIOGRAFÍA	332
JURISPRUDENCIA	353
ABREVIATURAS.....	356

INTRODUCCION

“Toda acción tiene una reacción de la misma intensidad en sentido contrario” (Isaac Newton).

“En las antiguas culturas, el dogma de la evolución no existía, entonces los sabios sabían que los procesos históricos se desenvuelven siempre de acuerdo con la Ley del Péndulo”.“Se la llama así porque los ciclos del mismo oscilan de un lado al otro”... (C. Méndez).

Uno de los principios fundamentales para entender la evolución de las sociedades humanas a lo largo de la historia, sus valores, sus normas etc., es la denominada "ley del péndulo". El Derecho, al formar parte de las normas que regulan las relaciones de los miembros de la sociedad, entre sí y con sus instituciones, también se ve sometido en su evolución a las oscilaciones del "péndulo social".

Un ejemplo clarificante, en este sentido, lo constituye la evolución del ordenamiento jurídico español a lo largo del pasado siglo XX. Esta claridad deriva del hecho de que en 1978, con la promulgación de la vigente Constitución, se produce una ruptura con los principios políticos y jurídicos que habían dominado el Derecho, especialmente en su vertiente pública, en la etapa anterior. Al pasar de una etapa a otra se produjo una oscilación importante, "pendular", en el contenido de dichos principios y, en consecuencia, en el ordenamiento jurídico que se genera inspirado en los mismos.

Dentro del Derecho Público español, en las relaciones interadministrativas territoriales, la oscilación "pendular" fue dramática, de tal

manera que después de 1978 podemos decir que los principios que inspiran dichas relaciones se sitúan en el extremo opuesto de los que existían en la etapa anterior. Así, pasamos de los principios de "jerarquía" y "tutela" a los de "autonomía" y "coordinación"; de la "obligatoriedad" a la "voluntariedad". Todo esto, sin mencionar, la aparición de unos entes territoriales nuevos, como son las Comunidades Autónomas.

Los principios de "autonomía" y "coordinación" se convirtieron en el eje fundamental sobre el que giran las relaciones de las administraciones territoriales. Así, a las administraciones locales se les dotó de una autonomía sin parangón en la historia moderna de este país.

Como consecuencia de ello, los controles administrativos de los entes territoriales superiores sobre los entes locales se restringieron dramáticamente. Constituyendo el extremo máximo de esta oscilación "pendular" la desaparición de los controles administrativos de legalidad recogida en la Ley de Bases del Régimen Local de 1985.

Un arma fundamental para el control de las actuaciones locales por parte de las administraciones supralocales, la intervención sustitutoria o subrogación, se mantuvo en esta nueva etapa, pero sometida a unos condicionamientos tan estrictos para su aplicación, que su utilización quedó severamente "tocada", perdiendo buena parte de su efectividad. Especialmente, en relación con un fenómeno que, si bien ya se había dado anteriormente, ahora, debido al extraordinario desarrollo económico que se produjo en este país a partir de la década de los 90 del pasado siglo, se extendió con una amplitud desconocida por el mapa local español: la corrupción municipal ligada al desarrollo urbanístico.

En el tema de la autonomía local vinculada al de los controles administrativos sobre los entes locales, considero que el movimiento "pendular" se ha situado en el extremo opuesto respecto a su situación en la etapa anterior,

es decir que se ha llegado a un punto extremo donde ya no puede continuar hacia adelante, por lo que, el siguiente movimiento será de retroceso, con el que empezará un nuevo proceso evolutivo. Ahora bien, a la vista de los cambios producidos en la sociedad española en los últimos años y de las nuevas necesidades que éstos han creado, surge la siguiente pregunta: ¿en qué punto se detendrá la nueva oscilación "pendular"? Es decir ¿cuáles serán los nuevos contenidos del principio de autonomía local y de los subsiguientes controles administrativos sobre los entes locales para poder hacer frente a las situaciones de corrupción vinculadas al desarrollo urbanístico en el futuro?.

Es cierto que en el momento presente el desarrollo económico vinculado "al ladrillo" ha sufrido un "frenazo", por lo que las actuaciones ilegales corruptas en este aspecto se han reducido considerablemente. También, parece que en el futuro, el crecimiento económico del país no va a ser tan dependiente del sector de la construcción, pero, en cualquier caso, cuando esta crisis económica se supere (esa es nuestra esperanza) el desarrollo urbanístico volverá a ser un elemento importante de la economía del país, quizás no para construir tantas viviendas, pero sí para la construcción vinculada al desarrollo del sector servicios: centros comerciales, hoteles, centros de ocio... etc.. En este aspecto, los ayuntamientos seguirán teniendo un papel importante a través de sus competencias urbanísticas, por lo que será importante conocer el contenido de los controles administrativos que las entidades territoriales superiores podrán ejercer sobre los mismos de una manera eficaz.

Precisamente, el objeto de esta tesis lo constituye el estudio de uno de los medios con que cuentan las administraciones supralocales para llevar a cabo esos "controles administrativos" sobre las administraciones locales: nos estamos refiriendo, concretamente, a la "subrogación o intervención sustitutoria", recogida en el artículo 60 de la vigente Ley de Bases del Régimen Local.

Para ello, vamos a empezar estudiando el concepto y naturaleza jurídica de esta figura, así como su evolución histórica desde su lejano nacimiento en el Derecho Romano hasta nuestros días. Este será el contenido del capítulo I.

Posteriormente, el estudio se centrará en su situación en el momento presente, desde una triple perspectiva: en primer lugar en relación con los principios constitucionales que rigen las relaciones interadministrativas, en segundo lugar nos referiremos a su regulación en el Derecho Local (tanto del Estado como el de las Comunidades Autónomas) y, finalmente, analizaremos el papel que actualmente desempeña en el Derecho Urbanístico, para lo cual habrá que estudiar las distintas legislaciones urbanísticas promulgadas por las comunidades autónomas. Todo ello recogido en los capítulos II, III y IV.

Por último, en el capítulo V, abandonaremos la óptica del pasado y del presente para lanzar una mirada hacia el futuro, intentando “adivinar” el próximo movimiento del “pendulo evolutivo”. En este sentido, propondremos una posible línea de evolución futura de la figura subrogatoria o sustitutoria en su aplicación en el campo de la ordenación del territorio y urbanismo, orientada hacia el control eficaz de las actuaciones ilegales que puedan llevar a cabo las entidades locales en el ejercicio de sus competencias urbanísticas. Todo ello sin menoscabar el principio constitucional de autonomía local pero cuestionando a la vez, el concepto, que de este principio, se está manejando en buena parte de la doctrina española y en la jurisprudencia de los Altos Tribunales del Estado (Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo).

CAPÍTULO I

LA SUBROGACIÓN COMO CATEGORÍA JURÍDICA EN EL DERECHO PÚBLICO.**I.-CONCEPTO. SU RELACIÓN CON LA NOCIÓN DE SUSTITUCIÓN.**

Desde un punto de vista genérico, el término “subrogación” viene a designar a aquel fenómeno en virtud del cual un sujeto ocupa el lugar o la situación de otro y le reemplaza en el ejercicio de una actividad o función.

El Diccionario de la Lengua Española define “la subrogación” como “la acción de subrogar” y subrogar es “sustituir o poner a alguien o a algo en lugar de otra persona o cosa”¹.

Situándonos en un planteamiento más jurídico podemos definir esta técnica con Roca Sastre de la siguiente manera: “subrogar significa sustituir a una persona o cosa respecto de una misma situación jurídica determinada. Cuando el sustituido es una persona, se habla de subrogación personal (activa o pasiva es decir, como titular o acreedor o como gravado o deudor); cuando el sustituido es una cosa, entonces surge la subrogación real u objetiva”.²

Pero, como afirma Beltrán de Heredia, aunque “el concepto de sustitución es preciso y genérico en el sentido de que existe siempre que un sujeto se pone en el puesto de otro y actúa por él...”, el elemento esencial de la misma es “un acto de autoridad del sustituto frente al sustituido y la exigencia

¹ Diccionario de la Lengua Española, edit. Real Academia Española de la Lengua, 22ª edición, año 2001.

² Roca Sastre, R. “La Subrogación Real”, en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, abril, 1949, p. 82.

de un interés superior; por ello, su campo fundamental de aplicación es el Derecho Público”³.

De esta manera podemos observar y apuntar las dos diferencias esenciales que se dan en esta figura dentro del Derecho público respecto de la que se da en el Derecho privado: en primer lugar el acto de autoridad del sustituto y, en segundo lugar, la exigencia de un interés superior para que se produzca su actuación. En cambio en el Derecho privado nos encontramos con que, por una parte, la subrogación depende de la voluntad de las partes y, por otro lado, que estas partes se encuentran en un plano de igualdad recíproca.

Adentrándonos en el campo del Derecho administrativo y, concretamente, en el de la organización de la Administración pública, podemos incluir dentro de esta figura “todo supuesto en el que el ejercicio de una función que, en principio, es propia de un ente u órgano, es asumida por otro, cualquiera que sea la causa que motiva la transferencia de la competencia”⁴. Es decir, que sería un caso de transferencias de competencias realizadas en virtud de un acto administrativo.

Precisando todavía más esta definición se podría afirmar que la subrogación sería un supuesto específico de transferencia de competencias del órgano o ente inferior al órgano o ente superior, en virtud de una autorización expresa de la Ley.

³Beltrán de Heredia, J., *El cumplimiento de las obligaciones*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1956.

⁴De la Vallina Velarde, J., *Transferencia de funciones administrativas*, IEAL., Madrid, 1964, pp.167-174.

1. Subrogación y Sustitución

Antes de continuar con este tema, vamos a examinar brevemente la posible equivalencia existente entre los términos “subrogación” y “sustitución”, porque, a tenor de las definiciones que hemos dado anteriormente, podría parecer que son vocablos sinónimos.

En principio, debemos empezar diciendo que en la legislación administrativa española, la cual arranca en la primera mitad del siglo XIX, tradicionalmente se ha empleado el término “sustitución” para designar la asunción de competencias del ente inferior por el superior, hasta que, de modo sorprendente, la primera ley urbanística moderna que se dicta en España (Ley del Suelo de 1956) introdujo el término “subrogación” para designar el fenómeno anteriormente señalado. Esta modificación es tanto más sorprendente si tenemos en cuenta que en el Anteproyecto de dicha ley no se contemplaba la “subrogación”, si no la denominada “tutela urbanística” que, a su vez, era una adaptación de los principios generales del régimen de tutela que había aparecido en el Estatuto Municipal de 1924, y que la Ley de Régimen Local de 1955 había consagrado expresamente, aplicándola al caso de la llamada “Tutela Sanitaria”. Así, en el artículo 179 del Anteproyecto (antecedente del artículo 206) se establecía que:

*"Los Ayuntamientos que incumplen gravemente las obligaciones que se deriven de esta Ley o del Plan aprobado, o que actúen con notoria negligencia, podrán ser declarados por el Consejo de Ministros, previa propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, en régimen de tutela urbanística..."*⁵

Sin embargo, en el artículo 206 de dicha Ley del Suelo se introdujo, sin razón aparente que justificarán su utilización, el término “subrogación” (en lugar del tradicionalmente utilizado “sustitución”) y desde entonces se ha mantenido en las diferentes leyes urbanísticas que se han ido sucediendo desde

⁵Anteproyecto de la Ley del Suelo, Instituto de Estudios de La Vivienda, Madrid, 1953.

aquella hasta llegar a nuestros días, consagrándose en las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas.

De igual manera, y también sin motivo aparente que lo justifique, en el resto de la legislación administrativa positiva se evita cuidadosamente la utilización de dicho vocablo, apareciendo en su lugar el término “sustitución”, sin que hasta la fecha ninguna norma positiva haya diferenciado, tácita o expresamente, ambos términos.

Es curioso, en este sentido, que ni tan siquiera encontramos referencia a este tema en la Jurisprudencia, que, por el contrario, lo evita cuidadosamente. Así la sentencia de la Sala 4ª del T.S. de 28 de enero de 1986, en donde se trataba sobre la validez de una subrogación del órgano estatal por inactividad formal de un Ayuntamiento, ante una petición de licencia, se afirma lo siguiente:

“y al respecto debe decirse que las facultades que se confieren en el artículo 9.1.7, letra a) del Reglamento del Servicios de las Corporaciones Locales a la Comisión Provincial de Urbanismo, constituye una manifestación de lo que en el artículo 5 de la Ley del Suelo se llama <subrogación>, bajo cuyo significado se recubren diversas figuras jurídicas cuya calificación ha dividido a la doctrina, pues, mientras unos autores consideran la subrogación como un supuesto de <sustitución> intersubjetiva, otros creen que ese vocablo designa, según los casos, una verdadera y propia <sustitución> o una <avocación>. Sin necesidad de entrar en esta polémica, parece innegable que el principio de autonomía local, reconocido en la Constitución, obliga a interpretar restrictivamente el alcance de la transferencia intersubjetiva de ejercicio de funciones que la subrogación acarrea siempre”.

Por último, no podemos dejar de señalar como el artículo 60 de la L.B.R.L., en donde se encuentra recogido el principio de sustitución que constituye la base y fundamento de la subrogación urbanística (que aparece en

todas las legislaciones autonómicas sobre esta materia) no emplea el vocablo “subrogación”, sino a el de “sustitución”, manteniendo así la tradición de reservar aquél para la legislación urbanística y este último para el resto de las materias, como sería la legislación de régimen local.

Por ello creemos, con el profesor Bassols Coma, que, al menos en el Derecho público español, “subrogación” y “sustitución” son dos vocablos sinónimos o equivalentes, es decir, con el mismo significado⁶. La misma observación se puede afirmar del Derecho comparado: así, en la doctrina italiana se habla de “*sostituzione*” o “*potere sostitutivo*”; mientras que en el derecho francés nos encontramos con los términos “*substitution d’action*” o “*pouvoir de substitution*”.

No obstante, si bien la doctrina española considera, mayoritariamente, la equivalencia, en cuanto al significado y naturaleza de los términos “subrogación” y “sustitución”, sin embargo hay dos autores que tratan de establecer una clara distinción entre ambos, atendiendo a una pretendida diferencia en cuanto su naturaleza jurídica. Vamos a examinar brevemente esta tesis:

Para Morell Ocaña, la subrogación y la sustitución forman parte de lo que denomina “técnicas de desapoderamiento” y cuya diferenciación se basaría en lo siguiente:

En la sustitución, el ente superior, en virtud de una previsión legal tiene legitimación para actuar en una esfera jurídica que le es ajena, ya que sería propia de la entidad sustituida.

⁶Bassols Coma, M., “Los problemas de la subrogación urbanística; su especial consideración en el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de de Solares”, *R.D.U.*, marzo-abril 1969, pp.13-59.

Sin embargo, en la subrogación, nos encontraríamos con un “desapoderamiento temporal” de la titularidad, basado en la conducta negligente del titular, lo cual habilita su ejercicio por otro y cuyos efectos se producen en la esfera ajena: la del titular originario⁷.

Por su parte, Francisco González Navarro, después de considerar la “sustitución” como un caso de transferencia de ejercicio de la competencia, no de la titularidad, y de admitir que está puede ser interorganica (la que se da entre órganos) e intersubjetiva (la que se da entre personas jurídicas), afirma que la subrogación forma parte de la sustitución intersubjetiva. Sin embargo, opina que el término “subrogación” que emplea la legislación urbanística, designa, a veces una “avocación” (como el caso recogido en el artículo 15,1. e, del antiguo Reglamento del Registro Municipal de Solares, en donde se transfiere la facultad decisoria de registrar una finca en el Registro Municipal de Solares al órgano urbanístico competente, si la corporación municipal no resolvía en el plazo de seis meses), y otras una “sustitución en sentido estricto” (como el supuesto recogido en el artículo 8 del citado Reglamento)⁸.

En definitiva, para este autor, cuando la subrogación suponga una transferencia de la facultad decisoria en un caso concreto, constituiría una “sustitución avocatoria”, pero cuando tiene un carácter permanente o estable, constituiría una “sustitución o subrogación en sentido técnico o estricto”

II. NATURALEZA JURÍDICA

A. Teorías en la Doctrina Comparada.

⁷ Morell Ocaña, L. *Curso de Derecho Administrativo*, I, Aranzadi, Pamplona 1996.

⁸ González Navarro, Francisco, “De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas, y de algunos de sus falsos hermanos” en *Tratado de Derecho Municipal* (Dir. Santiago Muñoz Machado), I, Cívitas, 2º, Madrid 2003, pp. 347-356

La naturaleza jurídica de esta institución ha sido muy discutida por la doctrina internacional, dando lugar a múltiples teorías que vamos a intentar sistematizar lo mejor posible, valiéndonos para ello del estudio que el profesor Bassols Coma publicó en el año 1969, al que, por otra parte nos hemos referido anteriormente⁹, y que consideramos excepcional por su gran sencillez y claridad de exposición.

1.Técnica jurídica de la organización administrativa

Esta posición doctrinal surge a comienzos del siglo XX en Italia de la mano del profesor Caruso Inghillieri. Este autor considera que la sustitución es un tipo o modalidad de ejercicio indirecto de una función administrativa, cuyo fundamento sería “reparar la discontinuidad de la función en los casos en que las leyes no permitan ni la suplencia ni la delegación, y se produciría en los casos en que la interrupción de esta función dependa de una causa moral relativa al órgano que debe ejercerla”.

Se trataría, pues, de un órgano que no funciona o funciona mal por deliberado propósito o por negligencia, o por error, o por incapacidad intelectual o, en fin, porque una causa de incompatibilidad determina la imposibilidad jurídica de ejercer la función¹⁰.

Los presupuestos que deberían concurrir para la procedencia de la sustitución serían básicamente: la omisión de un acto obligatorio por parte de un órgano llamado por la ley directa o indirectamente a emanarlo, el apercibimiento previo por el sustituto y el transcurso de un plazo prudencial desde aquel apercibimiento. La actividad del sustituto debe imputarse al mismo ya que actúa “nomine propio”. En cuanto al ámbito de aplicación de la

⁹ Bassols Coma, M., “Los problemas....”, cit. pp.21-30.

¹⁰ Caruso Inghillieri, D., *La funzione amministrativa indiretta*, Milano 1909, p.138, citado por De la Vallina Velarde, J., en *Transferencia de funciones administrativas*, IEAL., Madrid, 1964, p. 170.

sustitución, hay que destacar que esta se podría manifestar tanto entre órganos jerárquicamente ordenados, como entre órganos y entes vinculados por relaciones de tutela¹¹.

2. Instrumento de tutela o control.

Esta doctrina que se debe en gran parte al académico italiano U.Forti y que ha sido seguida, mayoritariamente, por los autores de su país, parte de la configuración jurídica de las diversas clases de controles que el Estado ejerce sobre los entes autárquicos (Administraciones Locales). Para este autor, atendiendo al momento de su ejercicio, estos controles pueden ser preventivos (en el proceso de la formación de la voluntad del ente tutelado) y represivos (con posterioridad a la formación de dicha voluntad); y dentro de estos últimos establece una subespecie susceptible de un tratamiento autónomo: los controles que se ejercen a través de la sustitución del órgano de control en la posición y actividad del ente controlado.

Forti distingue tres tipos de controles sustitutivos:

1º-Aquellos supuestos, en que no sufriendo mutaciones el orden de la distribución de las competencias, el control sustitutivo opera, solamente, para corregir un simple comportamiento concreto del ente controlado.

2º-Los casos en los que, sin que se produzca tampoco una variación en el orden de competencias, el órgano sustituto actúa en lugar del sustituido en virtud de una atribución de competencias alternativas que la norma jurídica ha previsto.

¹¹ Caruso, Inghillieri.D., *ibid.*, pp. 139 y ss.

3°-Por último, aquellos supuestos en los que efectivamente se produce una mutación de la competencia ya que el órgano de control no pretende corregir un comportamiento singular del sustituido (en este caso un órgano local), sino sustituirlo por un órgano extraordinario nombrado gubernativamente (comisarios y comisarios extraordinarios).

De estos tres tipos de control sustitutivo, solamente el tercero integra una figura excepcional o anormal que implica una especie de corrección de la responsabilidad colectiva que incumbe al ente local, por su deficiente administración. Por otro lado, hay que destacar que la actividad del funcionario extraordinario (comisario) que sustituye al órgano local, al adquirir la cualidad de órgano del ente local, habría de imputarse a dicho funcionario¹².

La construcción jurídica que hemos expuesto, ha sido seguida, con posterioridad a Forti, por numerosos tratadistas italianos, entre los que destacan Zanobini y Cammeo; aunque este último introduce una variante al señalar como medios de tutela las “aprobaciones” y la “sustitución” a la que denomina “subrogación”¹³.

En Francia la doctrina también estudió la sustitución en el seno de la teoría de la tutela. Así, P. Laroque y R. Maspétiol señalaron que cuando las autoridades descentralizadas no actúan o rehúsan en forma negligente poner en funcionamiento los servicios de interés general, sólo existe un remedio: la autoridad que ejerce la tutela debe sustituir a la autoridad contumaz y decidir en su lugar. Esta sustitución pueda revestir dos modalidades: sustitución en una concreta y determinada decisión, o sustitución en la gestión de un servicio público completo¹⁴.

¹²U.Forti, “I Controlli dell’Amministrazione Comunale, en *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*. ORLANDO, V.E., Milán 1915, pp.623-626.

¹³ Zanobini,G.,*Corso di Diritto Amministrativo*, Milán 1958, I (p. 228) y III (p. 199). Cammeo,F. *Corso di Diritto Amministrativo*,Padova,1960, pp.396-397.

¹⁴ Maspétiol, R. y Laroque,L., *La tutelle Administrative*, París 1930, pp.117-119.

En análoga posición se sitúa el autor belga J. Dembour, para el que la sustitución es uno de los medios de tutela sobre los entes descentralizados de carácter territorial y cuyo fundamento sería la inactividad de una autoridad y ante la imposibilidad de que el órgano tutor pueda adoptar medidas disciplinarias, este último debe actuar en sustitución de aquélla. Esta sustitución puede revestir dos modalidades: la “*mesure d’office*” que sería una medida de carácter directo, excepcional y obligatoria, en virtud de la cual el órgano que ejerce la tutela ante el incumplimiento de una obligación toma la decisión correspondiente, en sustitución del ente inactivo; la otra modalidad sería el “*envoi d’une commissaire special*” que también sería una medida directa, especial y excepcional, pero de carácter facultativo y que se caracterizaría, esencialmente, por la constitución en el seno del ente sometido a tutela de un órgano especial para el ejercicio y cumplimiento de determinadas obligaciones que aquel se niega a llevar a cabo ¹⁵.

3. Instrumento para combatir la inactividad de la Administración

Aunque ya la teoría expuesta anteriormente señalaba como causa material de la sustitución “el incumplimiento de un deber de actuar por parte de un ente u órgano administrativo”, algunos autores han pretendido subrayar de modo especial y singular este carácter instrumental de la sustitución cuya finalidad sería combatir la inactividad administrativa.

En este sentido, en Italia, R. Resta considera la sustitución como un medio para “reparar o remediar tempestivamente el silencio o la inercia del funcionario o del órgano, al objeto de eliminar la eventual culpa de la

¹⁵ Dembour J., *Les actes de la tutelle administrative en le droit belge*, Bruselas 1955, pp.197-218.

administración por el incumplimiento de una específica obligación jurídica”¹⁶. En parecidos términos, se expresaba Gasparri, para el que la sustitución es “un medio específico para reparar o combatir las conductas omisivas de la administración”.¹⁷

En Francia, una parte de la doctrina ya había señalado que la sustitución puede entrañar uno de los medios de control administrativo de la denominada “*compétence liée*”. Así, L. DI QuaL consideraba que en los casos de órganos jerarquizados, la sustitución puede actuar siempre que se trate de un supuesto de “*compétence liée*”, pero no en los casos en que el inferior jerárquico ejerce una potestad discrecional. En las relaciones de tutela entre entes administrativos, no sólo deberá reconocerse la potestad sustitutiva a favor del ente tutor ante la inactividad del tutelado, sino que constituye “una obligación legal del primero (un supuesto de “*compétence liée*”) la puesta en funcionamiento de la sustitución”.¹⁸

4. Una figura autónoma

Como ya hemos visto anteriormente, la mayoría de la doctrina italiana se inclinaba por considerar a esta figura dentro de los controles administrativos que se dan en el régimen de tutela. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo pasado, aparecen una serie de autores que critican la concepción anteriormente expuesta, al considerar que si la sustitución implica una actuación en lugar de otro sujeto, es evidente que el sustituto, al reemplazar al sustituido, actúa en cuanto tal, y no ejerciendo una función de control. Así, U. Boris, sostenía que el fundamento de la sustitución no radicaba en la función de control, sino en la actividad de cooperación interadministrativa¹⁹.

¹⁶ Resta R., *Il silenzio nell'esercizio de la funzione amministrativa*, Roma 1972, p.61.

¹⁷ Gasparri P., *Corso di Diritto Administrativo*, IV, Padova, 1960, pp.75-77.

¹⁸ DI QuaL, L., *La compétence liée*, L.G.D.J, Paris, 1964.

¹⁹ Borsi, U., *Intorno al considerato controllo sostitutivo*, Studi Senesi, XXXII, 1961, pp.169-171.

Otro autor italiano, Esposito, partiendo de la crítica a la tesis tradicional, formuló una original concepción de la sustitución. Así, considera que se tratara de una figura autónoma (desvinculada del control administrativo) cuyo fundamento, en analogía con la institución procesal de “la ejecución forzosa”, sería el siguiente: dada la imposibilidad de indiferencia ante la inactividad (entendida como acto negativo), el poder sustitutivo se configuraría como “un medio de ejecución de la Ley en todos los supuestos en los que ésta no pueda actuar con los medios ordinarios”, y cuyos presupuestos concretos serían: inercia o imposibilidad de actuar del ente autárquico; cumplimiento por el órgano estatal, mediante la sustitución, del acto obligatorio; y, finalmente, determinación rigurosa por la norma jurídica de los casos en los que proceda dicha sustitución ²⁰.

También, en Francia, un importante sector doctrinal había puesto de manifiesto la insuficiencia de la idea de la tutela para explicar la sustitución. Así, podemos citar dentro de esta corriente doctrinal a C.H. Vignes. Este autor señalaba que considerar la sustitución como un medio de tutela era un contrasentido porque mientras que, en la tutela, los diversos medios de control se ejercen sobre los actos emanados del tutelado, “el poder de sustitución implica, por definición, la fusión en un solo y único acto el ejercicio de la competencia del sustituido y el ejercicio de la competencia propia de la autoridad que ejerce la tutela”. Todo esto le lleva a la conclusión de que la sustitución es “una prerrogativa de la administración, una potestad nueva y especial cuya finalidad sería siempre la misma: obtener la realización de un acto obligatorio o el funcionamiento de un servicio indispensable.... No sería sino una medida de ejecución forzosa que permite a la administración actuar en vez y en lugar de una persona, pública o privada, inactiva y que en esencia constituye una prerrogativa del Estado por lo que, en consecuencia, afecta a los intereses del sustituto”.

²⁰ Esposito, E., *Il potere sostitutivo. Amministrazione generale e enti local*, Nápoles 1968, pp.126-147.

Ahora bien, este autor reconoce que la potestad de sustitución es eficaz, pero al mismo tiempo, peligrosa ya que afecta a la autonomía de los entes locales, por ello considera necesario que, para que proceda la sustitución se requiera, obligatoriamente, la existencia un deber de actuación por parte de un ente público (“*competence liée*”), seguida de una negativa a actuar (abstención o negligencia) y que haya una norma jurídica expresa que autorice la sustitución. Además deberían de cumplirse dos condiciones más: apercibimiento previo y concesión de un ulterior plazo para actuar al órgano inactivo²¹.

Esta tesis, también, ha sido seguida en el país vecino por C. Zilemenos, aunque no con la misma nitidez. Para este autor existe una cierta ambivalencia en la naturaleza jurídica de la sustitución: por una parte sería un medio de tutela y, por otra, constituiría una medida de ejecución forzosa²².

Para concluir este examen sobre la naturaleza jurídica de la subrogación en la doctrina europea, no podemos dejar de señalar que, actualmente en Italia, y en relación con el problema de la autonomía local, la mayoría de los autores siguen la tesis de encuadrar esta técnica dentro de los mecanismos de tutela o de control que las regiones y el Estado ejercen sobre los entes locales, cuando estos omiten el cumplimiento de actos a los que están obligados por ley o cuando actúan violando las leyes o directivas regionales.²³ No obstante la reforma del artículo 120 de la Constitución el 18 octubre del año 2001 supuso el comienzo de una amplia descentralización administrativa, restringiendo los casos de intervención sustitutoria por parte de la Administración del Estado:

²¹ Vignes, C.H., “Le pouvoir de substitution”, en *Revue du Droit Publique et de la science politique*, 1960, pp.60-79.

²² Zilemenos, C., *Substitution et Delegation en Droit Administratif Français*, L.G.D.J., París 1964, p.13.

²³ Pizzetti, Franco, *Il sistema costituzionale della autonomia locale*, Giuffrè, Milán 1979.

“El Gobierno podrá sustituir a los órganos de las Regiones, de las Ciudades metropolitanas, de las Provincias y de los Municipios cuando no se respeten las normas o tratados internacionales o la normativa comunitaria, o en caso de peligro grave para la incolumidad y la seguridad pública, o bien cuando lo exija la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica y, en particular, la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales, prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales”.

A partir de esta reforma y, en relación con la Administración Local, los nuevos estatutos de autonomía regionales, limitaron fuertemente los controles sustitutivos por parte de las regiones en aras de la garantía de la autonomía local. Así se prohibieron los controles de oportunidad y los preventivos de legalidad, además de imponer diversas condiciones y cautelas al alcance de este control sustitutivo²⁴.

Y en Francia, después de la ley 82/623, de 22 de julio de 1982, que liberó, sólo parcialmente y de forma muy limitada, a las entidades locales de algunos controles tutelares de la Administración central, continuó prevaleciendo la concepción tutelar o de control que caracteriza a la sustitución, en relación, sobre todo, con la tutela que el Estado ejerce sobre los entes locales, a través de la figura del Prefecto²⁵. Sin embargo, en la modificación del artículo 72 de la Constitución por la Ley de 28 de marzo del 2003, se prohíben expresamente los controles tutelares entre entes administrativos territoriales pero, se mantiene el control administrativo por parte del Estado a través de su representante en las distintas entidades territoriales.

“Ninguna colectividad territorial puede ejercer tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia necesite el concurso de varias colectividades

²⁴ Media Alcoz, Luis, "La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana" en *Anuario del Gobierno Local*, IDP- Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2009, pp. 338-339.

²⁵ Reydellet, M., *Le nouveau controle des actes des collectivites locales on la supresión des tutelles*, Marsella 1985, pp.26-27. Ver también: Berlorgey, G., *La France descentralisée*, Berger Levrault, París 1984, p.85.

territoriales, la ley puede autorizar a una de ellas o a uno de sus agrupamientos a organizar las modalidades de su acción común.

En las colectividades territoriales de la República, el representante del Estado, representante de cada uno de los miembros del Gobierno, tiene a su cargo los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto de las leyes”.

Hay que aclarar que esto no ha supuesto el desmantelamiento del aparato de control estatal en el régimen local, insistiendo importantes sectores de la doctrina, encabezados por G. Melleray, en su necesidad como "institution de solidaritè" y mecanismo para precisar y concretar el alcance de las competencias locales²⁶

B. La cuestión en la doctrina española

A la hora de estudiar la evolución que se ha producido en la doctrina española en relación con la naturaleza jurídica de la subrogación, hemos hecho una gran división centrada en el año 1978 y así podemos distinguir dos grandes grupos de teorías doctrinales de carácter temporal: las anteriores a la promulgación de la Constitución del año 1978 y las que surgen a raíz del nuevo ordenamiento jurídico que se instala con esta Norma Fundamental.

Hay que señalar que las doctrinas pertenecientes al primer grupo se basaban en las relaciones entre la Administración estatal o central y la administración local, mientras que las correspondientes al segundo se centran, principalmente, en las relaciones entre los nuevos entes territoriales creados por el texto constitucional, las Comunidades Autónomas, y los entes locales encuadrados dentro de aquellas.

²⁶ Melleray G., La Tutelle de l'Etat sur les comunes, Ed. Sirey, Paris, 1981...Recogido por Parejo Alfonso en "La autonomía local en la Constitución en Tratado de Derecho Municipal (Director: Santiago Muñoz Machado), I, Cívitas, 2º, Madrid, 2003, p. 126.

1. Posiciones doctrinales anteriores a la Constitución de 1978.

La tesis de la sustitución como técnica organizativa, fue seguida en nuestro país, primeramente en los años veinte y treinta del siglo pasado, por Fernández de Velasco, el cual se basó en el estudio del Estatuto Municipal de 1924 para fundamentar su teoría. Para este autor la sustitución se producía como consecuencia del “irregular funcionamiento de un órgano administrativo”, que es suplantado por otro, atribuyéndose a este último las facultades y competencias del primero. Esta sustitución puede ser parcial (cuando no supone un desplazamiento total de las facultades del sustituido) y total (cuando el órgano sustituto absorbe íntegramente las facultades del sustituido). En definitiva, la sustitución sería una de las formas o maneras de entender la continuidad administrativa, cuando ésta se interrumpe por un irregular funcionamiento de un órgano administrativo²⁷.

Bastantes años más tarde, De la Vallina Velarde, al trazar el cuadro de las modalidades de transferencias de funciones administrativas, dedica una especial atención a la “sustitución”, a la vista del contenido del artículo 4 de la antigua Ley del Procedimiento Administrativo de 1957:

“La competencia es irrenunciable y se ejercerá, precisamente, por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación, previstos en las leyes”.

Tras definir la sustitución, como “la transferencia de competencias que se produce cuando se dan las circunstancias de urgencia que impiden obrar a un órgano que posee la competencia como propia, o cuando tenga lugar cualquier otra circunstancia excepcional prevista por la norma jurídica”, considera que aquélla produce siempre una “relación entre órganos”, bien

²⁷ Fernández de Velasco, R., *Resumen de Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración*, I, Barcelona, 1930.

pertenecientes a la misma persona jurídica (sustitución interorgánica o jerárquica, basada en razones de urgencia) o, bien pertenecientes a entes públicos distintos (sustitución intersubjetiva, fundamentada en razones de mala administración o de negligencia del órgano sustituido y en virtud de los poderes de tutela del sustituto)²⁸.

Sin embargo, la teoría seguida por la mayor parte de la doctrina española de aquel tiempo, era la que consideraba a la sustitución como “un instrumento de tutela”.

Entre estos autores destaca García Trevijano, para el que la sustitución debería ser incluida dentro de las modalidades de tutela administrativa. No obstante, al referirse a los sistemas de atribución de competencias (concretamente a la atribución alternativa entre órganos administrativos) señala que, en este caso, también estamos ante una sustitución, aunque él prefiere denominarla con el término “suplencia”. Esta “suplencia” puede ser del titular (en este caso no se modifica la competencia) y del órgano (si se modifica la competencia y se produce entre órganos encuadrados en la misma jerarquía administrativa).

La “suplencia intersubjetiva”, continúa este autor, podía producirse por “negligencia”, y como ejemplo cita el artículo 333 de la antigua Ley de Régimen Local de 1955 (que atribuía competencia al Estado, a través de la Delegación de Hacienda, para pagar los haberes de los funcionarios locales que no los hubieran percibido durante dos mensualidades). La suplencia orgánica se podía producir por “necesidad” o “urgencia”²⁹ y por una “mala administración”³⁰. En cuanto a las razones que determinaban la suplencia del

²⁸ De la Vallina Velarde, J.L., “Transferencia de ...”, cit., pp.170-172

²⁹ El artículo 122.i de la Ley de Régimen Local de 1955, permitía adoptar a la Comisión Permanente determinados acuerdos que eran competencia normal del Pleno de los Ayuntamientos.

³⁰ El artículo 423 de la Ley de Régimen Local, anteriormente citada, también establecía que “*la Comisión Gestora que es un órgano de la entidad local, de carácter extraordinario, que imputa su actividad a la misma*”.

titular, citaba las siguientes: estar ausente el titular del órgano y el impedimento de dicho titular para ejercer sus funciones.³¹

Esta misma concepción tutelar de la sustitución fue recogida por numerosos autores, entre los que podemos destacar a Entrena Cuesta, Garrido Falla, y un largo etcétera.³²

2. Doctrinas surgidas después de la promulgación de la Constitución de 1978

La Constitución de 1978 reconoce en su título VIII al principio de “autonomía” como el pilar básico sobre el que se constituye el sistema de relaciones interadministrativas entre los entes territoriales que constituyen el Estado español. En consecuencia, el principio de “tutela” quedó relegado a una posición marginal (al menos en teoría). Esto se debía a que no era “de buen tono democrático” o “políticamente correcto” mencionarlo como elemento a tener en cuenta en las relaciones entre los entes territoriales administrativos dotados de autonomía. En su lugar se acuña el término “control” para explicar algunas actuaciones a las que antes se aludía con los vocablos de “tutela” o “vigilancia”.

Una de estas “actuaciones” que sobrevivió en la nueva organización autonómica del estado español fue la “subrogación o sustitución”, la cual se mantuvo, aunque de una forma muy restringida en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas (artículo 155 de la Constitución) y de una manera bastante generalizada en las relaciones Comunidad Autónoma-Administración Local (especialmente en materia urbanística).

³¹ García Trevijano-Fos, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, II, Revista de Derecho Privado, Madrid 1967, pp.387-388 y 448.

³² Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid 1965, p.231.

Garrido Falla, F, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, I.E.A.L., Madrid 1950, p.182.

Para explicar la naturaleza jurídica de la “sustitución” a la luz del nuevo orden jurídico creado por la Constitución, la mayor parte de los autores acudieron a la figura del “control interadministrativo” pero, dado que no puede considerarse como algo normal y regular puesto que atacaba al núcleo básico del principio de “autonomía” (nos estamos refiriendo a la local), se le añadió el término “excepcional” porque solamente las situaciones de tal carácter justificarían su utilización

Aunque la tesis anteriormente citada es la mayoritaria en la doctrina española, no faltan autores que califican la “sustitución” con términos o expresiones de nuevo cuño: “medida de desapoderamiento temporal”, “técnica de desapoderamiento unilateral”, “control en forma de ejecución subsidiaria”... etc. Vamos a tratar de examinar estas teorías con un poco más de profundidad:

a. Medida de control excepcional.

Como ya hemos afirmado anteriormente, esta es la tesis mayoritaria en la doctrina española actual³³ y su fundamento radica en el hecho de que la autonomía territorial, en sí misma es limitada, pues de lo contrario se confundiría con “soberanía”. Uno de estos límites es la potestad de control que el ente territorial superior tiene sobre el inferior³⁴. Este control tiene una doble finalidad: asegurar la legalidad de la actuación del ente inferior, y asegurar que dicha actuación no contraría los intereses del ente superior.

³³ Así, podemos citar a Rivero Ysern, J.L., *Manual de Derecho Local*, 4ª, Civitas, Madrid 1999.

³⁴ Como afirma González Navarro: “La autonomía local y la regional sólo pueden entenderse si se acepta que España sigue siendo un Estado que, como el ordenamiento jurídico que lo organiza que es un conjunto o sistema en el que, tanto las entidades locales como la regionales, se integran de una forma coherente y solidaria....La subrogación es un mecanismo cuya razón de ser es garantizar el funcionamiento de este sistema”. Ver González Navarro, “De la delegación, avocación,...”, cit., p.344.

Junto a los controles de carácter ordinario, la Ley ha establecido diversas potestades de control, pensadas para supuestos, en principio, excepcionales, como son: la potestad de suspensión, de disolución y de sustitución o subrogación. El Tribunal Constitucional admitió la compatibilidad de estas potestades con el principio de autonomía, calificándolos como “control extraordinario” (sentencia 6/1982, 22 de febrero)³⁵, fruto de la potestad de “vigilancia” que las entidades territoriales superiores tienen sobre las inferiores (sentencia 76/1983, 5 de agosto). Se fundamenta su incidencia en la autonomía de las entidades territoriales afectadas, en el hecho de que “*esta autonomía no se garantiza en la Constitución para incidir negativamente en los intereses generales de la Nación*” (sentencia 25/1981, 14 de julio).

De esta manera el Alto Tribunal configura la “sustitución”, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como “una técnica de control extraordinario”. Esta tesis fue mantenida , años más tarde en la sentencia 227/1988 (F.J. 20.c) , dictada en relación con la Ley de Aguas de 1985 , en donde se rechazaba expresamente que el mecanismo de la subrogación (“actuación subsidiaria del Gobierno”), previsto en el artículo 392 para los supuestos de inactividad en la elaboración o en la revisión de los planes hidrológicos de cuenca, pueda ser aplicable a los de competencia autonómica ya que “*se trata de una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 153)*”. En consecuencia, en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuando se trata de competencias “propias” de estas últimas, no es admisible la subrogación, pero sí podría admitirse en las competencias delegadas o encomendadas.

³⁵ Hay que advertir que el término “extraordinario” se utiliza en el sentido y con el significado de “excepcional”.

En definitiva, esta última sentencia viene a confirmar el carácter excepcional que la subrogación tiene en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ya que, interpretando “a sensu contrario” el último párrafo de la sentencia anterior, se llega a la conclusión de que la sustitución sí que tendría cabida en “las relaciones extraordinarias” entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dentro de esta teoría, hay que mencionar las matizaciones que Sosa Wagner hace a la misma. Así señala, refiriéndose a la subrogación en el ámbito de la legislación local y recogida el artículo 60 de la L.B.R.L., que este mecanismo de control se manifiesta a través de una “ejecución subsidiaria”. Porque entra en funcionamiento cuando existe un incumplimiento por las corporaciones locales de sus obligaciones legales, con daño para los servicios públicos que el ciudadano recibe. Se fundamenta la utilización del término “ejecución subsidiaria” en el último párrafo del artículo 60 de la ley mencionada, cuando señala que transcurrido el plazo otorgado y si el incumplimiento persiste, *“se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación, a costa y en sustitución de la Entidad Local”*.

Es decir, la entidad subrogante, en este caso la Comunidad Autónoma, va a realizar aquel acto que la entidad local se niega llevar a cabo, en lugar de ésta y a su costa. Como se observa, en este caso, existen grandes afinidades con la naturaleza jurídica de la ejecución subsidiaria que se da en el campo del Derecho procesal privado³⁶.

También destaca este autor que a este mecanismo de control se le ha dotado o reconocido un carácter general desconocido en el Derecho Local anterior, en donde solamente se encontraban figuras análogas en algunos

³⁶ Esta figura se recoge en el C.C., en el artículo 1098: *“Si el obligado a hacer una cosa no la hiciera, se mandará ejecutar a su costa. Esto mismo se observará si le hiciera contraviniendo el tenor de la obligación. Además podrá decretarse que se deshaga lo mal hecho”*.

sectores, como el sanitario (tal y como recogía el artículo 428 de la antigua L.R.L. de 1955)³⁷.

b. Desapoderamiento temporal de la titularidad.

Esta tesis es defendida por Morell Ocaña, autor que, como ya hemos mencionado anteriormente, distingue “la sustitución” de “la subrogación”, encuadrando esta última, exclusivamente, en el artículo 60 de la L.B.R.L. y definiéndola como “un desapoderamiento temporal de la titularidad, basado en la conducta negligente del titular que habilita el ejercicio por otro; este ejercicio se produce en nombre propio, pero sus efectos se producen en la esfera ajena, la del titular originario”.

Rechaza la tesis de que la subrogación sea “un control puntual de la autonomía local”³⁸ porque la potestad de control no debe llevar consigo un desapoderamiento de la competencia local. Las técnicas de control que recoge la legislación local ponen de manifiesto que dicho control se basa en un juicio de valor de la actividad local y, tras el mismo, una reacción que pone en manos de los tribunales de justicia la decisión final”. Por ello, la subrogación del artículo 60 ya mencionado, “no es una técnica de control, sino un desapoderamiento de la competencia local, una privación de la misma en hipótesis características”. Además, continúa afirmando este autor, tampoco se puede considerar como un control puntual, sino como una “descalificación de la voluntad local seguida de la emisión de la correspondiente voluntad estatal o autonómica”, cuyas consecuencias van a recaer plenamente sobre la entidad local desapoderada³⁹.

³⁷Sosa Wagner, F., “La autonomía local”, en *Estudios sobre la Constitución Española. El libro homenaje al profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid 1991, p.3222. y en “Manual de Derecho Local”, 8º, Aranzadi, Pamplona, 2004, p.p. 159-161.

³⁸ Como recogió la Jurisprudencia del T.S., por ejemplo en sentencia de 29 de septiembre de 1986.

³⁹ Morell Ocaña. L., cit. pp. 252-254.

Una variante de esta doctrina la encontramos en la postura de Santamaría Pastor. Este autor considera a la “sustitución o subrogación” como supuestos de traslaciones de competencias entre entes públicos y la define como “la traslación temporal del ejercicio de todas, o parte, de las competencias de un ente público a otro, impuesta como consecuencia de la falta de ejercicio de estas, o de otras circunstancias anormales”.

En definitiva, la conceptúa como “una técnica de desapoderamiento temporal” efectuada por un ente ajeno al titular de la competencia y cuya finalidad sería asegurar el ejercicio de determinadas competencias relevantes, inactuadas por los entes locales titulares. Pero, matizando la teoría anterior, este “desapoderamiento” se produce no en el ámbito de la titularidad de las competencias, sino en el de su ejercicio. De esta manera, el ente superior se subrogaría en el ejercicio de las competencias necesarias para el cumplimiento de las concretas obligaciones inobservadas

Otra diferencia con la postura anterior radica en que a esta técnica le atribuye un carácter “traumático y por ello dotada de un carácter excepcional. Esta “excepcionalidad” se basa en el rigor con que se regula la misma y los estrictos requisitos que las leyes exigen para su implementación. Esto aparece claramente en el artículo 60 del la L.B.R.L., aunque sin olvidar al artículo 155 de la Constitución (autoriza la subrogación del Estado en las competencias de la Comunidad Autónoma que “no cumpliere las obligaciones que la Constitución...”)⁴⁰.

Por nuestra parte, entendemos que dicho desapoderamiento de la titularidad no existe porque la actuación sustitutoria del ente superior se produce en el ámbito de la ejecución de las competencias del ente inferior, pero sin privarle de la titularidad de las mismas. Dicha potestad ejecutoria se basa, no en la asunción de potestades de los entes inferiores, sino en un mandato

⁴⁰ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1988, pp. 921-923 y 927-930.

proveniente de la Ley, cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento por parte de las entidades administrativas inferiores de lo prescrito por aquélla.

Como fundamento legal de esta afirmación, podemos señalar el último párrafo del artículo 60 de la L.B.R.L. (el cual se refiere a la sustitución de las competencias locales por parte de las entidades territoriales superiores) que afirma que dicha sustitución se hará "*a costa de la Entidad local*". Esta frase, viene a significar que la entidad local sigue siendo la titular de la competencia inactuada o actuada dolosamente, por lo que, aunque se ejecuten por la entidad superior, los gastos y consecuencias que esta ejecución pueda generar, recaen en la entidad sustituida. Al igual que en el caso del artículo 1088 del Código Civil (ejecución forzosa judicial de una obligación incumplida por el obligado), en que el deudor sigue siendo el obligado, pero ante su negativa a cumplir con su deber, la ejecución de su obligación la realiza el juez, pero sin que ello suponga una privación del deber del deudor de cumplir con su deuda.

c. Garantía del funcionamiento del sistema

Otra postura singular la constituye la de González Navarro quien, después de diferenciar entre sustitución y subrogación (cuestión a la que nos hemos referido al comienzo de este capítulo) considera que el fundamento y razón de ser de la técnica subrogatoria sería la de garantizar el funcionamiento del "Sistema", es decir del Estado y de su ordenamiento jurídico, en el que se integran tanto las entidades locales como las regionales (comunidades autónomas) de una forma coherente y solidaria. Este sería el fundamento no sólo, en el nivel local, sino también en el constitucional en donde el artículo 155CE consagra un supuesto de sustitución intersubjetiva de la comunidad autónoma por el Estado.

Por último, para este autor, un elemento esencial sería el hecho de que lo que se transfiere es "el ejercicio de la competencia, no de la titularidad",

que sigue ostentándola el órgano que tiene atribuida la competencia como propia, pero el ejercicio de esa competencia se transfiere a otro órgano distinto, ya existente o creado expresamente para esa finalidad⁴¹.

d. Técnica para el desarrollo de la coordinación interadministrativa

Esta postura doctrinal, sin duda original, se debe a Gallego Anabitarte⁴², para quien la subrogación forma parte o, mejor dicho, es una de las técnicas jurídicas a través de la cual se desarrolla la coordinación interadministrativa; entendiendo como tal “un título competencial atribuido directa o indirectamente al Estado o las Comunidades Autónomas”. Veamos su razonamiento:

La coordinación se desarrolla a través de distintas técnicas jurídicas que definen el ordenamiento aplicable y que deben respetar siempre el margen de decisión de la entidad coordinada. Estas técnicas de coordinación, atendiendo a su naturaleza, fundamentalmente se reducen a dos tipos: las “normativas, que consisten en la aprobación de normas jurídicas con finalidad coordinadora (en general tienen un carácter preventivo); y las “ejecutivas” que se refieren a la adopción de decisiones de coordinación para casos concretos y que se caracterizan porque, además de su carácter preventivo, también pueden ser aplicadas “a posteriori” con una finalidad correctora.

Pues bien, dentro de las técnicas ejecutivas de coordinación “a posteriori” con finalidad correctora, señala: la aprobación o autorización por la entidad superior, la suspensión de actos y acuerdos de las entidades coordinadas y la subrogación.

⁴¹ González Navarro, Francisco, cit., p. 348.

⁴² Gallego Anabitarte, Alfredo, “Conceptos y principios elementales del Derecho de Organización”, en *Lecciones de Derecho Administrativo*, I, Marcial Pons, Madrid 2001.

Esta subrogación se justificaría cuando la inactividad de la entidad inferior afectase a competencias propias de la entidad superior. En cualquier caso, debería estar expresamente prevista en una Ley. Un ejemplo típico de este supuesto sería a la subrogación por la comunidad autónoma en caso de incumplimiento municipal de los plazos legales para la adopción del planeamiento urbanístico.

Más adelante, este autor, al referirse a los conflictos de atribuciones entre órganos administrativos y de competencias entre entes territoriales, señala las diversas formas resolverlos, siendo una de ellas “la coacción”. Esta coacción puede ser ejercida, tanto por el Estado sobre la Comunidad Autónoma (como sería el caso del artículo 155 de la CE), como de estas últimas sobre las entidades locales (sería el supuesto recogido en el artículo 60 de la L.B.R.L.). Pues bien, en estos casos de actuación coactiva nos encontramos ante una sustitución o subrogación material que considera como “un mecanismo de intervención de carácter extraordinario”⁴³.

En definitiva, para Gallego Anabitarte, la subrogación sería “una técnica de carácter ejecutiva, coactiva y extraordinaria para hacer efectiva la coordinación interadministrativa, en los supuestos expresamente reconocidos por la Ley”⁴⁴.

e. Núcleo de la relaciones interadministrativas de colisión.

Esta teoría se debe al profesor Entrena Cuesta y fue formulada después de la aparición del texto constitucional⁴⁵. Para él, la figura de la subrogación se integraría dentro de lo que denomina “relaciones interadministrativas de colisión”. Para llegar a esta conclusión, este autor

⁴³ Gallego Anabitarte, Alfredo, *ibid.*, cap.IV.

⁴⁴ Esta tesis fue seguida por el profesor Menéndez Rexach, al menos en sus aspectos fundamentales, en su célebre artículo “Coordinación de la Ordenación del Territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, publicado en *D.A.* N°230-231, pp.229 y ss.

⁴⁵ Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo*, 11º, Tecnos, Madrid 1995, pp. 44-47.

empieza por hacer una clasificación de las diversas relaciones que pueden darse entre los diferentes entes administrativos territoriales del Estado. Y así establece las siguientes categorías:

Relaciones de Subordinación. Estas relaciones se dan cuando las administraciones públicas descentralizadas actúan por delegación, desempeñando funciones de la Administración Central o autonómica, o prestando servicios de estas, por la vía de la gestión, de tal manera que en esta actuación están sometidas a un control distinto y más intenso que en el caso de la tutela, por lo que se podrían reconducir a la jerarquía administrativa.

Relaciones de cooperación. Estas relaciones se caracterizan porque se desarrollan con un carácter voluntario entre las Administraciones estatal, autonómica y local, y porque se pueden concretar en la celebración de convenios administrativos o en la creación de consorcios.

Relaciones de coordinación. Se manifiestan a través de órganos de colaboración formados por representantes de las administraciones públicas superiores y de las corporaciones locales, con un carácter deliberante y consultivo. No obstante, cuando estos órganos de colaboración son insuficientes o inadecuados para conseguir los fines que la coordinación persigue, el Estado o la Comunidad Autónoma pueden imponer la coordinación mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados, de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectorial... (Artículo 59 de la L.B.R.L.).

Relaciones de colisión. Se producen cuando las entidades inferiores se exceden de los límites de la esfera de acción determinada por el ordenamiento jurídico o se producen situaciones patológicas en las relaciones de cooperación o coordinación. Estas relaciones se concretan en los recursos administrativos o contencioso-administrativos, pero, en ocasiones, si la gravedad del caso lo requiere, pueden dar lugar a la adopción de medidas

excepcionales por parte de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma. Estas medidas pueden ser “subrogatorias” (artículo 60 de la L.B.R.L.) o “disolutorias de los órganos de las corporaciones locales” (artículo 61 de la L.B.R.L.).

En definitiva, la subrogación formaría parte de un tipo específico de relaciones interadministrativas, “las relaciones de colisión”, dotadas de un carácter excepcional ya que sólo se aplicarían en situaciones muy graves de alteración de las relaciones de cooperación o de coordinación.

III.-DIFERENCIACIÓN DE OTRAS FIGURAS AFINES

El tema de la naturaleza jurídica de la subrogación quedaría incompleto si no examinamos brevemente las diferencias que esta figura jurídica tiene con otras similares o afines; nos estamos refiriendo, concretamente, a la “avocación” y a la “suplencia”.

A. La Avocación

El término “avocar” (derivado del latín “advocar”) se define como “pedir para sí, un tribunal superior, sin que medie apelación, la causa que se estaba litigando ante otro inferior”; situación ésta, en la actualidad totalmente prohibida; de ahí que tenga más interés esta otra definición: “pedir para sí, cualquier superior, un asunto que está sometido a decisión de un inferior”⁴⁶.

En definitiva, con el vocablo “avocación” se hace referencia a una transferencia del ejercicio de competencias en un asunto o litigio concreto. La misma concepción se refleja en los diccionarios jurídicos que recogen este término⁴⁷.

⁴⁶ Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española, Ediciones Océano S.A., Madrid 1994.

⁴⁷ Como ejemplos podemos citar:

Fernández de León, Gonzalo, *Diccionario Jurídico*, I, Buenos Aires, 1961, 2ª edición.

Históricamente, esta figura nace en el Derecho Canónico antiguo y posteriormente pasó al Derecho histórico español, donde fue ampliamente utilizada, especialmente en el Antiguo Régimen, y, principalmente en el orden judicial, dado que al monarca se le consideraba como juez supremo (“fons iustitiae”) cuyo poder originario y pleno era ejercido por los jueces y tribunales por mera delegación suya. Por ello, resultaba totalmente lógico que pudiera recabar para su decisión cualquier proceso pendiente, civil o criminal, desapoderando de su competencia al juez o tribunal que lo estaba tramitando. Los abusos a los que dio lugar esta facultad, determinó que su uso se limita enormemente; así en la Novísima Recopilación (Libro IV, Título VI, Ley IV, recogiendo un Real Decreto de 1749, del Rey Fernando VI), se establecía lo siguiente:

“El Consejo se abstenga de avocar y retener pleitos de los juzgados ordinarios, chancillerías y Audiencias. Mando que en el avocar y retener con facilidad los pleitos de los Juzgados ordinarios, Chancillerías y Audiencias se abstenga el Consejo porque sólo debe hacerlo quando le parezca convenir a mi Real Servicio y bien de las partes; a lo que es consiguiente que no saquen de las referidas Chancillerías y Audiencias asuntos o procesos originales, no siendo en virtud de Real Cédula, lo que se despache indistintamente para Salas Civiles y Criminales, y no en otra forma”.

El eco de esta prohibición llegó a la Constitución de 1812, donde fue totalmente prohibida esta figura⁴⁸ y, como hemos visto, se mantuvo en las definiciones que hemos citado anteriormente.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la doctrina ha discutido mucho sobre si la “avocación” equivale a una “revocación de la delegación”, es decir si sería lo contrario o lo inverso de esta. En este sentido, De la Vallina y Velarde afirmaba que:

Cabanellas, G. *Diccionario de Derecho Usual*, I, Buenos Aires 1962, 4ª edición.

⁴⁸ Artículo 243: “Ni las Cortes ni El Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales , avocar causas pendientes, ni mandara abrir los juicios fenecidos”

“Efectivamente, la avocación obedece a idénticos criterios de la delegación, con la sola diferencia que la transferencia de funciones se produce en forma inversa, es decir, así como la delegación supone la transferencia de una competencia a favor del órgano inferior, la avocación supone un paso de competencia de un órgano inferior a otro jerárquicamente superior, de tal forma que podría decirse que la avocación no es más que una delegación de signo inverso”⁴⁹

Análoga posición sostienen Parada Vázquez⁵⁰ y García Trevijano, el cual textualmente afirma: “Hemos dicho y sostenemos que la avocación es lo contrario de la delegación...”⁵¹

Incluso Entrena Cuesta, recientemente, definía la avocación, de esta manera: “La avocación tiene un sentido contrario a la delegación, por cuanto que a través de aquella los órganos superiores podrán asumir el conocimiento de una asunto cuya resolución corresponda ordinariamente a sus órganos administrativos dependientes”⁵².

En cuanto a las teorías que niegan la equivalencia entre la avocación y la revocación de la delegación, debemos destacar a M. Herrero Higuera, un estudioso muy importante de la organización urbanística española, perteneciente a la década de los años 60 del siglo pasado⁵³ y, especialmente a González Navarro. Este último sostiene que la diferencia esencial entre las dos figuras mencionadas radica en que la revocación de la delegación se refiere a “la competencia decisoria genérica”, mientras que la avocación va referida siempre a “una competencia decisoria en un asunto concreto y determinado,

⁴⁹ De la Vallina Velarde, J.L., *Transferencia de funciones...*, cit., pp.153-154

⁵⁰ Parada Vázquez, J.R., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho, cátedra del profesor García de Enterría, V, Madrid 1970-71, pp.18-19.

⁵¹ García Trevijano, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., p.409.

⁵² Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., p.80.

⁵³ Herrero Higuera, M., *Las estructuras de la organización de la administración urbanística*, Colección Alcalá, en E.N.A.P., Madrid 1969. p. 30.

identificable por los nombres y apellidos de los interesados o, en su caso, por la denominación geográfica o registral del inmueble al que el procedimiento se refiere”. Como apoyo a su tesis, cita la sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 28 de octubre de 1986 (de la que el mismo fue ponente):

“... Que es discutible que esta autorización de que se habla sea una propia y verdadera delegación del ejercicio de una competencia o más bien de una simple delegación de firma, dado el automatismo con que opera el Alcalde en estos casos al ejercitar la potestad que se le confiere. Pero se admite que estamos ante una delegación en sentido técnico y si la Comisión quisiera ejercer la competencia cuyo ejercicio se transfiere (en el caso se ha ejercido una distinta según se ha dicho), ello sólo podría hacerse revocando previamente la delegación conferida, sin que quepa admitir –como parece entender la Sala de primera instancia– que, pese a haber delegado, puede la Comisión ejercer cuando guste y para un caso concreto y determinado, identificable por el número de expediente un nombre de los interesados, aquella competencia cuyo ejercicio transfirió. Y es que entonces estaríamos ante un caso de avocación, y no ante un supuesto de revocación de la delegación. Y es el caso que la avocación exige una norma previa, habilitante, de rango legal además, que aquí falta por completo”.

Otra característica de esta doctrina es que admite plenamente la avocación entre entes administrativos distintos y autónomos, de ahí que se distinga entre “avocación intersubjetiva” y “avocación interorgánica”⁵⁴. A diferencia de las posiciones que identifican avocación y la revocación de delegación ya que encuadran aquella dentro de las relaciones interorgánicas.

Por último y dentro de esta misma línea, vamos a mencionar a Santamaría Pastor, quien sitúa la avocación dentro de las relaciones administrativas entre órganos de la misma escala jerárquica: “supone la traslación del ejercicio de la competencia, para resolver un asunto determinado, desde el órgano titular de la misma a un órgano superior, acordada por este último”. Pero la diferencia muy claramente de la “revocación de la delegación”:

⁵⁴ González Navarro, Francisco, “De la delegación...” en *Tratado de Derecho Municipal...* cit., pp.339-340.

La avocación es la transferencia de la potestad para resolver un asunto concreto y determinado y además opera, no sólo sobre las competencias delegadas, sino también sobre las atribuidas normativamente. En cambio, “la revocación parcial de la delegación supone la recuperación del ejercicio de la competencia para resolver un tipo de asuntos, no un asunto concreto y determinado”⁵⁵.

Por nuestra parte, entendemos, con la profesora De los Mozos Touya, que “la avocación” se produce cuando el órgano avocante, en virtud del acto de avocación, reclama para sí la competencia que correspondía en exclusiva a otro órgano inferior. De esta manera, la avocación sería una técnica que opera respecto a órganos jerárquicamente vinculados y respecto a las competencias desconcentradas en los órganos inferiores; la desconcentración sería el presupuesto normal de la avocación.⁵⁶

La avocación se diferenciaría de la revocación de la delegación, en que el órgano avocante no tiene atribuida la competencia de antemano (ya que es exclusiva del órgano inferior), en cambio en la delegación, el órgano delegante conserva parte de la titularidad sobre la competencia que delega, por ello puede realizar la revocación de aquélla. Es decir, que el acto revocatorio es “una manifestación de una parte de la competencia que conserva el delegante.”⁵⁷

⁵⁵ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “*Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., pp. 928-929.

⁵⁶ Se podría admitir la “avocación intersubjetiva” como sostiene González Navarro: “Trasferencia del ejercicio de competencias administrativas”, *Documentación Administrativa*, 135, Madrid 1970, p.72. Y también Parada Vázquez: “*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*”, Pons, Madrid 1993, pp. 102-103., pero sólo respecto a competencias descentralizadas, en sentido estricto, es decir cuando el ente descentralizante conservase potestades de tutela sobre el ente descentralizado. Por esta misma razón, no se podría admitir la avocación respecto a competencias atribuidas en régimen de autonomía, ya que este excluye cualquier tipo de control jerárquico o tutelar (excepto el de legalidad).

⁵⁷ De Los Mozos Touya, Isabel, “La avocación en la nueva Ley 30/1992”, *Ponencia en el Congreso Hispano-portugués de codificación del procesamiento*, ed. Escola Gallega de Administración Pública, Santiago de Compostela 1994, pp.355-370.

Sin embargo, la nueva ley 30/1992 no exige para la avocación que la competencia que se avoca sea exclusiva del órgano inferior, ya que permite la avocación de asuntos cuya resolución corresponden al órgano inferior por delegación. Además, aunque la sigue considerando como una técnica interorgánica, admite la posibilidad de que la avocación pueda darse entre órganos que no sean jerárquicamente dependientes, aunque solamente, respecto a las competencias delegadas⁵⁸.

Otra característica de la avocación que recoge la mencionada ley 30/92 (siguiendo la doctrina tradicional expresada por González Navarro), es que dicha figura se refiere a la competencia decisoria en casos singulares: “*Los órganos superiores podrán avocar para sí, el conocimiento de un asunto...*” (Artículo 14,1 de la ley 30/92)⁵⁹.

Es en este punto donde encontramos la primera diferencia con la sustitución o subrogación, ya que, en esta última el órgano o el ente sustitutorio puede asumir una capacidad decisoria general, es decir no referida a un asunto concreto y determinado, si no, también, para una actividad general o, incluso para un sector de esa actividad. El ejemplo más claro lo tenemos en el caso de la subrogación de las comunidades autónomas en las competencias urbanísticas de los municipios, ya sea en los casos de otorgamiento de licencias (asuntos concretos y determinados), como en los supuestos de redacción y aprobación de planes urbanísticos (regulación de un sector de la ordenación del territorio).

⁵⁸ Artículo 14: “*1 Los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponde necesariamente, por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnico, económico, social, jurídico o territorial lo hagan conveniente.*

En los supuestos de delegación de competencias en órganos no jerárquicamente dependientes, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el órgano delegante.

2 En todo caso la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere...”

⁵⁹ González Navarro, F., cit., pp.343-344.

En contra de esta tesis: De los Mozos Touya, Isabel, cit., p.362.

La diferencia fundamental la hayamos en el aspecto formal de estas figuras: así, en la avocación, la alteración o traslado de competencias requiere un acto administrativo expreso del órgano superior que avoca; a ello se refiere el párrafo segundo del artículo 14 cuando afirma:

“En todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento...”

En cambio, en la sustitución, la traslación de competencias se opera “ope legis”, es decir sin necesidad de un acto administrativo de traslación de competencia, cuando se producen las circunstancias previstas en la Ley.⁶⁰

Por último, otra diferencia importante se produce en el nivel objetivo de los órganos que intervienen en la transferencia de competencias. Así, la sustitución no supone necesariamente una traslación vertical, de abajo a arriba, de competencias, mientras que en la avocación, donde existe una relación jerárquica entre en los órganos avocante y avocado, sí que se produce una traslación vertical del último al primero (del avocado al avocante).⁶¹

B. La Suplencia

Por último, vamos a diferenciar la sustitución - subrogación de otra figura incluida, también, en el tipo genérico de “sustitución”, cual es “la suplencia”.

La suplencia, consiste en la sustitución temporal y personal en la titularidad de un órgano, es decir, “la asunción temporal por el titular de un órgano de las funciones de otro, en razón de una imposibilidad sobrevenida a este, para ejercerlas” (por enfermedad, ausencia, vacancia... etc.)⁶².

⁶⁰ Vid. el artículo 60 de la L.B.R.L. y el artículo 155 de la Constitución.

⁶¹ De los Mozos Touya, Isabel, cit. pp. 362 y ss.

⁶² Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., pp. 921-923.

En este caso no existe subrogación porque no existe traslación alguna de competencias, las cuales continúan en su sede originaria.

En resumen, mientras que en la subrogación las competencias se mueven de un órgano a otro, en la suplencia, lo que realmente se mueve son los titulares de los órganos, permaneciendo invariables las competencias.

IV.-FUNDAMENTO

Una vez que hemos analizado las diferentes posiciones doctrinales sobre naturaleza jurídica de la subrogación, no podemos evitar formularnos la siguiente pregunta: ¿Qué es lo que determina la existencia de ese poder extraordinario de actuación por parte de los entes administrativos superiores? o dicho de otra manera ¿Por qué el Derecho Administrativo permite que el ente superior intervenga de una manera tan drástica en las competencias propias (que no olvidemos constituye el eje central de su autonomía) del ente inferior?.

Para contestar a esta cuestión, hay que empezar por examinar brevemente la teoría de las “potestades administrativas” porque, en definitiva, la capacidad de subrogación del ente superior en competencias de los entes inferiores no es más que una potestad o poder que el ordenamiento jurídico le otorga.

“La potestad” podemos definirla, con García Trevijano, como “aquella fuerza y posibilidad de modificar el ordenamiento jurídico en un momento determinado”⁶³. Cuando el Derecho se las otorga a los poderes públicos, constituyen “las potestades públicas” cuya finalidad es que aquellos puedan atender a los fines e intereses que le son encomendados por la Ley.

⁶³ García Trevijano, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Revista de Derecho Privado, Madrid 1967, p.553.

Estas potestades públicas, para De la Cuétara, se pueden clasificar de la siguiente manera⁶⁴:

Potestad-Poder: es una potestad creativa que opera en el ámbito superior del ordenamiento jurídico, estando sometida, únicamente, a la Constitución y a los principios de la misma que se vayan generando. Es la potestad típica del Poder legislativo y del Poder judicial.

Potestad-Función: Esta potestad está subordinada a la anterior y se caracteriza porque se ejerce en beneficio de un sujeto distinto del que la detenta. Pues bien, las potestades administrativas pertenecen a este segundo tipo⁶⁵. Otra característica esencial de las potestades-función (es decir, de las potestades administrativas) es que han de ser ejercidas necesariamente cuando se dan las circunstancias previstas en la norma. Esto hace que la potestad administrativa constituya “una posición jurídica mixta activa y pasiva de “poder y deber”, gráficamente expresada en la idea de “mando”, tal y como afirmaba Santi Romano, para el que, además, “el mando” debe ejercerse obligatoriamente, so pena de incurrir en un abandono de responsabilidades propias⁶⁶ -

En definitiva, como afirma García Trevijano, las potestades administrativas, en cuanto potestades-función, tienen un doble componente de “Derecho/Deber”, pues tienen que ser obligatoriamente actuadas cuando así lo exijan las circunstancias previstas en la Ley⁶⁷.

⁶⁴ De la Cuétara, Juan Miguel, *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid 1986, pp.13-52.

⁶⁵ Como afirma De la Cuétara, la actuación administrativa se justifica por los fines que persigue, por lo que la consecución de estos se configura como una “función”, de ahí que estas potestades que se ejercitan se les denomine “Potestades-Función”. De la Cuétara, J.M., (ibid., p.p. 13-22).

⁶⁶ Santi Romano, “Fragmento de un Diccionario Jurídico”, trad.esp. De Palma, Buenos Aires 1964 (original italiano publicado en ristampa, Milán 1953), pp. 297 y ss.

⁶⁷ García Trevijano-Fos, J.A., cit., pp.554 -557.

Ahora bien ¿Qué ocurre cuando la Administración no cumple con su obligación de ejercer una determinada potestad?

La respuesta más obvia sería que en este caso debería producirse una actuación judicial que obligara a la Administración negligente a cumplir con su deber. Pero, hay que tener en cuenta que, a veces, este control judicial es difícil, sobre todo “cuando la Administración pública no ejerce sus potestades reglamentarias o cuando se trata de actuaciones de fomento o de ordenación de zonas de dominio público de mucho uso... etc., porque estos casos es difícil probar, en forma suficiente, la existencia de la necesidad que exige el ejercicio de la potestad administrativa⁶⁸. Y, porque, en definitiva, las actuaciones judiciales o el control judicial se producen caso por caso ante los recursos de los interesados.

En cualquier caso, el fundamento último sería, como afirma el Tribunal Constitucional en sentencia 25/1981, 14 de julio , “*el hecho de que la autonomía territorial no se garantiza en la Constitución para que ésta se utilice en perjuicio de los intereses generales...*”,o también, como afirma González Navarro, “el de garantizar el funcionamiento del sistema (es decir del Estado y de su ordenamiento jurídico) en el que se integran tanto las entidades locales como las regionales (Comunidades Autónomas), de una manera coherente y solidaria”⁶⁹.

En definitiva, podemos afirmar que la razón última de que el Derecho otorgue una potestad limitada de carácter subrogatorio al ente territorial superior, radica en el hecho de que el inferior no ha cumplido con el deber de actuar correctamente que está impreso o que lleva aparejada la

⁶⁸ García Trevijano-Fos, J.A., *ibid.*, pp.557 y ss.

⁶⁹ González Navarro, Francisco, “De la delegación.....” en *Tratado de Derecho Municipal* (Dir. Santiago Muñoz Machado).I, Civitas, 2º, 2003, p.347.

potestad que le ha sido concedida con una determinada competencia que tiene el carácter de "propia"⁷⁰.

V.- CLASES DE SUBROGACIÓN.

No podemos concluir el estudio teórico de ésta figura sin aludir brevemente a la clasificación que dentro de la misma hace la doctrina. Así, se puede distinguir entre una "subrogación intersubjetiva" y una "subrogación interorgánica".

La primera es la que se produce entre entes administrativos territoriales dotados de autonomía. El ejemplo típico, sería el artículo 60 de la L.B.R.L., porque la sustitución la realiza la comunidad autónoma, en lugar y a costa del ente local sustituido⁷¹. En cambio, en el segundo tipo de subrogación, nos encontramos con que la misma se produce entre órganos pertenecientes a un ente administrativo determinado, es decir entre órganos encuadrados dentro de la estructura organizativa de dicho ente. La doctrina suele citar, como único ejemplo recogido por nuestro Derecho positivo, el del artículo 61 de la L.B.R.L.

Según este precepto, el Gobierno puede proceder a la "*disolución de los órganos de identidad local en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales*". Las competencias del ente local disuelto pasan a ser desempeñadas por otro órgano del mismo ente, denominado "Comisión Gestora", hasta que se produzca la nueva elección ordinaria de la corporación local. De ahí que se denomine sustitución interorganica⁷².

⁷⁰ No debemos olvidar que estamos analizando la naturaleza jurídica de la subrogación o sustitución que se produce en el marco de relaciones intersubjetivas de entes territoriales dotados de autonomía.

⁷¹ De la Vallina, J.L., *Transferencia de funciones...*, cit., pp.165 y ss.

En el mismo sentido, ver también, Santamaría Pastor, J.M., *Fundamentos de Derecho Administrativo...*, cit., p. 924.

⁷² Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *ibíd.* p.927.

De todos modos, aunque desde un punto de vista puramente formal, este tipo de sustitución se puede considerar como "interorganica", desde un punto de vista material, es difícil considerar que el órgano creado dentro de la Administración municipal, con carácter provisional, hasta la celebración de nuevas elecciones municipales, sea completamente independiente del ente superior que decretó la disolución de la corporación municipal y que procedió al nombramiento de dicho órgano. Por lo que, tampoco sería descabellado considerar este tipo de sustitución como "intersubjetiva".

En cualquier caso, ambos tipos de subrogación guardan cierta analogía con la figura traumática sustitutiva recogida en el artículo 155 de la Constitución. Según este precepto, el Gobierno "podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella (Comunidad Autónoma) al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del interés general", medidas para cuya ejecución "*el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas*".

VI. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

A. ANTERIOR AL ESTADO CONSTITUCIONAL.

1. Derecho Romano

El origen del término "subrogación" es latino. El vocablo "subrogare" que, a su vez, derivaba del verbo "rogo" (un término perteneciente al Derecho Público), significaba hacer elegir a alguien, como sustituto en una Magistratura, cuando el titular era separado del cargo en circunstancias especiales, o cuando el candidato propuesto, en primer término, no podía ser

finalmente elegido. También, tenía el significado de “hacer elegir a alguien como adjunto en un cargo público”⁷³.

Por otra parte, dentro del ámbito del Derecho Público, “subrogare”, también significaba “completar o añadir algo a una ley”⁷⁴. Examinemos con más detalle, como se origina y evoluciona esta figura en el Derecho Público Romano:

En un principio, en caso de ausencia, impedimento o vencimiento del término del cargo del magistrado, se prefería que la función pública que éste ejercía, cesase totalmente, a que fuera ejercida por un órgano arbitrariamente elegido por aquel. Pero, dado que estas interrupciones ocasionaban un evidente daño público, surgieron dos instituciones nuevas: El *mandato colegiado* y el *ejercicio provisional de la función pública* (por parte del magistrado cesante).

El *mandato colegiado* se caracterizaba por su obligatoriedad, en el sentido de que el llamado a subrogarse en lugar del magistrado ausente o impedido, no podía ser más que el magistrado que reuniese las condiciones establecidas por las leyes, es decir un miembro del órgano colegiado. El mandato del otro miembro de la magistratura colegiada, bastaba para abrir la subrogación legalmente establecida.

La otra forma, además de la anteriormente referida, para asegurar la continuidad en las funciones públicas, era “el ejercicio provisional del poder público”. Se daba, sobre todo, en los cargos de carácter militar ya que en este caso, cuando sobrevenía el término del cargo y no había sucesor legítimo, aquel cesaba en la titularidad de la magistratura, pero no en la dirección de los asuntos y en la insignia del cargo, hasta que se nombraba al sucesor en el territorio administrado y hasta que este personalmente asumía el mando.

⁷³ Blanquer Fraile, A., *Diccionario latino-español, español-latino*, II, Barcelona 1985.

Ernut, A., Meillet, A., *Dictionnaire etymologique de la langue latine*, París 1967, pp. 575 y ss.

⁷⁴ U.R., 1:D.L. XVI, 102: “Lex aut abrogatur aut derogatur aut subrogatur, id est adicitur aliquid primae legis”.

Por otro lado, existía la figura de la “sustitución”. Sin embargo, tenía un carácter distinto de la “subrogación”: mientras que esta última se producía entre magistrados de igual rango jerárquico (magistrados miembros de una magistratura colegiada), aquella tenía lugar por falta del magistrado inferior cuyas funciones, entonces, eran asumidas por el superior.

La sustitución surge cuando, con el paso del tiempo, los auxiliares del magistrado se constituyen, dentro de esta magistratura, en una especie de subordinados jerárquicos. Por ello, los romanos distinguieron dentro de la sustitución dos tipos de supuestos: por una parte, el caso del “*auxiliar* que ejercía un poder propio del magistrado del que dependía”, y por otra parte “el *auxiliar* que ejercía un poder propio”, “*per se*”, “por lo que no regresaba a la esfera del magistrado del que dependía. En el primer caso, el magistrado podría anular y reformar el acto realizado por el *auxiliar* subordinado, en cambio, en el segundo caso, dicho magistrado no podía sustituir el acto del *auxiliar*, sino que, solamente, podía pronunciarse sobre el acto en cuestión, a través del recurso que contra este presentaba el ciudadano que se consideraba perjudicado.

De esta manera, desde nuestra perspectiva actual, podemos decir que la diferencia esencial radicaba en que en el primer supuesto, el magistrado ejercía un poder semejante al que las legislaciones modernas reconocen a la “autoridad jerárquica superior”, mientras que en el segundo caso, nos encontramos ante un magistrado que realizaba un acto de pura jurisdicción.

Posteriormente, en la época justiniana, comienza a emplearse el término “subrogación” en el campo del Derecho Privado, en el sentido muy general, de sustituirse unas personas por otras. De ahí, pasará al Derecho Canónico y a la doctrina francesa del Derecho Civil medieval que acuñaría las

expresiones “subrogation reelle “o “subrogation de chose “y “subrogation personnell”.⁷⁵

De esta manera, se produjo el curioso fenómeno de que una institución originada en el Derecho Público, se desarrollase y adquiriese una importancia tan capital en el Derecho Privado que, con el paso del tiempo se olvidase por completo su origen, a la vez que desaparecía de aquella rama del Derecho donde se había engendrado. Así permaneció durante siglos hasta la llegada del Estado moderno y la aparición, dentro del mismo, del Derecho y organización administrativos.

2. Derecho Canónico.

Los conceptos de “sustitución”, “delegación” y “suplencia” que habían nacido en el Derecho Romano pasaron, a través del latín clásico, al Derecho Canónico, donde fueron perfilados y perfeccionados a lo largo de la Edad Media. Es, precisamente, a partir de su elaboración por el Derecho Canónico de donde estas figuras van a ser transferidas al Derecho Común que se va forjando en Europa en la Baja Edad Media.

En el Derecho Canónico se distinguían la denominada “jurisdicción ordinaria” (que era la normal o jerárquica) y la “jurisdicción cuasi-ordinaria o vicaria” la cual tenía por objeto asegurar la continuidad de la primera en el caso de interrupción temporal, o porque quedará vacante el oficio o por cualquier otra causa de carácter provisional; como ejemplos de esta última se cita al “*Cabildo*”, “*Vicario*”, “el *Vicario Capitular*”, “*Vicario Apostólico*”, “*Vicario General*”...

Dentro de estas figuras que hemos señalado, conviene detenerse brevemente en las siguientes:

⁷⁵ Blaise, A., *Dictionnaire latin-français des auteurs chrétiens*, Turnhout, 1954, pp.785 y ss.

El *Vicario Capitular*. En este caso, el *Vicario* administraba la diócesis cuando la sede obispal quedaba vacante, por cuenta del obispo futuro al que debería de rendir cuentas de sus actos, aunque su nombramiento lo hacía el Cabildo. También ejercía una función supletoria provisional cuando el obispo estaba impedido de administrar su diócesis por motivos no canónicos. En resumen, se trata de un órgano que no tenía ni independencia ni potestad propia.

El *Vicario General*. Aquí nos encontramos ante un órgano de suplencia normal del obispo, al que puede sustituir en el ejercicio de la jurisdicción ordinaria eclesiástica. Sin embargo, en la realidad práctica, tenía una naturaleza más propia de un órgano delegado que de suplente ya que su nombramiento dependía totalmente del obispo (excepto en el caso de que este último estuviese impedido), así como, en relación con el contenido de su jurisdicción vicaria que se caracterizaba por ser puramente personal y que, además, no podía ser objeto de delegación. Este cargo cesaba por revocación o porque cesara la fuente de la que obtenía su poder (renuncia, destitución o muerte del obispo).

El *Vicario Apostólico*. En este caso, estamos ante lo que se podría considerar como un auténtico órgano de sustitución del poder central, puesto que este *Vicario* subrogaba al obispo en caso de “sede vacante”. En realidad, era un órgano extraordinario, nombrado directamente por el poder que, según el Derecho, tenía la facultad de asumir y ejercer las funciones del órgano subalterno.

A modo de inciso, hay que reseñar que estas figuras que hemos visto, la mayor parte de la doctrina las encuadra dentro de la “suplencia”, porque existe una sustitución puramente personal dentro del órgano afectado (en este caso el obispado).

En cuanto a la “sustitución” propiamente dicha, es necesario señalar que el concepto romano de esta figura pasó íntegramente al Derecho Canónico, donde encajó perfectamente en el ordenamiento jerárquico de la Iglesia. Si el Papa que ostenta la jurisdicción ordinaria e inmediata, la plena potestad y jurisdicción, la puede ejercer en cualquier tiempo y en cualquier diócesis, puede, también, ejercer las atribuciones de los órganos subalternos, es decir, “sustituirlos en sus atribuciones”. Igual facultad sustitutoria corresponde al obispo en relación con los oficios subalternos. Así, podrá nombrar vicarios que asumirán la representación del párroco en caso de incapacidad o de ausencia justificada de este, o también, podía nombrar un vicario (independiente del párroco) para administrar la parroquia vacante, mientras es nuevamente ocupada⁷⁶.

3. Edad Media y Moderna.

En los siglos siguientes a la caída del Imperio romano y que abarcan la etapa histórica denominada "Edad Media", la subrogación de carácter público, tal y como se entendió en el derecho romano, prácticamente desaparecerá, debido a la aparición de instituciones políticas de carácter consuetudinario, vinculadas a un poder político fragmentado y disperso (el feudalismo), de carácter autárquico y que estaban basadas más, en el derecho germánico de los nuevos pueblos que se sentaron en los territorios del Imperio Romano de Occidente, que en el Derecho romano. De esta manera, mientras que esta figura comienza a alcanzar un extraordinario desarrollo e importancia en el ámbito del Derecho privado, en el Derecho público va a ser reemplazada, en la mayoría de los casos por la “representación” o por la “delegación”.

Sin embargo al llegar los siglos XV y XVI, la situación surgida de la época medieval se fue modificando. Así, en algunos países europeos como España, Francia e Inglaterra, se empezaba un proceso centralizador que

⁷⁶ Caruso Inghilieri, D., *La funzione amministrativa indiretta...*, cit., pp.8-15

culminaría en el surgimiento del Estado como órgano real de poder, en donde, el rey, progresivamente, va adquiriendo los poderes de un señor absoluto, sin apenas límites por parte del poder judicial o de las Cortes.

3. a-Edad Media.

En esta época el derecho romano pasó a las legislaciones civiles de los distintos reinos europeos, no sólo a través del Derecho Canónico, sino también, a través de los estudios y comentarios de los textos justinianos que hicieron los glosadores, postglosadores o comentaristas y cuyos hallazgos en este campo se extendieron rápidamente por toda la Europa bajo-medieval.

En España, el texto de “Las Partidas”, promulgado por Alfonso X “El sabio”, ya manifestaba la enorme influencia del Derecho Romano y del Canónico en las instituciones jurídicas que en el mismo se recogen. Y, así, en relación al tema que nos ocupa nos encontramos varias referencias a la sustitución en el ámbito canónico y en el del poder real:

En la primera Partida, Título XII, Ley III, se afirma lo siguiente: “Si un monasterio se dañase o empeorase por la acción de sus religiosos, el obispo podrá echarlos y poner en su lugar a otros religiosos, clérigos o seglares”.

Aquí podemos observar un supuesto de sustitución motivada por una conducta negligente, pero encuadrada dentro de la organización jerárquica eclesiástica, puesto que dicha sustitución la realiza el obispo que es el superior jerárquico de los miembros de la orden religiosa del monasterio.

En la Partida segunda, Título IX, Ley XIX, se permite que el Adelantado del Rey sustituya a éste en el conocimiento de los Recursos de Alzada que se interpongan contra las decisiones de los jueces. Sin embargo, en este caso parece que nos encontramos, sobre todo, ante un caso de delegación

de una potestad jurisdiccional del Rey en uno de sus subordinados: el Adelantado Real.

En esta misma Partida, pero en el Título IX, Ley XXI, se dice que: “Los Mandadores del Rey, representarán a este, expresando su palabra y su voluntad en los lugares y ante las personas a los que son enviados, por imposibilidad real de hacerlo personalmente”.

Aquí nos hallamos, sobre todo, ante una representación unida a un mandato imperativo ya que el Mandador carece de voluntad propia para tomar decisiones; su voluntad es la del Rey⁷⁷.

3. b-Edad Moderna.

Uno de los fenómenos más característicos, desde el punto de vista jurídico, son las recopilaciones de leyes, cuya finalidad era reunir en unos textos recopilatorios toda la normativa vigente en el Reino, de tal manera que fuera fácil su conocimiento y su alegación ante los órganos de justicia, acabando con la dispersión y confusión propia de etapas anteriores. Como ejemplos podemos citar los siguientes:

En el siglo XVI además, de la recopilación denominada “Las Leyes de Toro” promulgada en el año 1505, nos encontramos con “La Recopilación de las leyes de estos reinos”, también llamada “Nueva Recopilación” promulgada por Felipe II en el año 1567. En la misma podemos rastrear algunos casos de sustitución, en relación al ejercicio de cargos públicos cuando el titular está impedido para su desempeño por causas legítimas:

⁷⁷ *Las Siete Partidas*, glosadas por el Licenciado Gregorio López, I, Edit.: oficina de Benito Cano, Madrid 1789.

Así, en la Ley XII, del Título VIII, del Libro III, se prohíbe la sustitución del elegido para el cargo de Procurador de Cortes, salvo cuando por causa legítima no pueda desempeñar dicho cargo⁷⁸.

Posteriormente, una Pragmática de Felipe II de 12 de diciembre de 1583, referida al nombramiento de los Alcaldes de Provincia de la Corte⁷⁹, disponía que, si uno de ellos estuviese enfermo o legítimamente impedido de modo que no pudiese acudir a la audiencia y despacho de los negocios, sería sustituido por el que quedase, “*quien despachará y verá de todos los negocios en primer instancia*”.

Este periodo se cierra con la “Novísima Recopilación” promulgada por Carlos IV en el año 1805. En la misma se recoge, casi textualmente, el contenido de la Nueva Recopilación más las leyes aparecidas con posterioridad hasta la fecha mencionada. De este modo en las Leyes III y V del Título XXVII, del Libro IV, se recoge, básicamente, el contenido de la Pragmática de Felipe II relativa a la sustitución de los Alcaldes de Corte por impedimento legítimo, con la salvedad de que se aumenta su número (pasando de 2 a 5).

A modo de resumen, podemos señalar que en este periodo histórico se admite la sustitución cuando se trata de miembros de un órgano colegiado y, solamente, cuando uno de ellos tienen un impedimento legítimo que le impide actuar (por ejemplo: con motivo de una enfermedad), es decir, entre sujetos pertenecientes a un mismo órgano y situados en el mismo nivel jerárquico.

⁷⁸Se pretendía acabar, así, con la práctica, bastante extendida, de que el elegido en una ciudad como Procurador de la Corte, vendía su cargo a otra persona que por motivos particulares tenía un gran interés en acudir a la Corte.

⁷⁹ Eran órganos jurisdiccionales nombrados por el Rey (2) y que conocían en primera instancia de asuntos civiles y penales.

B.-EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SUSTITUCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL BAJO EL ESTADO CONSTITUCIONAL .

Nuestro estudio arranca de la primera mitad del siglo XIX y se extiende hasta la vigente etapa constitucional. Es en este período cuando nace, se desarrolla y consolida la Administración pública moderna, en general y, la Administración local, en particular. A lo largo del mismo se va a perfilar, claramente, la existencia de una Administración central, con competencias en todo el territorio del Estado, junto a una Administración local, subordinada a aquella y con competencias restringidas al territorio donde se asienta la comunidad de personas que constituye la base de su existencia.

Como consecuencia de todo ello, se van a desarrollar a lo largo del tiempo, diferentes tipos de relaciones entre ambas administraciones públicas (jerárquica, tutelar... etc.) que van a determinar la naturaleza jurídica de la sustitución o subrogación aplicada al ámbito local.

1. El siglo XIX⁸⁰

Este siglo empieza con la primera Constitución española que constituye, entre otras cosas, el punto de arranque del Derecho Administrativo (tal y como se entiende modernamente) y que fue promulgada por las Cortes de Cádiz en 1812.

A modo de inciso, señalaremos que no tenemos en cuenta la Constitución de 1808, otorgada por José Bonaparte, por sus nulas repercusiones en la vida constitucional española.

⁸⁰ Fernández, T.R., y Santamaría Pastor, J.A., *La legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1977.

En relación con el tema que nos ocupa, hay que destacar que en esta Constitución de 1812 se establecía, concretamente en su artículo 323, que los Ayuntamientos ejercerían sus competencias bajo la inspección de las Diputaciones Provinciales, a las que rendirían cuentas, anualmente, de su actuación. Pero, además, en el artículo 336 se recogía por primera vez la posibilidad de una intervención directa del poder central en las Diputaciones, por abusos cometidos por éstas en el ejercicio de sus facultades constitucionales recogidas en los artículos procedentes:

“Si alguna Diputación abusara de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes... Durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes...”

Ahora bien, hay que tener en cuenta que estas Diputaciones Provinciales no tienen el carácter de entidades locales, sino que eran órganos del Poder Central del que dependían directamente, puesto que el jefe de la Diputación era nombrado por el Rey para ejercer el gobierno político de la provincia. A este jefe político estaban subordinados los alcaldes de los ayuntamientos de la provincia, los cuales tenían la obligación de ejecutar las órdenes e instrucciones que provenían de dichos jefes políticos. En definitiva, nos encontramos con un tipo de sustitución que se producía en el marco de relaciones interadministrativas de carácter jerárquico.

Con posterioridad, en la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, de 30 de diciembre de 1843, se recoge un supuesto de sustitución, claramente perfilado, por omisión de una obligación impuesta por la Ley. Así, el artículo 72 señalaba que:

“Si un alcalde dejase de ejecutar algún acto prescrito por la Ley, el Jefe Político, previo requerimiento, procederá oficialmente a su ejecución, por sí o por medio de un Comisionado”.

En parecidos términos se expresaba la Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los ayuntamientos, y cuyo artículo 76 era una copia literal del artículo 72 de la ley anterior.

Un supuesto especial de sustitución lo encontramos en la Ley municipal, de 20 de agosto de 1870, ya que en su artículo 191 se disponía que si el alcalde, después de ser requerido por el gobernador, se negare a cumplir algunas de las obligaciones que se recogían en el mencionado artículo u “omitiese hacerlo en plazo bastante”, el mismo gobernador podrá encomendar su ejecución al Juez de Paz del pueblo o a cualquiera de sus suplentes. La especialidad de esta sustitución reside en el hecho de que el gobernador no ejecutaba el acto omitido por sí mismo, sino que la ejecución material de la obligación se la van a encargar al Juez de Paz.

El contenido de esta norma se va a recoger literalmente en el artículo 199 de la Ley orgánica municipal y provincial, de octubre de 1877, la cual estuvo vigente hasta bien entrado el siglo XX, concretamente, hasta el Estatuto Municipal y Provincial de 1924 y 1925, respectivamente. En esta ley, se reconoce por primera vez la personalidad jurídica de los ayuntamientos. Las leyes anteriores, se referían, implícitamente, a los entes locales como órganos periféricos de la Administración estatal⁸¹.

Por último, la Ley provincial de 29 de agosto de 1882, que reformó la de 1877, configura las diputaciones como órganos superiores jerárquicos de los ayuntamientos. Por otra parte, los municipios, cuya representación legal corresponde al ayuntamiento, se configuran, como parte integrante del Estado, y, aunque conservan, en parte, su independencia, se hallan sometidos, en todo aquello que afecte a la vida general de la nación a la autoridad de las diputaciones y, éstas, a las del Gobierno. El alcalde, a su vez, ostentaba el doble

⁸¹ Santamaría Pastor, J. A., *Fundamentos...*, cit., pp 1125 y ss.

carácter de representante del Gobierno (sometimiento jerárquico al Gobernador) y de presidente de la corporación municipal⁸²

2. El Siglo XX

2. a-Primera mitad

Este siglo se abre con los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925, respectivamente, debidos a Calvo Sotelo y que inician una nueva etapa en la modernización de la Administración local española.

En el Estatuto Municipal aparece un tipo de sustitución que ya no está vinculada al principio de jerarquía administrativa, lo cual es lógico si tenemos en cuenta que en dicho Estatuto se otorga, al menos nominalmente, un autonomía municipal de una amplitud desconocida hasta entonces en nuestro país. De esta manera, el fenómeno sustitutorio se va a producir en el marco de relaciones interadministrativas de “tutela”, como expresamente se señalaba en el capítulo IV (artículos 279-289), pero no con carácter general, sino limitada a la actuación financiera de la hacienda local.

Este régimen de tutela se constituía cuando la corporación local incurría en déficits presupuestarios o cuando incumplía sus obligaciones financieras, en los casos que determinaba el artículo 279 y con las formalidades del artículo 280. Una vez declarado judicialmente aplicable el régimen de tutela, el Gobernador Civil convocaba una elección general en todo el municipio para la designación de los vocales que habían de constituir la Junta de tutela, la cual sustituiría a la corporación cesante, asumiendo todas las facultades del ayuntamiento, a la vez que el presidente de dicha Junta asumía las del alcalde. La Junta tenía como misión arbitrar los recursos necesarios para

⁸² Jordana de Pozas, *Derecho Municipal*, Madrid, 1924, p.36.

restablecer con urgencia la normalidad financiera del municipio, en el plazo máximo de dos años.

Posteriormente, insistió sobre esta cuestión la Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935, que apenas tuvo aplicación práctica, como consecuencia de los hechos políticos que, poco después de su promulgación determinaron la caída de la segunda República y su sustitución por un régimen político de signo totalmente distinto. No obstante, podemos destacar en la misma y en relación con el tema de nuestra investigación, lo siguiente: en su artículo 80 se contemplaba un supuesto de suspensión, seguido por una subrogación de carácter general y excepcional, cuando una provincia se hallaba en alguno de los tres Estados de prevención, alarma o guerra, definidos en la Ley de Orden Público; en este caso el Gobierno podía suspender en todas sus funciones a los alcaldes de los municipios de esa provincia, siendo sustituidos por un alcalde interino nombrado por el Gobierno, de entre los concejales de la corporación y esta situación duraría hasta que lo dispusiera el propio Gobierno y, necesariamente, de modo automático, al restablecerse la normalidad constitucional.

También en el título V de esta ley, se establecía un supuesto de sustitución de carácter sectorial ya que sólo se refería a la actividad económica de los municipios y que era básicamente una copia de la normativa del Estatuto Municipal sobre esta materia.

2. b- Segunda mitad

La Ley de Régimen Local de 1955

El régimen político surgido de la guerra civil, promulgaba en 1950, sobre las bases establecidas en 1945, una nueva Ley de Régimen Local, en forma de Texto articulado, que tras la reforma parcial de aquéllas, se convirtió en el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955. En el

mismo se contemplaban tres tipos diferentes de sustitución, concretamente en su capítulo IV, bajo el epígrafe “Régimen de Intervención y Tutela”:

El primer caso suponía el sometimiento del municipio a la administración de una Comisión Gestora, administración que tenía un carácter general, y que se producía cuando la gestión de los ayuntamientos y diputaciones resultaba gravemente dañosa para los intereses generales o para los de la respectiva entidad local:

“El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Gobernación y previa audiencia a las entidades interesadas e informe del Servicio de Inspección y Asesoramiento, podía decretar la disolución de ayuntamientos y diputaciones provinciales, cuando su gestión resultara gravemente dañosa para los intereses generales o para los de la respectiva entidad” (artículo 422,1).

Pues bien, precisamente para la administración del municipio o provincia cuyo ayuntamiento o diputación hayan sido disueltos y hasta la elección de la nueva corporación, el artículo 423 preveía el nombramiento gubernativo de esta comisión gestora, con carácter temporal (seis meses).

El segundo supuesto se recogía en la sección 2ª de este mismo capítulo y suponía el sometimiento del municipio a la administración de una Comisión Gestora de Tutela, en los casos de una actuación negligente por parte de la corporación en materia presupuestaria o por impago de deudas en las cuantías señaladas en la ley. Hay que resaltar que este tipo de sustitución era de carácter sectorial pues, solamente, estaba autorizado en relación a la actividad financiera local.

El último caso de sustitución, también de carácter sectorial, es el que se refiere al incumplimiento de las obligaciones sanitarias por parte de los municipios, bajo el epígrafe “Régimen de Tutela Sanitaria”. Así, el artículo 428 señalaba lo siguiente:

“Cuando los municipios desatiendan persistentemente sus obligaciones mínimas sanitarias, los Jefes de Sanidad Provinciales podrán proponer al Consejo Nacional de Sanidad que aquellos queden sometidos al Régimen de Tutela Sanitaria, en cuyo caso los Consejos Provinciales de Sanidad, asistidos por la Sección Provincial de Administración Local, señalarán y administrarán los fondos municipales que deban ser empleados en los servicios sanitarios locales”.

La implantación y cese de esta medida correspondía al Ministro de la Gobernación quien ostentaba las competencias en materia de sanidad.

Ley del Suelo de 1956.

Con esta ley se introduce el término “subrogación” en la legislación urbanística española, en el marco de la relaciones entre el Estado y la Administración Local. Llama la atención la utilización de este vocablo para designar una serie de situaciones que hasta esta esa fecha se denominaban con el término “sustitución”.

Otra novedad importante de esta ley, va a ser el reparto de competencias urbanísticas entre el Estado y las entidades locales, lo cual va a cambiar el marco competencial en el que se producirá el fenómeno subrogatorio. Así, en la Ley del Régimen Local de 24 de junio de 1955, la competencia sobre urbanismo se atribuía de forma exclusiva a los ayuntamientos; el artículo 101,2, en este sentido, afirmaba que *“la actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines: gestión urbanística en general, saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones, vías públicas urbanas y rurales...”*.

Sin embargo, ahora también se van atribuir a la Administración del Estado unas competencias directas propias sobre esta materia, dando lugar a un sistema de competencias concurrentes municipales-estatales. Este hecho se

debe, sin duda, a la ruptura de la idea tradicional de que el urbanismo era algo propio y exclusivo de los municipios, para pasar a considerarse como un problema que excede el ámbito municipal y que debe ser ordenado por instancias superiores, de carácter supramunicipal, que en este caso sería el Estado.

De esta manera, la subrogación se va a producir en este marco de competencias concurrentes que se dan, sobre todo, en relación con la aprobación de los planes y proyectos urbanísticos: la competencia para la aprobación inicial de dichos planes y proyectos correspondía a los ayuntamientos, mientras que la aprobación definitiva era competencia de los órganos estatales. Así, el artículo 5,4 establecía, con carácter general:

“Los órganos urbanísticos fomentarán la acción de las corporaciones locales, cooperarán al ejercicio de las competencias que les confiere la Ley de Régimen Local y se subrogarán en ellas cuando no las ejerzan adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades”.

Esta subrogación se concretaba en el artículo 206 el cual expresamente manifestaba que la misma se producirá por *“incumplimiento grave de las obligaciones que se deriven de esta Ley o del plan aprobado”*, a través del nombramiento de un Gerente que actuará temporalmente en sustitución del ayuntamiento o, también, transfiriendo las atribuciones necesarias a la Comisión Provincial de Urbanismo que las ejercerá a través de un órgano especial (una comisión especial creada en su seno).

Otro tipo de subrogación, era recogido en el artículo 26, en donde se preveía la sustitución por los órganos urbanísticos estatales (Dirección General de Urbanismo, Comisión Provincial de Urbanismo o Diputación, según los casos) cuando los planes provinciales y municipales no se formularan en los plazos que determinaba la propia Ley.

El último supuesto era el del artículo 165 en relación con el artículo 9,7 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, para el caso de que el ayuntamiento no resolviese una petición de licencia de construcción. En este caso el particular afectado podía acudir al correspondiente órgano estatal para que, por subrogación, resolviese definitivamente su petición.

A modo aclarativo, debemos señalar que, a nuestro juicio, la diferencia entre el primer supuesto de subrogación y los otros dos siguientes, radicaba en que en el primer caso había una subrogación de carácter extraordinario, ya que suponía la supresión temporal de todas las competencias urbanísticas del ayuntamiento (seguida del nombramiento de un órgano extraordinario para la administración de aquel); mientras que en los dos últimos supuestos nos encontramos ante una subrogación de tipo ordinario porque se refería, solamente, a una actividad local concreta y singular, es decir a una competencia determinada, por lo que las restantes competencias de los órganos ordinarios de la entidad local no sufrían alteración alguna.

Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, de 1964

En esta normativa había dos tipos diferenciados de subrogación: el primero, de carácter general e indefinido en el tiempo y el segundo para supuestos concretos y determinados.

El primer tipo se recogía en el artículo 83 para aquellos casos en los que el Ayuntamiento no hubiese establecido el Registro Municipal, transcurridos dos años desde la entrada en vigor de este reglamento o, cuando dicho registro no se llevase en la forma debida. La sustitución se acordaba por el Ministerio de la Vivienda y suponía que las facultades y funciones de gestión pasaban a los delegados provinciales del Ministerio de la Vivienda y, por otro lado, que las atribuciones que el reglamento otorgaba a las corporaciones locales se ejercían por las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

Ley del Suelo de 1976 (Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril)

Esta norma que surge como consecuencia de la reforma de la Ley del Suelo de 1975 (la cual autorizó el mencionado Texto Refundido) se va a caracterizar, entre otras cosas, por continuar con la tendencia, ya recogida en la ley anterior, de establecer un reparto de competencias, en materia urbanística, entre el Estado y las entidades locales: la formulación y aprobación provisional en los planes y proyectos urbanísticos municipales correspondería a las corporaciones locales y la aprobación definitiva a los órganos estatales. Sin embargo, hace una excepción en relación con los Estudios de Detalle, donde la competencia para la aprobación provisional y definitiva de los mismos se atribuye en forma exclusiva a los ayuntamientos.

Otra característica de esta Ley era el reconocimiento, de una manera más contundente que en la legislación anterior, de la posibilidad de subrogación de los órganos estatales en materias de competencia municipal. Nos estamos refiriendo, fundamentalmente, al planeamiento urbanístico y a la protección de la legalidad urbanística. Respecto al primero, hay que señalar que, cuando se daban las circunstancias previstas en los artículos 5, 34, 217 y 218 (notoria negligencia en el cumplimiento de los plazos para la formulación de los planes), el órgano estatal competente para otorgar la aprobación definitiva era el encargado de subrogarse en la fase de redacción y aprobación provisional del plan. De esta manera, la subrogación tenía como misión principal garantizar el comienzo o la continuación del procedimiento para la aprobación de los planes municipales de urbanismo⁸³.

⁸³ Artículo 217:1 “Las diputaciones y cabildos insulares, además de su competencia para la formación y ejecución de los planes directores territoriales de coordinación, cooperarán con los ayuntamientos en la formación, efectividad y ejecución de los planes municipales e intermunicipales.

2 Cuando los ayuntamientos mostraren notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, las podrán asumir las diputaciones provinciales y, en su caso, los cabildos insulares, previas autorización del Ministerio de la Gobernación”

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto, podemos citar textualmente el artículo 218:

“Si algún ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones que se derivan de esta Ley o del planeamiento urbanístico vigente o actuara, en general, con notoria negligencia, el Ministro de la Gobernación a propuesta del de la Vivienda, podrá designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la corporación municipal a la Comisión Provincial de Urbanismo, que las ejercerá mediante una comisión especial destacada en su seno y en la que tendrá representación el ayuntamiento”⁸⁴.

Otro ejemplo que viene al caso, era recogido en el artículo 33,1 y referido a la sustitución en la competencia de formación y aprobación inicial de los planes municipales de urbanismo:

“En el caso de que los planes municipales no se formularen dentro de los plazos que señalan los artículos 36 y 37, el Ministerio de la Vivienda podrá disponer que se redacten por la Dirección General de Urbanismo, por la Comisión Provincial de Urbanismo o por la Diputación. Asimismo, la Comisión Provincial de Urbanismo, podrá acordar que se redacten por la propia Comisión o por la Diputación Provincial”.

Merece la pena señalar que en esta norma se recoge un supuesto de subrogación motivado por la inactividad municipal en la redacción del plan. Sin embargo, en este caso, la sustitución no se producía de forma automática, sino que era necesario que el órgano competente (Ministerio de la Vivienda, Comisión Provincial de Urbanismo) dictara un acto formal en el que se establecía la necesidad de la subrogación (con lo que desaparece una de las

⁸⁴ Héctor Nagore, al estudiar esta norma, señalaba acertadamente que se trataba de una sustitución de carácter sancionador a la corporación local que no ejercía sus competencias en el momento oportuno en la forma señalada por la ley. Competencias que se referían, básicamente, a la aprobación inicial y provisional del plan urbanístico municipal. Ver Nagore, Héctor, “Algunas reflexiones sobre la subrogación de los órganos estatales”, *R.V.A.P.*, nº 6, 1983, pp. 121 y ss.

diferencias que existían con la figura de la avocación). Por otra parte, al menos en teoría, esta sustitución no tenía carácter absoluto ya que a la hora de que la Comisión Provincial de Urbanismo redactase o aprobase el plan, había una representación del ayuntamiento afectado.

El tema de la actuación sustitutoria con finalidad protectora de la legalidad urbanística se recogía en el artículo 184 del Texto Refundido. Esta norma atribuía al ayuntamiento el deber de acordar la demolición de las obras ejecutadas “*sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas*”, una vez transcurrido el plazo de dos meses que se le concedía al interesado para intentar la legalización de lo construido, sin éxito. Pero, si el ayuntamiento no cumplía con este deber (es decir “no actuaba”), se facultaba indistintamente al Alcalde o a Gobernador Civil, para ordenar la demolición de lo construido ilegalmente. En definitiva, es este un supuesto de subrogación que venía motivado por “una omisión, por parte del ayuntamiento, de un deber impuesto por la Ley”.

Este Texto Refundido fue desarrollado por tres reglamentos, promulgados poco tiempo antes de la aprobación de la vigente Constitución. Esto reglamentos eran:

Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 215//1978, 23 de junio.

Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, 25 de agosto.

Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, 23 de junio.

3. Especial referencia a la vigente etapa constitucional

3. a.-Primeras medidas

La Constitución de 27 diciembre de 1978, reconoce la autonomía de los municipios para la gestión sus respectivos intereses, así como la de las provincias y comunidades autónomas (artículo 137). Sin embargo, este hecho no significó una modificación inmediata del tema de las competencias municipales en materia de urbanismo. Así, a la entrada en vigor del texto constitucional, siguieron plenamente vigentes el Texto Refundido de 1976 y los Reglamentos de 1978 que le desarrollaban, así como la Ley de Régimen Local y sus reglamentos.

Sin embargo, esta situación empieza a cambiar con la promulgación del Decreto-Ley de 14 de marzo de 1980 y, sobre todo, con el Decreto-Ley 16/1981, 16 de octubre. En este último, se reforzaban las competencias municipales en materia de aprobación de planes y proyectos urbanísticos ya que, la regla general de aprobación definitiva de tales planes y proyectos por los órganos estatales, quedaba reducida a los Planes Generales Municipales, Normas Subsidiarias y Planes Parciales y Especiales en ciudades de menos de 50.000 habitantes o cuando no desarrollaran el Planeamiento General. En cambio, la competencia municipal se extendía a la aprobación definitiva de Planes Parciales y Especiales en ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia (que desarrollen el planeamiento general), Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y Proyectos de delimitación de polígonos y unidades de actuación.

En relación con el tema que nos ocupa, hay que destacar la aparición de la figura de la subrogación de la Comisión Provincial de Urbanismo en materias de competencia municipal, a modo de sanción por incumplimiento de los plazos fijados para las distintas fases aprobatorias de planes y proyectos urbanísticos. Esta subrogación que, si bien ya aparecía en la

Ley del Suelo, en estos momentos adquiere una mayor relevancia al producirse en materias que, en virtud del principio de autonomía local, son de competencia exclusiva de las corporaciones locales.

Así, el artículo 6 ampliaba las posibilidades de sustitución por parte de los órganos estatales en relación con la aprobación de los instrumentos de planeamiento, por el simple transcurso de los plazos establecidos:

“En la tramitación de los Planes Parciales y Especiales que desarrollen El Planeamiento General, Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y De limitación de polígonos o unidades de actuación, se aplicarán las siguientes reglas:

.....

4º En el supuesto de incumplimiento de los plazos previstos en los números 1 y 3 de este artículo, la Comisión Provincial de Urbanismo actuará por subrogación, cuando así se solicite por los interesados...”

Como vemos, en este caso la subrogación se produce, no por incumplimiento de la ley o por negligencia (como ocurría en el artículo 218 del Texto Refundido de 1976), sino por un mero incumplimiento de plazos. Pero, es que, además, este tipo de subrogación se producía de forma automática, mediante la interposición ante la Comisión Provincial de Urbanismo, de un recurso en el que tenía que demostrarse el incumplimiento por parte de la corporación, no siendo necesario, por lo tanto, que otro órgano administrativo (como sucedía en la Ley del Suelo de 1976) dictase un acto formal y expreso de modificación de la competencia. En este caso, era la propia Comisión Provincial de Urbanismo la que declaraba si se daban o no los requisitos necesarios para la sustitución. Como afirmaba Héctor Nagore, la competencia sustitutoria de la Comisión Provincial y Urbanismo “no es original, sino que proviene del incumplimiento de los plazos por parte del ayuntamiento,

constituyendo, en realidad, una sanción a la administración municipal, en aras de una mayor agilización de la gestión urbanística”⁸⁵.

3. b-Ley de Bases del Régimen Local de 1985

La Ley 7/1985, 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, supuso la plasmación en la legislación positiva local del principio de autonomía local, recogido en los artículos 137 y 140 de la Constitución. Así, además de señalar las competencias exclusivas de las entidades locales que constituyen el núcleo de su autonomía, también establece un sistema de competencias compartidas entre la Administración del Estado, la Autonómica y la Local, especialmente en materia urbanística.

Pero, sin duda, lo más importante en relación al estudio que estamos efectuando, es la ampliación del ámbito de la autonomía local, al determinar, con carácter general, la supresión de los controles administrativos de legalidad, por parte de la Comunidad Autónoma, contra los acuerdos de las entidades locales que aquella considere ilegales. Pero, al mismo tiempo y paradójicamente, se reconoce la subrogación intersubjetiva territorial con una amplitud desconocida hasta entonces en la legislación española positiva de carácter local.

Así, la sustitución se recoge, con carácter general, en el artículo 60 de la Ley de Bases, de la siguiente manera:

“Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley, de forma que tales incumplimientos afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas y cuya cobertura estuviese legal o presupuestaria mente garantizada, una u otra según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su incumplimiento, concediendo al efecto el plazo que fuese necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca

⁸⁵ Nagore Héctor, ibíd., p.131.

inferior a un mes, el incumplimiento persistiere, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local”.

Nótese, como se evita, en la redacción de dicho artículo, emplear el vocablo “subrogación” y en su lugar se utiliza el de “sustitución”, continuando, así, una larga tradición de la legislación local española, en la que el primer término (subrogación) solamente se emplea en la legislación de carácter urbanístico, mientras que el segundo término (sustitución) se reserva para la legislación de ámbito local.

3. c-Real Decreto Legislativo 1/1992, 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Esta Ley, basada en la Ley del Suelo de 1990, va a sustituir al Texto Refundido de 1976 y sus Reglamentos (al menos, en buena parte de su contenido). En la misma, se recogía por primera vez, de forma expresa, la subrogación de las comunidades autónomas en competencias de carácter local sobre materia urbanística. Esta sustitución se puede clasificar de la siguiente manera:

a) Subrogación en la formulación de los instrumentos del planeamiento general. Artículo 109:

“1º. Los planes generales municipales y normas subsidiarias de ámbito municipal o los instrumentos del planeamiento establecidos por la legislación autonómica, que los sustituyan, serán formulados por los ayuntamientos...

.....

5º. En el caso que el ayuntamiento no formule ningún instrumento de planeamiento general en el plazo señalado por el órgano autonómico competente, podrá éste disponer La formulación de que estime adecuado, acordando lo procedente en cuanto a la redacción. Los gastos de formulación serán sufragados por las respectivas entidades locales, salvo

circunstancias especiales y justificadas en expediente tramitado al efecto”.

b) Subrogación en la tramitación de los Planes Parciales y Especiales que desarrollen el Planeamiento General. Así, el artículo 121 disponía la actuación por subrogación del órgano competente de la administración autonómica, a petición de los interesados, cuando el ayuntamiento no cumpliera con los plazos previstos en las letras a) y b) del artículo 126, en la tramitación de Planes Parciales y Especiales que desarrollen determinaciones del Planeamiento General, así como el plazo de la apartado 2 del artículo 117, para los Proyectos de Urbanización y Estudios de Detalle.

c) Subrogación para la protección de la legalidad urbanística. En este sentido, el artículo 252 señalaba que en las actuaciones sin licencia u orden de ejecución, las medidas que se recogían en la sección 3ª del capítulo I del título VII, serían acordadas por el órgano competente, si requerido el ayuntamiento, a esos efectos, no las adoptará en el plazo de un mes, a contar desde la recepción del requerimiento.

El contenido de este Texto Refundido fue declarado, en su mayor parte, inconstitucional, por la sentencia del T.C. 61/1997, 20 de marzo, que arrebató al Estado buena parte de las competencias que ostentaba en materia urbanística, para cedérselas a las comunidades autónomas. Una de estas competencias que pasan a ser de plena titularidad autonómica será la de sustitución o subrogación que a partir de ese momento, la vamos a encontrar extensamente recogida en, prácticamente, todas las legislaciones urbanísticas que van a dictar las comunidades autónomas, en el ejercicio de las nuevas competencias asumidas en virtud de la sentencia mencionada.

De esta manera, desde el punto de vista de la evolución histórica de la legislación urbanística en nuestro país, podemos afirmar con rotundidad que esta sentencia del T.C. marca un hito histórico ya que, por primera vez, el

urbanismo deja de ser competencia exclusiva (o cuasi exclusiva) del Estado, para pasar a ser, en su mayor parte, competencia de otros entes territoriales de nivel inferior a aquél y de carácter “independiente”; utilizamos el término “independientes” en el sentido de que sus decisiones sobre esta materia no van a estar condicionadas por las decisiones de la Administración central. A esta Administración tan sólo le van a quedar unas competencias “residuales” que tienen que ver más con la protección de determinados derechos constitucionales (como el derecho de propiedad) que con la materia urbanística estrictamente considerada, aunque no podemos dejar de reconocer que indirectamente inciden en la misma.

Por todo ello, a partir de ahora un estudio global de la figura de la subrogación o sustitución en nuestro país, exigirá necesariamente el examen de las distintas legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas, como consecuencia del fraccionamiento producido en su regulación legal, al no existir una norma general de ámbito estatal que regule uniformemente esta materia. Sin embargo, conviene advertir la existencia de una gran similitud a la hora de regular aquella en las distintas legislaciones autonómicas, porque todas ellas toman como base y fundamento de dicha regulación, el artículo 60 de la L.B.R.L.

Por último, para concluir este análisis histórico, señalar que en cumplimiento con lo dispuesto en la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional, el Estado promulgó la Ley 6/1998, de 13 de abril del Régimen del Suelo y Valoraciones, donde se recogieron las escasas competencias que le quedaron, especialmente en materia de clasificación del suelo. Posteriormente esta Ley fue derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. En cualquier caso estas dos últimas normas mencionadas no tuvieron incidencia alguna en el tema que nos ocupa.

Después de haber examinado el concepto y la naturaleza jurídica de la subrogación, su diferenciación con otras figuras afines, así como su evolución histórica desde su aparición en el Derecho romano hasta nuestros días, ahora nos toca proceder a su estudio en la etapa histórica presente, caracterizada por la promulgación de la Constitución de 1978, en la cual se recogen los principios básicos que van a regular las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas.

Por ello, en el capítulo siguiente vamos a analizar la figura subrogatoria desde la perspectiva de su encuadramiento y función en el marco jurídico creado por las conexiones que se establecen entre dichos principios constitucionales.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS RELACIONES INTERSUBJETIVAS

La subrogación, como técnica jurídica, tiene su aplicación máxima en el campo de las relaciones intersubjetivas territoriales que surgen en el Estado español a partir de la promulgación de la Constitución de 1978. Este tipo de relaciones se basan y fundamentan, como no podía ser de otra manera, en una serie de principios que se encuentran recogidos en el propio texto constitucional y que, por su influencia en el tema que nos ocupa, creemos conveniente dedicarles un capítulo propio para analizarlos con cierto grado de profundidad.

A la hora de estudiar estos principios constitucionales, hemos considerado que los podíamos dividir en dos grandes grupos bien diferenciados: el primer grupo se constituiría en base a la naturaleza jurídica de los mismos y el segundo, atendiendo al papel que cumplen dentro de las relaciones interadministrativas territoriales. Y así, podemos distinguir entre los que hemos denominado "principios sustantivos" y los "principios instrumentales". Los primeros tendrían un carácter más bien teórico y básico en la regulación de estas relaciones intersubjetivas, mientras que los segundos tendrían como misión garantizar la aplicación de los principios sustantivos en el campo de las relaciones jurídico positivas que se dan entre las diferentes administraciones públicas territoriales.

I. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS

A.-UNIDAD DEL ESTADO

Desde el punto de vista de la teoría política el concepto de "Estado" nos viene dado como la expresión de la organización institucionalizada del poder público de la comunidad política dotada de un poder soberano (es decir, de la Comunidad Nacional). Desde otro punto de vista, en este caso administrativo y territorial, el "Estado" sería el conjunto de poderes públicos reconocidos en la comunidad política soberana, aunque no se correspondan con su organización específica; este es el concepto que recoge el artículo 137 de la Constitución, refiriéndose a las comunidades autónomas, provincias y municipios.

Pues bien, el principio de unidad del Estado español que recoge el artículo 2 del texto constitucional, supone que todos los poderes públicos, incluyendo las entidades territoriales del artículo 137, en sí mismos y en su fundamento (los poderes del Estado) o al menos, para ser reconocidos como tales (el resto de los poderes públicos), derivan de un único poder soberano que reside en el pueblo español (como afirma el artículo 1.2 de la CE), es decir en la nación española y que, por lo tanto, por mucha autonomía que se conceda a otros entes públicos territoriales, como más tarde veremos, estos tienen el deber de actuar de tal manera que se respete a ese poder soberano último del que derivan sus poderes y autonomía:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las Nacionalidades y Regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

Esto significa que el Estado español tiene un carácter unitario, y no federal, por lo que existe una sola fuente de poder soberano del que emanan no solamente los poderes del Estado, en sentido estricto, sino también "todos los

Poderes públicos que la Constitución establece, reconoce o prevé, habilitando los procedimientos correspondientes para implantarlos desde el Estado"⁸⁶.

Este principio de unidad del Estado, tiene las siguientes consecuencias:

El interés general no puede verse perjudicado por la actuación de los Entes territoriales autónomos en la prosecución de sus respectivos intereses⁸⁷. Dado que la organización territorial de un Estado se articula sobre diversos escalones, la norma que vincula la actuación de los poderes públicos en sus diversos grados se basa, no solamente en la distribución de competencias entre aquellos, sino también en la gradación jerárquica de los mismos. Esto supone que la actuación de los entes locales debe respetar los intereses de las comunidades autónomas en donde se encuentran y que la actividad de las comunidades autónomas no puede contrariar los intereses generales representados por el Estado.

Esto es así, porque corresponde, principalmente, al Estado la defensa de interés general. Esta defensa se consigue mediante el establecimiento por parte de aquél de las bases normativas que regulan el juego de los diferentes intereses territoriales dentro del mismo, es decir la articulación del ordenamiento jurídico general, y además, mediante el establecimiento de los medios que van a garantizar la efectividad de esas bases normativas: Poder Judicial y Jurisdicción Constitucional.

Por último, esta garantía del interés general hace necesario que el Estado ejerza controles sobre la actuación de los diversos entes territoriales⁸⁸. Este control se puede llevar a cabo a través del Estado-Administración, o por el

⁸⁶ Martínez López-Muñiz, José Luis, *Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias*, ed. Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo 1982, p. 99.

⁸⁷ Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., p.267.

⁸⁸ Morell Ocaña, L., *Derecho de la organización administrativa*, Universidad Complutense, Madrid 1988, pp. 180 y ss.

Estado-juez o, en fin, por el propio Estado-legislador. Sin embargo, después del reconocimiento constitucional del principio de autonomía, el control prevalente sería el que llevaba cabo el Estado-juez, seguido por el del Estado-legislador (aunque muchas veces este control es producto de un acuerdo previo entre el Estado y los entes territoriales superiores) y, por último y menos frecuente, el control del Estado revistiendo el carácter de Administración central.

B.- AUTONOMÍA

Desde un punto de vista conceptual, la noción de "autonomía" supone un aspecto normativo que, como ya en su día, señaló Santi Romano⁸⁹, se refiere a la voluntad del ente dotado de autonomía de darse un ordenamiento jurídico propio, pero que se inserta en otro ordenamiento jurídico originario que sería el ordenamiento estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal. Con ello, se está aludiendo a la idea de la gestión de determinados asuntos públicos bajo la propia responsabilidad del "ente autónomo".

En este sentido, podemos afirmar que este principio supone una autolimitación por parte del estado unitario, reconociendo y garantizando una limitada autonomía a ciertas colectividades territoriales reconocidas en la Comunidad Nacional y que son recogidas por la Constitución: Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios. La vigente Constitución reconoce la autonomía de los entes públicos territoriales en su Título VIII, concretamente en los artículos 137:

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Y 140, 1º:

⁸⁹ Santi Romano, *Corso di Diritto Amministrativo*, I, Cedam, Padova, 1930.

"La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena."

A lo que habría que añadir los contenidos de los artículos 133,2, en donde se hace referencia a la potestad tributaria de los entes locales y 132,1 donde encontramos la regulación de algunos de sus bienes (concretamente los denominados "bienes comunales").

Sin embargo, el texto constitucional no define ni desarrolla el concepto de "autonomía" ya que este privilegio se reserva, solamente, a unos entes territoriales de nueva creación (las Comunidades Autónomas). De esta manera se deja al legislador ordinario y a la jurisprudencia la tarea de delimitar sus líneas básicas, así como la de dotarla de un contenido material propio.

La autonomía en el ámbito territorial supone la atribución a los entes territoriales de unas competencias, denominadas "propias", por el legislador ordinario para ser ejercidas bajo su propia responsabilidad. Esta atribución tiene por objeto dotar de títulos competenciales a su autonomía, es decir, darle un contenido material que permita a aquellos hacer frente a la gestión de sus "respectivos intereses" (como afirma el ya referido artículo 137CE).

De una manera breve y concisa podemos caracterizar al principio de autonomía de la siguiente forma:

Existencia de una atribución de competencias a los entes territoriales, por el legislador ordinario, cumpliendo, de esta manera, un mandato constitucional. Esto quiere decir que dicha atribución tiene un carácter obligatorio.

Estas competencias se atribuyen con el carácter de "propias". De esta naturaleza deriva del hecho de que de los entes territoriales necesitan de aquellas para atender a sus intereses particulares, es decir aquellos intereses que por afectar de un modo predominante a las colectividades humanas encuadradas en dichas entidades, justifican que se les dote de los medios jurídicos necesarios para llevar a cabo esa labor.

Y, por último, dichas competencias se ejercerán bajo la exclusiva responsabilidad de los órganos de gobierno de los entes autónomos y, en principio, dicho ejercicio sólo estará sometido al control judicial.

Ahora bien, no debemos olvidar que el principio de autonomía territorial se integra en un ordenamiento superior, cual es el ordenamiento general del Estado, en virtud de la Constitución; se trata, pues, de un ordenamiento jurídico derivado, porque no participa de la soberanía originaria que corresponde exclusivamente al pueblo español en su totalidad, es decir a una comunidad superior y más amplia de cuyo reconocimiento depende participando, por lo tanto, de la soberanía constituida.

Por todo ello, "la autonomía" se refiere siempre a un poder limitado, ya que cada organización territorial dotada de esa autonomía es una parte integrante del todo. Esto explica la razón de que el principio de autonomía en ningún caso pueda oponerse al principio de "unidad", sino que es dentro de esa unidad donde alcanza su verdadero sentido (como afirma el artículo 2CE).

A la vista del artículo 137 CE⁹⁰ y del reconocimiento que en el mismo se hace de la autonomía de los entes locales y de las comunidades autónomas, cabe preguntarse si ambos tipos de autonomía son equivalentes o, por el contrario, existen diferencias importantes entre ellos. La respuesta es

⁹⁰ Esta idea ya fue recogida por el TC en su sentencia de 2 de febrero de 1981 y reiterada, posteriormente, en otra sentencia de 27 del 2 de 1987: "El poder limitado, propio de la autonomía, no es oponible al principio de unidad estatal"

clara y contundente: Existe una nítida diferenciación entre ambas “autonomías” que se basa en los siguientes puntos:

1. Superior rango constitucional de la autonomía de las comunidades autónomas. Para entender esta afirmación, hay que partir del contenido del artículo 2 CE:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las Nacionalidades y Regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

Con ello se nos está indicando que la autonomía de las comunidades autónomas goza de un reconocimiento constitucional superior, respecto a la local, porque forma parte del articulado esencial de la Constitución para cuya reforma se requiere seguir el procedimiento especial del artículo 168. En cambio, la autonomía local se encuentra recogida en la parte "no esencial" o "blanda" de la norma constitucional, por lo que su reforma se realizará por el procedimiento ordinario del artículo 167.

2. Carácter paccionado de los Estatutos de Autonomía. Efectivamente los estatutos de las comunidades autónomas, tienen un cierto carácter de pacto entre la Comunidad Autónoma y las Cortes tanto en la elaboración, modificación, reforma o incluso supresión. Es decir, que los estatutos autonómicos no pueden ser alterados unilateralmente por el Estado, y que las competencias que son asignadas a las comunidades autónomas por vía estatutaria tampoco pueden ser retiradas unilateralmente por aquél.

En cambio, la situación es radicalmente diferente en relación a las competencias de las administraciones locales, las cuales están sujetas, siempre,

a la disponibilidad del Poder legislativo que las asigna, ya sea el de Estado, o, lo más normal, el de la Comunidad Autónoma en donde radican⁹¹.

3. Diferente categoría jurídica de la norma que otorga o reconoce la autonomía. La autonomía de las comunidades autónomas viene enmarcada (materias y funciones) en el propio texto constitucional, para definirse y concretarse, posteriormente, en los respectivos "Estatutos de Autonomía" (normas especialmente rígidas por ser aprobadas a través de leyes orgánicas). La autonomía local, por el contrario, se define por una ley ordinaria (estatal o autonómica), sin la rigidez propia del Estatuto de Autonomía, lo cual hace que se vea sometida más fácilmente a la evolución y al cambio.

4. Potestad Legislativa. Nos estamos refiriendo al hecho de que las comunidades autónomas tienen capacidad para dictar actos con valor de ley y eficacia de ley formal, mientras que los entes locales sólo pueden dictar "los actos propios de las administraciones públicas" (normativos o no). De esta manera se puede afirmar que, aunque los entes locales tienen capacidad para tomar decisiones con fuerza "infralegal" (actos y reglamentos), siempre tienen que operar en el marco de la ley establecida por los ordenamientos jurídicos superiores, ya sea el del Estado o el de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, podemos concluir afirmando que la autonomía local, tiene un carácter predominantemente administrativo, por lo que no puede parangonarse con "la autonomía política" de las comunidades autónomas⁹², entendida como la capacidad de dictar normas con el rango de leyes formales. En este sentido, un autor italiano, Giannini, había señalado acertadamente, en relación con la autonomía de los entes locales, que la misma se debe

⁹¹ Martínez López-Muñiz, José Luis, "Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas Uniprovinciales", *REVL* 209, enero-marzo 1981, pp. 67-69.

⁹² Parejo Alfonso, L., "La autonomía local en la constitución", en *Tratado de Derecho Administrativo Local*, I, Civitas, Madrid.1988.

caracterizar como una potestad de orientación político-administrativa y no como un poder político en sentido estricto⁹³.

5. Derecho de cooperación con el Estado por parte de las comunidades autónomas. La Constitución otorga a las comunidades autónomas, potestades de participación en órganos o en funciones del Estado que no admite para las administraciones locales. Así, el artículo 87 reconoce a las comunidades autónomas la potestad de iniciativa legislativa respecto a la legislación estatal:

"2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa".

Además, el artículo 131.2, establece, al referirse a los proyectos de planificación del Gobierno, que los mismos deberán ser elaborados de acuerdo con las previsiones suministradas por las comunidades autónomas.

Por último, y en materia judicial, el artículo 152.1 recoge la participación de las comunidades autónomas en "la organización de demarcaciones judiciales", de acuerdo con lo que dispongan los Estatutos y de conformidad con lo previsto que en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

1. Especial referencia al principio de autonomía local

Empezaremos por mencionar la definición que de "autonomía local" recoge la Carta Europea de la Autonomía Local en su artículo 3º-1:

"Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y

⁹³ Giannini, M.S., *Diritto Amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1970, p.288.

gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Dentro del Derecho Positivo nos encontramos con que el artículo 2 de la L.B.R.L. la define como *"el derecho de los Municipios, Provincias y las Islas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local..."*.

A lo que habría que añadir lo dispuesto en el artículo 137 CE anteriormente citado: *"El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"⁹⁴*.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 193/1987, de 9 de diciembre (F.J.Nº4) nos ofrece un concepto de autonomía local desde un punto de vista más político que jurídico, al señalar que *"la autonomía local consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política..."*

Pero, sin duda, fue la concepción de esta autonomía como "garantía institucional", una de las principales aportaciones del Alto Tribunal a la hora de perfilar dicho concepto. Así, en una resolución clave como fue la sentencia 32/1981, de 28 de julio, se establece lo siguiente:

⁹⁴ Para Luis Ortega por "intereses de los entes locales" habría que entender, desde una interpretación sistemática de nuestro Ordenamiento constitucional local, los intereses locales "por naturaleza". Ortega, Luis, "La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento local español", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 259, 1993, pp. 457-498.

En contra de esta tesis: Carro Fernández-Valmayor, J.L. "Una nueva reflexión sobre la Autonomía Municipal", *Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santander, 2 de febrero de 2007, Aranzadi, 2007, pp.23-24.

"El orden jurídico establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones a las que considera componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables de orden constitucional y las Normaciones que las protegen son, sin duda, Normaciones organizativas, pero, a diferencia de lo que sucede en las Instituciones Supremas del Estado cuya regulación orgánica se hace en el propio Texto Constitucional, en estas la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario, al que no se le fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la Institución que la Constitución garantiza".

Esta tesis ha sido mantenida, en sus elementos fundamentales, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta nuestros días. Así podemos encontrarla reflejada en sentencias recientes como la STC 252/2005, de 11 de octubre del 2005 y la 240/2006 de 20 de julio 2006.

Como afirma Parejo Alfonso, quien fue el introductor de esta teoría en España, tomándola del Derecho alemán, los puntos básicos de la misma son los siguientes⁹⁵:

La autonomía local forma parte de las instituciones a las que la Constitución asegura su existencia por ser "componentes esenciales y cuya preservación es indispensable para asegurar los principios constitucionales".

Su existencia se va a garantizar estableciendo en ellas un "núcleo o reducto indisponible para el legislador". Este núcleo esencial vendría definido negativamente como "aquel que se violaría cuando la institución se limitará de tal manera que se le privara, prácticamente, de sus posibilidades de existencia real como institución, para convertirse en un simple nombre, pero sin relevancia social".

⁹⁵ Parejo Alfonso, L., *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, IEAL, Madrid 1981.

-Estas instituciones no formarían parte de las instituciones supremas del Estado, lo que explicaría que su regulación orgánica, a diferencia de estas últimas, no se haga en el propio texto constitucional, sino que esta misión se deja en manos del legislador ordinario, es decir que se realizaría mediante una ley ordinaria.

Por último, este legislador ordinario tiene la obligación o el deber constitucional de proceder a la configuración concreta de estas instituciones, sin más límite que el de respetar su núcleo esencial o indisponible, lo que supone la atribución a los entes locales de competencias administrativas en materias o sectores que tengan incidencia en su autonomía.

En definitiva, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional y local, podemos definir la autonomía local como aquella autonomía territorial que la Constitución reconoce a los entes territoriales locales, mediante la atribución a los mismos, por el legislador ordinario, de competencias propias que ejercerán bajo su exclusiva responsabilidad y sometidas al control judicial, para gestionar aquellos asuntos que afecten a los intereses de las comunidades vecinales encuadradas en sus territorios.

C.-IGUALDAD

Está recogido en el artículo 1.1 CE:

"España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

La igualdad como principio constitucional está muy vinculado al principio de unidad, hasta tal punto que la igualdad, entendida como igualdad jurídica es esencial para la consecución de la unidad nacional ya que esta

igualdad se basa en el conocimiento y atribución de derechos y libertades, deberes y cargas sin discriminación alguna. En el propio texto constitucional encontramos otras disposiciones que son la aplicación y la consecuencia de lo dispuesto en el artículo 1. Así, y en relación con la problemática de las relaciones interterritoriales dentro del Estado, el artículo 138.2 dispone:

"Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales".

Y el artículo 139.1 afirma con toda rotundidad que:

"Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado".

Ahora bien, esta "igualdad jurídica" no tiene un carácter absoluto, totalmente uniforme, sino que por el contrario se trata de una igualdad jurídica "básica" que admite variaciones, pero siempre que tengan un carácter accidental y no esencial. Porque el principio de igualdad unido al principio de unidad es fundamental para garantizar los derechos y libertades constitucionales de los españoles. De ahí, que el artículo 149.1 reserve al Estado

*"La competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales"*⁹⁶.

D.- SOLIDARIDAD.

Se encuentra, también, recogido en el artículo 2 CE y no por casualidad sino, porque sirve, junto con el principio de unidad, de contrapeso al principio de autonomía. Ahora bien, ¿cómo debemos interpretar este principio en su aplicación práctica?. La respuesta la hallamos en el artículo 138.1 en relación con las autonomías territoriales del Estado:

⁹⁶ Martínez López-Muñiz, José Luis, "Poderes de ordenación económica...", cit., pp. 99-100.

"El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular".

Desde un punto de vista económico, este principio de solidaridad se concreta en los artículos 156.1:

"Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

Y 158. 2:

"Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso".

El principio de solidaridad al que nos estamos refiriendo supone un compromiso colectivo de hacer frente a los deberes y cargas en la consecución de un objetivo fundamental: la promoción y garantía de las libertades y derechos y demás bienes sociales que el Ordenamiento Jurídico y los Poderes públicos que los establecen, los aplican, y protegen, tienen por objeto y fin⁹⁷.

E. EFICACIA.

La eficacia como elemento fundamental de rango constitucional en el funcionamiento de la Administración Pública aparece en diversos preceptos de la Constitución. Quizás el más claro de todos ellos, por cuanto que se refiere

⁹⁷ Martínez López-Muñiz, José Luis, *ibíd.*, p. 101.

directamente al funcionamiento de la Administración Pública general, sea el artículo 103.1: *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales de acuerdo con los principios... eficacia..."*.

Pero es que, además, a lo largo del texto constitucional nos encontramos con otros ejemplos, aunque no tan directamente vinculados a la organización administrativa, de los que vamos a mencionar los más importantes: El artículo 9. 2 se refiere al deber que tienen los poderes públicos de conseguir que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en los que estos se integran, sean reales y efectivas. El artículo 24. 1 al referirse al contenido del derecho fundamental a la tutela judicial lo hace en términos de tutela judicial "efectiva". El artículo 31.2 al establecer los criterios básicos que deben regir en la programación y ejecución del gasto público, señala los de eficiencia y economía. El artículo 51 cuando manifiesta la responsabilidad del poder público de proteger, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los intereses económicos de los consumidores. Además, el artículo 138.1, ya mencionado, que atribuye al Estado la misión de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en artículo 2.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por "eficacia o eficiencia" aplicada al funcionamiento de la Administración Pública?

El término de "eficacia" proviene de la empresa privada y posteriormente fue recogido por la llamada "Ciencia de la Administración" y en términos generales, solía aludir "a la efectiva consecución de objetivos prefijados, mediante el empleo de gastos mínimos", aunque, posteriormente se utilizó el término de "óptimo" al referirse a nivel de estos gastos. Por el contrario, "la eficiencia" es una subespecie de la eficacia que, en función de la relación medios-objetivos, determina el grado óptimo de ésta⁹⁸.

⁹⁸ Parejo Alfonso, L., "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública" *D.A.*, Nº 218-219, abril-septiembre 1989, p.19.

Concretamente para la Ciencia de la Administración la eficacia o eficiencia consistía en el grado de efectividad de la gestión técnico-racional o de la capacidad de prestación, medido por la relación tiempo-coste-beneficio; en el entendido de que todo incremento de dicho grado de efectividad debe suponer o bien, permaneciendo constante los medios, el mayor aumento de los beneficios en el menor tiempo posible o bien, permaneciendo constante los beneficios, la mayor reducción de costes en el menor tiempo posible⁹⁹.

Aunque este principio se puede analizar desde varios puntos de vista: jurídico, económico, organizativo... el que más nos interesa, evidentemente, es el jurídico. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo ha caracterizado de la siguiente manera:

-Consagra un bien o interés jurídico integrado en el orden constitucional material de valores o principios, y dentro de esta integración su función sería la de asegurar el cumplimiento o realización de los valores de dicho orden constitucional. Así, la STC 178/1989, de 2 de noviembre, en su FJ 3º manifiesta lo siguiente:

"Si la Constitución proclama expresamente en su artículo 1. 1, que España se constituye en un Estado social y democrático y de Derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas Administraciones públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente".

Se traduce, en cualquier forma, en un deber jurídico a cargo de la Administración pública, es decir de todas y cada una de las administraciones públicas. En este sentido, la sentencia anteriormente citada, señalaba que dicho

⁹⁹ N. Achterberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ed. C.F. Müller, Heidelberg, 1982, pp.282-283, recogido en Parejo Alfonso "La eficacia como principio jurídico...", cit., p.51.

principio de eficacia "*es, además, un mandato para la Administración, en la medida en que esta ha de actuar de acuerdo con él (artículo 103.1CE)*".

Por último, se señala que su contenido comprende los siguientes aspectos:

La organización de la Administración, incluida, la de sus medios personales, es decir, el Estatuto de los empleados públicos (como señalaba la sentencia anteriormente mencionada).

El régimen jurídico determinante del estatuto general de la acción de la Administración en cuanto poder público, es decir en relación a las potestades generales de la misma atribuidas. Así, la STC 22/1984, 17 de febrero, en su FJ4º, al referirse a los medios e instrumentos en los que el legislador puede concretar el principio de eficacia, expresaba que

"... no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración pública con arreglo a la artículo 103 de la Constitución y por ende puede ser ejercida por las autoridades municipales, pues, aun cuando el artículo 140 de la Constitución establece la autonomía de los Municipios, la Administración municipal es una Administración pública en el sentido del antes referido artículo 103...".

Desde un punto de vista puramente doctrinal, hay que destacar que, un autor como Parejo Alfonso¹⁰⁰, al interpretar el artículo 103.1CE, deduce las siguientes características:

-Este principio de eficacia supone la formalización de un valor o bien jurídicamente protegido que consiste en la realización efectiva de los

¹⁰⁰ Parejo Alfonso, *ibid.*, pp. 51-65.

intereses generales, es decir de los servicios públicos en general, tal y como son encomendados al poder público administrativo por el ordenamiento jurídico

En esta norma nos encontramos con que, implícitamente, se encuentran contenidas dos condiciones: la de la correcta predeterminación de los fines a realizar (los intereses generales) y la de la articulación organizativa y dotación de medios del sujeto responsable de la verificación de la situación, es decir el eficaz servicio de los intereses generales.

El principio de eficacia se predica, respecto de la actuación administrativa, por lo que su consagración contiene el deber jurídico del cumplimiento de la actividad requerida.

Por otra parte, si nos centramos en la organización administrativa, la eficacia supone la optimización de la relación medios-fines, la racionalización de la gestión, exigencia que hace referencia a las vías que se pueden utilizar para la realización de la optimización anteriormente señalada. Más concretamente, supone la adecuación de la acción administrativa al tiempo, al lugar y a las circunstancias, así como la posibilidad de realización o ejecutabilidad de la acción administrativa.

Por último, desde una perspectiva estrictamente económica, la eficacia vendría a ser la pura optimización de la relación medio-objetivo. Esto quiere decir que, en principio, la Administración pública, en la prestación de servicios públicos, se regiría por la regla de lograr, con el mínimo de medios, el máximo beneficio o utilidad prestacional.

Pero, aún en este caso, la actuación administrativa no se puede juzgar por la misma lógica que la actuación económica privada, porque, por ejemplo, la obtención de medios o recursos por parte de la Administración pública se base en subvenciones o en transferencias de dinero público, o porque los objetivos de ésta no sean traducibles a medida económica. No olvidemos

que la eficacia en la actuación de la Administración pública, no solamente, se mide por la optimización de medios-fines, sino que dado que su misión primordial es la satisfacción del interés general o público, existen unos criterios específicos de valoración y medida, propios de la cultura del sector público.

A modo de conclusión, no podemos dejar de señalar que el principio eficacia proclamado en el artículo 103.1CE no tiene un carácter absoluto, sino, más bien, un carácter relativo, dependiendo del monumento histórico en el que la comunidad jurídica determine la efectiva satisfacción del interés general, entendido como una síntesis de los concretos intereses, valores o bienes cuya protección, en ese momento histórico, se haya encomendado al poder público administrativo.

F.-LEGALIDAD.

Este principio se refiere, más que a relaciones entre entes territoriales autónomos, a la capacidad normativa y ámbito de libre decisión que lleva implícito el reconocimiento de la autonomía de las comunidades autónomas. Esta capacidad normativa puede alterar el estatuto jurídico de los ciudadanos españoles que habitan en los diferentes territorios del Estado, dando lugar a una disparidad de regímenes jurídicos en el mismo. Pero, esta posibilidad se encuentra limitada y corregida por el principio mencionado en su doble vertiente de:

1º) Principio de igualdad de trato a todos los ciudadanos por parte de las distintas comunidades autónomas. Esto supone que dichos entes no podrán dictar normas cuyo contenido sea diverso según se refieran a sus propios ciudadanos o a los de otras comunidades autónomas, ni aplicarlas con criterios diferentes según la ciudadanía de unos u otros. Este principio viene recogido en el artículo 139,1CE que establece: "*todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*".

2º) Principio de homogeneidad básica del régimen de los derechos y deberes fundamentales. Con esto se hace referencia al hecho de que los diferentes entes territoriales autónomos del Estado deben regular las situaciones jurídicas más relevantes guardando un nivel mínimo de coincidencia y homogeneidad en todo el territorio del Estado (al menos en sus aspectos básicos). Este objetivo se consigue mediante la atribución, por la propia Constitución, al Estado de la competencia exclusiva para regular las relaciones jurídicas que integran las grandes ramas del Derecho (artículo 149,1 aps.6, 7, 8 y 18) y "*las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*" (artículo 149.1.1º).

Desde un punto de vista estrictamente administrativo, la vinculación de la actividad administrativa al principio de legalidad se expresa en el artículo 103,1CE conforme al cual de la Administración debe actuar "*con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho* ", es decir el sometimiento al Ordenamiento Jurídico o al "bloque de legalidad", entendiéndose en este caso "toda norma de origen parlamentario y administrativo" (no solamente las normas con rango de ley formal)¹⁰¹.

Este principio constitucional fue plasmado en diversas leyes positivas reguladoras de la actividad y organización administrativas. Así, y copiando, casi literalmente, la redacción del artículo anteriormente mencionado, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 3.1 establece que:

"Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de..., con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho".

¹⁰¹ Parada, Ramón, *Derecho Administrativo*, I, 7ª, Marcial Pons, Madrid, 1995.

En relación con la Administración del Estado, la Ley 6/1997, de 14 de abril, Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en su artículo 3, al referirse a los principios de organización y funcionamiento, señala que "*La Administración General del Estado se organiza y actúa con pleno respeto al principio de legalidad...*"

La vinculación de la Administración pública a la Ley y al Derecho, puede ser positiva o negativa aunque, la mayor parte de la doctrina coincide en lo siguiente: cuando la actividad administrativa vaya a ampliar los derechos y esfera de actuación de los particulares (como ocurre con la actividad de fomento y con la de servicio público) no parece justificado una vinculación positiva a la ley, por el contrario esta vinculación positiva es esencial cuando la actuación administrativa limite las libertades y derechos de los ciudadanos; por eso, en este último caso el artículo 53 CE establece que "*sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades*".

Centrándonos en el principio de autonomía de las entidades territoriales, la regla es clara: toda actuación de los entes superiores que limite o interfiera en la autonomía de los entes inferiores (por autonomía nos estamos refiriendo a las competencias "propias") requiere la autorización previa de una ley, es decir que en este supuesto nos encontramos ante una vinculación positiva de la actuación administrativa al principio de legalidad, y cuya finalidad es en garantizar el mantenimiento del principio de autonomía local.

Como ejemplo de lo afirmado anteriormente, podemos citar a la Carta Europea de Autonomía Local, en cuyo artículo 4,4 se establece:

"Las competencias encomendadas a las autoridades locales deben ser, normalmente, plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central ni regional, más que dentro del ámbito de la Ley".

Y en su artículo 8, al referirse al control de los entes locales por las entidades territoriales superiores, afirma que:

"Todo control administrativo de los actos de las entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por la Ley".

II. PRINCIPIOS INSTRUMENTALES

A.-SUBSIDIARIDAD

Este principio, en su dimensión “vertical”, hace referencia a la distribución competencial entre poderes públicos de niveles territoriales diferentes (superiores e inferiores).

Aunque a lo largo de la historia del pensamiento político, importantes autores se han referido a este principio (Locke, Stuart Mill, Proudhon....), sin embargo su formulación más reciente nos la encontramos en la doctrina social de la Iglesia Católica, en donde el principio de subsidiaridad sirve como criterio para garantizar el buen funcionamiento entre el individuo y la sociedad y los grupos sociales entre sí: "los individuos no deben transferir a la colectividad aquellas tareas que puedan hacer por sí mismos". A nivel de la organización administrativa se traduce en el hecho de que las entidades superiores no deben asumir las tareas que de manera satisfactoria puedan desarrollar las entidades inferiores¹⁰².

Posteriormente, el debate sobre este principio surge a raíz de los Tratados de la Unión Europea, ya que va a ser invocado por las regiones de la Comunidad Europea para asegurar la garantía de su propia esfera de competencias. Pero, es que además, se ha señalado que los mismos argumentos que son utilizados por las regiones para defender sus competencias, pueden ser

¹⁰² Laguna de Paz, José Carlos: "Subsidiaridad", *Diccionario de Términos Comunitarios*, Mc Graw-Hill, Madrid 1997, p.408.

esgrimidos por los entes locales en relación con los poderes estatales y autonómicos¹⁰³. Por eso, no es extraño que el mismo haya sido expresamente recogido en la Carta Europea de Autonomía Local, concretamente en su artículo 4.3:

"El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud con la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía".

A modo de inciso, debemos reseñar que se recoge expresamente en el artículo 121 de la constitución italiana, tras la reforma sufrida en el año 2001, como límite a los poderes sustitutivos de las autoridades del Estado sobre los entes administrativos territoriales inferiores.

"Una ley definirá los procedimientos aptos para garantizar que los poderes sustitutivos sean ejercidos respetando el principio de subsidiaridad y el principio de leal colaboración".

Aunque la vigente Constitución española no menciona expresamente este principio, sin embargo podemos encontrar rastros del mismo en algunos preceptos de la misma. Así, en el artículo 9.2 en donde en virtud del mismo se imponen a los poderes públicos, deberes en orden a "*facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*", lo que, entre otras muchas cosas, puede obligar a entender que la aplicación del principio básico del Estado "democrático", recogido en el artículo 1.1, debe llevar a maximizar en lo posible la participación del pueblo en asuntos de interés general. Esto, sólo parece posible si se acercan las competencias decisorias, lo más posible, a las colectividades menores que, por ser más reducidas en número, permiten una participación más relevante de los

¹⁰³ Ortega, Luis, "Autonomía Local y Subsidiaridad Europea", en *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons, Barcelona 1996, p.602.

ciudadanos¹⁰⁴. También, debemos mencionar los artículos 2, 137 y concordantes de la norma constitucional (autonomía territorial: local y regional o de las nacionalidades) y 103.1 (principio de descentralización administrativa).

Fue recogido en el derecho positivo español en el artículo 2.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (Ley 7/ 1985):

"Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos "

Así como en su artículo 28; en este precepto se regulan las actividades complementarias de los municipios y, en el mismo se conciben determinadas materias como áreas en donde siempre cabe un desarrollo más detallado a nivel local. O, también en el artículo 42.4 en donde se prohíbe que la creación de comarcas pueda suponer la pérdida de las competencias municipales para prestar los servicios esenciales señalados en el artículo 26, así como la de privar a los municipios afectados, de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el artículo 25.2.

Como características de este principio, podemos señalar, en primer lugar, el hecho de que siempre ópera en el ámbito de competencias concurrentes o compartidas entre dos sujetos del ordenamiento jurídico y, en segundo lugar,

¹⁰⁴ Martínez López-Muñiz, J.L., "Estudio técnico-jurídico sobre los posibles contenidos generales del Pacto Local en Castilla y León", Valladolid, dic.2001-30 de enero2002, pro manuscrito, pp. 6-8. Ver, también, "El principio de subsidiaridad" en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (Dir. Santamaría Pastor, J. A.), LA LEY, Madrid, 2010, pp. 1275-1310.

la necesidad de la existencia previa de esas competencias, es decir que nunca atribuye una competencia nueva. Por eso, su función consiste en determinar el sujeto que debe ejercer una competencia compartida, previamente atribuida¹⁰⁵.

A nivel jurisprudencial este principio fue recogido expresamente en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1998. En la misma, se resalta la naturaleza de las relaciones de cooperación local como una relación voluntaria, por lo que se considera que contradice la autonomía local la inclusión en el Plan Provincial de Cooperación las obras y servicios municipales que no hayan sido acordadas, previamente por el ayuntamiento. Como argumento que refuerza el principio de autonomía local y la titularidad de la competencia afectada como criterios para exigir la necesaria aceptación por el municipio afectado, de la obra o servicio a implantar, el Alto Tribunal se refiere al "*principio institucional organizativo de subsidiaridad*" que exige la atribución de competencias y responsabilidades a las autoridades más próximas a los ciudadanos que se encuentren en condiciones de ejercerlas¹⁰⁶.

Hemos incluido al principio de subsidiaridad dentro del grupo que hemos denominado "principios instrumentales", porque contribuye a reforzar el principio de autonomía, al propugnar el acercamiento de las competencias decisorias a las colectividades humanas menores, es decir la primacía de la unidad más pequeña, entre las existentes, que en nuestro ordenamiento lo constituyen las entidades locales. Por ello, este principio presta un gran apoyo a la autonomía local, porque será de los municipios, primero y de las provincias, después, de quienes se predique la referida primacía o preferencia¹⁰⁷.

Pero, esta atribución de competencias decisorias a las entidades locales, también determina una obligación por parte de las entidades superiores

¹⁰⁵ Ortega, Luis, *Autonomía Local y...*, cit. p.618.

¹⁰⁶ Sentencia recogida en el *Anuario del Gobierno Local*, 1998, edit. Diputación de Barcelona y Marcial Pons, p.22

¹⁰⁷ Barnes, Javier: "Subsidiaridad y Autonomía Local en la Constitución", en *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons, Barcelona 1997, p.56.

la cual se constituye en el deber de ordenar, facilitar y apoyar a dichas entidades locales de modo que puedan ejercer su autonomía y todas sus competencias del modo más eficaz y efectivo posible¹⁰⁸.

Por último señalar como el profesor Velasco Caballero precisa, a este respecto, que, aunque a través del principio de “subsidiaridad”, una norma jurídica (ya sea constitucional o legal) pueda establecer la máxima atribución posible de competencias a las entidades municipales, esto no implica necesariamente la atribución de una competencia universal a los municipios puesto que dicha atribución se puede hacer sin el carácter de “universal”¹⁰⁹.

B.-PROPORCIONALIDAD

Tradicionalmente, como afirma Luis Ortega, el principio de proporcionalidad se concebía como un principio derivado del Estado de Derecho, aplicable, básicamente, en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, cuya finalidad última era "la ponderación adecuada de los valores e intereses que se encontraban en juego a la hora del ejercicio de las potestades públicas"¹¹⁰, es decir que la Administración pública en la consecución de sus objetivos, utilizase aquellos instrumentos menos gravosos para los ciudadanos.

Fue recogido en el Tratado de la Comunidad Europea (artículo 3.B), en donde, al regular los principios del sistema del reparto de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, se incluye una cláusula en donde se puede reconocer una manifestación de este principio:

¹⁰⁸ Martínez López-Muñiz, José Luis, “Cooperación y subsidiaridad intermunicipal”, *REALA*, Nº 302, septiembre-diciembre 2006, p. 71.

¹⁰⁹ Velasco Caballero, F., “Autonomía local y subsidiaridad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Public, Barcelona 2004, pp. 117 y ss.

¹¹⁰ Ortega, Luis, "El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons, Barcelona 1997, p. 99.

"Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado".

Para el citado autor, este párrafo contiene uno de los postulados del principio de proporcionalidad: el de la existencia de la necesidad de intervención. Pero, además, forman parte del mismo, otros dos criterios, como son: el de la utilidad o aptitud de la medida para el logro del fin y el de la ponderación de intereses en juego¹¹¹.

Este principio que no es recogido expresamente por el texto constitucional, sin embargo sí se menciona en la legislación positiva de ámbito local, y así el artículo 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece que:

"El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que lo justifiquen; si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual".

Más recientemente, y en el mismo sentido, el artículo 84.2 de la L.B.R.L. afirmarí que:

"La actividad de intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual"

Como vemos estos preceptos hacen referencia a la aplicación del principio de proporcionalidad en la relaciones de la Administración pública (en este caso local) con los ciudadanos, como consecuencia de la intervención de aquella en la actividad de los particulares. Sin embargo, este principio que tiene su máxima aplicación y desarrollo en materia sancionadora, tiene, también, una gran importancia en el establecimiento del régimen de las relaciones interadministrativas, especialmente en las cuestiones relativas al control de los entes territoriales inferiores por los entes superiores.

¹¹¹ Ortega, Luis, *ibíd.*, p.616.

Desde este punto de vista, el principal efecto de la aplicación del principio de proporcionalidad vendría constituido por el hecho de que ni la Administración estatal ni la autonómica, en el ejercicio de sus competencias, podrán invadir injustificadamente el espacio competencial reservado a los entes locales. A ello se refiere la Carta Europea de Autonomía Local, cuando en el último párrafo de su artículo 8 establece que:

"El control administrativo de las entidades locales se debe ejercer manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia del interés que pretende salvaguardarse".

De esta manera se justifica el carácter "instrumental" que hemos atribuido a este principio, dado que contribuye a fortalecer y a garantizar la autonomía de los entes administrativos territoriales, especialmente los que forman parte de la Administración local, frente a actuaciones invasoras de su espacio competencial exclusivo por parte de los entes territoriales superiores (Administración estatal o autonómica).

Esta garantía se consigue en la práctica, examinando la actuación estatal o autonómica desde la perspectiva de los elementos que forman parte de la proporcionalidad:

Así, desde el elemento de la *idoneidad* se puede garantizar que en dicha actuación exista una coherencia entre medios y fines, y que no suponga una acción de mero obstáculo de las funciones locales.

Partiendo del elemento de la *necesidad*, se puede asegurar que la medida adoptada sea la menos perjudicial para el régimen de autonomía local.

Y, por último, tomando como base la *proporcionalidad estricta* se podrá enjuiciar el alcance de los beneficios que se obtienen por la actuación

estatal o autonómica frente a los perjuicios que se ocasionen a los intereses locales¹¹².

Opiniones críticas:

Para completar este análisis del principio de "proporcionalidad" no podemos dejar de mencionar la opinión contraria a la aplicación de este principio a las relaciones interadministrativas de los profesores Ramón Parada y Daniel Sarmiento¹¹³. Efectivamente, estos autores consideran que dicho principio no se puede aplicar a las relaciones interadministrativas, en este caso a las que se producen entre la Administración autonómica y la local, porque su aplicación supondría un falseamiento de la esencia del mismo.

Esto es así, debido a que el principio de proporcionalidad nace en el marco de las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, como un medio de proteger los derechos de estos frente a las intromisiones y abusos de aquella, pero en modo alguno puede servir para resolver conflictos competenciales entre las administraciones superiores y las inferiores, para proteger el principio de autonomía local. Hay que tener en cuenta que dicho principio de autonomía local no se puede estructurar como un derecho fundamental, ni tan siquiera como un derecho subjetivo típico de "libertad", por lo que la utilización de la proporcionalidad para defender la autonomía local, supone llevar dicho principio a un terreno que no es el suyo propio.

Por otra parte, continúan estos autores, el principio de proporcionalidad que recoge el Derecho Comunitario, tenía por objeto limitar a la Comunidad Europea frente a los estados miembros acostumbrados a no tener entes superiores que les ordenaran como actuar con una amplia libertad para

¹¹² Ortega, Luis, *El principio de proporcionalidad como garante....*, cit., p.113.

¹¹³ Sarmiento, Daniel, "Autonomía Local y Principio de Proporcionalidad" en *Las competencias locales*, (Dir. Ramón Parada Vázquez y Carmen Fernández Rodríguez), Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 103-106.

Ver también, Parada Vázquez, Ramón, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Cuadernos Civitas, Madrid 2007, pp. 69-83.

actuar en sede comunitaria y, en este sentido, esta amplia libertad a efectos expositivos cabría equipararla a la de los individuos.

Por ello, en este caso, y haciendo un esfuerzo de asimilación, podríamos considerar que la aplicación del principio de proporcionalidad no estaría muy alejada de la esencia del mismo, como límite frente al poder público en defensa de los derechos individuales. Pero que, en cualquier caso, nada tiene que ver con las situaciones creadas por los conflictos competenciales entre las administraciones públicas superiores y las inferiores.

Por último, aduce el hecho de que los criterios que condicionan la aplicación del mismo son totalmente opuestos a los que se exigen en un conflicto competencial. Es decir, “para la aplicación de la proporcionalidad es necesario conocer la intensidad de la lesión, el nivel técnico del acto impugnado, la generalidad o especificidad de la decisión... etc., mientras que los conflictos de competencia se basan en criterios orientados más hacia la eficacia de la actuación administrativa que a la defensa del ciudadano”.

C.- DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGACIÓN.

1. Descentralización

Viene recogido en el artículo 103 CE (refiriéndose a la Administración en general) y en el artículo 150.2 (en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas) el cual establece lo siguiente:

"El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

Aunque en el precepto transcrito no se menciona expresamente el término "descentralización", entendemos que los vocablos utilizados en el mismo "transferir o transferencia" equivalen a la figura de la descentralización interadministrativa. Por eso, y de acuerdo con la naturaleza jurídica de esta figura (que vamos a examinar a continuación), entendemos que dicho precepto se refiere a "las formas de control que se reserva el Estado" sobre, se entiende, la actuación de las comunidades autónomas, en relación a las facultades descentralizadas o transferidas.

La descentralización ha merecido por parte de la doctrina un estudio amplio y profundo que ha generado diversas teorías acerca de su naturaleza jurídica y que, podemos sintetizar en tres grandes grupos:

-En un primer grupo nos encontramos a aquellos autores que consideran que se trata de un término correlativo e incluso sinónimo al de autonomía. Así, para el profesor Gallego Anibarte, la descentralización sería "la competencia de decidir sobre materias o asuntos relevantes para el sujeto, sin el control o tutela (salvo la jurídica) de otro sujeto superior"¹¹⁴.

En el segundo grupo hemos incluido a aquellos autores para los que la descentralización sería "un principio general de carácter tendencial", por el que la adscripción de la ejecución de fines públicos se otorga, principalmente, a personas jurídicas distintas del Estado. Es un concepto amplio, ya que dentro del término descentralización nos encontraríamos desde la autonomía hasta la descentralización en régimen de tutela. Dentro de estos autores destaca el profesor Boquera Oliver, quien identifica este concepto con el del artículo 103.1CE, ya que este precepto impondría, "como tendencia", el que la

¹¹⁴ Gallego Anibarte, A., "Transferencia y Descentralización, Delegación y Desconcentración, Mandato, Gestión o Encomienda", *R.A.P.*, 122, mayo-agosto, 1990, pp. 9 y 10.

reestructuración de competencias se realice a favor de las entidades más próximas a los ciudadanos¹¹⁵.

Por último, un tercer grupo de teorías identifican la descentralización con la denominada "descentralización territorial en régimen de tutela", es decir con la delegación intersubjetiva de competencias. En este sentido, solamente podría servir para complementar la esfera de actuación de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local, porque no debemos olvidar que el Municipio, además de ser una entidad autónoma, es también un elemento de organización de los ordenamientos superiores y, por lo tanto, tiene el deber de colaborar con las administraciones superiores¹¹⁶.

Por nuestra parte, entendemos que la descentralización territorial se produce cuando los entes superiores (Estado o Comunidad Autónoma) transfieren, por razones de eficacia administrativa, competencias propias a los entes territoriales inferiores, los cuales reciben la titularidad de las competencias transferidas, ejerciéndolas bajo su propia responsabilidad. Pero, esta responsabilidad no es plena porque el ejercicio de aquellas se realiza bajo la dirección del ente descentralizante, a través de Programas o Directrices que los entes descentralizados deben respetar en su contenido básico.

Como consecuencia de este "poder de dirección", los entes territoriales superiores conservan ciertas potestades de control (básicamente de legalidad y oportunidad) cuya finalidad es que las decisiones de los entes inferiores no perjudiquen los intereses superiores de aquéllos ni que contradigan la legalidad vigente.

Otra característica fundamental de la descentralización es su carácter permanente y estable lo cual conlleva el hecho de que, solamente, se

¹¹⁵ Boquera Oliver, José María, "Comunidades Autónomas y Administraciones Locales", *R.E.V.L.*, Nº 219, Julio-septiembre, 1983, p.12

¹¹⁶ Meilan Gil, José Luis, *Autonomía y Descentralización*, edit. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1992.

podrá autorizar o aprobar mediante un acto formal que debe revestir la forma de Ley, ya sea orgánica u ordinaria. Igual requisito sería necesario para que el ente superior vuelva a recobrar plenamente las competencias transferidas: "acto formal de revocación".

Por último, conviene delimitar claramente la diferenciación de los conceptos de descentralización y autonomía:

En el fenómeno de la descentralización administrativa nos encontramos con que los entes superiores de la Administración pública (central o autonómica) transfieren a los entes inferiores (Administración autonómica o local) competencias propias; esta transmisión va referida a los títulos competenciales. La razón de este fenómeno estriba en que los entes inferiores, por tener un interés propio en ello, los hacen suyos y los ejercen pero reservándose el ente transmitente algunas facultades de control sobre el ente descentralizado (principalmente, de oportunidad y de legalidad).

En cambio, en el régimen de autonomía, los entes inferiores territoriales, reciben sus competencias propias del legislador ordinario y estas competencias las ejercerán bajo su exclusiva responsabilidad, sometido dicho ejercicio, solamente, al control judicial.

En resumen, podemos afirmar que en el régimen de autonomía los entes territoriales autónomos ejercen competencias propias, mientras que en el régimen de descentralización los entes descentralizados ejercen competencias que "son propias del ente descentralizante".

Como ejemplo del concepto de descentralización que hemos defendido, citaremos la reciente Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, concretamente su artículo 17, donde encontramos los elementos fundamentales, antes mencionados, de la descentralización interadministrativa:

“A iniciativa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, podrán ser transferidas a los municipios competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante ley, que, en todo caso, determinará los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos, de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia y lealtad institucional..... La Comunidad Autónoma de Andalucía podrá reservarse, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales”.....Asimismo, la Comunidad Autónoma podrá proponer al Parlamento la revocación de la transferencia, que deberá aprobarse por ley”.

2. Delegación de competencias.

Como hemos visto, aparece recogida en el artículo 150.2 CE o, en el artículo 156.2 cuando señala:

"Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las leyes y los Estatutos".

Si consideramos la descentralización como un principio constitucional, la delegación, por el contrario, se podría considerar como una de las técnicas que puede utilizar el legislador para llevar a cabo la realización de aquel principio constitucional.

En la delegación intersubjetiva nos encontramos, también, con unas transferencias de competencias de un ente administrativo a otro, pero produciéndose lo que Morell Ocaña y, anteriormente, De la Vallina, denominaban "titularidad compartida": el ente transferente retiene la parte más importante de la titularidad de la competencia transferida (dirección y decisión), asumiendo el ente delegado la otra parte de la competencia que es cualitativamente inferior (gestión, ejecución y, a veces, cierto poder de decisión muy limitado), por lo que en su actuación está sometido a un control mucho más intenso que en el caso de la descentralización.

Este control intenso se manifiesta en que la transferencia no requiere un acto normativo y que su revocación depende exclusivamente de la voluntad del delegante, el cual al retener la parte de la competencia cualitativamente más importante ostenta una posición de "Dominus" respecto al delegado.¹¹⁷

Esta posición dominante permite al ente que delega, no sólo establecer planes y programas, sino también dictar instrucciones de carácter general, "directivas" obligatorias en el ejercicio de las competencias delegadas, establecer objetivos y prioridades, medidas de inspección y comprobación de los resultados de la actividad, en vía de comisionados para realizar labores informativas y de comprobación sobre la marcha del servicio delegado (esto, claro está, en el caso de que no se le remita la información requerida, sea insuficiente o de dudosa veracidad) y efectuar requerimientos referentes a acuerdos y actos concretos o la gestión global de un servicio que impliquen inactividad u omisión.¹¹⁸

La especial intensidad de este control sobre el ente delegado, también, se manifiesta en el hecho de que para realizar este tipo de transferencia no se requiere un acto normativo, basta con uno de carácter administrativo (aunque debe ser previamente habilitado por una Ley). Además, no existe la idea de estabilidad y permanencia de dicha transferencia, sino que su revocación depende exclusivamente de la voluntad del ente delegante, el cual no necesitará norma formal alguna para llevar a cabo dicha revocación, siendo suficiente un acto administrativo. En definitiva, lo que se trata de conseguir es que la transferencia realizada sea fácilmente revocable.

¹¹⁷ Morell Ocaña, L., *Curso de Derecho Administrativo*, cit. p.78.

De la Vallina Velarde, J., *transferencia de funciones administrativas*, cit., pp.167-174.

¹¹⁸ Lliset Borrell, F., *Manual de Derecho Local*, 3º, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2001.

Sin embargo merece la pena reseñar que algunos autores, como Luis Ortega, aunque participan en buena medida de la tesis de la "titularidad compartida", sostienen que ni la posición del ente delegante es tan superior, ni la del delegado es de total sometimiento, porque el delegado conserva una esfera de decisión propia por ostentar una auténtica titularidad sobre la competencia recibida. Este hecho determina que, mientras subsista la delegación, el delegante no podrá actuar sobre las competencias transferidas; para ello necesitaría revocar previamente la delegación. Ahora bien, esta revocación no sería tan fácil porque, si la delegación se produjo por un acuerdo entre ambos entes, se requeriría otro acuerdo entre los mismos para su revocación, es decir la participación del ente delegado en la misma, pero, si la delegación se produjo en virtud de mandato legal, solamente se podría revocar cuando se diesen los supuestos previstos en la ley que autoriza la delegación o por el transcurso del tiempo previsto en aquella¹¹⁹.

D.-COORDINACIÓN.

La administración moderna surge en el seno del poder ejecutivo (los otros poderes del estado eran el legislativo y judicial) para atender a la solución de los problemas sociales que, con el paso del tiempo, se iban haciendo más numerosos y complejos. Esto motiva que se vayan creando, incesantemente, nuevos órganos y entes, lo cual va a dar como resultado una organización administrativa cada vez más compleja y difusa.

Esta complejidad planteó muy pronto la necesidad de lograr la unidad y coherencia de la organización administrativa en el cumplimiento de los fines para los cuales había sido creada. En el Estado centralista (primera manifestación organizativa del Estado moderno) esa integración a la unidad de los distintos entes y centros de poder administrativos se logra mediante la aplicación a las relaciones administrativas del principio de "Jerarquía" el cual

¹¹⁹ Ortega, Luis, *El régimen constitucional de las Comunidades Autónomas*, I.N.A.P., Madrid 1988.

puede ser definido como: “la estructuración escalonada de los órganos y entes administrativos, con total subordinación del inferior respecto al superior”.

Pero, a partir de la segunda mitad del siglo XIX se empieza a consolidar en las relaciones interadministrativas el fenómeno de la "Descentralización". Una característica fundamental de la descentralización intersubjetiva es que los entes descentralizados van a tener capacidad de decisión para atender sus intereses, independientemente del poder central, lo cual supondrá la posibilidad de dictar actos contrarios a aquel.

Ante esta situación, la coherencia y unidad de actuación de las administraciones públicas se va a lograr mediante la aplicación a las relaciones entre las mismas de un nuevo principio que se va a denominar "tutela administrativa". Podemos definir la "tutela" como el control que el ente superior ejerce sobre los actos del inferior para defender la legalidad vigente y el interés general, pudiendo ser, dicho control, de legalidad y de oportunidad.

Por último, en la vigente Constitución de 1978, se consagra un nuevo principio denominado “principio de autonomía” como eje esencial de la organización territorial del Estado. En este nuevo tipo de organización se deja fuera la tutela administrativa, sin abandonarse por completo, siendo sustituida por la "coordinación administrativa", como elemento central de las relaciones interadministrativas. Su finalidad sería conseguir "la integración de la diversidad de partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema"¹²⁰.

En definitiva, también se puede considerar como una consecuencia del principio constitucional de eficacia en la actuación administrativa del

¹²⁰ Sentencia del TC 32/1983, del 28 de abril.

artículo 103CE. Por ello, no es de extrañar que, en este mismo precepto, la coordinación se eleve a la categoría de principio constitucional.

Desde un punto de vista etimológico "coordinar" equivale, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, a "concertar medios, esfuerzos...etc. para una acción común". Si aplicamos esta definición a la esfera administrativa, la coordinación supondría "el concierto de medios, recursos y esfuerzos, en definitiva de competencias de diversas administraciones públicas que no están vinculadas por una relación jerárquica (ya que en este último caso no se requería de ese "concierto", pues sólo existirían "órdenes y mandatos" del superior al inferior) para la consecución de sus intereses comunes de una forma coherente y unitaria".

En este sentido la sentencia del TC 27/1987, de 27 de febrero, añade algunos elementos que nos ayudarán a configurar con mayor precisión este concepto:

“Entre las fórmulas de relación interadministrativas y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador podrá disponer la coordinación de las corporaciones locales por el estado o por las comunidades autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (sentencias 32/1983, de 28 de abril y 42/1983, 20 de mayo, entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias a favor de las entidades coordinadas.

La coordinación implica la fijación de los medios y del sistema de relación que haga posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir impedirían a dificultarían el funcionamiento del mismo.

Así entendida la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales y, como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos en las condiciones previstos en la Ley".

En esta sentencia nos encontramos con un intento de delimitar la coordinación al afirmar que *"implica la fijación de medios y sistemas... la acción conjunta de la administración coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema"*. En segundo lugar se determina que la función coordinadora respecto de los entes locales corresponde al Estado o a las comunidades autónomas.

También se señala que la coordinación supone un límite a la autonomía del ente coordinado, es decir, al ejercicio de sus competencias propias (pues sólo éstas constituyen el núcleo esencial de su autonomía) por lo que hay que entender que no se incluyen, en este caso, el límite al ejercicio de competencias delegadas. También se afirma taxativamente que dicho límite no supone "menoscabo o sustracción" de dicha autonomía y como garantía de esta afirmación, se atribuyen a la Ley la fijación de los casos y condiciones en que dicha limitación se puede producir.

Por último, completa lo anteriormente expuesto en lo referente a la garantía del respeto a la autonomía del ente coordinado señalando el contenido "negativo" de la coordinación. Así, manifiesta que ésta no puede traducirse en

la emanación de órdenes concretas que prefiguren, exhaustivamente, el contenido de la actividad del órgano coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma.

Especial referencia a la cuestión de su "imperatividad"

El TC en sus sentencias 11/1984, 45/1991 y 90/1992 había establecido como elemento esencial de este principio, el hecho de que los entes coordinadores superiores utilicen medidas coercitivas sobre los entes inferiores coordinados: "la coordinación, solamente, podrá ser obligatoria, pero nunca voluntaria". Es más, en la sentencia 27/1987, sólo acepta que los entes coordinadores sean el Estado o las comunidades autónomas y que los entes coordinados solamente puedan ser las entidades locales, en base a una actuación de superioridad de los primeros respecto a los segundos.

Precisamente, este carácter obligatorio o coercitivo es lo que diferenciaría a esta figura respecto a otras técnicas que también buscan la integración de las actuaciones de diferentes administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, para la consecución de un resultado común; nos referimos a "la colaboración y la cooperación". Estas últimas no permitirían la adopción de medidas coercitivas ya que su esencia vendría constituida por su carácter voluntario.¹²¹

Por nuestra parte, entendemos que la doctrina expuesta respecto a la "obligatoriedad" como elemento esencial del concepto de coordinación, merece la siguiente crítica:

La "obligatoriedad o coercitividad" no es un elemento esencial del principio de coordinación porque, junto a una coordinación "impuesta" se

¹²¹ Esta tesis es seguida por buena parte de la doctrina española, destacando, entre otros, el profesor Menéndez Rexach, C., "La cooperación ¿un concepto jurídico?, R.D.A, N°240, octubre-diciembre, 1994, pp.230-244. En contra, los profesores José Luis Martínez López-Muñiz y Morell Ocaña.

puede, también, admitir existencia de una coordinación "voluntaria". Esta última es la adoptada a través de acuerdos entre diversos entes administrativos, ya estén en un nivel de igualdad o de desigualdad, que tienen un interés común. Lo esencial del concepto de coordinación sería, pues, "el hecho de que cada entidad coordinada ejerce sus competencias separadamente, pero cuidando de no perjudicar, obstruir o reducir la eficacia del ejercicio de otras competencias concurrentes o convergentes de otras entidades públicas"¹²²o, como afirma Morell Ocaña: "cada sujeto se mueve en la esfera jurídica que le es propia, si bien, dentro de ella, evitando conductas perjudiciales para otros o adoptando aquellas complementarias de las adoptadas por otros" ...¹²³

De esta manera la coordinación interadministrativa comporta siempre un deber jurídico que, básicamente, se resume en el deber de información mutua y en ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión está encomendada a otras administraciones públicas.

En base a la tesis que hemos expuesto podemos distinguir dos tipos de coordinación:

a) En primer lugar, la que podemos denominar "coordinación voluntaria". Este tipo de coordinación se produciría cuando, para el mejor aprovechamiento de las posibilidades de acción de cada entidad administrativa, en orden a la consecución de un bien común sobre el que inciden las actuaciones de varias administraciones públicas, además del deber de información y el de tenerse en cuenta mutuamente, existe un acuerdo voluntario, pactado expresamente, sobre los distintos aspectos de las respectivas actuaciones.

¹²² Martínez López-Muñiz. J.L., *Estudio técnico-jurídico sobre los posibles contenidos generales del Pacto Local en Castilla y León*, cit., pp. 6-8.

¹²³ Morell Ocaña, L., "Una teoría de la Cooperación", *R.D.A.* N°240, oct.-dic.1994, pp.250 y ss.

b) En segundo lugar, la denominada "coordinación obligatoria o impuesta". Nos encontraríamos dentro de este segundo tipo de coordinación cuando aquel deber jurídico de información recíproca y de tenerse en cuenta mutuamente, recae con especial intensidad sobre una de las entidades públicas respecto de otra u otras, de tal modo que dicha entidad estará obligada a coordinar su actuación, amoldándola a la de éstas, de modo que la facilite y la potencie. Porque ese deber jurídico mencionado (que todo principio de coordinación supone) al recaer con "una especial intensidad", determina la existencia de un elemento subordinado en la entidad sobre la que recae.

Entendemos que esa "especial intensidad" deriva del hecho de que la actuación del ente coordinado va a afectar a "intereses superiores" al mismo o, dicho de otra manera, a "intereses más generales de los que representa aquél" y que están representados y defendidos por el ente coordinador.

Es precisamente este motivo, lo que hace que el ente coordinador se encuentre en una posición de superioridad, ostentando, además, unas potestades de carácter coactivo, en orden a asegurarse que esos intereses superiores (a los que representa) no van a ser puestos en peligro por el egoísmo o por una actuación negligente del ente inferior. Precisamente, ese carácter "superior o general" no permite que el respeto a dichos intereses superiores se deje, exclusivamente, a la "voluntariedad" (ya sea mediante acuerdos o, simplemente, buena voluntad) en la actuación del ente coordinado.

Una consecuencia importante de la tesis defendida es que, al negarle a la coercibilidad o imposición un carácter esencial en el concepto del principio de coordinación, admitiendo la posibilidad de una coordinación voluntaria o pactada, nos podemos encontrar con que los entes que acuerden o pacten la coordinación sean, exclusivamente, entes locales que estén en un mismo plano de igualdad.

En resumen, y a la vista de todo lo expuesto, podemos definir la coordinación intersubjetiva administrativa de la siguiente manera: "La concertación de competencias propias de diversas administraciones públicas que se ejercen separadamente, mediante la fijación de medios y de sistemas de relación que determinan un deber de información recíproca, así como un deber de ponderación, en el ejercicio de dichas competencias, de la totalidad de los intereses públicos implicados, de manera que no se perjudique, se obstruya o se reduzca la eficacia del ejercicio de otras competencias concurrentes convergentes de otras entidades públicas coordinadas. Este concierto puede venir impuesto por las entidades superiores a las inferiores: "coordinación obligatoria o impuesta", o se podría conseguir mediante acuerdos voluntarios expresos entre los entes que se coordinan, dando lugar a "la coordinación voluntaria".

En la LBRL encontramos algunos ejemplos del concepto de coordinación que hemos defendido: en los artículos 6, 7.2 y 10 se reconoce la vigencia del principio de coordinación en las actuaciones de las corporaciones locales y en sus relaciones recíprocas con otras administraciones públicas, pero es en el capítulo II del título V donde, de una manera un tanto confusa, se establece el contenido de dicha coordinación; así el artículo 55 señala lo siguiente:

"Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativa, las administraciones del estado y las comunidades autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro deberán en sus relaciones recíprocas:

a) Respetar el ejercicio legítimo, por las otras administraciones, de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

b) Ponderar en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras administraciones.

c) Facilitar a las otras administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo, por éstas, de sus cometidos.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”.

De todos modos, la norma transcrita merece algún comentario aclaratorio: en principio, entendemos que es en los puntos b) y c) donde se recogen los dos aspectos fundamentales del principio de coordinación y que hemos mencionado anteriormente (información recíproca y ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados), mientras que el apartado a) se está refiriendo al principio de competencia (no al de coordinación) y el apartado d) se refiere a los principios de colaboración y cooperación.

Podríamos citar como ejemplo de “coordinación voluntaria”, según la tesis defendida, el artículo 58 de la L.B.R.L. (aunque, a nuestro juicio, equivoca los conceptos de coordinación y cooperación) en donde se señala la posibilidad de que las leyes del Estado o de las comunidades autónomas creen, a efectos de coordinación administrativa, órganos de colaboración de las administraciones correspondientes con las corporaciones locales que serán, únicamente, deliberantes o consultivos y que podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

Por último, como ejemplo de "coordinación impuesta u obligatoria" citaremos, por su claridad y contundencia, al artículo 51 L.B.R.L.:

“1) A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no se pueda alcanzar con los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de la tarea pública de que se trate, las leyes del estado y de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al

gobierno de la nación o al consejo de gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en la ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizara mediante la definición concreta y, en relación con una materia, servicio o competencias determinadas, de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2) En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle las condiciones límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas".

Comentando la norma transcrita, debemos destacar la nitidez con que en la misma se describen las características esenciales de la "coordinación obligatoria":

a) La finalidad de la misma sería la de "asegurar la coherencia en la actuación de la administración pública". El medio para alcanzar este fin, sería la atribución al Estado o a la Comunidad Autónoma de una potestad coordinadora ejercida respecto a la Administración local; de esta manera, vemos cómo el ente coordinador serían aquellas administraciones superiores que, en virtud de esa potestad otorgada por la Ley, podrán imponer dicha coordinación a los entes coordinados: entidades locales.

b) El contenido de dicha potestad coordinadora sería, en primer lugar, la posibilidad de definir de forma concreta los intereses generales relacionados con una materia, servicio o competencia determinados, a través de planes sectoriales. En segundo lugar, y en función de la definición realizada, la fijación de objetivos y prioridades de la actuación pública. Y, en tercer lugar, la

obligación de las entidades locales coordinadas, al ejercer sus competencias de programación, planificación y ordenación, de sujetarse a las previsiones de los planes sectoriales realizados por el ente coordinador.

c) Por último y como garantía del respeto a la autonomía de los entes locales sobre los que recae potestad coordinadora de los entes superiores, se establece que la Ley que atribuya dicha potestad coordinadora deberá precisar con suficiente detalle las condiciones y límites de dicha coordinación, porque de esta manera se facilitaría el control judicial en el ejercicio de dicha potestad.

El fundamento del principio de Coordinación

La distribución del poder central del Estado entre las diversas entidades territoriales dotadas de autonomía podría originar un problema importante, cuál sería la tendencia de dichas entidades a una actuación independiente y descoordinada respecto de las otras, como consecuencia de los distintos intereses que se les encomiendan. Esta situación que se podría denominar como "síndrome cantonal", conduciría a una alta dosis de ineficacia en la actuación administrativa.

Para evitar que se produzcan este tipo de situaciones anómalas, bastante probables en una situación de autonomía territorial, la Constitución reconoce la aplicación a las relaciones interadministrativas del principio mencionado. Pero, sin duda, es la STC 27/1987,27 de febrero (ya mencionada anteriormente) la que mejor explica el fundamento de este principio:

"Dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes Entidades autonómicas se integran, así como

el principio de eficacia administrativa (artículo 103,1 CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero tramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les corresponden".

E.-COOPERACIÓN y COLABORACIÓN.

Están recogidas en diversos artículos de la Constitución. Así, en materia de relaciones interterritoriales, podemos citar el artículo 145. 2, cuando señala:

"Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas.... En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales".

El artículo 156. 2:

"Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, gestión y la liquidación de los recursos tributarios de acuerdo con las leyes y los Estatutos".

O el artículo 157. 3 cuando establece que:

"Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado".

Desde un punto de vista teórico, podemos afirmar que estos principios tienen como misión la de conseguir la unidad de acción dentro de la heterogénea diversidad de poderes públicos que coexisten en el sistema jurídico-público del Estado autonómico español. De esta manera, su

fundamento sería, al igual que el principio de coordinación, materializar o llevar a la práctica el principio constitucional de eficacia.

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, "cooperar" es "la acción de obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin". Mientras que "colaborar" sería "la acción de trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra" o, también (y a nuestro juicio más importante) "ayudar con otros al logro de algún fin".

Para buena parte de la doctrina española, existen importantes diferencias entre estas dos figuras y que básicamente podríamos resumir de la siguiente manera:

La idea de "cooperación" se basa en la existencia de una *igualdad* entre quienes unen sus esfuerzos o realizan su aportación a la acción común y, precisamente, respecto a ésta. Mientras que "la colaboración" implicaría *desigualdad*, puesto que se trataría de la ayuda o asistencia de una o varias entidades a la acción que es responsabilidad de otra u otras. La colaboración supone, pues, auxilio o complemento de la actuación de alguna o algunas entidades respecto a aquellas que ostentan la competencia o la responsabilidad principal en la acción de que se trata¹²⁴.

Una cuestión importante en relación con este tema, es, precisamente, la posible diferenciación de estos principios con el principio de coordinación, y aquí, podemos señalar dos posturas doctrinales claramente diferenciadas:

¹²⁴ Entrena Cuesta, R., "Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración", *R.A.P.*, N° 24, septiembre-Dic. 1957, y en su *Curso de Derecho Administrativo*, 11º, Tecnos, Madrid 1995.
En la doctrina española actual y el mismo sentido, ver Fajardo Espínola, Luis, "La Coordinación de las Administraciones Públicas", *R.E.A.L.A.* 255-256, Julio-Dic.1992.

La postura doctrinal minoritaria, sostiene que en la coordinación cada entidad coordinada ejerce su competencia por sí sola, separadamente, pero cuidando de no obstruir o perjudicar la eficacia del ejercicio de otras competencias convergentes o concurrentes por parte de otras entidades públicas e, incluso, obra de tal modo que se aumente la eficacia conjunta de todas. Mientras que en la colaboración-cooperación nos encontramos con el hecho de que dos o más administraciones públicas actúan con cierta integración conjunta de esfuerzos o actuaciones, es decir que las actuaciones de los que cooperan o colaboran entre sí se entrelazan en una acción propiamente unida que se imputa conjunta y unitariamente a todas ellas¹²⁵.

Por el contrario, la postura doctrinal mayoritaria, encabezada por el profesor Menéndez Rexach, fundamenta la diferenciación entre ambos principios, en la existencia de coacción u obligatoriedad en la coordinación. Así, la coordinación sería esencialmente obligatoria e impuesta, nunca voluntaria, mientras que la cooperación-colaboración podrían ser voluntarias, nunca obligatorias¹²⁶. Esta tesis es la seguida por el Tribunal Constitucional y así, a título de ejemplo, mencionaremos las sentencias 11/84, 214/89, 45/91 y 90/92 ya citadas anteriormente.

F. SUSTITUCIÓN EXTRAORDINARIA.

En el capítulo anterior estudiamos la teoría general y naturaleza jurídica de la sustitución. Pero ahora, vamos estudiar esta figura desde un punto de vista doble: desde su carácter de principio constitucional y además desde su naturaleza "instrumental". Por eso, hay que empezar mencionando los dos artículos del texto constitucional donde aparece, dentro del contexto de la relaciones Estado-Comunidades Autónomas. Así, el artículo 150.3, establece lo

¹²⁵ Morell Ocaña, Luis, "Una teoría de la cooperación", cit., pp.250 y ss.
Martínez López-Muñiz, J.L. "Cooperación y...", cit., p.71.

¹²⁶ Menéndez Rexach, A., "La cooperación ¿un principio jurídico?", cit., p. 33

que se podría denominar como "una sustitución encubierta" del Estado en las competencias de las Comunidades Autónomas:

"El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad".

Sin embargo, donde este principio aparece recogido con total nitidez es en el artículo 155 CE:

"1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas".

El carácter "instrumental" de este principio radica en el hecho de que tiene como misión, a primera vista, proteger y conservar la Constitución y *el interés general de España*. Y dentro de la Norma Constitucional, su objetivo es preservar la "unidad" del Estado, pero al mismo tiempo y, aunque parezca un contrasentido, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que consagra la Constitución

De esta manera, al proteger el orden constitucional establecido, protege tanto al principio constitucional de "unidad" como al de "autonomía", porque en este último caso, dicha protección tiene por objeto asegurar que el

comportamiento de las Comunidades Autónomas se atenga a los límites de su autonomía, tal y como han quedado estatutaria y constitucionalmente establecidos¹²⁷.

Si analizamos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, nos encontramos con que se fundamenta la constitucionalidad de este principio, en el hecho de constituir la expresión de la superioridad o supremacía del Estado sobre las Comunidades Autónomas. Así, la sentencia de 2 de febrero de 1981(F.J.2º) señala:

"La necesidad-como consecuencia del principio de unidad y de supremacía del interés general de la nación-de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad tanto en relación a las Comunidades Autónomas... como a los entes locales".

Y la sentencia 25/81, de 14 de julio (F.J.5º), se basa en el artículo 155 de la Constitución para fundamentar la afirmación de que corresponde al Estado *"el cometido de asegurar esta unificación"* (del "status jurídico-constitucional... para todos los españoles, cuya unidad *fundan* los derechos fundamentales).

Así, el Alto Tribunal, añade un nuevo elemento para justificar el valor del precepto constitucional mencionado, añadiendo a los objetivos de servir a la unidad del Estado y al interés general, el de garantizar los derechos fundamentales de los españoles.

A nivel doctrinal, Salas ha sido el autor que, quizás haya explicado con mayor claridad la relación entre la autonomía local y los poderes de sustitución. Así, afirmaba lo siguiente:

¹²⁷ García Torres, J., "El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de Autonomía", en *Vol. colectivo sobre organización territorial del Estado* (Comunidades Autónomas), II, Madrid 1984, pp. 1221-1223.

"En relación con la sustitución de la actividad, es preciso señalar cómo no basta con que el acto sea obligatorio, para concluir que su emanación en vía sustitutoria no limita la autonomía de la entidad local. Como acertadamente se ha señalado, el acto obligatorio está vinculado en cuanto a sí, pero no puede ser libre en cuanto al cómo (comprensivo del cuándo, del dónde, del cuánto): y siempre que un poder conferido a los órganos de las corporaciones locales presente aspectos de discrecionalidad su ejercicio por parte de sujetos distintos constituye una quiebra patente de la autonomía local. La consecuencia de lo que acaba de decirse es que el ejercicio del control de sustitución podría considerarse compatible con las exigencias de la autonomía local, sólo cuando el acto no contuviera ninguna valoración discrecional, pues viniendo rigurosamente determinado en todas sus hipótesis, no solamente el sí, sino también el cómo de la actividad, no vendría comprometida inconstitucionalmente la autonomía local"¹²⁸.

Tomando como base y fundamento este precepto constitucional, la figura de la sustitución fue consagrada en la legislación positiva de ámbito local. Primeramente, fue recogida con carácter general en el artículo 60 de la L.B.R.L. y, también en el 61 (la denominada "sustitución interorgánica") a partir de aquí, pasó a las diversas legislaciones locales y, especialmente, urbanísticas promulgadas por las diferentes comunidades autónomas.

De todos modos hay que resaltar una importante diferencia entre la sustitución del artículo 155CE y la recogida en la legislación de ámbito local: así, el precepto constitucional tiene como finalidad esencial garantizar la unidad del Estado y su Ordenamiento Jurídico, así como el principio de "autonomía" (entendido en el sentido recogido por la propia Constitución), con la consiguiente trascendencia que todo esto tiene para la garantía de los derechos fundamentales.

¹²⁸ Salas, J.: "El tema de las competencias: Instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial" en *Descentralización administrativa y organización política*, (Dir. Martín-Retortillo Baquer, S.) II, Madrid, Alfaguara, 1973, p.509.

En cambio, en un contexto diferente, como sería el de las relaciones entre los entes territoriales superiores (Estado-Comunidades Autónomas) y los inferiores (Administración Local), la subrogación tendría como objetivo primordial, asegurar la coherencia de la actuación de las diferentes Administraciones públicas, evitando contradicciones o incoherencias en la misma. Es decir, que su misión, en este caso, sería garantizar la aplicación a la actuación administrativa del principio constitucional de "eficacia".

G.- CONTROL JURISDICCIONAL.

Este principio es fundamental para conseguir y garantizar la aplicación del principio de legalidad a toda la actuación administrativa, además de jugar un papel muy importante en la salvaguarda de la unidad del Ordenamiento Jurídico, y de los demás principios que de ella derivan¹²⁹, en especial la protección de los derechos y libertades individuales y sociales amparados por dicho ordenamiento¹³⁰. Y esto es así, porque los órganos encargados de realizar este control jurisdiccional, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, tienen jurisdicción en todo el territorio del Estado, es decir que tienen un carácter estatalista y unitario.

Está recogido, en primer lugar, en el artículo 106.1 de la Ley Suprema:

"Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican".

Sin olvidar, lo dispuesto en el artículo 103.1 y al que nos hemos referido en apartados anteriores:

¹²⁹ Sanz Rubiales, Iñigo, *El Contencioso Interadministrativo*, Marcial Pons, Madrid 1992, p. 58.

¹³⁰ Martínez López-Muñiz, J. L., *Introducción al Derecho Administrativo*, Técno, Madrid 1986, p.99.

"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de... con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

Desde el punto de vista, del control de la actuación de las Administraciones territoriales, hay que mencionar lo establecido en el artículo 153CE, en relación con el control de la actividad de las Administraciones autonómicas:

"El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas como fuerza de ley.

.....

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias".

Sin embargo, la Constitución no dice nada del control de las entidades locales, por lo que ha tenido que ser el Tribunal Constitucional quien en su sentencia de 2 de febrero de 1981(FJ 2º) señale que

"El control de legalidad puede ejercerse en el caso de los municipios y provincias... siempre con posibilidad de control jurisdiccional posterior".

Por último, no podemos dejar de señalar que en el control de la actividad administrativa de los entes territoriales inferiores, a partir de la entrada en vigor de la LBRL de 1985, desaparece el control administrativo de legalidad por parte de las administraciones superiores. Por lo tanto, el único control de legalidad permitido a este respecto será el jurisdiccional.

H. ESPECIAL REFERENCIA A LOS PRINCIPIOS DE TUTELA Y JERARQUÍA.

1. Jerarquía

De todas las técnicas organizativas de la Administración pública y de toda organización en general, sin duda, la más antigua es la jerarquía. Se basa en relaciones de subordinación, e, inversamente, de supremacía, por las que todos los órganos o individuos se hayan sometidos a quien se encuentra en la cúspide de organización de que se trate. Y como consecuencia de esto, los órganos o las autoridades superiores disponen de la facultad para dirigir, inspeccionar, ordenar la conducta de los inferiores y resolver los conflictos de atribuciones que surjan entre estos¹³¹.

Esta técnica, adquiere el carácter o rango de principio constitucional, al ser recogido en el artículo 103.1CE (precepto frecuentemente mencionado en apartados anteriores) como uno de los principios a los que debe someterse la actividad de las Administraciones públicas.

Ahora bien, ¿por qué la Constitución decide mantener este antiguo principio organizativo que parece chocar frontalmente con los principios constitucionales que rigen las relaciones interadministrativas, especialmente con los principios de autonomía y coordinación?

Efectivamente, en el texto constitucional, se consagran como ejes fundamentales de las relaciones interadministrativas los principios de autonomía y coordinación. Pero, hay que tener en cuenta que estas relaciones que se dan dentro de la Administración pública, pueden ser de dos tipos: interorganicas (es decir, entre órganos pertenecientes a un mismo ente administrativo) e intersubjetivas (entre entes administrativos autónomos).

¹³¹ Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª, Tecnos, Madrid 1998, pp.76-77.

Pues bien, este principio solamente se aplica en el primer caso, es decir en la relaciones que se dan entre órganos pertenecientes al mismo ente administrativo o al mismo ramo de la Administración, pero nunca, entre entes administrativos dotados de autonomía, a los que se aplicarán en su relaciones los principios anteriormente mencionados de autonomía y coordinación. Por lo tanto, no contradice el principio de “autonomía” porque, este último, se aplica en las relaciones administrativas intersubjetivas.

2. Tutela

Puede sorprender que mencionemos, dentro de los principios constitucionales que rigen las relaciones interadministrativas, a la tutela, cuando no se menciona expresamente en ninguna parte del Texto Constitucional. Quizás, la eliminación de esta técnica que, en el pasado tuvo una gran importancia, se deba a las connotaciones que tiene en el Derecho privado, en donde la tutela se aplica como un medio de protección de los menores e incapacitados. Fue, en el vecino país, a partir del Arrêt del Conseil d'Etat francés de 15 de julio de 1887, en el que se puso de manifiesto la situación de los municipios como menores o incapacitados, necesitados de la tutela estatal¹³².

Esta doctrina, se difundió ampliamente en el Derecho administrativo español con anterioridad a la promulgación de la Constitución.

Podemos definir la tutela, con el profesor Boquera Oliver, como "el conjunto de facultades de dirección y vigilancia que unas Administraciones públicas ejercen sobre otras de grado inferior"¹³³.

¹³² Sanz Rubiales, I., *El Contencioso...*, cit., p.46.

¹³³ Boquera Oliver, José María, *Curso de Derecho Administrativo*, 7º, Cívitas, Madrid 1988, p.253.

Como firma, el profesor Entrena Cuesta, lo esencial de la tutela es que el ente superior, ejerce sobre los actos del tutelado, un control de legalidad y de oportunidad para asegurarse de que la actuación de este último está sujeta a la legalidad vigente y es adecuada a aquel sector del interés público que el sujeto tutelante tiene encomendado¹³⁴.

Con estas premisas parece evidente la incompatibilidad del régimen de tutela con el principio de autonomía, en donde sólo se admite un control de legalidad sobre los entes inferiores autónomos. Ahora bien, la relaciones interadministrativas territoriales, no solamente se basan en el principio de autonomía, sino que también puede aparecer otro principio recogido en el artículo 103.1 CE, como es el de "descentralización".

Este principio, aunque el texto constitucional no lo mencione expresamente en su Título VIII, sin embargo su vigencia y aplicabilidad en la relaciones entre Administraciones territoriales autónomas, se deduce de su artículo 150. 2 cuando señala que

"El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas... facultades correspondientes a materia de titularidad estatal.... La ley preverá en cada caso..., así como las formas de control que se reserve el Estado".

Ahora bien, este precepto merece algunas consideraciones:

En primer lugar, como hemos señalado en apartados anteriores, del mismo se deduce una descentralización a favor de las comunidades autónomas, de competencias estatales, ya que, cuando en dicho precepto se emplea la expresión "transferir", entendemos que equivale a "descentralizar".

En segundo lugar, del mismo modo cuando en la última frase de esta norma se afirma que la ley preverá "las formas de control que se reserve el

¹³⁴ Entrena Cuesta, R., Curso de Derecho Administrativo, cit., p.49.

Estado" (se sobreentiende que este control se ejercerá sobre las competencias transferidas), entendemos que estos mecanismos de control que se reserva el Estado sobre la actuación de las comunidades autónomas, en relación con las transferencias realizadas, equivale a un régimen de tutela sobre éstas, aunque, siempre limitada o circunscrita a las competencias descentralizadas o transferidas a las administraciones autonómicas.

Por otra parte, es curioso cómo, frente a la concepción imperante en el panorama jurídico español en el sentido de que el principio de tutela es incompatible con el de autonomía local, una Recomendación del Comité de ministros del Consejo de Europa (98) 12, de 18 de septiembre de 1998, sobre *el Control de la actividad de las entidades locales*, atribuía a la extraordinaria restricción de los poderes de tutela el hecho de la existencia de una amplia reserva competencial en favor de las comunidades autónomas, otorgando a los entes locales solamente un derecho de participación procedimental.

Este es el motivo de que se abuse de la técnica de delegación de competencias, técnica que, no olvidemos, permite la disponibilidad de amplios elementos de control por parte de la Comunidad Autónoma. Todo ello conduce a la consecución del "efecto indeseable" de falta de atribución de competencias propias a los municipios¹³⁵.

En resumen, y para concluir este apartado, podemos afirmar que los principios de jerarquía y tutela están recogidos en la Constitución, expresamente el primero y tácitamente el segundo, pero con un campo de aplicación, en cuanto a las relaciones administrativas, bien diferenciado: el primero en las relaciones del tipo interorgánico y el segundo en las de tipo intersubjetivo (en el régimen de descentralización).

¹³⁵ Ver *Anuario del Gobierno Local*, edit. Diputación de Barcelona y Marcial Pons, 1998, p.25.

Una vez que hemos estudiado la intervención sustitutoria desde el punto de vista constitucional, es decir en relación con los principios constitucionales que rigen las relaciones interadministrativas, especialmente su origen en el artículo 155 CE y su fundamento (garantizar el respeto a los principios constitucionales de “Unidad” y de “Autonomía”), en el siguiente capítulo vamos a examinar su regulación en el Derecho positivo español de ámbito local. Pero, para ello, es necesario estudiar, por una parte, el Derecho local del Estado y, por otra, el promulgado por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales sobre esta materia.

CAPÍTULO III

LA SUSTITUCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO LOCAL ESPAÑOL.

A la hora de estudiar la sustitución o subrogación en el Derecho local español hay que tener en cuenta que su regulación se encuentra distribuida en la legislación de carácter estatal y en la legislación autonómica. Efectivamente, en virtud del artículo 149. 1.18º CE el Estado tiene la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Lógicamente, entre estas Administraciones públicas se encuentran las administraciones locales.

Por el contrario, las comunidades autónomas tienen atribuidas competencias en aquellas materias en las que corresponde al Estado determinar las bases o principios básicos, normativas y ejecutivas. Además, pueden regular y atribuirse competencias de ejecución en todos aquellos aspectos del régimen local no predeterminados como básicos¹³⁶.

Por ello, a la vista de esta dualidad en la regulación del régimen local en este país, empezaremos analizando la regulación estatal (que tiene el carácter de “básica”) para, posteriormente, examinar las diferentes legislaciones locales promulgadas por las comunidades autónomas.

¹³⁶ Sánchez Morón, Miguel, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en *Tratado de Derecho Municipal* (Dr. Muñoz Machado, Santiago), I, 2º, Civitas, Madrid, 2003, cap. III.

I.- ESTATAL.

A.-REGULACIÓN LEGAL: EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

La regulación básica y fundamental de la figura sustitutoria en el ámbito de la legislación local estatal, se recoge en el artículo 60 de la L.B.R.L., por lo que el análisis de dicha figura en el ordenamiento jurídico del Estado gira en torno a dicha norma. Para empezar esta sección vamos a transcribir literalmente el contenido de la misma:

"Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legal o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su incumplimiento, concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiere, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación, a costa de la Entidad local".

1. Reflexiones sobre el sentido de su ubicación sistemática.

Bajo este epígrafe, vamos a tratar de hallar el significado de esta norma derivado de su situación dentro de la estructura sistemática de la Ley de Bases. Es decir, que no buscamos una acepción "per se" de la misma, sino que tratamos de descubrir su expresión resultante de las relaciones que se establecen entre dicho precepto con los que le preceden y le suceden dentro del articulado de la L.B.R.L.

Por ello, vamos a empezar por establecer el contenido posible de las relaciones interadministrativas de las entidades locales recogidas en la propia Ley de Bases, para pasar, posteriormente, a analizar la especificidad de la figura sustitutoria del mencionado artículo 60.

a.1.- Diversos contenidos posibles de las relaciones interadministrativas en que se pueden encontrar las entidades locales en la L.B.R.L.

a.1.1 Relaciones de Voluntariedad.

Es en el capítulo II del Título V, donde, bajo el epígrafe de "Las Relaciones Interadministrativas", se recogen los diferentes tipos de relaciones que se pueden presentar entre las administraciones locales y las autonómicas o la estatal. Así podemos observar como en los primeros artículos de este capítulo II (artículos 55, 56, 57 y 58) se establecen un tipo de relaciones interadministrativas basadas en el principio de "voluntariedad", a través de las fórmulas de cooperación, colaboración y coordinación voluntaria.

A modo de inciso, queremos señalar que el contenido del artículo 56 supone una excepción a este principio de voluntariedad ya que en el mismo se recoge un "deber de información" por parte de las entidades locales hacia la administración autonómica o estatal que tiene un carácter obligatorio para las primeras¹³⁷.

De todos modos, no hay unanimidad en la doctrina respecto a la naturaleza de este artículo. Así, este "deber", para el profesor Entrena Cuesta, forma parte de lo que denomina "relaciones de subordinación" entre las entidades administrativas mencionadas. En este tipo de relaciones, la administración estatal o autonómica estaría en un nivel superior respecto a la

¹³⁷ Artículo 56: "Las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, copia, o en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas.

La Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas están facultadas, con el fin de comprobar la efectividad de su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar, incluso, la exhibición de expedientes y la emisión de informes".

administración local que ocuparía el nivel inferior. De este modo, nos encontraríamos con que las administraciones del nivel superior tendrían derecho a recibir información que se correspondería con un deber de proporcionar la misma por parte de las administraciones inferiores¹³⁸.

Por el contrario, para Jiménez Blanco, el precepto mencionado, sin negarle el carácter de obligatoriedad, supone una aplicación del principio de "transparencia informativa" entre administraciones públicas. Principio que es necesario para conseguir la coherencia y eficacia en la actuación administrativa en general¹³⁹.

Es en el artículo 57, donde, sin duda, se concretan claramente este tipo de relaciones voluntarias interadministrativas, a través de los Convenios administrativos o mediante la creación de Consorcios entre las administraciones locales, de un lado y las administraciones superiores, de otro. En definitiva, estaríamos ante un supuesto de relaciones interadministrativas basadas en el principio de "cooperación"¹⁴⁰.

No obstante, antes, concretamente en el artículo 55.d, se recoge otra fórmula voluntaria de relaciones interadministrativas, pero esta vez, basadas en el principio de "colaboración". Así, dicho precepto, de una manera un tanto confusa, establece que:

"Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativa, la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado y las Entidades Locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

.....

¹³⁸ Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo*, cit., pp. 46-48.

¹³⁹ Jiménez Blanco, A., "Las relaciones administrativas de supervisión y control", en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid 2003, pp. 427-444.

¹⁴⁰ Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo*..., cit., p. 46.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas"...

Por último, dentro de estas relaciones de voluntariedad, en el artículo 58.1 hallamos una manifestación de lo que hemos denominado "coordinación voluntaria"¹⁴¹. Manifestación que debemos reconocer bastante confusa ya que se confunden los principios de colaboración y coordinación:

"Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear para la coordinación administrativa órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente, deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial".

Entre estos órganos destaca la Comisión Territorial de Administración Local, que podrá ser creada por el Gobierno en cada comunidad autónoma para asegurar la colaboración entre la Administración estatal y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios.

a.1, 2 Relaciones de obligatoriedad.

Sin embargo, al llegar al artículo 59, encontramos que, en el mismo, se recogen claramente las reglas de actuación de lo que hemos denominado "coordinación impuesta u obligatoria". Pero, este tipo de actuación tiene un carácter subsidiario respecto a las actuaciones reguladas en los artículos precedentes (basadas en el principio de voluntariedad) ya que solamente se podrán utilizar ante el fracaso en la aplicación de aquéllas.

De esta manera, en este último precepto empieza a quebrar la voluntariedad como principio fundamental de las relaciones interadministrativas ya que, en el mismo, hacen su aparición una serie de

¹⁴¹Ver en Capítulo II la diferenciación realizada entre "coordinación obligatoria" y "coordinación voluntaria".

elementos coactivos que van a empezar a presidir, en adelante, este tipo de relaciones.

Estos principios coactivos se traducen, fundamentalmente, en la posibilidad de que los entes territoriales superiores puedan adoptar medidas de control y reacción ante la inactividad de los entes inferiores. Por otra parte, hay que resaltar que la intensidad de estas medidas correctivas está sometida a una gradación que se manifiesta en una progresividad de las mismas, de menor a mayor, como se podrá observar en los artículos siguientes.

Así, el artículo 59 señala que este control se podrá realizar a través de una serie de criterios y principios rectores que, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma podrán establecer en sus "planes sectoriales", y que deberán ser respetados obligatoriamente por los entes locales en sus actuaciones administrativas. Un ejemplo de este tipo de control lo encontramos en las competencias relativas a la ordenación del territorio que ostentan las comunidades autónomas y que se manifiesta a través de "los instrumentos de ordenación territorial" porque los criterios y principios rectores contenidos en dichos instrumentos deben ser respetados por los planes urbanísticos municipales

Sin embargo, hay que advertir que en la norma mencionada nos encontramos con que la quiebra del principio de voluntariedad es, todavía, tímida ya que se deja a la corporación local un amplio margen de capacidad decisoria a través del ejercicio de sus competencias propias para la gestión y defensa de sus intereses, de acuerdo con el principio de autonomía local.

a.1.3 Especificidad de la sustitución o subrogación.

La ruptura total del principio de voluntariedad en las relaciones entre las entidades locales y las administraciones superiores se produce en el artículo 60, transcrito al comienzo de este capítulo, ya que en el mismo se

recoge la posibilidad de que las administraciones territoriales superiores asuman y ejerzan competencias municipales que tienen el carácter de "propias" (por lo tanto afectan al núcleo esencial de la autonomía local) con carácter coactivo, en los supuestos y condiciones previstos por la Ley¹⁴².

De todos modos, se trata de una sustitución de carácter "parcial", no global o general, por cuanto que sólo puede afectar a competencias locales concretas y específicas (como más tarde veremos). Por ello, este precepto no constituye el "súmmum" de la ruptura del principio de voluntariedad. Esta ruptura total se producirá en el precepto siguiente: artículo 61.

Para Entrena Cuesta, tanto el contenido del artículo 60 como del 61 forman parte de lo que denomina "relaciones de colisión". Este tipo de relaciones se producen cuando las entidades locales, cuya esfera de actuación está determinada por el ordenamiento jurídico, se exceden de la misma o cuando aparecen "situaciones patológicas" en las relaciones de cooperación y coordinación, suscitándose, en ambos casos, conflictos entre las entidades administrativas inferiores y las superiores.

Pues bien, "en ocasiones, cuando la gravedad del conflicto lo requiere, la Ley permite la adopción de medidas excepcionales por parte de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, al objeto de resolver dicho conflicto. Medidas excepcionales, que vienen recogidas en los artículos

¹⁴² Un ejemplo de la aplicación concreta del contenido de este precepto lo hayamos en el artículo 62 del R.P.D.T. (según la redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre):

"1. Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en ellos concuerden con la realidad.

2. Si un Ayuntamiento no llevará a cabo dichas actuaciones, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, podrá acudir a la ejecución sustitutoria prevista en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, L.B.R.L., sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan".

60 y 61 de la L.B.R.L. y que se reducen a la utilización de la potestad sustitutoria por parte de las administraciones públicas superiores"¹⁴³.

En cualquier caso, la técnica sustitutoria recogida en el mencionado artículo 60 supone:

Una ruptura de la "normalidad" de las relaciones interadministrativas, basadas, hasta ese momento, en acuerdos voluntarios entre las entidades locales y las supralocales.

Sustitución del principio de voluntariedad por el de coactividad u obligatoriedad, en virtud del cual la entidad administrativa superior (Estado o Comunidad Autónoma) impone su decisión o actuación a la entidad inferior (Administración Local).

Frente a esta imposición, la entidad local afectada, solamente puede acudir a la vía jurisdiccional para oponerse a ella, ante la imposibilidad legal de hacerle frente por sí misma.

2. Requisitos de Validez:

2. a-Presupuestos fácticos.

Dado que esta técnica sustitutoria va a incidir directamente en las competencias propias de la entidad local, competencias que, no olvidemos, constituyen el núcleo esencial de su autonomía, no es de extrañar que el ordenamiento jurídico exija una serie de requisitos y condiciones muy estrictos para su posible utilización por las entidades territoriales superiores. Así, podemos distinguir unos presupuestos de carácter sustantivo o material y otros de naturaleza puramente formal.

¹⁴³ Entrena Cuesta, R., *Tratado de Derecho Administrativo...*, cit., p. 47.

Sustantivos.

-Incumplimiento por parte de una entidad local de determinadas obligaciones impuestas por una Ley.:

El primer requisito que exige el artículo 60 para poner en marcha el mecanismo sustitutorio es que la entidad local en cuestión, haya procedido al incumplimiento de obligaciones impuestas directamente por la Ley.

Para comenzar el análisis del significado de este párrafo, vamos a empezar por la delimitación del término "incumplimiento".

En principio, nos encontramos con las siguientes cuestiones a analizar:

- "Incumplimiento de obligaciones". ¿Qué debemos entender por "el incumplimiento de una obligación"? Para Entrena Cuesta, el "incumplimiento" supone que el ente local, en cuestión, "ha sobrepasado la esfera de actuación propia establecida por el ordenamiento jurídico"¹⁴⁴.

Sin embargo, hay que reconocer que esta afirmación es demasiado generalista y nos revela muy poco de lo que realmente supone la materialización del término "incumplimiento" en el tema que nos ocupa.

Para intentar concretar el significado de este vocablo hay que empezar afirmando que tal "incumplimiento" puede tener un carácter positivo que se produce cuando se realiza una acción en contra de lo establecido por la obligación, o un carácter negativo que se da en el caso de una falta de actuación cuando, precisamente, hay una obligación que impone el deber de realizar la actuación omitida.

¹⁴⁴ Entrena Cuesta, R., Ibid., p.48.

Pues bien, en este último supuesto, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha concretado y determinado el significado material del "incumplimiento" para que pueda servir de base a una intervención sustitutoria.

Así, debemos mencionar la STC 11/1999, de 11 de febrero, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad 835/1991, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación con los artículos 5.3,6,7.4 y 14 de la antigua Ley del Principado de Asturias de Disciplina Urbanística (Ley 3/1987, de ocho de abril). Conviene explicar que el fondo del asunto era un supuesto de suspensión de una licencia urbanística que la corporación municipal se negaba a ejecutar por considerar que la licencia otorgada por ella, era perfectamente válida.

En el Fundamento Jurídico 4º de dicha sentencia, el Alto Tribunal señala que la sustitución del artículo 60 de la L.B.R.L. se refiere a un incumplimiento por parte de la Administración Local de obligaciones que "*no se sustancian en actos o acuerdos jurídicos*", sino en "*la mera y simple inactividad o paralización funcional, como hecho*". Es decir, que la inactividad de la entidad local no debe referirse a actuaciones consistentes en actos, sino a otro tipo de actuaciones materiales como la realización de obras o la prestación de servicios.

En cuanto al "incumplimiento" en sí mismo considerado, se afirma que dicho "incumplimiento" equivale a una inactividad que no tiene trascendencia jurídica, porque cuando esa inactividad tiene trascendencia jurídica

"la sustitución no puede darse en modo alguno ya que eso equivaldría a un control de legalidad que no le está permitido a las Administraciones Superiores".

Delimitación del contenido de la obligación.

El término "obligaciones" fue definido por la Sentencia de 16 de julio de 1997 dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, en su Fundamento Jurídico 10º. Así, se señalaba que "las obligaciones" a las que se refiere el párrafo primero del mencionado artículo 60, son "*obligaciones consistentes en prestaciones*", es decir, deben ser obligaciones consistentes en "*dar o hacer alguna cosa*" (como señala el artículo 1088 del Código Civil).

Posteriormente, dicha sentencia se refiere a la interpretación del término "incumplimiento" en aquellos casos de petición de licencia que la corporación no ha resuelto. En este caso determina que por "incumplimiento" hay que entender "*el silencio de la Administración Local ante una petición de licencia por parte del administrado*". Y, en fin, por "silencio de la Administración Local" debemos entender "*la falta de respuesta de esta última o la falta de resolución de la petición de licencia*".

Impuestas por una Ley: cualificación del incumplimiento.

Además se exige que este incumplimiento por parte de una entidad local se refiera a obligaciones "impuestas directamente por una Ley". Como afirma Santamaría Pastor "las obligaciones incumplidas deben estar impuestas directamente por una Ley, no por lo tanto cuando emanan de un Reglamento"¹⁴⁵.

Parejo Alfonso, señala que para que la sustitución pueda producirse en la actividad local se requiere que tal actividad esté regulada en una norma con rango de Ley, en términos de "acción obligada para la entidad local"¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo...*, cit., p. 922.

¹⁴⁶ Parejo Alfonso, L., "La autonomía local en la Constitución" en *Tratado de Derecho Municipal, I*, (Dir. Santiago Muñoz Machado), II, Civtas, Madrid 2005, pp. 25-153.

A modo de inciso y profundizando un poco más en el requisito de que las obligaciones incumplidas tengan que estar forzosamente recogidas en una norma con rango de Ley, queremos señalar que, a nuestro juicio, la razón que subyace en dicho requisito no es otra que, precisamente, el respeto al principio de autonomía local y la necesidad de su garantía frente a intromisiones injustificadas por parte de las administraciones superiores.

En este sentido, opinamos que el término "Ley" lo que hace es cualificar el incumplimiento de la entidad local, dotándolo de una gravedad tal que, junto con los otros requisitos, justificaría la puesta en marcha de un mecanismo sustitutorio que va a incidir directamente en la autonomía de la entidad afectada.

De este modo, "a sensu contrario", esta gravedad en el incumplimiento de obligaciones por parte de la entidades locales, sería menor si dichas obligaciones estuviesen recogidas en una norma de rango inferior a la Ley, como sería un Reglamento, por lo que, entonces, dada la menor gravedad del incumplimiento, no se podría justificar la utilización de una potestad por parte de las administraciones supralocales que afectase al principio constitucional de autonomía local.

En resumen, para autorizar dicha protesta sustitutoria, la L.B.R.L. exige que se den una serie de requisitos "cualificados" por su gravedad. Y, precisamente, el hecho de que las obligaciones incumplidas estén recogidas en una norma de rango legal, lo que hace es cualificar el requisito del incumplimiento, dotándole de "una gravedad suficiente" para permitir la actuación sustitutoria.

Con incidencia en el ejercicio de competencias de otras Administraciones.

Efectivamente, no basta con un incumplimiento de obligaciones recogidas en una Ley, por muy grave que dicho incumplimiento sea, sino que, además, es necesario que vaya acompañado de otro requisito fundamental, cuál es: que dicha actuación local incida en las competencias de las administraciones superiores.

Así lo señala expresamente la STC59/2001, de 5 de julio, resolviendo la Cuestión de Inconstitucionalidad 2140/1993 promovida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con los artículos 15, 25, 47, 50 y 133 del antiguo Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

En el artículo 15 de dicho Texto Refundido se establecía que *"Si algún Ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones que se derivan de esta ley o del planeamiento urbanístico vigente o actuase, en general, con notoria negligencia..."*.

El T.C. declaraba la inconstitucionalidad de la norma transcrita, en base al siguiente razonamiento:

En el precepto arriba transcrito se permitía la subrogación de la Comunidad Autónoma de Cataluña en competencias locales "propias" en casos no previstos en la L.B.R.L. puesto que no se exige que el incumplimiento local afecte a competencias estatales o autonómicas. Por lo que, de esta manera, cualquier infracción grave de la legislación urbanística o de los instrumentos de ordenación territorial, podría permitir activar el mecanismo subrogatorio al

faltar el requisito de que afecte a competencias de la comunidad autónoma, lo cual no es admisible.

Ahora bien, la siguiente cuestión que se plantea es, precisamente, ¿cómo valorar esa incidencia de la actividad local en competencias autonómicas o estatales para permitir la actuación del mecanismo sustitutorio?. Es decir ¿qué características debe reunir esa "incidencia" para legitimar dicha actuación sustitutoria?.

Para responder esta cuestión vamos a acudir a Parejo Alfonso quien de forma precisa ha sintetizado la valoración de la actividad local incidente en las competencias de las administraciones superiores. Así, afirma que, a los efectos de la puesta en marcha del mecanismo sustitutorio, la incidencia de la actividad local en las competencias de los entes territoriales superiores debe resultar en el hecho de que "la inactividad local haga inútil, desvalorice, desvirtúe o simplemente afecte negativamente a la acción propia de una Administración superior (la del Estado o la de una Comunidad Autónoma), impidiéndole alcanzar plena o adecuadamente sus efectos"¹⁴⁷.

En definitiva, que el incumplimiento de obligaciones legales por parte de una entidad local debe ir acompañado del hecho de que el mismo afecte a competencias estatales o autonómicas, de tal modo que impida que estas desplieguen plenamente sus efectos, impidiendo alcanzar a las administraciones superiores los objetivos pretendidos con su ejercicio.

En este sentido, Morell Ocaña asegura que para ejercer la protesta sustitutoria, no basta con "la invocación genérica del artículo 60 de la L.BR.L., sino que además, la Administración estatal, autonómica deberán aportar el título

¹⁴⁷ Parejo Alfonso, L. "La autonomía local en la Constitución...", cit., p.144.

competencial concreto que se encuentra entorpecido u obstaculizado por el incumplimiento local"¹⁴⁸.

Cuya cobertura económica esté legal o presupuestariamente garantizada.

En la exigencia de este requisito hay prácticamente unanimidad en la doctrina española porque, en definitiva con el mismo se quiere expresar la idea de que dicho incumplimiento por parte de una entidad local de una obligación legal, no tiene que deberse a factores ajenos a la voluntad de dicha entidad. Factores, tales como la falta de recursos materiales para ejercer las competencias y cumplir con las obligaciones impuestas por la norma legal.

Así, por ejemplo, Parejo Alfonso afirma que la sustitución en la actividad municipal requiere, entre otras condiciones, que la actividad "haya sido efectivamente omitida por la entidad obligada de forma que suponga realmente infracción de la Ley" (es decir que la omisión no obedezca a una imposibilidad jurídica o fáctica)¹⁴⁹.

En el mismo sentido, Santamaría Pastor afirma textualmente que "no cabe la sustitución, por tanto, cuando el ente local careciera legalmente de recursos para ejercer la competencia"¹⁵⁰.

En relación con este tema, y a modo de inciso, no podemos dejar de señalar como en España y, especialmente, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, gran número de pequeños municipios carecen de los recursos económicos necesarios para ejercer sus competencias "propias", como pueden ser la elaboración y aprobación provisional de sus planes de urbanismo, razón

¹⁴⁸ Morell Ocaña, L., *La Administración Local*, Tecnos, Madrid 1984, pp. 158 y ss.

¹⁴⁹ Parejo Alfonso, L., "La autonomía local en la Constitución...", cit., p. 144.

¹⁵⁰ Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo...*, cit., p. 922.

por la cual, en dicha competencia son sustituidos por la Administración autonómica¹⁵¹.

Pero, en este caso no estamos ante el tipo de sustitución recogido en el artículo 60 de la Ley de Bases, por faltarle, precisamente, el carácter impositivo o coactivo. Lo que realmente existe es una sustitución de tipo voluntario, acordada mutuamente por las administraciones autonómica y local, creándose una situación que podríamos asimilar a las figuras de la cooperación o colaboración interadministrativas.

En resumen, lo que queremos resaltar es que el mecanismo sustitutorio del artículo 60 requiere un elemento intencional o volitivo de la administración local obligada. De esta manera, ese elemento intencional o volitivo califica de forma esencial el incumplimiento por parte de dicha entidad local.

Formales.

Además de los requisitos que hacen referencia al contenido material de los presupuestos necesarios para promover la acción sustitutoria, también nos encontramos con la exigencia de que las administraciones superiores a la hora de ejercer la potestad subrogatoria se ajusten a una reglas procedimentales, sin las cuales dicha actuación quedaría invalidada. Reglas, que no son un mero capricho de legislador que las ha instituido, sino que tienen por misión de garantizar el respeto a la autonomía local, impidiendo una actuación injustificada sobre la misma por parte de las administraciones supralocales.

Examinemos, brevemente estos requisitos formales recogidos en el mencionado artículo 60:

¹⁵¹ González González, Pedro Mateo, "La Administración local en la legislación urbanística de Castilla y León: algunos aspectos controvertidos", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, Nº 196, septiembre-octubre 2002, pp. 100-110.

Requerimiento de cumplimiento por parte de la Administración superior (estatal o autonómica). Consideración especial.

Otro requisito que debe cumplir la administración superior, es la realización de un requerimiento previo de cumplimiento de la obligación desatendida a la entidad local obligada, otorgándole, a esta última, a tal efecto, un plazo suficiente (mínimo de un mes) para cumplir con su obligación.

Este requisito (recogido con carácter general en el artículo 60 LBRL), en el ámbito estrictamente urbanístico, viene establecido en el artículo 184.4 del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Mencionamos, expresamente, este precepto porque aunque sea anterior a la Constitución, en la actualidad, está vigente con carácter supletorio. Y porque, como vamos a ver a continuación, en su vigente aplicación, se basa la nueva doctrina sentada por el Tribunal Supremo en relación con la exigencia ineludible de este requisito para la validez de la intervención sustitutoria.

Dada su importancia, vamos a transcribir literalmente dicho artículo 184:

"1. Cuando los actos de edificación o uso del suelo relacionados con el artículo 178 se efectuasen sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, el Alcalde o el Gobernador Civil, de oficio o a instancia del Delegado Provincial del Ministerio de la Vivienda, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos. El acuerdo de suspensión se comunicará al Ayuntamiento en el plazo de tres días si aquél no hubiese sido adoptado por el Alcalde.

2. En el plazo de dos meses contados desde la notificación de la suspensión, el interesado habrá de solicitar la oportuna licencia o, en su caso, ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución.

3. Transcurrido dicho plazo sin haberse instado la expresada licencia, o sin haberse ajustado las obras a las condiciones señaladas, el Ayuntamiento acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar. De igual manera procederá si la licencia fuere denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las ordenanzas.

4. Si el Ayuntamiento no procediera a la demolición en el plazo de un mes contado desde la expiración del término al que se refiere el número precedente o desde que la licencia fuese denegada por los motivos expresados, el Alcalde o el Gobernador Civil, dispondrá directamente dicha demolición, a costa, asimismo, del interesado".

El Tribunal Supremo en las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, fechadas el 2 de noviembre y el 10 de diciembre del año 2005, respectivamente, ha procedido, a mi juicio, a realizar un cambio en la jurisprudencia que se venía siguiendo hasta ese momento en relación con la obligatoriedad de realizar dicho requerimiento previo, para la validez de la intervención sustitutoria, como garantía institucional del principio constitucional de autonomía local.

En primer lugar, aclarar que en estas sentencias, el Alto Tribunal procedía a juzgar, entre otras cuestiones, la validez de una intervención sustitutoria, por parte de la administración autonómica en competencias locales relativas a la disciplina urbanística, realizada sin el requerimiento previo preceptivo.

En segundo lugar, destacar el hecho de que, en ambas sentencias, se juzga la necesidad de dicho requerimiento, pero no en base al requisito exigido por el artículo 60 de la L.B.R.L., sino fundamentado en lo establecido por el artículo 184.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, anteriormente transcrito.

Por último, llama la atención la gran similitud en el contenido de dichas sentencias en este tema, de tal modo que la sentencia dictada el 10 de noviembre, es una copia literal del contenido de la del 2 de noviembre.

En ambas sentencias se establece lo siguiente (FJ 5º de la sentencia de 2 de noviembre y FJ 3º y 4º de la 10 de noviembre):

"Del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local no se deduce que las competencias del Municipio en materia de disciplina urbanística excluyan en todo caso cualquier intervención de las Comunidades Autónomas, pues aquellas se ejercerán "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". Esta legislación, por lo que se refiere al presente caso, viene constituida por el artículo 184 LS/76 que atribuye en primer lugar al Ayuntamiento el deber de acordar la demolición de las obras ejecutadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, una vez transcurrido el plazo de dos meses que debe concederse al interesado para intentar la legalización de lo construido, pero que, en defecto de actuación del Ayuntamiento, faculta indistintamente al Alcalde o al Gobernador Civil (actualmente al órgano competente autonómico...) para ordenar la demolición de lo construido ilegalmente. Para que la Comunidad Autónoma ejerza esta potestad no es exigible un requerimiento previo al Alcalde...

No cabe interpretar el artículo 184.4 LS/76, en el sentido de que para que la Comunidad Autónoma pueda ejercer las competencias en materia de disciplina urbanística atribuidas con carácter general al Ayuntamiento, el principio de autonomía municipal reconocido en los artículos 137 y 140 de la Constitución exija que aquella dirija previamente un requerimiento al Ayuntamiento para que las ejerza él. Esta fue la opción elegida por el artículo 252 LS/1992, pero no es un requisito que derive inmediatamente de aquel principio constitucional...

El Tribunal Constitucional ha declarado repetidamente que la autonomía local, tal como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, pero más

allá de ese contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respete esa garantía institucional. Partiendo de que, con el límite indicado, la autonomía local admite una configuración legal, el Tribunal Constitucional ha declarado que si bien, en principio los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía de las Corporaciones Locales, ello no obsta a que el legislador, en ejercicio de una legitimación política, pueda ampliar el ámbito de la autonomía local y establecer con carácter general la desaparición de estos controles...

Sin embargo, el artículo 184.4 no choca con esta doctrina, porque en él se prevé un simple control de legalidad que se ejerce sin contradecir acuerdo alguno del Ayuntamiento inmediatamente interesado en la restauración de la legalidad urbanística y sólo cuando aquél haya dejado transcurrir el plazo de un mes sin haber procedido, como este precepto impone, se podrá acordar la demolición de las obras ejecutadas sin licencia o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma".

A la vista de lo transcrito, podemos señalar que la nueva doctrina del Tribunal Supremo considera que la exigencia del requisito del requerimiento previo no deriva de la garantía institucional de la autonomía local recogida en los artículos 137 y 140 CE, sino de la configuración de esa autonomía que posteriormente realiza el legislador en la legislación positiva, es decir que es un principio que deriva de la configuración de la autonomía local.

Transcurso del plazo señalado en el requerimiento previo para realizar la obligación.

Como afirma, parejo Alfonso, no basta con otorgar un plazo a la entidad local para que rectifique su actitud y proceda a realizar aquello que está obligada por Ley, además, también, se requiere " el transcurso de dicho plazo con persistencia de la inactividad municipal"¹⁵².

¹⁵² Parejo Alfonso, L., "La autonomía local en la Constitución...", cit., p. 144.

También tenemos que reseñar, a este respecto, un caso particular que recoge el profesor Ortega Álvarez¹⁵³, referente concretamente a la "persistencia de incumplimiento" tras el transcurso del plazo de apercibimiento por parte de la administración local, en el caso de los planes sectoriales definidos por una Ley y que dan lugar a una unión de presupuestos de las administraciones implicadas. Presupuestos que deberán ser aprobados por cada entidad local afectada, pero que una vez aprobados quedan vinculados al objetivo fijado en el plan, aun cuando su ejecución corresponda, asimismo, al ente local.

Pues bien, si en este caso el ente local no procediese a la ejecución del plan en la parte que el mismo se ha comprometido presupuestariamente, entonces entraría en juego el mecanismo de la sustitución previsto en el artículo 60 de la L.B.R.L.. Ahora bien, habría que matizar que en dicho precepto cuando habla de "persistencia de incumplimiento, tras el transcurso del plazo de apercibimiento", hemos de entender que se está refiriendo a "no haber procedido al inicio de la ejecución, no a su culminación". Matización lógica, ya que tratándose, por ejemplo, de la realización de obras, el plazo mínimo de un mes previsto en el mencionado artículo de la Ley de Bases resultaría claramente insuficiente.

3. Contenido.

Mediante la sustitución, la entidad territorial superior va asumir la competencia de la entidad local inferior, no ejercida por esta última, para proceder a cumplir con la obligación impuesta a ésta por una ley.

Ahora bien, esta sustitución tiene un carácter concreto y limitado, puesto que está referida a una competencia específica para un asunto o supuesto

¹⁵³ Ortega Álvarez, Luis, "Las competencias propias de las corporaciones locales" en *Tratado de Derecho Municipal...*, cit., p.298.

determinado¹⁵⁴. En este sentido, la STC 159/2001, de 5 de julio, en su FJ 6º, ya señalaba que el artículo 60 de la L.B.R.L.

"No establece una sustitución o subrogación orgánica general, ésta sí incompatible con la autonomía local, sino una sustitución o subrogación meramente funcional y limitada a la actuación de que se trate".

En relación a la actuación que llevar a cabo la administración subrogante, el mencionado artículo 60 se limita a manifestar, de un modo genérico, que aquélla *"adoptará las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación..."*.

Por último, en dicho precepto se establece que las medidas que la administración subrogante adopte en sustitución de la entidad local obligada serán *"a costa de la misma"*. Es decir, que los gastos ocasionados por dicha actuación sustitutoria serán trasladados a la entidad vocal responsable, resarcándose así, la administración superior de los mismos.

En relación de la manera de realizar de manera efectiva dicho traslados de gastos a la entidad local obligada, Parejo Alfonso señala dos posibilidades:

En primer lugar, la utilización del procedimiento judicial por parte de la administración actuante, ante la negativa al resarcimiento establecido por la ley por parte de la entidad local. Ahora bien, en este caso se puede plantear toda la problemática relativa a la ejecución de sentencias condenatorias al pago de cantidades, cuando las partes son dos administraciones territoriales.

En segundo lugar y, quizás el método más sencillo, la administración subrogante podría proceder a compensar dichos gastos con

¹⁵⁴ Parejo Alfonso, L., "La autonomía local en la Constitución" en *Tratado de Derecho Administrativo Local*, cit., p.144.

cargo a las transferencias de fondos que deba hacer a la entidad local en virtud del sistema de financiación de la administración local o por cualquier otro concepto¹⁵⁵.

4. Fundamento y justificación.: Examen especial de los principios de coherencia y eficacia administrativa

Además de lo mencionado en el capítulo I sobre la teoría general y el fundamento doctrinal de la figura sustitutoria, en general¹⁵⁶, si nos centramos exclusivamente en la figura recogida en el artículo 60 de la L.B.R.L., tendríamos que empezar por señalar que aunque en dicha Ley las relaciones interadministrativas, como regla general, descansan en las fórmulas de cooperación y colaboración libremente convenidas a través de convenios y conciertos administrativos, sin embargo, como afirma Parejo Alfonso "el Ordenamiento Jurídico habría pecado de ingenuo si hubiera fiado la coherencia de la acción administrativa a la sola virtualidad de los mecanismos de colaboración o cooperación voluntarios. Esta virtualidad ha de reforzarse y asegurarse mediante técnicas que el propio Ordenamiento Jurídico otorgue a las administraciones titulares de intereses generales o comunitarios"¹⁵⁷.

En definitiva, la primera justificación que encontramos para el otorgamiento de la potestad sustitutoria a los entes administrativos superiores, radica en la necesidad de mantener "la coherencia en la actuación administrativa" en aquellos casos en los que la actuación de los entes locales producen situaciones que pueden crear disfunciones de extrema gravedad, poniendo en cuestión aspectos básicos de la organización territorial del Estado.

En segundo lugar, esta potestad administrativa también se fundamenta en el principio de "eficacia". Principio que, no olvidemos, debe

¹⁵⁵ Parejo Alfonso., Ibid., p. 145.

¹⁵⁶ Ver nuestra teoría sobre el tema, expuesta en el capítulo I

¹⁵⁷ Parejo Alfonso, L. "La autonomía local en la Constitución...", cit., p.140.

impregnar toda la actuación administrativa tendente a la satisfacción de una necesidad colectiva o a la consecución del objetivo público.

Efectivamente, la eficacia administrativa exige muchas veces una acción positiva por parte de las administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, cuyas actuaciones aparecen imbricadas y recíprocamente condicionadas. Por eso la razón última radicaría en el hecho de que la estructura compleja de los intereses públicos implicados hace que éstos se hallen entrecruzados, por lo que no se puede considerar la actitud de la Administración Local como perteneciente, exclusivamente al círculo de sus intereses propios y, por tanto, de su sola responsabilidad, es decir independiente de las actuaciones de las restantes administraciones públicas.

Por ello, ante una inactividad de un ente local que va a restar o eliminar toda eficacia en la actuación de las otras Administraciones superiores, el ordenamiento jurídico otorga a aquéllas la potestad sustitutoria en base a que son las encargadas de defender y velar por los intereses generales de la comunidad, o como afirma Santamaría Pastor: "que por su posición de superioridad tienen la responsabilidad del correcto funcionamiento de todo el complejo de entes inferiores"¹⁵⁸.

Para otro autor, como Bermejo Vera, la subrogación tiene su fundamento y aplicación en el caso de la existencia de "procedimientos complejos en los que la adopción de una decisión por parte de una Administración pública, depende en buena parte de los actos y acuerdos que otra Administración realice"¹⁵⁹.

En resumen, el fundamento de la acción sustitutoria recogida en el artículo 60 de la L.B.R.L. hay que buscarlo en dos principios básicos

¹⁵⁸ Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo...*, cit., p. 923.

¹⁵⁹ Bermejo Vera, J. "El control de las decisiones locales" en *Tratado de Derecho Municipal* (Dir. Santiago Muñoz Machado), I, Civitas, Madrid 1988.cap. VII.

inspiradores de toda actuación administrativa, como son el de "coherencia" y "eficacia".

Pero este análisis quedaría incompleto si no constatamos el hecho de que estos dos principios están íntimamente relacionados con la exigencia de que para poner en marcha el mecanismo sustitutorio, se requiere que la administración local, además de incumplir con obligaciones legales, dicho incumplimiento "afecte a competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma". Como hemos señalado, este párrafo ha sido interpretado en el sentido de que el incumplimiento de la entidad local "haga inútil, desvalorice, desvirtúe o afecte negativamente a la acción de entidades administrativas superiores, impidiéndoles alcanzar plena o adecuadamente sus efectos".

Por lo que, debemos entender que lo que realmente se quiere expresar, en definitiva, es que la actuación local suponga "una contradicción" con la actuación de las administraciones superiores, restando coherencia a la actuación administrativa en su conjunto y privándola de una eficacia plena en la consecución de sus objetivos.

Por todo ello, creemos que los principios de "eficacia" y "coherencia" administrativa aparecen implícitamente recogidos en el mencionado artículo 60, en la exigencia de que el incumplimiento local de obligaciones impuestas directamente por la Ley, "afecte a competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma".

5. Diferencias con otras figuras aparentemente afines.

a.- Especial referencia a las diferencias con la sustitución regulada en el artículo 61 de la L.B.R.L.

Aunque el objeto del presente capítulo es analizar la figura sustitutoria recogida en el artículo 60 de la L.B.R.L. y su proyección en las legislaciones de régimen local promulgadas por las distintas comunidades autónomas, no podemos dejar de mencionar, aunque sea brevemente, la otra sustitución regulada en el artículo 61 LBRL, señalando una forma clara y precisa las diferencias existentes entre ambas y, de esta manera, tratar de perfilar más claramente la naturaleza jurídica de la figura objeto de nuestro estudio.

Empezaremos con la cita expresa del contenido del artículo 61 de la L.B.R.L.:

"1.El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, o a solicitud de ésta y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales, en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, que supongan incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

2. En todo caso, se considerarán decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las Corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo por quienes participan en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen y los que menosprecien o humillen a las víctimas o sus familiares.

3. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación general en relación a la convocatoria de elecciones parciales y a la provisional administración ordinaria de la Corporación".

Desde un punto de vista constitucional, es necesario señalar que ambas técnicas sustitutorias tienen su origen en el artículo 155 de la Constitución. Sin embargo, la sustitución del artículo 60, debe su formulación

teórica al Derecho germánico federal ya que, como señala Sosa Wagner, es una regla que aparece recogida en las leyes municipales de los Länder para evitar el incumplimiento por las corporaciones locales de sus obligaciones legales, con daño para los servicios que el ciudadano recibe¹⁶⁰.

También, en ambos casos, nos encontramos ante una reacción de las entidades territoriales superiores como consecuencia de una actuación torticera de una entidad local. Pero, ciertamente, ahí acaban las similitudes, porque lo cierto es que entre ellas existen diferencias fundamentales que vamos a tratar de resumir brevemente:

A diferencia del artículo 60, el artículo 61, en realidad no plantea una sustitución de la Administración municipal por la autonómica o estatal, sino la supresión de los órganos de aquella¹⁶¹. Sin olvidar que la competencia para una medida de esta trascendencia corresponde al Consejo de Ministros que puede actuar a iniciativa propia o a solicitud del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, hay que resaltar las diferencias existentes, tanto en el origen como en la naturaleza, de las obligaciones cuyo incumplimiento determina la acción sustitutoria. Así, en el caso del artículo 60 nos encontramos con que dichas obligaciones vienen impuestas por una "Ley", entendida ésta, como una ley ordinaria. En cambio, en el supuesto de la 61, dichas obligaciones tienen su origen en la Norma Constitucional ("obligaciones constitucionales") por lo que su incumplimiento reviste una mayor gravedad que el incumplimiento de obligaciones del precepto anterior. Es precisamente, la diferente naturaleza y origen de las obligaciones incumplidas, lo que determina la diferente actuación contra la corporación negligente, mucho más enérgica y contundente, en el caso del artículo 61: la disolución de la corporación.

¹⁶⁰ Sosa Wagner, F., *Tratado de Derecho Local...*, cit., p. 159.

¹⁶¹ Rivero Ysern, José Luis, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (Dir: Manuel Rebollo Puig y coordinador: Manuel Izquierdo Carrasco), II, edit. Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 1479.

Otra diferencia importante entre ambos preceptos está basada en los efectos que el incumplimiento local va a producir, es decir en la diferente naturaleza de los intereses perjudicados, como consecuencia del mismo:

Así, en el caso del artículo 60, el incumplimiento de obligaciones habrá de implicar una intromisión en las competencias de la entidad territorial superior que, como reacción a este hecho, va decretar la sustitución¹⁶². Se trata de un perjuicio a intereses del Estado o de la Comunidad Autónoma que tienen carácter "parcial" o "particular" ya que solamente afectan a las competencias locales que recaen sobre materias concretas y determinadas.

En definitiva, este incumplimiento local está cualificado por el hecho de afectar a competencias de las administraciones superiores, cualificación que tiene por objeto, precisamente, evitar una merma de la autonomía local de la entidad afectada¹⁶³.

Por el contrario, en el supuesto del artículo 61, los intereses perjudicados no recaen sobre materias o competencias determinadas y concretas, sino que tienen el carácter de "intereses generales" con trascendencia constitucional.

Ahora bien, que debemos entender por "intereses generales"? para Rivero Ysern se trata de un presupuesto de hecho que está lleno de conceptos jurídicos indeterminados, como por ejemplo "¿cuáles son las obligaciones constitucionales de los municipios?", "¿cuándo una decisión municipal es

¹⁶²Artículo 60 de la L.B.R.L.: "*Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley, de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas...*"

¹⁶³Sosa Wagner, F., "*Tratado de Derecho Local...*", cit., p. 160.
Ver, también STC 159/2001, de 5 de julio del 2001, F.J. 6º.

gravemente dañosa para los intereses generales?". Considera que las respuestas a estas preguntas se deben buscar en el casuismo de cada situación concreta¹⁶⁴.

Este mismo autor, continuando con su crítica desfavorable a dicho precepto, considera que por muy grave que pueda ser la gestión dañosa para los intereses locales, no justifica la autorización de esta potestad sustitutoria ya que el ordenamiento jurídico considera que solamente los órganos representativos de la entidad local están legitimados para definir esos intereses locales, porque son políticamente responsables de su gestión¹⁶⁵.

Para Jiménez Blanco, por encontrarnos ante un supuesto de anulación del mandato popular, solamente razones extraordinariamente poderosas podrían justificar la aplicación. Por ello el requisito de la gravedad del daño hace interpretarse con el máximo rigor. En este sentido, su origen no ha de estar, al menos en la generalidad de los casos, en simples actos, sino en comportamientos generales, es decir en *conductas*.

Por el contrario, Sosa Wagner sostiene que la fórmula utilizada en este artículo 61: "*gestión gravemente dañosa para los intereses generales que supongan incumplimiento de obligaciones constitucionales*", supone un acotamiento de gran precisión en relación con las fórmulas utilizadas en el Derecho anterior que invocaba, únicamente, el daño "para los intereses generales o los de la respectiva Entidad local"¹⁶⁶.

Por ello, si bien desde el punto de vista semántico, la figura recogida en el artículo 61, también se puede calificar de "sustitución" en cuanto que se produce la actuación de un órgano en lugar de otro, lo cierto es que apenas existe relación alguna, en cuanto a su naturaleza jurídica intrínseca, con la regulada en el artículo 60.

¹⁶⁴ Rivero Ysern, J.L., *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases...*, cit., p. 1480.

¹⁶⁵ Rivero Ysern, J.L., *Manual de Derecho Local...*, cit., p. 545.

¹⁶⁶ Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho Local*, cit., p.160.

b- Con los supuestos recogidos en el artículo 26.2 y 3 de la L.R.B.R.L.

Algunos autores, también incluyen dentro de la figura sustitutoria, los casos recogidos en el artículo 26.2 y 3 de la mencionada Ley de Bases, atendiendo fundamentalmente, no al principio de coactividad como elemento esencial definitorio de la técnica sustitutoria, sino a la simple transferencia de competencias del ente administrativo local a la administración superior.

El artículo 26.2 dispone que:

"Los municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan, según lo dispuesto en el número anterior, cuando por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento".

Y el número 3 de dicho artículo establece:

"La asistencia de las Diputaciones a los municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía de desempeño en las corporaciones municipales de las funciones públicas a las que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley".

González Navarro, al hacer la clasificación de la sustitución, diferenciando entre la intersubjetiva (la que se produce entre diferentes personas jurídicas) y la interorganica (sustitución entre órganos de una misma persona jurídica), incluye dentro de la primera, la sustitución recogida en el precepto arriba transcrito. Para ello, aduce que la dispensa que se señala en el número 2 del mencionado artículo 26, no implica la inexistencia de esos

servicios, y que "el significante <asistencia> que emplea el número 3 del artículo 92 no debe desorientarnos acerca de la unidad jurídica que recubre"¹⁶⁷.

De todos modos, a título informativo, debemos reseñar que el artículo 92 LBRL fue derogado por la Ley 7/2007, d 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Por nuestra parte entendemos que en este caso nos encontramos con dos figuras jurídicas bien diferenciadas: por una parte la figura de la "dispensa" en el párrafo 2, y la "cooperación-colaboración interadministrativa", en el párrafo 3. Examinemos brevemente estas cuestiones:

El tema de "las dispensas" del párrafo 2º.

Las dispensas se pueden definir, con carácter general, como aquellos actos favorables por los que la Administración exonera a un administrado o a otra Administración del cumplimiento de un deber ya existente. La dispensa, sólo podrá tener lugar cuando exista y esté prevista en una Ley, debido a que la misma es contraria al principio de "igualdad"¹⁶⁸.

Esta figura aparece recogida brevemente en la Ley 30/1992, en su artículo 105 ("Revocación de actos y rectificación de errores"), concretamente en su párrafo 1º:

"Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, interés público o al ordenamiento jurídico".

¹⁶⁷ González Navarro, F., "De la delegación.....", en *Tratado de Derecho Municipal...*, cit., p. 260.

¹⁶⁸ Parada, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo...*, cit., p. 119.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, creemos que en el párrafo 2º del artículo 26 lo que realmente existe es una exoneración a determinados municipios, por parte de la Comunidad Autónoma, del cumplimiento de una obligación establecida en el propio artículo 26, en base a la existencia de una imposibilidad de tipo económico o técnico de llevar a cabo dicho deber o, aún cuando no exista dicha imposibilidad, debido al hecho de que la realización de aquél suponga una carga onerosa de difícil soporte para la entidad obligada.

Ahora bien, la dispensa es una figura que puede producirse en las relaciones Administración-Administrado y, también, entre Administración-Administración. En el primer caso, la doctrina ha considerado a los actos de dispensa como pertenecientes a los denominados "actos favorables o declarativos de derechos que amplían la esfera jurídica de los particulares", por lo que no necesitan motivación respecto de sus destinatarios¹⁶⁹.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, parece lógico que para que la Diputación exima a un municipio del cumplimiento de sus obligaciones inherentes a su condición de Administración local, éste deberá justificar la imposibilidad o la excesiva onerosidad de llevar a cabo el servicio o la función pública cuya dispensa solicita.

La cooperación-colaboración del párrafo 3º.

Si pasamos a analizar lo dispuesto en el párrafo 3º de dicho artículo 26, nos encontramos ante un claro caso de colaboración de las Diputaciones provinciales en la prestación por parte de los municipios de los servicios públicos mínimos a los que están obligados, así como en el cumplimiento de las funciones públicas inherentes a su condición de Administración local.

¹⁶⁹ Ver artículo 54.1.a) de la LRJ-PAC 30/1992, de 26 de noviembre "a sensu contrario".

La razón de la afirmación anterior se basa en que consideramos que en el precepto mencionado se dan las características fundamentales del concepto de "colaboración", las cuales hemos expuesto en el capítulo anterior¹⁷⁰. Así, nos encontramos ante una entidad administrativa obligada y responsable de la prestación de determinados servicios públicos y otra entidad que, sin tener competencias sobre la prestación de dichos servicios, va a ayudar o a auxiliar a aquélla en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades. En definitiva, se produce una característica esencial del principio de colaboración, cual es "la desigualdad" entre las administraciones colaborada y colaboradora.

Es cierto, que bajo el término "asistencia" muchas veces se está encubriendo una auténtica sustitución por parte de las Diputaciones en la prestación de determinados servicios públicos locales. Pensemos, por ejemplo, como en algunos municipios el servicio de recogida de basuras es prestado por la Diputación, así como, en otros casos, la prestación de los servicios de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales...etc.

Pero, aun en estos supuestos, no podemos olvidar que existe una diferencia fundamental con la figura sustitutoria recogida en el artículo 60 de la Ley de Bases: en este caso para que se pueda producir la sustitución, se requiere, entre otras cosas, que las obligaciones incumplidas por la entidad local tengan "una cobertura económica legal o presupuestariamente garantizada".

Por el contrario, en el caso contemplado en el párrafo 3º del artículo 26, nos encontramos con que la Diputación, previa autorización de la Comunidad Autónoma, y, normalmente a petición de la entidad local obligada, va a sustituir a esta última en la prestación de determinados servicios o funciones públicas, debido, fundamentalmente, a que dicha entidad local carece

¹⁷⁰ Capítulo II, pp. 117-120.

de los recursos económicos o técnicos suficientes para cumplir con la prestación de los mismos.

c- Con la figura recogida en el artículo 62 LBRL: La cuestión de su naturaleza jurídica

También ha planteado dudas a un sector doctrinal la naturaleza jurídica de la figura recogida en el artículo 62 de la L.B.R.L., que textualmente afirma lo siguiente:

"En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de las facultades decisorias en la materia, las leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma aseguran, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final".

Según el Tribunal Constitucional (STC 214/89) y el Tribunal Supremo (Sentencia de 18 de julio de 1997), en este caso se está contemplando una "técnica de coordinación" que habilita a la Administración que ostenta la facultad coordinadora, para adoptar una decisión final, eso sí, con participación de la Administración cuya actividad se coordina. Y, esto es, lo que efectivamente hace el artículo 62: autoriza que la ley sectorial o autonómica en los supuestos en que no sea fácil o conveniente la atribución "diferenciada y distinta" de las facultades decisorias, atribuya la competencia resolutoria a la Administración estatal o autonómica, respetando la participación de los entes locales.

Para Santamaría Pastor este precepto recoge una de las dos fórmulas coordinadoras que establece la Ley; la otra sería la establecida en el artículo 59.1.2^o¹⁷¹:

¹⁷¹ Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo...*, cit., p. 940.

"La coordinación se realizará mediante la definición concreta en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en número 2 del artículo anterior".

A esta última, la considera puramente planificadora por cuanto que a través de los planes sectoriales se formulan objetivos, prioridades, criterios... de la acción pública. En cambio, en el caso del artículo 62, considera que se recoge una técnica coordinadora que se manifiesta en la participación local en procedimientos que habrá de tramitar y resolver el ente superior.

En este mismo sentido se manifiesta Jiménez Blanco¹⁷² quien, después de incluir el contenido del artículo 62 dentro de las fórmulas de coordinación, al igual que el autor precedente, señala el hecho de que esta fórmula participativa del ente local en los procedimientos tramitados y aprobados por el ente superior, se ve reforzada y ampliada por lo dispuesto en el artículo 58.2 que se refiere a la participación de los municipios afectados en la gestión de los "planes generales de obras públicas", de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente.

No podemos dejar de mencionar la opinión de González Navarro quien hace una dura crítica de esta norma, calificándola de "confusa e hipócrita", resaltando que es "un prodigio de confusión buscada de intento para enmascarar una efectiva atribución de funciones directivas a la Administración del Estado o a las Comunidades Autónomas sobre las Corporaciones Locales"¹⁷³.

¹⁷² Jiménez Blanco, A., "Las relaciones administrativas de supervisión y control" en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid 1998, pp. 438-439.

¹⁷³ González Navarro, F. "El procedimiento administrativo de las corporaciones locales" en *Tratado de Derecho Municipal...*, cit., p. 681.

Por último, mencionar la opinión de Rivero Ysern quien es contrario a la tesis que atribuye a esta norma una naturaleza “coordinadora”. La razón que alega es que la coordinación no puede implicar una alteración de la titularidad de la competencia, y menos aún, "una definición apriorística de la titularidad de la competencia que es lo que plantea el artículo 62 de la L.B.R.L.”¹⁷⁴

Por nuestra parte creemos que en el supuesto recogido en el artículo 62 de la mencionada Ley de Bases, no existe fenómeno sustitutorio alguno ya que en dicha norma lo que se hace es una asignación legal de competencias con participación local de carácter funcional u orgánico pero, solamente, en cuanto a su ejercicio, sin la asunción de titularidad competencial alguna.

En realidad, nos encontramos ante el caso curioso de que una norma legal está señalando al futuro legislador como deberá asignar las competencias entre las entidades locales y las comunidades autónomas cuando se produzcan las circunstancias recogidas en la misma. Pero, no hay una sustitución de una entidad territorial por otra en el ejercicio alguno de sus competencias, sino simplemente, una indicación acerca de la manera en que el legislador, en el futuro, deberá repartir unas competencias concretas en un supuesto también concreto regulado legalmente.

Por todo ello, pensamos que este precepto debería haberse situado en el título I de la L.B.R.L., concretamente, bajo el epígrafe de "disposiciones generales", a continuación del artículo 2, en donde se establece un reparto competencial referido a las entidades locales, de tal forma que se impone al legislador la obligación de otorgar a dichas entidades, aquellas competencias necesarias para el ejercicio de su autonomía, de acuerdo con el principio constitucional de autonomía local. Por lo que, continuando con esta asignación competencial, no hubiera sido descabellado incluir el contenido del artículo 62

¹⁷⁴ Rivero Ysern, J.L., *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, II, Dir.: Manuel Rebollo Puig..., cit., p. 1490.

en un hipotético artículo 3º referido a un hipotético “reparto competencial especial”.

II.-AUTONÓMICO

Después de haber analizado el fenómeno sustitutorio en la LB.R.L., el siguiente paso será hacer un breve repaso a las distintas legislaciones de ámbito local promulgadas por las diversas comunidades autónomas en el ejercicio de las competencias que sobre la Administración local de sus respectivos territorios les reconocen sus Estatutos de Autonomía.

De todos modos, es necesario señalar que no todas las comunidades autónomas han procedido a regular mediante una ley general, las competencias de las administraciones locales encuadradas en su territorio. Por ello vamos a diferenciar entre aquellas administraciones autonómicas que han procedido a regular mediante Ley su régimen local y aquellas que todavía están a la espera de dicha regulación (aquí incluiremos, también, aquellos supuestos de comunidades autónomas que, aún poseyendo una regulación general de su régimen local, sin embargo, la figura sustitutoria es recogida, no en esta legislación local, sino en sus Estatutos de Autonomía).

A.-Comunidades Autónomas carentes de una regulación general de su Régimen Local.

Empezaremos por mencionar las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Cantabria, las cuales no regulan de forma general este sector de la administración territorial, sino que, en su lugar, se ha limitado a legislar, solamente, sobre algunos aspectos concretos del mismo¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Véase las leyes de la Junta General del Principado de Asturias que 15 de mayo de 1980, por la que se determina el procedimiento de creación de comarcas en el Principado y de 20 de junio del 2000, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local. Véase, también, las leyes de Cantabria de 19 de mayo de 1994, reguladora de las entidades locales menores y la de 28 de abril de 1999, reguladora de las comarcas.

También hay que destacar que en sus respectivos Estatutos de Autonomía, las competencias en esta materia, en el marco de la legislación básica del Estado, son, básicamente, de desarrollo legislativo y de ejecución de esta última. Por ello, podemos deducir que en estas comunidades autónomas, la regulación básica de su Administración local es la establecida en la L.B.R.L., mientras que sus competencias en esta materia las ejercen desarrollando los distintos aspectos concretos de esta última¹⁷⁶.

Un caso especial lo constituye la Comunidad Autónoma de Valencia. Y digo especial porque la figura sustitutoria no viene recogida en la legislación local constituida por la Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local, sino en su Estatuto de Autonomía. Por ello, lo hemos incluido en este apartado.

Efectivamente, dicho Estatuto, en la modificación sufrida por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, dedica su Título VIII a la regulación de la Administración Local y, dentro del mismo, nos encontramos en el artículo 66, una referencia, reconozcamos que bastante ambigua, a la posibilidad de la sustitución interadministrativa:

"Si una Diputación Provincial no cumpliera las obligaciones que el presente Estatuto y otras leyes de las Cortes Valencianas le impongan, el <consell>, previo requerimiento al presidente de la Diputación de que se trate, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de tales obligaciones..."

¹⁷⁶ Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículo 25.2: "En el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias...2º Régimen Local". En parecidos términos se expresa el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias en su artículo 11.

Es en el último inciso de esta norma (... *"podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de tales obligaciones..."*) donde podríamos encajar la técnica sustitutoria, dentro o como uno de los medios para asegurar el cumplimiento coactivo de las obligaciones por parte de la Diputación Provincial.

Sin embargo, como podemos observar, esta sustitución implícita, solamente se podría producir respecto a la actuación y a las competencias de las Diputaciones Provinciales, a las que dicha norma concede una gran relevancia en el ámbito local pues les dedica un extenso artículo 66, pero no en relación a las competencias municipales.

Otro supuesto semejante al anterior sería el de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en donde el fenómeno sustitutorio, tampoco se recoge en la legislación de carácter local¹⁷⁷, sino en su Estatuto de Autonomía, de una manera bastante confusa, por cierto. Así, en su artículo 30.3.c) se establece que:

"... Cuando en la gestión de los servicios a los que se refiere el párrafo anterior, las Diputaciones no cumplieren las obligaciones que legalmente les asigne la Junta de Comunidades, el Consejo de Gobierno podrá requerir al Presidente de la Diputación para su cumplimiento.

En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de la información solicitada o inobservancia de los requerimientos formulados, la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en su legislación, podrá suspender o dejar sin efecto la transferencia o delegación o ejecutar la competencia por sí misma. En este último supuesto, las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate".

¹⁷⁷ Legislación local recogida básicamente en la Ley de 19 de marzo de 1991, de las Entidades Locales de Castilla-La Mancha y en la Ley 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de las Diputaciones Provinciales.

Pues bien, la posibilidad sustitutoria la podemos deducir de la expresión "ejecutar la competencia por sí misma" ya que, parece claro que en este caso dicha ejecución se tendría que llevar a cabo mediante la sustitución por parte de la administración autonómica en las competencias de la Diputación negligente.

En la Comunidad Autónoma de Extremadura no existe una ley general reguladora de su régimen local, en su lugar existe una norma específica que recoge las relaciones entre las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma, debido a que la figura territorial clave de la organización administrativa local la constituyen las Diputaciones Provinciales, no los municipios. La norma a la que nos referimos es la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, que regula las relaciones de las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En su capítulo III, se regula la coordinación a través de los planes sectoriales, pero lo curioso del caso es que el medio fundamental de que se va a valer la administración autonómica para lograr que las Diputaciones cumplan con lo dispuesto en los Decretos que aprueban los planes sectoriales, es de tipo económico, a través de la suspensión de las subvenciones o asignaciones que la administración autonómica entrega a las Diputaciones para financiar sus actividades propias. En este sentido el artículo 15 de dicha norma, dispone que:

"1. Si alguna Diputación Provincial incumple lo dispuesto en los Decretos que aprueban los planes sectoriales, será requerida por la Junta de Extremadura para que, en el plazo de un mes, adopte las medidas necesarias para cumplirlos.

2. Si transcurrido dicho plazo el incumplimiento persistiera, el Consejo de Gobierno podrá proponer a la Asamblea de Extremadura la suspensión de las subvenciones o asignaciones que con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma estén destinados a financiar las correspondientes actividades propias de las Diputaciones Provinciales. De dicho acuerdo se dará traslado a la Comisión de Coordinación. Todo

ello sin perjuicio de las facultades de impugnación establecidas en los artículos 65 y 66 de la L.B.R.L."

Tampoco, en la Comunidad Autónoma de Euskadi existe una ley general de ámbito local, sino una normativa sectorizada y de mera puesta al día, que no llega a cubrir el vacío legal presente en la vida local de esta Comunidad¹⁷⁸. Así, tenemos que reseñar la existencia de diversas normas que revisten la forma de Decretos del Gobierno Vasco y que van dirigidas a ordenar sectores concretos de la administración local¹⁷⁹.

Esta fragmentación de la normativa local, se debe, entre otras cosas, a la preponderancia que en la vida administrativa de esta comunidad han adquirido los denominados Territorios Históricos (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa) cuyos órganos de gobierno forales han asumido las competencias que la Comunidad Autónoma tenía sobre la Administración local¹⁸⁰. Esto supone que cada uno de estos Territorios tiene competencias propias para regular dicha administración en su territorio, lo cual explica la ausencia de una legislación local general para toda la Comunidad Autónoma.

B.-Comunidades Autónomas con legislación de régimen local propia.

En cuanto a la regulación este tema en las restantes legislaciones autonómicas de carácter local, hay que empezar señalando la existencia de una notable semejanza entre todas ellas, lo cual es lógico, si tenemos en cuenta que

¹⁷⁸ Castells Arteche, José Manuel, "Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Tratado de Derecho Municipal*, II, 2º, Civitas, Madrid 2003, p. 2728.

¹⁷⁹ Decreto de 15 de diciembre de 1987, por el que se crea el Registro de Administración Local de Euskadi. Decreto del 20 de febrero de 1990, por el que se regula el proceso de transferencias de los servicios sanitarios municipales a la Administración de la Comunidad. Decreto de 28 de julio de 1994, de creación del Consejo Municipal de Euskadi...

¹⁸⁰ Artículo 7 de la Ley del Parlamento Vasco de 25 de noviembre de 1983, reguladora de las relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus Territorios Históricos. Por eso no es de extrañar que sea en el artículo tercero de la norma anteriormente mencionada en donde se consagra el principio de autonomía local: "*La Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios del País Vasco para la gestión de sus intereses privativos y la administración de sus recursos*".

la misma está inspirada en su totalidad por la L.B.R.L., la cual no puede ser desconocida ni contrariada por el legislador autonómico, dado su carácter de norma estatal básica. Por ello, los intentos que han hecho algunas administraciones autonómicas por apartarse de dicha regulación, en algunos casos, se han encontrado con la oposición del Tribunal Constitucional, principalmente, en relación con el respeto al principio de autonomía local.

Pero, lo anteriormente expuesto, no es obstáculo para reconocer una clara falta de interés e incluso desidia por parte de la mayoría de las comunidades autónomas, a la hora de regular su régimen local, en general y la sustitución interadministrativa, en particular. Esto último, es lo que, en el fondo, explicaría la semejanza antes apuntada en la regulación de esta figura, basada en una cómoda trasposición, a veces literal, en sus respectivas legislaciones, de los preceptos de la LBRL.

Dado que no hemos encontrado diferencias sustanciales en relación con la naturaleza jurídica que se le otorga a la figura sustitutoria en dichas legislaciones, hemos procedido a agrupar las mismas en función de los distintos modelos de tratamiento legislativo o, incluso, en base a los diferentes matices existentes en dicho tratamiento.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, hemos diseñado la siguiente clasificación:

a.-Legislaciones que sitúan la sustitución dentro de las técnicas al servicio de la coordinación interadministrativa.

b.-Aquellas que consideran la técnica sustitutoria como un caso de ejecución subsidiaria de las competencias locales.

c.-Por último cuatro casos especiales: la legislación de la Comunidad Autónoma de Baleares, la de la Comunidad Foral de Navarra (en

donde nos encontramos con la especialidad resultante de la aplicación de la sustitutoria a la ejecución de las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra), la perteneciente a la Región de Murcia (en donde a la figura sustitutoria se le considera como perteneciente al núcleo esencial de las denominadas "relaciones de colisión") y la de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en donde nos encontramos con una sustitución de carácter "inter local").

1. La sustitución al servicio de las relaciones de coordinación.

Dentro de este grupo queremos destacar el caso de la legislación local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, constituida, básicamente, por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Pues bien, dentro de esta ley, la sustitución es regulada dentro del capítulo V ("de la Coordinación") el cual se abre con el artículo 106. Dicho precepto empieza por señalar que las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública podrán atribuir a la Junta de Castilla y León las facultades de coordinar la actividad de las entidades locales, cuando los métodos de colaboración voluntaria no aseguren la coherencia en la actuación de las diversas administraciones públicas o, en el caso de que éstas fueran inadecuadas para las características de la tarea pública que se debe llevar a cabo. Más adelante, en su párrafo 2º afirma textualmente:

"La coordinación se realizará a través de los Planes de carácter sectorial que deberán contener los criterios de actuación, los objetivos y prioridades y, en su caso, los instrumentos orgánicos funcionales y financieros adecuados, según la materia de que se trate, así como la duración de los mismos".

Y, en el párrafo 4º:

"Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación y ordenación de los servicios o

actividades de su competencia, en el marco de las previsiones contenidas en los respectivos Planes".

En definitiva, lo que se quiere resaltar es que la actividad coordinadora de la administración autonómica se va a realizar a través de los planes sectoriales, a cuyos criterios esenciales deberán someterse las entidades locales en el ejercicio de sus competencias de programación, planificación, ordenación.... Pues bien, es solamente, en el marco de esta actividad coordinadora donde aparece la técnica sustitutoria, a la cual se refiere el artículo 107:

"Si alguna Entidad local incumple lo dispuesto en los Planes Sectoriales, será requerida por la Junta de Castilla y León para que en el plazo, no inferior a un mes, adopte las medidas necesarias para cumplirlos.

Si transcurrido dicho plazo, el incumplimiento persistiera y afectase al ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, cuya cobertura estuviere garantizada legal o presupuestariamente, la Junta de Castilla y León, previo informe del Consejo de Provincias o del, Consejo de Municipios, Comarcas y otras Entidades Locales, según proceda, adoptará las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local, con independencia de las acciones legales que procedan".

De la lectura del precepto transcrito se deduce claramente que la técnica sustitutoria sólo podrá utilizarse por la administración autonómica cuando una entidad local incumple las obligaciones impuestas por un Plan sectorial (que constituye uno de los medios a través de los cuales la Comunidad Autónoma lleva a cabo sus facultades de coordinación con la Administración local).

De ahí, nuestra afirmación de que la sustitución es concebida como una técnica dentro de las relaciones de coordinación y cuya finalidad sería la de hacer efectivas dichas relaciones en caso de incumplimiento por parte de la

Administración local de algunos de los objetivos o criterios establecidos en los planes sectoriales autonómicos.

A modo de inciso, no podemos dejar de reseñar que en los preceptos anteriormente transcritos existe una gran coherencia en la plasmación de dicha concepción de la sustitución en la legislación positiva, especialmente en relación con la garantía de la autonomía local frente al desarrollo autonómico de las facultades de coordinación que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma.

En este sentido, y a modo aclaratorio, conviene recordar que Parejo Alfonso, al tratar el régimen de coordinación recogido en el artículo 59 de la LB.R.L., afirmaba que "el medio a través del cual se va llevar a cabo la coordinación por parte de la Administración autonómica es la planificación". Pero esta planificación está condicionada en relación al contenido y alcance de la misma. Así, señala: "el plan ha de ser sectorial, es decir para una materia o servicio determinados" y cuyo contenido debe limitarse a la fijación de objetivos y determinación de prioridades de la acción pública. Todo ello, como garantía del principio de autonomía local¹⁸¹.

En definitiva, consideramos que en los preceptos anteriormente citados, podemos observar, de acuerdo con la tesis expuesta, los siguientes principios: en primer lugar se establece que la coordinación se realizará a través de un plan; este plan tendrá el carácter de sectorial pues, el mismo se va a limitar a la fijación de objetivos y prioridades en la actuación pública referida a una materia o servicio determinados; y por último, la intervención sustitutoria, la ejercerá la Comunidad Autónoma cuando la entidad local no ajuste su actividad a lo establecido en dicho plan sectorial.

¹⁸¹ Parejo Alfonso, L., "La autonomía local en la Constitución", en *Tratado de Derecho Municipal...*, cit., p. 142.

Dentro de este modelo, también hay que mencionar la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias¹⁸², concretamente la Ley de 26 de julio de 1990, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Para empezar debemos resaltar la peculiar redacción, en relación con el tema que nos ocupa, del artículo 24 que dispone:

"El abono de los gastos ocasionados a la Administración Autonómica de Canarias como consecuencia de las medidas adoptadas en el uso de la potestad de sustitución de las corporaciones locales, conferida por el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se exigirán al entidad deudora como ingresos de derecho público".

En realidad, esta norma se encuentra situada en la sección 3º del capítulo III del título I, dedicada a "la coordinación interadministrativa". Por ello, en principio, podríamos deducir que esta Ley considera a la sustitución como un medio de conseguir la coordinación entre la administración local y la autonómica, pero, a la hora de su regulación positiva, su tratamiento se produce, desde una perspectiva jurídica administrativa (remitiéndose a la Ley de Bases en cuanto al contenido de la intervención sustitutoria) y, también, hacendística, ya que su principal preocupación es hacer constar que los gastos ocasionados a la administración autonómica por el ejercicio de dicha potestad y su reembolso por la entidad local afectada son considerados como ingresos de derecho público.

Por último, señalar que esta legislación local es una de las pocas que recoge el supuesto que hemos calificado como "sustitución interorganica", concretamente en su artículo 25, donde hace una remisión expresa al artículo 61 de la L.B.R.L., regulando, exclusivamente, la parte correspondiente a la propuesta de disolución de la corporación local:

"La facultad atribuida al Gobierno de Canarias por el artículo 61 de la Ley Regulador de las Bases del Régimen

¹⁸² Las instituciones claves de la administración territorial de esta Comunidad Autónoma son los Cabildos Insulares (reconocidos en el artículo 141.4 de la CE) que son órganos de gobierno de las islas que forman dicha Comunidad Autónoma.

Local se ejercerá a propuesta del Consejo Consultivo de Canarias y dando cuenta al Parlamento de Canarias".

2. Como ejecución subsidiaria de competencias locales.

Este grupo de legislaciones se caracteriza por considerar a la sustitución como una actuación interventora por parte de la Comunidad Autónoma en la ejecución de competencias locales, competencias que la entidad obligada se niega a ejecutar o las ejecuta en contra de lo establecido en la Ley. De esta manera la intervención autonómica tiene el carácter de "un ejecución subsidiaria de determinadas competencias locales"¹⁸³.

Empezaremos por mencionar el caso de la legislación local de la Comunidad Autónoma de Galicia, constituida por la Ley de 22 de julio de 1997, reguladora de la Administración Local de Galicia. En este caso la figura sustitutoria se regula dentro del capítulo dedicado a las "relaciones de coordinación", pero, si analizamos atentamente el contenido de dicho capítulo, podemos deducir que, en el mismo, a la técnica sustitutoria se le considera como un método de ejecución subsidiaria de competencias locales.

Así, en la sección 2º del capítulo IV del título V de dicha norma bajo el epígrafe de "otras técnicas de coordinación", el artículo 207 establece, como una de estas técnicas, la unión de los presupuestos de las Diputaciones Provinciales al presupuesto de la Xunta de Galicia, "sin que ello implique su integración". Y, a continuación el artículo 208 manifiesta que:

"La Xunta de Galicia podrá adoptar las medidas que sean necesarias para la ejecución subsidiaria de las competencias locales de ejercicio obligatorio, si la entidad local incumple las obligaciones impuestas directamente por la Ley, siempre que dicho incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Administración autonómica y la obligación

¹⁸³ Sosa Wagner, F. *Manual de Derecho Local...*, cit., pp. 159-161.

tenga garantizada legal o presupuestariamente la cobertura económica".

Si nos atenemos al contenido de esta norma, observamos como la sustitución se concibe como una ejecución subsidiaria de competencias locales, máxime si tenemos en cuenta que no se utiliza expresamente el término "sustitución", si no el de "ejecución subsidiaria".

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que el artículo 208 no se encuentra en la misma sección reguladora de los planes sectoriales, por lo que podemos deducir que la figura sustitutoria se concibe como una técnica al margen de los planes sectoriales que constituyen los auténticos instrumentos de coordinación. Razón, esta última, que avala aún más, la consideración de la sustitución como una ejecución subsidiaria y no como una técnica de coordinación.

También, en esta sección, tenemos que mencionar la Ley 7/1999, del 9 de abril, de las Normas Regulatoras de la Administración Local de Aragón. Esta Ley dedica su capítulo VI del título V a las "relaciones interadministrativas" y dentro de este capítulo, nos encontramos en la sección 2ª la regulación de las relaciones de coordinación, gestión integrada y subrogación. Esta última está expresamente mencionada en el artículo 163:

1. "Cuando una entidad local no ejerza las competencias y funciones o preste los servicios a los que está obligada por Ley y este incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma y cuya cobertura económica estuviese legal o presupuestariamente garantizada, la Diputación General de Aragón adoptará las medidas necesarias para la ejecución subsidiaria de las competencias locales.

2. La Diputación General de Aragón ejecutara subsidiariamente la competencia local, a propuesta inicial del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, siempre que previamente el ente local no haya ejercido su competencia o cumplido su obligación dentro de un mes desde el requerimiento que le haya hecho dicho Departamento".

No obstante, en el artículo 161.1, al regular las relaciones de coordinación a través de leyes sectoriales, parece que, de una forma indirecta, se abre la posibilidad de la utilización de la sustitución como técnica de coordinación, pues en el mismo se afirma que:

"Dichas leyes sectoriales deberán precisar con suficiente detalle las condiciones y límites particulares de la coordinación, así como las modalidades de control".

Entendemos, que la posibilidad de aplicar la técnica sustitutoria se deriva, en este caso, de la frase "así como las modalidades de control". Es decir, que dentro de estos controles se podría pensar que tiene cabida la sustitución interadministrativa. Aunque, más bien, parece que se trataría de un resultado o consecuencia de dichos mecanismos de control ya que a través de los mismos se puede llegar a una intervención en la ejecución de la competencia, pero sin formar parte, en sentido estricto, de estos mecanismos.

Dentro de este modelo de ejecución subsidiaria, también debemos mencionar al Decreto Legislativo 2/2003, del 28 de abril, Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en donde encontramos una regulación de la figura sustitutoria al margen de las relaciones de coordinación, recogiendo concretamente en el artículo 151 bajo el epígrafe "ejecución subsidiaria de las competencias locales":

"1. La Administración de la Generalitat tiene que adoptar las medidas necesarias para proceder a la ejecución subsidiaria de las competencias locales de ejercicio obligatorio, si el ente local incumple las obligaciones impuestas directamente por la Ley, siempre que el incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Generalitat y la obligación tenga garantizada legal o presupuestariamente la cobertura económica.

2. El ejercicio de la potestad a la que se refiere el apartado 1º corresponde al Gobierno de la Generalitat, a instancia del Departamento de Gobernación y Relaciones

institucionales, siempre que previamente el ente local no haya cumplido su obligación dentro de un mes a contar desde el requerimiento que en este sentido le haya hecho dicho Departamento".

Como podemos observar, la redacción de este precepto coincide casi exactamente con la del artículo 60 de la L.B.R.L., excepto por la expresión "ejecución subsidiaria de las competencias locales". Pero en este sentido, la redacción de la norma catalana nos parece más acertada que la de la Ley de Bases porque es una forma más clara, designa la auténtica naturaleza jurídica del fenómeno sustitutorio.

Nos llama poderosamente la atención la frase con la que comienza el párrafo 1º: "*La Administración de la Generalitat tiene que adoptar las medidas necesarias para proceder a la ejecución subsidiaria de las competencias locales de ejercicio obligatorio....*" Concretamente la utilización de la partícula verbal "tiene" porque nos está indicando que la intervención sustitutoria de la Generalitat es de carácter obligatorio cuando se den las condiciones que establece la Ley.

De esta manera, el incumplimiento de una obligación impuesta directamente por la Ley por parte de una entidad local, hace surgir la "obligación" en la comunidad autónoma de llevar a cabo la intervención sustitutoria para garantizar la actuación de la obligación incumplida.

¿No recuerda esta redacción la teoría del tratadista francés L. Di Qual cuando al referirse a las relaciones de tutela entre entes administrativos, señalaba que en este tipo de relaciones, no sólo debería reconocerse la potestad sustitutiva a favor del ente tutor ante la inactividad del tutelado, sino que constituye "una obligación legal del primero (un supuesto de "*competence liée*") la puesta en funcionamiento de la sustitución"¹⁸⁴?

¹⁸⁴ Di Qual L., *La competente liée*..., cit. en capit.I.

Aunque la hemos incluido en el grupo de legislaciones locales que consideran a la sustitución como una ejecución subsidiaria de competencias locales, lo cierto es que la Ley 2/2003, del 11 de marzo, reguladora de la Administración Local de la Comunidad de Madrid, presenta algunos rasgos diferenciales respecto a las legislaciones que ya hemos analizado.

Así, la figura sustitutoria se recoge en el título V ("relaciones interadministrativas"), concretamente en el capítulo I dedicado a las "disposiciones generales". En los restantes capítulos se proceden a regular las relaciones de coordinación, asistencia, colaboración y cooperación de la Comunidad Autónoma de Madrid con las entidades locales, así como la atribución de competencias de dicha Comunidad a aquéllas. De esta manera se da a entender claramente que el fenómeno sustitutorio se encuentra al margen de las relaciones coordinación y que además se considera que tiene entidad propia dentro de las relaciones interadministrativas.

Este capítulo I se abre con el artículo 112 que contiene los principios generales que presidirán las relaciones entre las entidades territoriales de la Comunidad (autonomía, coordinación, cooperación, asistencia...), pero en los artículos siguientes se van a tratar de los aspectos conflictivos que pueden surgir en dicha relaciones. Así, en el artículo 113 se establece el deber de información de las entidades locales, en el artículo siguiente se regulan las normas de impugnación de actos acuerdos locales y los conflictos entre entidades locales, para llegar al artículo 116, donde bajo el epígrafe "subrogación por la Comunidad de Madrid de las competencias locales" se establece:

"1. En el caso de que las Entidades Locales no ejerzan las competencias o presten los servicios a los que por Ley vienen obligadas, cuando su financiación esté legalmente garantizada y dicho incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid, ésta podrá subrogarse en su ejecución, previo requerimiento expreso a la

Entidad Local correspondiente y transcurrido el plazo concedido al efecto que fuera necesario, que no podrá ser inferior a un mes.

2. Igualmente, se subrogará la Comunidad de Madrid en el ejercicio de las competencias locales cuando así este expresamente establecido por la legislación sectorial correspondiente".

En principio, llama la atención el hecho de que en el párrafo 1º se utilice la expresión "podrá subrogarse en su ejecución", porque de una manera muy clara se nos está indicando el modelo sustitutorio que se sigue: ejecución subsidiaria de un mandato legal terminante.

Por otra parte, en el párrafo 2º se establece una segunda causa que posibilita el ejercicio de la potestad sustitutoria, como sería el hecho de que estuviese prevista expresamente "en la legislación sectorial correspondiente". O, dicho de otro modo, cuando las entidades locales no ajusten su conducta a lo prescrito en los planes sectoriales aprobados por la Comunidad de Madrid.

También debemos reseñar el hecho de que en este texto se recoge el supuesto denominado de "sustitución interorgánica", en el artículo 117 que, reproduce bastante fielmente el texto del artículo 61 de la L.B.R.L.

Por último, dentro de esta sección, debemos mencionar la Ley 1/2003, de 3 de marzo, reguladora de la Administración Local de la Rioja. En su artículo 105, cuyo epígrafe es exactamente el de "ejecución subsidiaria de competencias locales", se establece:

"1. La Comunidad Autónoma de la Rioja podrá adoptar las medidas que sean necesarias para proceder a la ejecución subsidiaria de las competencias locales de ejercicio obligatorio, si la entidad local incumple obligaciones impuestas directamente por la Ley, siempre que el incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Administración Autónoma y la obligación tenga garantizada legal o presupuestariamente la cobertura económica.

2. El ejercicio de la potestad a que se refiere el párrafo anterior corresponderá al Gobierno de la Rioja, a instancia de la Consejería competente en materia de régimen local, siempre que, previamente, la entidad local no haya cumplido su obligación dentro de un mes, a contar desde el requerimiento que, en este sentido, le haya hecho dicha Consejería".

Desde un contexto formal, se advierte que a esta norma le preocupa el separar claramente lo que es el fenómeno sustitutorio dentro de las relaciones interadministrativas, de la coordinación interadministrativa. Así, la sustitución se recoge expresamente en la sección 3º del capítulo II del título V, en donde se diferencian bien claramente los apartados dedicados a la coordinación, gestión integrada y subrogación. Pues bien, dentro de este último apartado es donde se encuentra encuadrado el precepto arriba transcrito.

De esta manera, entendemos que se pretende otorgar a la figura sustitutoria (en este caso se denomina expresamente "subrogación") una entidad jurídica propia con regulación especial, al margen del resto de las técnicas que se pueden dar en las relaciones interadministrativas. Además, en dicho precepto, en el párrafo primero, se emplean expresamente los términos "ejecución subsidiaria", dando a entender claramente la concepción que se tiene sobre su naturaleza jurídica.

3. Cuatro casos de especial consideración: Comunidad Autónoma de Baleares, Comunidad Foral de Navarra, Región de Murcia y Comunidad Autónoma de Andalucía

3. a-Comunidad Autónoma de Baleares.

Esta Comunidad ha promulgado recientemente su primera ley general de régimen local: Ley 20/2006, de 15 diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares.

En su título IV se refiere a las relaciones interadministrativas y, dentro del mismo, el capítulo II regula la supervisión o control de los actos de los entes locales en el ejercicio de la competencia propia. En este capítulo y, con carácter general, el párrafo 1º del artículo 66 establece que dicha supervisión o control debe fundamentarse en una norma legal y que el objetivo de la misma sería doble: por una parte, garantizar la legalidad vigente y por otra, asegurar el respeto a los intereses generales "supraordenados a los intereses locales".

En el párrafo 2º, se regula la denominada "sustitución funcional", cuyos requisitos fundamentales, son básicamente dos: en primer lugar, la sustitución tiene que estar autorizada por una disposición con rango de Ley y, en segundo lugar, dicha técnica sólo se aplicara a los supuestos de "inactividad" local, es decir que queda restringida a los casos de "omisión" en el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las entidades locales:

“Podrán ser utilizadas como técnicas de supervisión y control, además de las establecidas en la legislación básica de régimen local, y siempre que así lo disponga una disposición con rango de ley, la aprobación y la autorización, la coordinación, la integración de competencias locales y autonómicas en un mismo procedimiento, la exigencia de facilitar información y la sustitución funcional en supuestos de inactividad”.

De lo anteriormente expuesto, llaman la atención dos aspectos: en primer lugar, el hecho de que de una manera "valiente" y "políticamente poco correcta" (para los tiempos en que vivimos) a la sustitución, se le califique de una manera clara y precisa como una "técnica de supervisión y control" de las entidades locales por parte de la administración autonómica, al lado de otras técnicas, asimismo de control, que se recogen en dicha Ley (la aprobación y autorización, la coordinación, la integración de competencias locales y autonómicas en un mismo procedimiento y la exigencia de facilitar información por parte de las administraciones locales a la administración autonómica).

En segundo lugar, el hecho de que la intervención sustitutoria quede restringida a los casos de "inactividad" local u omisión en el cumplimiento de obligaciones, y que, en cambio, no se recojan los supuestos de sustitución cuando la actividad o actuación local contraviene lo dispuesto en las obligaciones que deben cumplir. Por ello, entendemos, que en este último supuesto, ("incumplimiento en la actividad"), la administración autonómica, debería acudir a la vía judicial para obligar a la corporación negligente a la realización de la actividad obligada.

2. b-Comunidad Foral de Navarra.

En esta Comunidad su régimen local está regulado por la Ley Foral de 2 de julio de 1990, de la Administración Local de Navarra, modificada por la Ley de 29 de octubre del 2004, de Actualización del Régimen Local de Navarra. La especialidad de esta legislación radica en el procedimiento de ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo de Navarra.

Empezaremos por decir que en los artículos 332 y siguientes se regula "*La impugnación y control de las actuaciones de las entidades locales de Navarra*". Ahora bien, dicho control se contempla desde una doble perspectiva:

La judicial a través del Recurso contencioso-administrativo (en relación a los actos y acuerdos de las entidades locales sujetos al control de dicha Jurisdicción) o a través de los recursos o acciones pertinentes ante los órganos jurisdiccionales correspondientes (cuando se trata de actos y acuerdos de la Administración Local no sujetos a la Jurisdicción contenciosa).

La administrativa, mediante el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra¹⁸⁵. Pues bien, es precisamente, dentro de este recurso de alzada donde se encuentra expresamente recogida la posibilidad de sustitución del Gobierno de Navarra en las competencias de los entes locales. Así el artículo 340 señala que:

1. "La ejecución de resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra corresponderá al órgano que hubiese dictado el acto o acuerdo objeto del recurso.

2. El Gobierno de Navarra podrá disponer lo pertinente para la ejecución subsidiaria de las referidas resoluciones, incluso la subrogación automática en las competencias que hagan posible la ejecución y la disponibilidad de los fondos económicos, si en el plazo de un mes el órgano al que corresponda la ejecución no lo hubiese llevado a efecto".

Como vemos, en este caso nos encontramos ante un tipo de sustitución cuya finalidad es garantizar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra. Es decir, cuando la resolución de dicho Tribunal imponga una obligación a una entidad local y ésta se niegue a llevarla a cabo. En este sentido, la actuación de la administración autonómica, a través de la intervención sustitutoria, tiene el carácter de auxiliar de dicho Tribunal Administrativo, puesto que procede a ejecutar una resolución del mismo en lugar de la entidad obligada.

Por otra parte, también hay que destacar que para facilitar esta ejecución subsidiaria, en el párrafo 2º se establece que el Gobierno de Navarra "*podrá disponer... incluso la subrogación automática en las competencias que hagan posible la ejecución y disponibilidad de los fondos económicos*".

Creemos que este último párrafo debe entenderse en el sentido de que cuando la resoluciones del mencionado Tribunal, tengan carácter

¹⁸⁵ Este tribunal se encuentra regulado en el Decreto Foral 31/1998, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Tribunal Administrativo de Navarra.

económico y la entidad local obligada a su ejecución no la hubiese llevado a cabo, en el plazo de un mes, la administración autonómica, de forma automática, se podrá subrogar en las competencias locales que hagan posible disponer de los fondos económicos suficientes para ejecutar dichas resoluciones.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por la expresión "de manera automática"? En nuestra opinión, se quiere dar entender que para proceder al ejercicio de la protesta sustitutoria, a la administración autonómica le basta con tener constancia del no cumplimiento por parte de la entidad local de una obligación de carácter económico contenida en una resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, en el plazo que se le señala en la misma, sin necesidad de requerimiento previo alguno de cumplimiento.

De todos modos, es necesario mencionar un aspecto muy importante que viene recogido en el artículo 337 y que hace referencia al hecho de que este recurso de alzada ante dicho Tribunal Administrativo, *tiene un carácter potestativo, no obligatorio*, por lo que su aplicación parece bastante limitada, dependiendo de la voluntad de las partes.

Más adelante, en los artículos 344 y siguientes se alude a un control por parte de la Comunidad Foral, de las actuaciones de las entidades locales, de interés general. Este control, en aras del máximo respeto a la autonomía local, sólo se podrá ejercer en el caso de que exista un interés general afectado por una actuación local y además, deberá venir recogido en una norma con valor de Ley (Ley en sentido formal)¹⁸⁶. Tiene su origen en el artículo 46.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que establecía:

¹⁸⁶ Razquin Lizarraga, M.M., "El Régimen Especial de Navarra" en *Tratado de Derecho Municipal*, II, 2º, Civitas, Madrid 2003, p. 2788.

"La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una ley foral".

Con esto, también tratamos de señalar que bajo este epígrafe de redacción tan general y ambigua: "control por la Administración de la Comunidad Foral del interés general de las actuaciones de las entidades locales", se va a permitir la utilización de la técnica sustitutoria con bastante amplitud y discrecionalidad en diversas materias de alcance local (como por ejemplo en el caso del urbanismo). Por ello, no nos podemos dejar engañar por el hecho de que en la legislación local, estrictamente considerada, solamente se regule esta figura, de manera expresa, en el supuesto de las resoluciones de los recursos de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra.

3. c-Región de Murcia

La especialidad de la legislación local de la Región de Murcia, en relación con el tema que nos ocupa, radica en el hecho de que, desde un punto de vista teórico, considera a la figura sustitutoria como núcleo de las denominadas "relaciones de colisión".

Esta tesis, como ya explicamos en el capítulo primero, debida al profesor Entrena Cuesta¹⁸⁷, clasifica las relaciones interadministrativas en: relaciones de subordinación, de cooperación, de coordinación y de colisión. Estas últimas, se dan cuando las entidades administrativas inferiores, en su actuación, se exceden de sus competencias, afectando a las de las entidades superiores o, produciendo patologías en las relaciones de cooperación o de coordinación.

¹⁸⁷ Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo...*, cit., pp. 44 -47.

Para resolver este conflicto las entidades territoriales superiores afectadas, normalmente, acudirán a la vía jurisdiccional, pero en situaciones de especial gravedad podrán utilizar medidas excepcionales como las de carácter subrogatorio (recogidas en el artículo 60 de la L.B.R.L.) o las disolutorias (del artículo 61 de dicha Ley de Bases).

Hay que reconocer que la legislación local de la Región de Murcia, ha plasmado bastante fielmente esta teoría en su Ley de 25 de agosto de 1988, de Régimen Local de la Región de Murcia. Así, las relaciones interadministrativas las agrupa del siguiente modo en su título V: "*las relaciones en régimen de igualdad*"(capítulo II), "*las relaciones en régimen de supremacía*"(capítulo III) y "*las relaciones de conflicto*"(capítulo IV).

Siendo, precisamente, dentro de este último capítulo donde se recoge la figura sustitutoria, concretamente, en su artículo 87:

"Cuando una Entidad Local de la Región incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley, de forma que tal incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma y cuya cobertura estuviere legal o presupuestariamente garantizada, la Administración de la Región deberá recordarle su cumplimiento, concediendo al efecto el plazo que fuese necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación, a costa y en sustitución de la Entidad Local".

Como vemos, la redacción de este precepto es muy semejante a la que encontramos en el artículo 60 de la L.B.R.L., e incluso, también se menciona expresamente el término "sustitución". Pero, a diferencia de la norma de la Ley de Bases, este artículo 87, (y por lo tanto la técnica sustitutoria que en él se regula), está encuadrado dentro de lo que la norma local murciana denomina "relaciones de conflicto".

Efectivamente, bajo este epígrafe, en dicho capítulo IV, se recogen conjuntamente todas aquellas situaciones en las que se producen desavenencias o conflictos entre la Administración autonómica y las entidades locales. En este sentido, a la “sustitución” se le considera como un medio excepcional que tiene la Administración regional para resolver dichos conflictos.

Dado su carácter excepcional, es normal que se advierta que su utilización se ceñirá, exclusivamente, a los supuestos y con las condiciones establecidas en dicha norma. Para el resto de los casos de conflictos interadministrativos, que, en teoría, serían la mayoría, se prevé la utilización de la vía contencioso- administrativa.

3. d. Comunidad Autónoma de Andalucía

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, como su nombre nos está revelando, incide especialmente en el tema de la autonomía de las corporaciones locales andaluzas. Así, procede a regular minuciosamente las competencias “propias” de las entidades locales, así como las que puedan adquirir en virtud de transferencias de competencias “propias” de la administración autonómica. Todo ello, presidido por un exquisito cuidado en evitar cualquier disposición que pueda afectar, limitando o restringiendo, dicha autonomía.

Quizás, por ese motivo no recoge en su articulado la intervención sustitutoria de la comunidad autónoma en competencia alguna de las entidades locales, recurriendo a la técnica de la “coordinación obligatoria”, para conseguir la coherencia y unidad de actuación ante actuaciones locales discordantes con la línea de actuación establecida por la administración autonómica o cuando la actividad o el servicio en cuestión excede el ámbito de los intereses propios de las entidades locales. En este sentido, el artículo 58.1º señala que:

“La Comunidad Autónoma, para asegurar la coherencia de actuación de las distintas administraciones públicas, podrá ejercer sus facultades de coordinación sobre la actividad de las entidades locales, y especialmente de las entidades locales de cooperación, en los siguientes supuestos: a) Si la actividad o el servicio trascienden el ámbito de los intereses propios de las entidades locales. b) Si la actividad o el servicio local inciden o condicionan de forma relevante los intereses de la Comunidad Autónoma. c) Si la actividad o el servicio local son concurrentes o complementarios respecto a los de la Comunidad Autónoma”.

Pero, en cambio, sí admite la sustitución de las Diputaciones Provinciales cuando las corporaciones locales no presten los servicios básicos a los que están obligadas por esta Ley. Así, el punto 3º de su artículo 14 establece:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica, en el caso de que un municipio incumpla su obligación de prestar los servicios básicos, la diputación provincial, previo requerimiento, actuará por sustitución”.

Y, en el punto 5º, también autoriza la sustitución provincial por dos motivos: cuando se trata de competencias cuya naturaleza no permita una asignación diferenciada y por razones de eficiencia económica:

“La provincia, en los términos que prevea la legislación sectorial, ejercerá competencias de titularidad municipal, cuando su naturaleza no permita una asignación diferenciada y las economías de escala así lo aconsejen”.

De esta manera, nos encontramos ante una subrogación de carácter “interlocal” porque tanto el ente subrogante (las Diputaciones Provinciales) como el subrogado (las corporaciones locales) forman parte de la Administración Local.

Hasta aquí, la regulación de la institución subrogatoria en la L.B.R.L (análisis pormenorizado de los requisitos recogidos en el artículo 60) y

en las diferentes legislaciones locales promulgadas por las comunidades autónomas (examen de las peculiaridades encontradas en dichas normativas). Regulación, esta última que como hemos visto, es bastante superficial, e incluso en algunos casos inexistente, revelando un cierto "menosprecio" hacia la rama local de la Administración dentro de la estructura administrativa en las comunidades autónomas.

Por el contrario, en el siguiente capítulo, nos vamos a encontrar con una regulación profusa y detallada de esta figura dentro de las legislaciones de ordenación del territorio y urbanismo de las comunidades autónomas. Materia esta, donde la intervención sustitutoria alcanza, como a continuación veremos, su más alto grado de aplicación e intensidad.

CAPITULO IV

LA SUBROGACION EN LAS LEGISLACIONES URBANISTICAS DE LAS C.C.A.A.

I.-INTRODUCCIÓN

Como hemos mencionado en el capítulo primero, es en el ámbito urbanístico donde la utilización de la potestad sustitutoria se despliega con una “generalidad e intensidad desconocida hasta la fecha en el Derecho positivo español”, en palabras del profesor Sosa Wagner.

Por otra parte, como también señalamos anteriormente, las competencias sobre el urbanismo fueron arrebatadas, en su mayor parte, al Estado por la STC 6/1997, para ser entregadas a las comunidades autónomas. Éstas, en virtud de las nuevas competencias adquiridas, han procedido a legislar sobre esta materia con gran profusión. Como consecuencia de este proceso, el Derecho positivo sobre este tema en España se encuentre fragmentado y repartido en las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas.

Todo ello ha conducido, como afirma el profesor Soriano García, a que:

"El intercambio de experiencias entre las distintas comunidades autónomas es ya un ejercicio de Derecho Comparado. Apenas resulta corregida esta afirmación por el tenue hilo que sostiene débilmente este entramado y que debería ser el derecho de propiedad, competencia ésta básicamente estatal. Y este cordón umbilical es lo que intentó concretar la Ley 6/1998 de 13 de abril, Régimen del Suelo y Valoraciones, que pese a tratarse de un texto mínimo, resulta desafiado con toda claridad por la legislación autonómica"¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Soriano García, José Eugenio, Introducción a la obra *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Atelier, Barcelona 2003, p.17.

Esta Ley fue derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo. Posteriormente, en virtud de la Disposición final segunda de dicha norma, se delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de esta última y los preceptos que operaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. De esta manera se promulgó el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Esta nueva legislación, fruto del cambio político ocurrido a raíz de las elecciones generales del año 2004, introdujo un mayor control por parte de la administración en las plusvalías generadas como consecuencia de actuaciones urbanísticas, así como, una ampliación de los deberes y cargas de los propietarios e intentó reducir los costes expropiatorios de las propiedades privadas, mediante la reducción de las indemnizaciones en los procedimientos de expropiación. Además, se observa en ella una gran preocupación por los efectos medioambientales de las actuaciones urbanísticas.

Todo ello, con el “loable” propósito de frenar el incremento constante de los precios de la vivienda debido a una especulación incontrolada. De todos modos esta finalidad no representa novedad alguna ya que ha sido expuesta reiteradamente en las exposiciones de motivos de las distintas leyes del suelo promulgadas desde 1956 (y sus correspondientes reformas).

Sin embargo, no podemos dejar de destacar la crítica que, en algunos aspectos de la misma que inciden en el principio de autonomía local, ha realizado la profesora Lora-Tamayo Vallve:

En primer lugar, en relación al contenido del artículo 10, el cual establece (por primera vez dentro de una ley estatal del suelo) la obligación de:

"Destinar el suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de

protección pública que, al menos, permita establecer un precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el Derecho de Superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o de conformidad con ella por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. No obstante, dicha legislación podrá fijar una reserva inferior para determinados Municipios, siempre que cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de las reserva dentro del ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social".

Porque este precepto supone una violación del principio de autonomía local al articular la política de vivienda como una auténtica técnica urbanística que de alguna forma condiciona y vincula el uso del suelo a ciertos fines.

Y, en segundo lugar, porque, en relación con las preocupaciones medioambientales que aparecen a lo largo de la norma, se establece una nueva obligación como es la realización de un informe de seguimiento por parte de las administraciones competentes, en materia de ordenación y ejecución urbanística el cual deberá considerar, al menos, la sostenibilidad ambiental y económica. Pero el problema es que, siguiendo en esta línea, ordena a la legislación sobre ordenación sectorial y urbanística el desarrollo de los casos en los que el impacto de una actuación urbanística obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial en el que se integre por trascender, los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente, del concreto ámbito de la actuación de que se trate¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Lora-Tamayo Vallve, Marta, "Competencias urbanísticas de las entidades locales" en *las competencias locales* (dirs. Ramón Parada Vázquez y Carmen Fernández Rodríguez), Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 126-127.

La fragmentación de esta materia entre los diversos Derechos positivos de las comunidades autónomas hace necesario, para conocer el tratamiento de la subrogación en la legislación positiva urbanística actual, acudir al estudio y examen de las distintas normas urbanísticas (ya sean Leyes o Reglamentos) promulgadas por aquellas. Y eso es, justamente, lo que nos proponemos hacer en este capítulo.

Pero antes que comenzar con dicho análisis, no podemos dejar de reseñar que la figura sustitutoria no se emplea en todos los ámbitos urbanísticos que son competencia de las entidades locales, sino básicamente en dos, a saber: en relación con la redacción y aprobación provisional del planeamiento urbanístico municipal y cuando se trata de la protección de la legalidad urbanística¹⁹⁰. Esta será la tónica que encontraremos en las legislaciones que vamos a examinar a continuación.

Ello se debe a que esta intervención, tal y como lo hemos conceptualizado en los capítulos precedentes, solamente puede llevarse a cabo respecto de las competencias "propias" de las entidades locales. Hay que tener en cuenta que las legislaciones autonómicas, como regla general, solo, reconocen a las administraciones locales competencias con el carácter de "propias y exclusivas", para la elaboración y redacción de los planes urbanísticos y la defensa de la legalidad urbanística. Estas últimas, a través del otorgamiento de licencias para actuaciones en el suelo municipal y sancionando las contrarias a lo establecido en dichos planes o a la normativa vigente.

¹⁹⁰ Concretamente, en relación con el tema de la protección de la legalidad urbanística, hemos de reseñar que la técnica subrogatoria ya se recogía, de forma general en el artículo 5.3 del TRLS de 1976, así como en los supuestos de obras sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones recogidos en su artículo 184.4. Para pasar posteriormente al TRLS de 1992, en cuyo artículo 252 se establecía que "*en las actuaciones sin licencia u orden de ejecución, las medidas reguladas en esta sección (sección referida a la protección de la legalidad urbanística) serán acordadas por el órgano autonómico competente, si requerido el Ayuntamiento a estos efectos, no las adoptara en el plazo de un mes, a contar desde la recepción del requerimiento*".

Para hacer un estudio sistemático del tratamiento de la figura subrogatoria en dichas legislaciones urbanísticas, distinguiremos dos grandes grupos:

El primero estará constituido por aquellas legislaciones que contienen una regulación de la institución sustitutoria de carácter típico y básico, es decir que se ajustan plenamente al contenido del artículo 60 LBRL sin especialidad alguna y limitándose a recoger los dos supuestos que hemos mencionado de subrogación (en el planeamiento urbanístico y en la protección de la legalidad urbanística).

En el segundo se incluirán aquellas normativas que presentan particularidades o características específicas que las alejan, un tanto, de la regulación típica o básica. A su vez, en este grupo, hemos realizado una clasificación de las normativas que lo componen en función de las especificidades que hemos encontrado en las mismas:

A) Supuestos de dudosa subrogación. Nos estamos refiriendo a aquellos casos en los que la intervención sustitutoria no parece ajustarse a los requisitos exigidos en el artículo 60 de la L.B.R.L. Así, mencionaremos las legislaciones de las comunidades autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Extremadura, Madrid y Murcia

B) Regulaciones de cuestionable constitucionalidad. Bajo este epígrafe citaremos las legislaciones de las comunidades autónomas de Asturias, Galicia, Andalucía y Navarra. Aquí examinaremos aquellas normativas que podrían chocar con el principio constitucional de autonomía local.

C) Distintos sujetos activos de la subrogación: Nos referimos a los supuestos de subrogación interlocal en los que la intervención sustitutoria no la va llevar a cabo la administración autonómica, sino una entidad local de

carácter superior. Analizaremos los ejemplos de Castilla y León, País Vasco y Aragón.

D) Alcance funcional de la intervención sustitutoria:

a.- Aplicación restrictiva. Se trata de legislaciones autonómicas que regulan una aplicación restringida de la técnica sustitutoria puesto que no la admiten en los casos típicos de redacción y elaboración de los planes urbanísticos municipales (pero sí en materia de disciplina urbanística): Aragón, País Vasco, Canarias y Navarra.

b.- Ejecución del planeamiento: la especialidad en este caso radica en que la intervención sustitutoria se autoriza, no solamente para la redacción y elaboración de los planes municipales o para la protección de la legalidad urbanística, sino que también se admite en la fase ejecutiva de los planes de urbanismo: Asturias, País Vasco y Andalucía.

c.- Subrogación realizada respecto las competencias municipales de ejecución de la potestad sancionadora: Comunidad Foral de Navarra.

d.- Subrogación cautelar y en el “requerimiento” de la Comunidad Autónoma de Madrid.

E) Causas determinantes de la intervención sustitutoria:

a.- Urgente necesidad: algunas legislaciones autonómicas establecen ciertas especialidades procedimentales cuando la intervención sustitutoria se realiza por razones excepcionales de urgente necesidad: Castilla y León, Galicia, Canarias, Castilla-La Mancha, Madrid y Valencia.

b.- Subrogación realizada a instancia de particulares. Efectivamente, ciertas legislaciones autonómicas reconocen a los sujetos particulares

perjudicados por la inactividad municipal, el derecho de acudir a la administración territorial superior instando la actuación sustitutoria de la misma para corregir los efectos perjudiciales de las omisiones municipales: Castilla y León, Cataluña, País Vasco y de Madrid.

F) Instrumentación:

a.- Mediante la utilización de los instrumentos de ordenación territorial, de esta manera a dichos instrumentos se les dota de una doble naturaleza jurídica: una de carácter territorial y otra de carácter urbanístico. Este es el caso de las comunidades autónomas de Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Baleares y Aragón.

a.- La institucionalización de un Gerente: Cataluña y Galicia.

II.- REGULACIÓN TÍPICA DE LA SUBROGACIÓN

Se trata de legislaciones que se reproducen fielmente la regulación del artículo 60 de la L.B.R.L., aplicando la actuación sustitutoria a los dos casos fundamentales que hemos mencionado anteriormente: elaboración y redacción de los planes urbanísticos municipales, y protección de la legalidad urbanística.

Comunidad Autónoma de Cantabria.

La intervención sustitutoria de la administración autonómica en materia urbanística está regulada en forma breve y somera en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (posteriormente modificada por la Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de Modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de

Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria). En la misma, podemos distinguir los dos modelos típicos de subrogación:

En el planeamiento urbanístico municipal. En este aspecto, el artículo 66 permite la subrogación de la Comunidad Autónoma en las competencias municipales relativas a la redacción del Plan General de ordenación urbana, pero con las siguientes condiciones:

Que la inexistencia de dicho Plan General afecte a intereses supramunicipales o al ejercicio de competencias autonómicas. En segundo lugar, que se haya requerido previamente al Ayuntamiento para que inicie la elaboración del Plan, en un plazo nunca inferior a dos meses. Por último, que transcurrido dicho plazo, la corporación no haya acordado iniciar la correspondiente elaboración del mencionado Plan de ordenación.

Aunque, no se menciona expresamente la posibilidad subrogatoria en la revisión y modificación del Plan General de ordenación urbana, entendemos que dicha posibilidad se deduce claramente de lo dispuesto en los artículos 82 y 83 ya que los mismos remiten el procedimiento de revisión y modificación de dicho plan a las normas establecidas para su aprobación.

Por último, debemos señalar que la Disposición transitoria primera, al establecer el régimen aplicable a los municipios que cuentan con planes generales de ordenación o con Normas Subsidiarias vigentes a la entrada en vigor de la presente Ley, autoriza la subrogación del Consejero competente en materia de urbanismo en las competencias municipales, para proceder a la adaptación de dichos planes y normas subsidiarias a aquella, si habiendo transcurrido cinco años desde la entrada en vigor de dicha Ley, no se hubiese iniciado el procedimiento de adaptación por parte de los ayuntamientos afectados.

En relación con la Disciplina Urbanística. El artículo 209 autoriza la subrogación del órgano competente de la comunidad autónoma en las competencias sancionadoras del alcalde (siempre y cuando, no hubiese tomado los acuerdos pertinentes para restablecer la legalidad infringida) en los siguientes casos:

Cuando se trate de obras de edificación y uso del suelo que se estén realizando sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la misma. En segundo lugar, en el caso de construcciones en suelo rústico que carezcan de la autorización autonómica a que se refiere el artículo 115 de esta Ley¹⁹¹. En este último supuesto, la competencia para adoptar las medidas previstas en los artículos anteriores corresponderá, indistintamente, al alcalde del municipio y al órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo. La adopción de dichas medidas deberá ser comunicada por quien las adopte al órgano municipal o autonómico que según los casos corresponda.

Comunidad Autónoma de Valencia.

En dicha comunidad el sector urbanístico se rige por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana. Esta norma empieza señalando, en su artículo 5, con carácter general, que la actividad urbanística es corresponsabilidad de la Generalitat y de los municipios. A estos últimos, también se le atribuyen aquellas competencias urbanísticas que no estén

¹⁹¹ Competencia para autorizar construcciones en suelo rústico:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable, la autorización para las construcciones y usos excepcionalmente permitidos en el artículo 112 de esta Ley en el suelo rústico de especial protección corresponderá a la Comisión Regional de Urbanismo.

2. Sin perjuicio asimismo de lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable, la autorización para las construcciones y usos permitidos en el artículo 113 de esta Ley en el suelo rústico de protección ordinaria corresponderá:

a. Al Ayuntamiento, en los municipios con Plan General, previo informe de la Comisión Regional de Urbanismo, que será vinculante cuando proponga la denegación fundada en infracción concreta de los requisitos y condiciones previstos en esta Ley o en el planeamiento territorial.

b. A la Comisión Regional de Urbanismo, en los municipios sin Plan.

expresamente atribuidas a la administración autonómica. Es decir que, además de las competencias que se les atribuyen expresamente por la presente normativa, los municipios, también, están dotados de una competencia "residual" sobre la actividad urbanística.

En relación con el tema que nos ocupa, hay que señalar que la potestad sustitutoria de la comunidad autónoma se predica en relación con los planes urbanísticos y para la protección y defensa de la legalidad urbanística.

En la elaboración y revisión de los planes urbanísticos:

Elaboración: En principio, nos encontramos con la posibilidad de la utilización de la potestad sustitutoria en los casos de elaboración y aprobación inicial de los planes municipales. Así, el artículo 81, después de atribuir, con carácter general, la competencia a los municipios para la elaboración y la revisión de sus planes generales de urbanismo, autoriza a la Generalitat a subrogarse en esta competencia municipal, en el caso de que las entidades municipales no atiendan el requerimiento del Conseller competente en materia de urbanismo para que procedan a elaborar el Plan General en los plazos que se les señalen.

Revisión: También se reconoce la potestad sustitutoria por parte de la administración autonómica, en el caso de que los municipios cuenten con un plan de ordenación en vigor, pero siendo necesaria su revisión o modificación, y las corporaciones afectadas no procedan a iniciar los trámites para dicha revisión o modificación en los plazos señalados.

Hay que reseñar, a modo de inciso, que dicha modificación o revisión se puede producir por la necesidad de adaptar los planes de ordenación urbanos a los Planes de Acción Territorial (que son aprobados por la Comunidad Autónoma) o, también, debido a otras circunstancias debidamente justificadas.

Plan referido a varios municipios:

El artículo 92 se refiere a aquellos casos de elaboración de Instrumentos de Planeamiento de Desarrollo de ámbito intermunicipal, cuando los municipios afectados no se pongan de acuerdo en su tramitación, aprobación y, en su caso, en la ejecución de dicho instrumento. Pues bien, en estas situaciones será el Conseller competente el que asumirá las competencias de las entidades locales en desacuerdo, para tramitar y, en su caso, aprobar dicho instrumento de planeamiento.

Sustitución autonómica en las competencias municipales de Disciplina Urbanística

Viene recogida en el capítulo IV del título IV, bajo el epígrafe "*Administraciones competentes en materia de Disciplina Urbanística*", en donde nos encontramos con que, con carácter general, se atribuyen a la administración municipal las competencias propias para el ejercicio de las potestades administrativas de protección de la legalidad urbanística¹⁹². No obstante en los artículos 253.2 y 254 se admite la posibilidad de la intervención sustitutoria por parte de la administración autonómica¹⁹³.

Concretamente, en el artículo 254 se regula la actuación sustitutoria de la Comunidad Autónoma, en aquellos casos en los que tenga conocimiento de que en un municipio de dicha Comunidad se estén realizando actuaciones respecto de las cuales, y de conformidad con esta Ley, le corresponde al mismo la adopción de medidas de disciplina urbanística en virtud de una competencia

¹⁹² Se exceptúan aquellos supuestos de actos de uso o edificación en suelo no urbanizable sin autorización urbanística autonómica, cuando esta sea preceptiva y que constituyan infracción urbanística grave o muy grave. En estos casos, los artículos 222 LUV y 526 ROGTU atribuyen estas competencias, directamente, a la Conselleria competente.

¹⁹³ López Aragón, Marisa, "Policía Administrativa. Intervención en el mercado del suelo y vivienda" en *Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana* (Dir.: Santiago González-Varas Ibáñez y Juan Enrique Serrano López), Aranzadi-Thomson, Pamplona 2007, p. 449.

"propia". Pues bien, si después de que la administración autonómica comunicarse al municipio interesado la realización de las actuaciones anteriormente mencionadas, a fin de que adopte las medidas correspondientes de carácter legal, este mostrará inactividad o negligencia en la adopción de dichas medidas, el Conseller competente será el encargado de llevarlas a cabo por sustitución.

En cualquier caso, para ello, se exigen como requisitos ineludibles y de carácter simultáneo: en primer lugar, que la infracción de que se trate tenga el carácter de grave y, en segundo lugar, que *"afecte a intereses específicos y determinados de carácter supralocal"*.

Región de Murcia.

El urbanismo y la ordenación del territorio se encuentran regulados por el Texto Refundido de la Ley del Suelo Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio

Comienza esta Ley para hacer una declaración general de distribución de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, entre la administración autonómica y la administración local, en el artículo 8. Y, dentro de dicha distribución competencial, se menciona por primera vez de forma expresa, la posibilidad de sustitución de la administración local por la autonómica en las competencias de aquélla relativas al planeamiento y disciplina urbanística.

Sustitución en las competencias municipales relativas al planeamiento urbanístico:

En este apartado hay que resaltar un tipo de sustitución motivada por la necesidad de adaptar el ordenamiento municipal a los instrumentos de ordenación territorial:

Se trata de aquellos supuestos en los que la aprobación de los Instrumentos de Ordenación Territorial por la consejería competente de la región, obliga a los ayuntamientos a modificar sus planeamientos municipales para adaptarlos a la nueva regulación territorial, siempre y cuando dicha consejería no esté conforme con las modificaciones realizadas, por lo que después de elevar el expediente al Consejo de Gobierno podrá ordenar la modificación o revisión de los planes urbanísticos afectados, acomodándolos a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial. Así se dispone en los artículos 29 respecto a los Planes de Ordenación Territorial, 35 respecto a los Programas de Actuación Territorial y 39 referido a los Planes de Ordenación del Litoral.

En relación con las competencias municipales de elaboración y redacción de los planes generales municipales, el artículo 126.3 establece que en los casos en los que el ayuntamiento no formule su planeamiento general, su revisión o adaptación en el plazo señalado en esta norma, el Consejo de Gobierno, previa audiencia al ayuntamiento podrá acordar la subrogación de la Consejería competente en materia de urbanismo, conforme a lo establecido en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, para su elaboración y tramitación en los términos previstos en esta ley.

Por último, en el artículo 148.2 se menciona expresamente la posibilidad de subrogación en el caso de la revisión de los planes municipales motivada por causas previstas en los mismos o por circunstancias sobrevenidas, así como cuando los ayuntamientos afectados no procedan a revisar sus planes de ordenación en el plazo que tal efecto les señale el Consejo de Gobierno de la

Comunidad Autónoma. La subrogación en esta competencia municipal, se realizara de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la L.B.R.L.

Para la protección de la legalidad urbanística.

Aquí, también nos encontramos con dos casos básicos de intervención sustitutoria por parte de la administración autonómica, de los que el primero, que viene recogido en el artículo 232, merece una especial atención

Este precepto se refiere a la “*Revisión de actuaciones que constituyan infracciones urbanística*” y, en el mismo se establece, en primer lugar, que corresponde al ayuntamiento la revisión de los actos de edificación o usos del suelo que estuvieran amparados en licencia u orden de ejecución y que de forma grave o muy grave infringiesen la normativa urbanística en vigor.

Pero, en segundo lugar, autoriza la subrogación de la administración autonómica, en relación a la incoación y tramitación del expediente sancionador, siempre y cuando la corporación municipal no inicie la apertura del mismo en el plazo de 15 días desde la recepción del acta levantada por los Servicios de Inspección de la Comunidad Autónoma o lo mantenga paralizado por un plazo superior a dos meses (artículo 244).

III.-PARTICULARIDADES LEGISLATIVAS

A.-Supuestos de dudosa subrogación

En este apartado, hemos recogido aquellas regulaciones de la intervención sustitutoria que, en principio, no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 60 de la L.B.R.L., es decir que, aunque en las

mismas, se regulen intervenciones sustitutorias en competencias locales, éstas no encajarían estrictamente dentro del modelo subrogatorio objeto de nuestro estudio.

-En este sentido, tenemos que empezar mencionando el caso de la Legislación Urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Ley 5/1999, en cuyo artículo 111.2, en relación con la protección de la legalidad urbanística, se señala:

“Cuando el Ayuntamiento no ejerza las competencias atribuidas en este capítulo (capítulo III del título IV), las mismas corresponderán a la Diputación Provincial que podrá ejercerlas directamente o aportando los medios técnicos y económicos de los que careciere el Ayuntamiento”.

Ahora bien, si examinamos detenidamente, la norma transcrita, nos damos cuenta de que no se trata de un auténtico caso de subrogación, sino más bien, de una colaboración o cooperación interadministrativa, especialmente si nos atenemos al inciso final: *“o aportando los medios técnicos o económicos de los que careciere el Ayuntamiento”*. En realidad, lo que se da a entender con esta última frase, es que el Ayuntamiento no cumple con sus deberes de protección de la legalidad urbanística, no por negligencia, sino por la carencia de los recursos técnicos o económicos necesarios para llevar a cabo esta tarea.

Por ello consideramos que no estamos ante la figura sustitutoria del artículo 60 de la mencionada Ley de Bases, por faltar uno de los requisitos esenciales de dicho precepto: "actuación negligente de la corporación local", es decir que se exige la existencia de un elemento volitivo intencional en dicha actuación. Lo cual no se da cuando la misma es motivada por un estado de necesidad de dicha corporación, como sería la falta de los medios técnicos económicos necesarios para ejercer las competencias atribuidas por la Ley¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Ver p. 145.

También debemos mencionar la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en cuyo artículo 77 (en relación con las competencias locales de formulación del planeamiento urbanístico municipal) se establece que cuando la formulación del “avance” del planeamiento afecte a varios municipios y éstos no hayan alcanzado acuerdo alguno en el trámite de la concertación, será el Consejero competente el que, por subrogación, apruebe dicho avance, previo informe de los municipios afectados.

En realidad, este precepto no menciona el término “subrogación o sustitución”, pero hemos entendido que estamos ante un supuesto implícito de sustitución, porque, posteriormente, en aquél se señala que *“la decisión de la Consejería será vinculante para los municipios afectados ya que con arreglo a dicha decisión, deberán formular sus planes generales”*.

Por lo tanto, esa vinculación obligatoria de la decisión de la administración autonómica (aprobación del avance del planeamiento) respecto a los planes que aprueben los municipios afectados, equivale a una auténtica subrogación por parte de dicha administración, en las competencias municipales de formulación de los planes generales, aunque no se mencione expresamente.

-En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, nos encontramos con que el urbanismo y la ordenación del territorio se encuentran regulados por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio.

El artículo 144 se prevé que la Consejería competente podrá elaborar, tramitar y aprobar los planes municipales de aquellos municipios que, por no disponer de suficientes medios técnicos, así lo soliciten, previo acuerdo municipal. Pero, como en el caso de la legislación castellano-leonesa, está claro que no se trata de un supuesto sustitutorio, sino más bien de un caso de

colaboración o cooperación en la realización de competencias municipales ante las carencias materiales que los municipios afectados.

B.-Regulaciones de cuestionable constitucionalidad

Nos estamos refiriendo a aquellas regulaciones legislativas de la intervención sustitutoria en las que se podrían apreciar ciertas contradicciones con “la garantía constitucional de la autonomía local”. Veamos estos supuestos:

Podemos empezar citando el caso de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, cuya legislación urbanística está constituida por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, así como también, por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Pues bien, en relación con las competencias de protección de la legalidad urbanística, el artículo 246 recoge, con carácter general, la subrogación de la Administración del Principado cuando la entidad local no inicie el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos anteriores o no ultime las acciones comprendidas en ellos¹⁹⁵, siempre y cuando se trate de hechos que “*constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave*”.

¹⁹⁵ Estos preceptos anteriores al artículo 246 se refieren principalmente: A la paralización de las obras cuando se trate de actuaciones realizadas sin licencia y que constituyan manifiestamente infracciones urbanísticas graves o muy graves y el órgano municipal competente no adopte y ejecute el acuerdo de suspensión (artículo 237). A la paralización de actuaciones en curso realizadas sin ajustarse a las condiciones de la licencia u orden de ejecución (artículo 238). Al caso de las actuaciones terminadas sin licencia u órdenes de ejecución o sin ajustarse a sus condiciones (artículo 241). Por último, a la suspensión y revisión de licencias ilegales recogido en el artículo 242.

Reviste una especial amplitud la intervención sustitutoria autorizada en el Título IX (“Régimen Sancionador”), en los casos de infracciones graves o muy graves y la autoridad municipal no inicie o concluya el expediente sancionador en el plazo (no mayor de seis meses) que le señale la Conserjería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

También debemos mencionar a la Comunidad Autónoma de Galicia, en donde nos encontramos con la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, modificada posteriormente por la Ley 6/2007, de 17 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral Gallego, y por la Ley 6/2008, 17 de junio, de Medidas Urgentes de Vivienda y Suelo.

En relación con la protección de la legalidad urbanística, el artículo 215 de la mencionada Ley de Urbanismo, señala lo siguiente:

“Cuando se realicen obras o se efectúen usos del suelo que constituyan infracciones urbanísticas graves o muy graves y el Alcalde del ayuntamiento afectado no adoptara las medidas pertinentes para suspender y sancionar dichas actuaciones, el Consejero competente de la Xunta podrá subrogarse en estas competencias municipales, adoptando las medidas necesarias para reponer la legalidad y sancionar a los infractores”.

A este respecto, M.A. Jove Losada señala la posible existencia de una abierta contradicción entre el precepto mencionado y la doctrina de “la garantía constitucional de la autonomía local”, puesto que estaríamos ante un control de legalidad por parte de la Administración Autonómica sobre actuaciones de la Administración Local¹⁹⁶ Para ilustrar dicha posibilidad pone el siguiente ejemplo:

“Si la entidad local ha otorgado, aunque fuera incumpliendo de modo palmario la ley (nulidad de pleno derecho), una licencia sin autorización autonómica (por entender el municipio que no es necesaria o que la actividad autonómica se ha excedido en el condicionado), opinamos que el Conselleiro competente en materia de ordenación del territorio deberá acudir a la tutela judicial y no deberá intervenir directamente en la protección de la legalidad urbanística....Porque, de lo contrario, en esta hipótesis de interpretaciones divergentes entre municipios y comunidad autónoma, el administrado puede encontrarse “sorprendido” ante resoluciones administrativas distintas. Al margen, claro está, de la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Pero el “embrollo” puede ser mayor si es que existe una intervención autonómica constatando que las obras o actividades no se ajustan a las condiciones de la licencia y una actuación jurídica municipal que expresa lo contrario. Esta situación puede ocurrir si llega a otorgarse, por ejemplo, una licencia de primera ocupación para una edificación o una licencia operativa de actividad, previa visita de comprobación, en las que debe comprobarse la adecuación de lo ejecutado a la licencia de obra o instalación. A nuestro juicio, en esta última hipótesis planteada, y desde una perspectiva de defensa de la autonomía local, la Comunidad autónoma deberá acudir a la vía judicial”¹⁹⁷.

En definitiva, hemos calificado de dudosa constitucionalidad la utilización de la potestad sustitutoria por parte de la comunidad autónoma en los casos mencionados, por entender que esta actuación podría constituir un caso de control de legalidad de la competencia municipal en materia de disciplina urbanística.

¹⁹⁷ Jove Losada, M.A., “Prospección acerca de las tensiones competenciales entre el poder autonómico y el local en materia de urbanismo. Estado de la cuestión en Galicia”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 10ª, Madrid, 2004, recogido en *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante* por Federico A. Castillo Blanco, Aranzadi, Pamplona 2006, pp. 170-171.

1.Especial referencia a las legislaciones de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León y Navarra.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya legislación está constituida por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y por el Decreto 600/2010 de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA). La Ley mencionada fue modificada por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo de Andalucía, que añadió al artículo 31, un apartado 4º:

"En los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo de Gobierno, con audiencia al municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y previo informe favorable del Parlamento de Andalucía, podrá atribuir a la Consejería competente en estas materias el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios conforme al apartado 1 de este artículo.

El acuerdo del Consejo de Gobierno delimitara el ejercicio de dicha potestad necesario para restablecer y garantizar las competencias afectadas, las condiciones para llevarlo a cabo, con la intervención del municipio en los procedimientos que se tramiten en la forma que se prevea en el mismo acuerdo, y el plazo de atribución, que en ningún caso será superior a cinco años desde su adopción. Dicho acuerdo se pronunciará sobre la suspensión de la facultad de los municipios de firmar acuerdos de planeamiento a los que se refiere el artículo 30 de la presente Ley, atribuyendo la misma a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo".

Esta modificación del artículo 31, fue motivada por los casos de corrupción urbanística que se iban descubriendo en diversos municipios andaluces, con la finalidad de poner coto a los mismos. Plantea el problema de

su redacción genérica, en el sentido de que no especifica las competencias urbanísticas que la Comunidad Autónoma va a ejercer por subrogación, tal y como exige el artículo 60 de la LBRL, de acuerdo con la interpretación que del mismo se recogía en la STC 159/2001, de 5 de julio (FJ 6º), en donde se afirmaba que dicho precepto *"no establece una sustitución o subrogación orgánica general, ésta sí incompatible con la autonomía local, sino una sustitución o subrogación meramente funcional y limitada a la actuación de que se trate"*. De ahí, que se puedan albergar serias dudas sobre su constitucionalidad.

Por otra parte, el profesor Pérez Andrés, observa otro motivo de posible inconstitucionalidad de dicha norma. Se refiere al hecho de que el artículo 60 LBRL habla de un incumplimiento de obligaciones legalmente impuestas, mientras que la norma que estamos analizando se limita señalar un incumplimiento en el ejercicio de competencias urbanísticas que implique una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y el urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma. Por ello, el supuesto de hecho del que se parte es totalmente distinto, ya que no se trata del incumplimiento de obligaciones impuestas directamente por la Ley, sino de una subjetiva apreciación sobre el ejercicio de competencias urbanísticas con el objeto de comprobar si se está afectando negativamente a los valores que debe proteger la ordenación del territorio y el urbanismo, tal y como los entiende la administración autonómica. Hay que tener en cuenta que en el artículo 31.4 LOUA, no se indica, en absoluto, el hecho de que las obligaciones que recaen directamente sobre el municipio tengan que ser legales, es decir que vengan impuestas directamente por una y Ley¹⁹⁸.

Dentro de esta normativa, otro precepto que vale la pena comentar es el artículo 188, también modificado por la Ley 13/2005, que establece la

¹⁹⁸ Pérez Andrés, Antonio Alfonso, "Obstáculos para el respeto de la garantía constitucional de la autonomía local", en *Derechos y garantías del ciudadano (Libro homenaje a Pérez Moreno)*, Iustel, 2011, pp. 1298-1313.

posibilidad de la intervención sustitutoria por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo cuando se trate de actuaciones efectuadas sin licencia u orden de ejecución:

“1. En las actuaciones llevadas a cabo sin licencia u orden de ejecución, la Consejería competente en materia de urbanismo, transcurrido sin efecto un mes desde la formulación de requerimiento al Alcalde para la adopción del pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones, podrá adoptar las medidas cautelares de suspensión previstas en el artículo 181.1 cuando los actos o los usos correspondientes:

a) Supongan una actividad de ejecución realizada sin instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.

b) Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

c) Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.B) de esta Ley.

2. La Administración que haya adoptado la medida cautelar prevista en el apartado anterior lo pondrá inmediatamente en conocimiento de la otra Administración, que deberá abstenerse de ejercer dicha competencia.

3. Cuando se lleve a cabo algunos de los actos o usos previstos en el apartado 1, la Consejería competente en materia de urbanismo, transcurrido sin efecto un mes desde la formulación de requerimiento al Alcalde para la adopción del pertinente acuerdo municipal, podrá adoptar las medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada. Todo ello sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización, mediante licencia, de los actos ilusos, cuando proceda.

4. El transcurso de los plazos citados en los apartados 1 y 3, sin que sea atendido el correspondiente requerimiento, dará lugar, además, a cuantas responsabilidades civiles, administrativas y penales se deriven legalmente”.

En este caso, la mencionada Consejería, podrá adoptar las medidas cautelares de suspensión previstos en el artículo 181.1¹⁹⁹.

Como podemos observar, esta actuación sustitutoria se produce en dos fases distintas del procedimiento sancionador: en un primer momento, en la adopción de la medida cautelar de suspensión de las actividades de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación, siempre y cuando tengan por objeto parcelaciones urbanísticas realizadas en aquellos terrenos calificados como "suelo no urbanizable", así como aquellas actividades que de una manera manifiesta y grave supongan una infracción de las afecciones establecidas en el artículo 185.2²⁰⁰.

¹⁹⁹ 1." Cuando un acto de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo que esté sujeto a cualquier aprobación o a licencia urbanística previas se realice, ejecute o desarrolle sin dichas aprobación o licencia o, en su caso, sin orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, el Alcalde deberá ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese del acto o uso en curso de ejecución, realización o desarrollo, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos".

²⁰⁰ "Cuando los actos o los usos correspondientes:

- a) Supongan una actividad de ejecución realizada sin instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.
- b) Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.
- c) Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.b) de esta Ley".

Artículo 185: "1. Las medidas cautelares o definitivas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este Capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras que los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los cuatro años siguientes a su completa terminación.

2. La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de la protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los siguientes actos y usos:

- A)...
- B) Los que afecten a:
 - a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral.
 - b) Bienes o espacios catalogados.
 - c) Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones en los términos que se determinen reglamentariamente
 - d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de ordenación urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, en los términos que se determinen reglamentariamente".

Y, en un segundo momento, en la en la fase de adopción de las medidas necesarias para reparar la realidad física alterada, restableciendo la legalidad urbanística que había sido infringida.

En ambos casos, previamente a la intervención sustitutoria, se requiere la realización del oportuno requerimiento al alcalde por parte del Consejero competente, seguido de la inactividad de la corporación municipal afectada.

Crítica al contenido del artículo 188.1.c:

En relación con este precepto, merece la pena destacar la crítica que le ha dedicado el profesor Rivero Ysern relativa a la posible inconstitucionalidad de la intervención sustitutoria que en el mismo se recoge²⁰¹, por no respetar los parámetros establecidos en nuestra Constitución y ratificados por el Tribunal Constitucional.

Empieza por analizar esta subrogación desde el punto de vista de la oportunidad del mismo y desde la óptica de las formalidades y requisitos exigibles para que proceda, conforme al principio de autonomía local. Desde la primera perspectiva parece que dicho artículo 188 pretende resolver una situación contraria a Derecho y a los intereses generales (no a los intereses locales), por lo que debería ser resuelta "por la Administración autonómica y no por los tribunales". Desde el punto de vista de las formalidades y requisitos exigibles para dicha actuación sustitutoria, es obligatorio el cumplimiento de los presupuestos legales del artículo 60 de la L.B.R.L.

Sin embargo, concluye que "es de dudosa constitucionalidad el margen de apreciación jurídica que implica la definición de infracción

²⁰¹ Rivero Ysern, F. *Manual de Derecho Local*, 5ª, Thompson-Civitas, Madrid 2004, pp. 285-303.

urbanística manifiesta y grave al que alude el artículo 188.1.c, a pesar de que el artículo 185 recoja los supuestos más graves de infracciones urbanísticas".

Por ello, considera que, aquí, sería ineludible ajustarse al procedimiento establecido en los artículos 65 y 66 de la L.B.R.L., sin que se pudiese encontrar cobertura en el artículo 60 de dicha norma, "al no encajar por exceso, el reiterado artículo 188.1.c, en el supuesto de hecho del artículo 60 de la L.B.R.L."

Es decir, que cuando se cometan este tipo de infracciones la administración autonómica debería acudir a la vía jurisdiccional, procediendo a impugnar la actuación municipal ante los tribunales, sin que quepa utilizar la vía subrogatoria del artículo 188, por cuanto que la definición que se da en el mismo de "infracción manifiesta y grave" es demasiado general y vaga, otorgando, por ello, un amplio margen de discrecionalidad a la Comunidad Autónoma. Lógicamente, este poder discrecional tan amplio no encajaría dentro de los límites estrictos y restringidos del supuesto de hecho que recoge el mencionado artículo 60 para autorizar la intervención sustitutoria.

En nuestra opinión, la crítica de Rivero Ysern es demasiado severa con el precepto mencionado por cuanto que, si bien es cierto que no hace una definición de "infracciones manifiestas y graves" (como la mayoría de las legislaciones que estamos examinando), si examinamos detenidamente este precepto nos encontramos con que esa supuesta "generalidad" en la definición de "infracción manifiesta y grave" no existe ya que el supuesto de hecho está limitado por dos elementos implícitos, pero reales: en primer lugar por el hecho de que el perjuicio ocasionado por la infracción afecte a intereses supralocales o generales cuya tutela corresponde a la Administración superior (autonómica) y, en segundo lugar, porque mediante la remisión a otra norma, en este caso el artículo 185, se procede a especificar el tipo de actuaciones encuadradas en el supuesto de hecho que legitima la actuación sustitutoria.

Por otra parte, no debemos olvidar que para acudir a la vía jurisdiccional de los artículos 65 y 66 de la mencionada norma local, tendríamos que estar ante actuaciones con una indudable trascendencia jurídica que, nos parece, que no se da en este caso. En realidad, estamos ante actos y usos realizados sin licencia u orden de ejecución que, si bien afectan a unos bienes (terrenos, parques y jardines, zona litoral...) cuya proyección va más allá del ámbito puramente municipal, carecen de esa “trascendencia jurídica” de carácter “indudable” que justifique una intervención judicial.

-En la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 76 de la vigente Ley de Urbanismo 3/2009, de 17 de junio, establece un supuesto de subrogación en relación con la alteración de la vigencia de los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística que, cuando menos, nos parece dudoso y cuestionable. Veamos la razón:

Dicha norma señala lo siguiente:

1.”Los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística tendrán vigencia indefinida.

2. En los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como en aquellos supuestos en que expresamente lo establezcan la legislación de ordenación del territorio o la legislación sectorial, el Gobierno de Aragón, previa audiencia al municipio o municipios afectados, informe del Consejo de Urbanismo de Aragón, dictamen del Consejo Consultivo de Aragón y acuerdo de las Cortes de Aragón, podrá suspender total o parcialmente la eficacia de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico y, excepcionalmente, atribuir al Departamento competente en materia de urbanismo el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponda a los municipios.

En el acuerdo, el Gobierno deberá concretar el ámbito y efectos de la suspensión y, en su caso, atribución al Departamento competente en materia de urbanismo, garantizando en todo caso la participación en los procedimientos

de que se trate al municipio. La suspensión no podrá ser superior a un año ni la atribución a cinco, contados desde la adopción del acuerdo correspondiente”.

En realidad podemos distinguir en esta norma dos tipos de intervención sustitutoria por parte de la administración autonómica: Por un lado, cuando se trata de “*casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón*”. Y por otro lado, “*en aquellos supuestos en que expresamente lo establezcan la legislación de ordenación del territorio o la legislación sectorial*”.

El problema se plantea respecto del primer tipo señalado: “*casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas...*”. La razón es que no se exige el requisito o condición de que las competencias urbanísticas incumplidas por el municipio vengán impuestas por una Ley, tal y como recoge el artículo 60 L.B.R.L. Por mucho que se haga hincapié en el hecho de que el incumplimiento de las competencias municipales debe revestir un carácter muy grave, esto no justifica la necesidad de que dichas competencias estén recogidas previamente en una norma de rango legal.

Por otra parte, el supuesto material que fundamenta el ejercicio de la protesta sustitutoria está expresado de forma ambigua y generalizada (“*En los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón*”). ¿Que alcance tiene la expresión “*manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo...*”? No se concreta en absoluto, lo cual permitiría una actuación discrecional por parte de la administración autonómica en clara contradicción con lo establecido por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 159/2001 (ya referida anteriormente al tratar el caso parecido recogido en la legislación urbanística de Andalucía).

En parecidos términos se expresa el artículo 367 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y de León:

“1. La Administración de la Comunidad Autónoma, a través de los Servicios Territoriales de Fomento, debe ejercer la inspección urbanística en cuanto afecte a la defensa del orden jurídico de interés supramunicipal. Del resultado de la inspección debe informarse a los municipios afectados y a la Diputación Provincial, a efectos del ejercicio de sus respectivas competencias.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma debe adoptar las medidas pertinentes de protección y restauración de la legalidad ante actos de uso del suelo que vulneren la normativa urbanística y afecten al orden jurídico de interés supramunicipal, entendiéndose incluidos los que vulneren lo dispuesto en los instrumentos de ordenación del territorio, las parcelaciones urbanísticas y otros usos prohibidos en suelo rústico, y los usos del suelo rústico que estando sujetos a autorización carezcan de ella o no respeten sus condiciones. A tal efecto:

a) Cuando el Servicio Territorial de Fomento tenga conocimiento de la existencia de actos de uso del suelo que puedan vulnerar la normativa urbanística y no le conste la adopción de medidas de protección, debe requerir a los Ayuntamientos para que las adopten dentro del plazo de un mes.

b) Desatendido el requerimiento, el Servicio Territorial de Fomento debe ejercer sus propias competencias de protección y restauración de la legalidad, y asumir las competencias municipales, si los actos afectan al orden jurídico de interés supramunicipal. En tal caso, las resoluciones y acuerdos que se adopten en su ejercicio deben ser comunicadas a los Ayuntamientos afectados dentro de un plazo de diez días”.

Aquí podemos realizar la misma crítica que en los casos anteriormente mencionados, aunque hay que reconocer que se ha intentado delimitar los supuestos en los que se puede realizar la intervención sustitutoria al exigir para ello que los actos afecten al uso del suelo, vulneren la normativa

urbanística y afecten al orden jurídico de interés supramunicipal, precisando todavía más: *“entendiendo incluidos los que vulneren lo dispuesto en los instrumentos de ordenación del territorio, las parcelaciones urbanísticas y otros usos prohibidos en suelo rústico, y los usos del suelo rústico que estando sujetos a autorización carezcan de ella o no respeten sus condiciones el orden jurídico de interés supramunicipal”*.

Por último, tenemos que mencionar, el caso de la Comunidad Autónoma de Navarra, cuya Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo²⁰², concretamente, su artículo 12.1:

“1. El incumplimiento por una Entidad Local de las obligaciones impuestas directamente por esta Ley Foral facultará al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación, a cuenta y en sustitución de la Entidad Local, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica de régimen local.

2. La competencia para subrogarse en el ejercicio de la potestad expropiatoria, en los supuestos de inactividad de la Administración municipal ante el incumplimiento de deberes urbanísticos, corresponderá al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda”.

En principio, hay que reseñar que, para que la intervención sustitutoria se pueda llevar a cabo, basta con el *“incumplimiento por una Entidad Local de las obligaciones impuestas directamente por esta Ley Foral”*, lo cual sólo concuerda en parte con los requisitos exigidos por la legislación básica de régimen local en su artículo 60 ya que, según dicho precepto, para que pueda ejercitarse la potestad sustitutoria se requiere que, además de incumplir obligaciones impuestas directamente por una Ley, dicho incumplimiento *“afecte a competencias de las administraciones estatal o autonómica”*.

²⁰² Allí Aranguren, J.C. y Allí Turrillas, J.C., *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, ed. Gobierno de Navarra -Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona 2005, pp. 112, 113 y 512.

Por ello, la omisión en la redacción del precepto transcrito de dicho requisito, nos plantea serias dudas acerca de su posible inconstitucionalidad. En este sentido, entendemos, que no es suficiente para rellenar este vacío el que al final de este apartado primero, se añada la frase "*de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica de régimen local*".

La razón es que esta frase ("*de acuerdo con lo dispuesto...*") se refiere a los aspectos procedimentales necesarios para poner en marcha las medidas sustitutorias pertinentes, pero, en modo alguno a los requisitos materiales o de contenido que deben darse para actuar la técnica subrogatoria. Por lo tanto, entendemos que dicha frase puede llenar el vacío existente en cuanto a los requisitos procedimentales o formales, pero no en cuanto a los de carácter material o de contenido.

C.-Distintos sujetos activos de la subrogación.

1. Subrogación Interlocal

La subrogación tiene carácter interadministrativo ya que en la misma, intervienen administraciones públicas de distinta naturaleza jurídica: una puramente local (la subrogada) y otra de carácter superior que será la administración autonómica (la subrogante). Pero, en algunos casos, la administración que va a realizar la intervención sustitutoria no va a ser la autonómica, sino otra, también de carácter superior a la entidad local intervenida, pero cuya naturaleza jurídica también es puramente local: la Administración Provincial o la Comarcal.

Es decir que una entidad local de carácter superior (por cuanto que su ámbito territorial comprende varios territorios municipales) se subroga en competencias propias de las corporaciones locales que se encuentran dentro del su circunscripción territorial. A este tipo de sustitución la hemos denominado

"sustitución interlocal". Como ejemplos que hemos encontrado en las legislaciones autonómicas, citaremos los siguientes:

Empezaremos con la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en donde y en relación con el tema de la protección de la legalidad urbanística, el artículo 111. 2 de su Ley de Urbanismo, establece que cuando *"el Ayuntamiento no ejerza las competencias que le son atribuidas en este capítulo (capítulo III del título IV), las mismas corresponderán a la Diputación Provincial que podrá ejercerlas directamente o aportando los medios técnicos y económicos de los que careciere el Ayuntamiento"*²⁰³.

Por otra parte, en el artículo 117, y refiriéndose al caso de la fijación del importe de las sanciones impuestas por infracciones urbanísticas, se establece que, en principio, la fijación de dicho importe corresponderá a las administraciones que hubieran tramitado el expediente sancionador. Pero, cuando dicho expediente lo tramitará una administración municipal y no procediese a señalar el importe de la sanción resultante, previo requerimiento a la corporación, sin resultado alguno, corresponderá a la Diputación Provincial, subrogarse en esta competencia municipal, procediendo a establecer del importe de la correspondiente sanción.

En la legislación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constituida por la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo, nos encontramos con que la mayor parte de las actuaciones sustitutorias van a tener un carácter puramente "interlocal". Esto se debe a la peculiar o especial organización administrativa de esta comunidad autónoma. Organización administrativa territorial que comprende la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (es decir, los órganos del poder ejecutivo), las

²⁰³ De todos modos, como más adelante veremos, esta intervención sustitutoria ofrece bastantes dudas acerca de que su naturaleza jurídica se corresponda con la figura sustitutoria objeto de nuestro estudio.

Instituciones Forales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y, por último las administraciones municipales encuadradas en dichos Territorios.

Pues bien, la intervención subrogatoria en las competencias urbanísticas municipales, en su mayor parte, se va a realizar por los órganos forales de los Territorios Históricos donde se encuentren los municipios afectados. Estos Territorios Históricos, como ha recordado el profesor Martínez López-Muñiz, tienen la naturaleza propia de administraciones locales²⁰⁴. De ahí que hayamos calificado a las actuaciones sustitutorias que vamos a examinar como “interlocales”.

Así, el artículo 102 admite la subrogación del órgano foral competente del territorio histórico correspondiente en las competencias municipales de revisión cuando existan razones de urgencia o de excepcional interés público que exijan la adaptación de los planes urbanísticos a los instrumentos de ordenación territorial.

Dicho órgano foral podrá imponer a los municipios afectados la revisión de sus planes generales o de otros planes urbanísticos concretos, fijando los plazos adecuados para que dichas entidades municipales adopten las medidas pertinentes (incluidas las de carácter presupuestario). Si transcurrido los plazos fijados sin que se hayan incoado los procedimientos pertinentes, el órgano foral quedará habilitado para proceder a la elaboración técnica de la revisión omitida, en sustitución del ayuntamiento obligado.

El mismo procedimiento subrogatorio se recoge en el artículo 103 en los casos de modificaciones de los planes urbanísticos municipales.

²⁰⁴ Martínez López-Muñiz, J. L., “Delimitación del sujeto pasivo de la Justicia Administrativa” en *La Justicia Administrativa* (Libro homenaje al profesor Rafael Entrena Cuesta), Atelier, Barcelona 2006, p. 313.

Otra peculiaridad es que se admite la actuación subrogatoria en relación con la ejecución de planeamiento urbanístico. Esta ejecución tendrá lugar, como afirma el artículo 189:

"Mediante la realización directa, en las parcelas o en los solares correspondientes, de las obras de edificación precisas para la materialización de la ordenación prevista por aquel".

Para ello, se establece el deber de edificar dichas parcelas y solares en los plazos máximos que establezca la normativa vigente y, en su caso, el programa de actuación urbanizadora. Pero, en el caso de que no se cumpla con este deber de edificación, la administración actuante procederá a expropiar la parcela o solar en cuestión, para proceder a su venta forzosa o ejecutar el planeamiento mediante la adjudicación de un programa de edificación a un agente edificador (artículo 190.1).

Precisamente, la subrogación que nos interesa, se produce en el caso de la venta forzosa del solar. Así el artículo 192 autoriza la subrogación de la Diputación Foral en la competencia municipal de venta forzosa de la parcela afectada, previa declaración de edificación forzosa, siempre y cuando se den los siguientes requisitos:

1º-Que este procedimiento de declaración de edificación forzosa fuese iniciado a instancia de parte y no se resolviese en cualquiera de sus fases o se paralizara injustificadamente durante un tiempo superior a seis meses.

2º-Que el interesado denunciase la mora, tanto en el ayuntamiento como en la Diputación Foral competente.

3º-Esta denuncia tendrá como efecto la subrogación inmediata de la Diputación Foral en las competencias municipales hasta la terminación del procedimiento de venta forzosa.

Para concluir este apartado debemos mencionar un caso especial de sustitución interlocal, donde la entidad administrativa superior es la “Comarca”. Se trata de la legislación autonómica urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón, recogida en la Ley 3/2009, de 17 de junio. Así el artículo 268, en relación con la protección de la legalidad urbanística, señala lo siguiente:

“1 El Director general competente en materia de urbanismo o el órgano comarcal competente podrán subrogarse, por este orden, en las competencias del Alcalde relativas al establecimiento de la legalidad en obras sin licencia u orden de ejecución, o contra las condiciones establecidas en las mismas, estén en curso o ya terminadas, tras requerirle para su ejercicio, sin que en el plazo de los 10 días siguientes se hay iniciado el oportuno procedimiento municipal”.

A mi juicio la redacción es dicho precepto es un tanto deficiente por cuanto que a la hora de establecer los órganos competentes para realizar la intervención sustitutoria se mencionan al “Director general competente en materia de urbanismo y al “órgano comarcal competente”, pero la partícula gramatical que sirve de enlace a la competencia sustitutoria de estas dos entidades administrativas es la conjunción disyuntiva “o”. Esto quiere decir que esta competencia la pueden ejercer indistintamente una u otra entidad. Pero posteriormente se añade el inciso “*por este orden*”, con lo cual se anula la posibilidad de sustitución disyuntiva o indistinta, para establecer una jerarquía: En primer lugar el Director general de la administración autonómica y, en su defecto, el órgano administrativo comarcal competente.

Lo mismo podemos decir de la potestad sustitutoria reconocida a la Comarca en relación con las sanciones urbanísticas por infracciones graves y muy graves, recogida en el artículo 281 de la mencionada norma urbanística, cuya redacción se parece mucho a la del precepto anterior:

1. "Corresponde sancionar al Alcalde por las infracciones leves, y al Ayuntamiento Pleno por las infracciones graves y muy graves.

2. El Director general competente en materia de urbanismo o el órgano comarcal competente, por este orden, podrán subrogarse en el ejercicio de las competencias sancionadoras por infracciones graves, y en Consejero competente en materia de urbanismo o el Consejo Comarcal competente, en el de las correspondientes a infracciones muy graves cuando, tras requerir al municipio para que incoe el expediente sancionador, éste no iniciará la tramitación del mismo en el plazo de los 10 días siguientes a lo mantuviera paralizado por más de dos meses".

D.- Alcance Funcional

1. Aplicación restrictiva.

Algunos ordenamientos urbanísticos autonómicos han optado por una aplicación más limitada y restrictiva de las potestades subrogatorias de las administraciones autonómicas, con el fin de garantizar el máximo respeto al principio de autonomía local. En estos casos, solamente se autoriza la intervención sustitutoria para la defensa y protección de la legalidad urbanística, pero no se admite en relación con las competencias locales de elaboración y aprobación provisional de los planes de ordenación municipal.

Dentro de estas legislaciones podemos citar las siguientes:

La Comunidad Autónoma de Aragón, cuya Ley de urbanismo 3/2009, de 17 de junio no admite la intervención sustitutoria de la administración autonómica en los casos de elaboración y aprobación provisional del planeamiento urbanístico municipal. Pero sin embargo, dicha actuación sustitutoria la autoriza con bastante generosidad en el tema de la protección de la legalidad urbanística como a continuación veremos:

El artículo 268, recoge la subrogación del Director general competente en materia de urbanismo o del órgano comarcal competente, “por este orden”, en las competencias del alcalde relativas al restablecimiento de la legalidad en obras sin licencia u orden de ejecución, o contra las condiciones establecidas en las mismas, sin que dicho alcalde haya iniciado el oportuno procedimiento municipal en el plazo de 10 días desde que fue requerido por los órganos administrativos superiores. Cuando se trate de actuaciones en suelo urbanizable o no urbanizable llevadas a cabo sin autorización pertinente o contra las condiciones establecidas en la misma, la competencia sustitutoria corresponde al Director General competente en materia de urbanismo.

Ahora bien, en el caso de obras o actos de uso del suelo o del subsuelo carentes de licencia u orden de ejecución y que fuesen detectadas por la inspección urbanística de la administración autonómica, la medida provisional de paralización podrá ser acordada por la Dirección General competente en materia de urbanismo cuando existan razones de urgencia que así lo aconsejen, especialmente cuando se trate de demoliciones, dando cuenta de dichas actuaciones al alcalde.

Más adelante, en el artículo 281 y en relación con las competencias para sancionar las infracciones graves, establece la posibilidad de que el Director General competente en materia de urbanismo o el órgano comarcal competente, por este orden, puedan subrogarse en el ejercicio de las competencias sancionadoras del ayuntamiento en pleno, tras requerir al municipio para que incoe el expediente sancionador, sin que éste iniciara la tramitación del mismo en el plazo de los 10 días siguientes o lo mantuviera paralizado por más de dos meses. No obstante, se matiza lo anteriormente expuesto, señalando que cuando se trate de infracciones muy graves, la competencia sustitutoria corresponde al Consejero competente en materia de urbanismo o al Consejo Comarcal competente.

En la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco solamente reseñar que, si bien en dicha norma no se admite la intervención sustitutoria en relación con el tema de la elaboración y redacción del planeamiento urbanístico municipal, sin embargo sí se recoge en los casos de revisión y modificación de los planes urbanísticos municipales.

Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (modificado por la Ley 7/2009, de 6 de mayo). Como en el caso anterior, nos encontramos con que no se admite la técnica sustitutoria en relación con las competencias locales de elaboración y redacción del planeamiento municipal, pero sí respecto a las relativas a la modificación y revisión de dicho planeamiento.

Pero, hay que destacar que, aun en estos supuestos, la actuación sustitutoria, se restringe todavía más ya que se establece, como requisito ineludible, el que, previamente, se haya declarado urgente o de excepcional interés público la adaptación de los planes urbanísticos al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y del Territorio.

Por último, mencionar la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra. En este caso, con carácter general, no se permite la intervención sustitutoria en las competencias municipales relativas a la elaboración y aprobación provisional de la ordenación urbanística municipal, ni tampoco en los casos de modificación y revisión de dicha ordenación, pero sí se admite en relación con las competencias referidas a la Disciplina Urbanística.

2. Ejecución del planeamiento

Como habíamos señalado en la introducción de este capítulo, la intervención sustitutoria de la administración autonómica en competencias

“propias” locales, básicamente, está referida a aquéllas relativas a la elaboración del planeamiento urbanístico municipal y a la defensa de la legalidad urbanística.

Sin embargo, hay dos legislaciones autonómicas que admiten, en relación con las competencias locales relativas al planeamiento urbanístico, que la actuación subrogatoria autonómica se puede llevar a cabo en la fase ejecutiva del planeamiento, es decir sobre actuaciones locales de carácter concreto y específico:

Estas “actuaciones concretas y específicas” se pueden referir a los procesos de urbanización y edificación del suelo, como es el caso del artículo 169 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias. Efectivamente, este precepto permite que la administración del Principado se subrogue en los procesos de urbanización y edificación del suelo calificado como "urbanizable prioritario", siempre y cuando se haya declarado de interés supramunicipal el seguimiento de dicho proceso de urbanización y que la corporación local competente no haya cumplido con sus obligaciones.

En cambio en la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco, estas “actuaciones concretas y específicas” se refieren, según el artículo 192 a los casos de la venta forzosa de las parcela o del solar en los que no se haya procedido a edificar en los plazos establecidos por la normativa vigente. Así, si la corporación local, después de proceder a la expropiación de las parcela o solar en cuestión, no haya procedido a iniciar el procedimiento de venta forzosa de los mismos, la Diputación Foral, procederá a subrogarse en las competencias municipales hasta la finalización del procedimiento de venta forzosa.

Dentro de esta legislación, el artículo 142 recoge un supuesto diferente, en el sentido de que, estas actividades urbanísticas concretas y

determinadas, tienen que realizarse en el suelo municipal, que *"esté a disposición de la administración autonómica y de los Territorios Forales"*.

Esto supone que la transformación urbanística de dicho suelo se va a realizar por la administración autonómica y las de los territorios forales mediante la formulación, tramitación y aprobación de los correspondientes instrumentos de urbanización y ejecución. Pero, para ello, es necesario que existan razones excepcionales de interés público, previamente justificadas y que además estas transformaciones urbanísticas afecten a varios ayuntamientos.

Por último en la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Ley 3/2009 de Urbanismo, nos encontramos con un supuesto de sustitución en el caso de incumplimiento del deber de edificar por el propietario del solar o parcela que se encuentra en situación de "edificación forzosa", siempre y cuando la autoridad municipal no incoe el procedimiento legal para proceder a la "ejecución por sustitución". Es decir, para que se produzca la intervención sustitutoria de la administración autonómica se requiere, en primer lugar, que el propietario no cumpla con su obligación de edificar su parcela o solar y, en segundo lugar, que el municipio que tiene la obligación de realizar la edificación en lugar de aquél, no cumpla con su deber de iniciar el correspondiente procedimiento para llevar a cabo dicha edificación.

Así, el artículo 223.6 establece que:

"En caso de inactividad del municipio, el Departamento competente en materia de urbanismo podrá declarar la situación de ejecución por sustitución, previo requerimiento al municipio y en el plazo máximo de un mes desde que el requerimiento practicado resultara desatendido".

3. Sustitución en la ejecución de la potestad sancionadora local

Este tipo de intervención sustitutiva viene recogido en la Ley Foral de Navarra 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, concretamente en su artículo 220.2:

"1. Corresponde la potestad sancionadora a las Entidades Locales que tengan atribuida, por la legislación sobre Administración Local, la competencia en materia de disciplina urbanística.

2. No obstante, corresponderá la potestad sancionadora al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda cuando requerido el Ayuntamiento para que incoe el correspondiente expediente sancionador, no lo tramitara o lo mantuviera paralizado por más de dos meses, y cuando se trate de infracciones cometidas en terrenos clasificados como suelo no urbanizable sin las autorizaciones a que se refiere esta Ley Foral".

Es decir, con carácter general, para el ejercicio de la potestad sustitutoria es necesario que se haya requerido al ayuntamiento para que inicie la incoación del correspondiente expediente sancionador y que el órgano municipal competente no lo tramitase en el plazo de dos meses, desde la recepción de dicho requerimiento o lo tuviese paralizado durante más de dos meses.

Pero, es que además, también se admite la intervención sustitutoria cuando se trate de actuaciones en terrenos calificados como "suelo no urbanizable", sin contar con las autorizaciones que exige la propia Ley, tal y como afirma la última frase del punto 2 de dicho precepto:... "y cuando se trate de infracciones cometidas en terrenos clasificados como suelo no urbanizable sin las autorizaciones a que se refiere esta Ley Foral".

Ahora bien, tal y como está redactado el precepto transcrito, lo que se deduce es que cuando se trate de " infracciones cometidas en terrenos

clasificados como suelo no urbanizable...", no es necesario, para llevar a cabo la intervención sustitutoria, cumplir los requisitos recogidos en dicho punto 2 (recogidos con anterioridad al último inciso transcrito), a saber: Requerimiento al ayuntamiento para incoar el correspondiente expediente sancionador y que éste no lo tramitase o lo mantuviese paralizado por más de dos meses.

4. Sustitución cautelar y en el “requerimiento” en la legislación de la Comunidad de Madrid.

Sustitución Cautelar:

Un caso que llama la atención es el recogido por la Ley 9/2001,17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en cuyos artículos 193 y 194, se regula un tipo de intervención sustitutoria, de carácter "cautelar". Veamos el motivo:

En principio se autoriza al Consejero competente en materia urbanística a decretar la suspensión de los actos de edificación o uso del suelo "en ejecución", realizados sin licencia u orden de ejecución, siempre y cuando el alcalde, después de ser requerido para ello, no adoptarse dicha medida en el plazo de 10 días desde la recepción de dicho requerimiento. Pero, cuando por razón de las circunstancias así proceda y, en todo caso, de no cumplirse voluntariamente la orden de suspensión, dicho Consejero deberá disponer, como medidas provisionales complementarias, el precinto de las obras o del local y la retirada de la maquinaria y los materiales que estuvieran empleándose en las obras.

Así, el artículo 193 textualmente señala:

“Cuando un acto de construcción, edificación o uso del suelo sujetos a intervención municipal se realizase sin licencia u orden de ejecución conforme a esta Ley o sin ajustarse a las condiciones señaladas en una u otra, el Alcalde dispondrá

la suspensión inmediata del acto, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado.

2. La Consejería competente en materia de ordenación urbanística, desde que tenga conocimiento de la realización de obras o usos del suelo sin licencia u orden de ejecución se dirigirá al Alcalde requiriendo la adopción de la medida prevista en el número anterior. Si transcurridos diez días desde la recepción de este requerimiento el Alcalde no comunicara haber adoptado la medida de suspensión, ésta se acordará directamente por el Consejero competente en materia de ordenación urbanística, sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización conforme al artículo siguiente.

3. Cuando por razón de las circunstancias así proceda y, en todo caso, de no cumplirse voluntariamente la orden de suspensión, el Alcalde o, en su caso, el Consejero competente en materia de ordenación urbanística deberá disponer, como medidas provisionales complementarias, el precinto de las obras o del local y la retirada de la maquinaria y los materiales que estuvieran empleándose en las obras a que se refiere el número anterior para su depósito en el lugar que todos los Ayuntamientos deberán habilitar al efecto. Los gastos que origine la retirada y el depósito deberán ser satisfechos solidariamente por el promotor, constructor y propietario”.

En principio, considero que el precepto transcrito no está en contradicción con la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en su Sentencia 46/1992, de 2 de abril (en la que declaró inconstitucional el artículo 26.3 de la antigua Ley 4/1984, de 10 de febrero, de la Comunidad de Madrid, sobre Medidas de Disciplina Urbanística). En su F.J. 2º se señalaba certeramente que, conforme a los artículos 65 y 66 de la L.B.R.L. (que regulan la impugnación de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas), “*la suspensión de acuerdos de las Entidades locales es sólo potestad de los Tribunales*” (con la excepción, en favor del Delegado del Gobierno, recogida en el artículo 67 de dicha Ley).

Por ello, las administraciones autonómicas no pueden suspender acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los municipios: como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística y, más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo, ya que constituyen una competencia característica de los municipios (como recoge el artículo 25. 2.d) LBRL).

Pero, hay que tener en cuenta que, en el caso que nos ocupa, la administración autonómica va a proceder, a través de la Consejería competente, a suspender actos concretos y determinados de construcción, edificación o uso del suelo, realizados por particulares sin licencia u orden de ejecución o contraviniendo lo dispuesto en las mismas. No se trata, pues, de suspender acuerdo alguno de la corporación afectada, puesto que la intervención sustitutoria se produce respecto de actos de los particulares, no respecto acuerdos adoptados por corporación local alguna.

Sustitución en el “Requerimiento”.

En el artículo 195 se autoriza la intervención o subrogación del Consejero competente en materia de urbanismo cuando se trate de actos de edificación o usos del suelo "ya finalizados", sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, siempre y cuando el alcalde "no requiera" al promotor y al propietario de las obras para que soliciten su legalización o las ajusten a las condiciones de licencia o de la orden de ejecución:

“1. Siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, el Alcalde requerirá al promotor y al propietario de las obras o a sus causahabientes para que soliciten en el plazo de dos meses la legalización o ajusten las obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la

Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado.

2. La Consejería competente en materia de ordenación urbanística, desde que tenga conocimiento de obras realizadas sin licencia u orden de ejecución podrá dirigirse al Alcalde a los efectos de la adopción de la medida prevista en el número anterior. Si transcurridos diez días desde la recepción de este requerimiento el Alcalde no comunicara haber adoptado la medida pertinente, ésta se acordará directamente por el Consejero competente en materia de ordenación urbanística, sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización.

3. Si el interesado no solicitara la legalización en el plazo de dos meses, o si ésta fuese denegada por ser la autorización de las obras contraria a las prescripciones del Plan de Ordenación Urbanística o de las Ordenanzas aplicables, se procederá conforme a lo dispuesto en los números 1 y 2, así como, en su caso, en el número 6 del artículo anterior”.

La particularidad de este caso, radica en que la subrogación del Consejero competente, solamente, se produce a los efectos del "requerimiento" al promotor y al propietario que han realizado obras de edificación, construcción, sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones de las mismas, con el fin de que procedan a su legalización.

En definitiva que la autorización de este tipo de actuación sustitutoria, un tanto extraña, se debe a que "el requerimiento" al promotor y al propietario por parte del alcalde es un requisito previo esencial para proceder imperativamente a la legalización de dichas obras, sin el cual dicho procedimiento no se puede iniciar.

E- Causas determinantes.

1. Urgente necesidad

En estos casos la intervención sustitutoria también va a tener un carácter social o público, pero además, a esto se une el hecho de que se trata de satisfacer intereses públicos o sociales que se encuentran en una excepcional situación de urgencia. Por ello, entendemos que es necesario, para que se pueda llevar a cabo dicha intervención, que se den dos condiciones simultáneamente: satisfacción de un interés social o público y que dicha satisfacción se haya de realizar sin demoras. El resultado fundamental va a ser una abreviación de los procedimientos de tramitación.

Esto conlleva, como requisito previo y necesario, la declaración por el órgano competente de la administración autonómica de la necesidad de "urgente tramitación". Esta necesidad, lógicamente, deberá estar fundada en el carácter "excepcional del interés público" que se trata de satisfacer.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, en su artículo 81, establece una intervención sustitutoria en relación con la tramitación y aprobación provisional del Planeamiento de Desarrollo del Plan General(a saber: planes parciales, especiales y de sectorización), con la finalidad, entre otras, de garantizar la construcción de viviendas de protección pública.

Para ello se requiere: que haya una declaración de urgente tramitación por parte del Consejero competente en materia de urbanismo y ordenación territorial, que el expediente sea tramitado a instancia de las administraciones públicas (o de empresas con capital exclusivo o mayoritariamente público) y por último, que *“el fin principal sea la urbanización, creación de suelo o construcción de viviendas de promoción pública”*.

El aspecto esencial o más relevante del caso mencionado, viene constituido por la reducción considerable de los plazos para la aprobación inicial y definitiva de dichos planes por el ayuntamiento y que su

incumplimiento por éste, legítima al Consejero competente para... “*actuando por subrogación, tramitar y aprobar definitivamente los planes mencionados*”.

Comunidad Autónoma de Canarias. En esta Comunidad los temas de urbanismo y ordenación del territorio, están regulados en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias. Esta normativa fue desarrollada por el Decreto 183/2004, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema del Planeamiento de Canarias.

El artículo 45.3 del Texto Refundido, recoge la posibilidad de que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma se subrogue en las competencias locales relativas a la revisión y modificación de los instrumentos del planeamiento urbanístico, siempre y cuando se cumplan estos dos requisitos: cuando " *Haya sido declarado urgente o de excepcional interés público la adaptación de los planes urbanísticos al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y del Territorio*", y los municipios afectados no cumplan con su obligación de llevar a cabo la referida adaptación²⁰⁵.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. El Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en su artículo 40.2 autoriza la sustitución por el Consejero competente en materia de urbanismo, en el caso de que se den las siguientes condiciones:

²⁰⁵ *Derecho Urbanístico de Canarias* (Dir. Francisco Villar Rojas, Coordinador: Francisco Hernández González), ed. Instituto de Estudios Canarios y Cabildo Insular de Tenerife, 2003, pp. 172-177.

Que “*existan razones de urgencia o excepcional interés público que exijan esa revisión*”, la cual deberá consistir en la adaptación de los planes a revisar a los planes supramunicipales elaborados por la Comunidad Autónoma.

Que mediante Decreto del Consejo de Gobierno (a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanismo), previa audiencia al municipio o municipios afectados, se haya dispuesto el deber de efectuar la revisión del plan por las entidades locales afectadas en los plazos que señalen en dicho Decreto.

Por último, que se hayan agotado los plazos mencionados, sin que las autoridades municipales competentes hayan iniciado la tramitación de los correspondientes procedimientos.

En la Comunidad Autónoma de Madrid, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, en el artículo 68, autoriza la actuación sustitutoria de la Comunidad Autónoma, en relación con la revisión de los planes de ordenación municipal, siempre y cuando dicha revisión “*sea motivada por la existencia de razones de urgencia que exijan la adaptación de dichos planes a los Planes de ordenación del territorio*”.

Requisito indispensable, para ello, es la declaración de “*urgente necesidad de revisión de los planes de ordenación municipal para su adaptación a los instrumentos de ordenación del territorio*”, que corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Esta declaración, legitima a dicho órgano ejecutivo, a imponer a los municipios afectados la obligación de proceder a revisar sus planes generales u otros planes concretos, así como a establecer unos plazos determinados para su adaptación a los instrumentos de ordenación territorial. De tal manera que, si las corporaciones afectadas no inician los procedimientos de revisión en los plazos impuestos, se podrá iniciar la elaboración de la revisión obligada, por la

administración autonómica (a través de la Consejería competente) en sustitución de los municipios negligentes.

Nótese que la obligación que se impone a los municipios, se refiere a la "elaboración" de la revisión de sus planes para adaptarlos a lo dispuesto en la ordenación territorial ya que la intervención sustitutoria se va a limitar al procedimiento de elaboración de la revisión obligada.

Por último, debemos mencionar el caso de la Comunidad Autónoma de Valencia donde rige, en materia de urbanismo, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística de Valencia, en cuyo artículo 82 encontramos la regulación de una intervención subrogatoria motivada por situaciones coyunturales de urgencia. Este tipo de subrogación está vinculada al cumplimiento una serie de condiciones estrictas, a saber:

En primer lugar solamente se podrá utilizar dicha potestad, respecto de municipios que carezcan de Plan general o cuya eficacia haya quedado suspendida o anulada, todo ello unido al hecho de que se encuentren en una situación urbanística tal que determine una necesidad urgente de dotar a dichos municipios de un plan de ordenación.

En segundo lugar, dicho plan será elaborado y tramitado por el Conseller competente en materia de urbanismo, previo informe favorable del Consejo del Territorio y del Paisaje, y acuerdo habilitante del Consell de la Generalitat.

Estos planes elaborados por sustitución, se limitarán a aquellos sectores y determinaciones indispensables para posibilitar un ordenado desarrollo urbanístico a corto plazo, puesto que a la mayor brevedad posible, deberán ser sustituidos por un nuevo plan, esta vez elaborado por el municipio competente. Es decir, son planes que tienen un carácter provisional, en tanto no

sean sustituidos por aquellos planes elaborados por los órganos municipales competentes.

2. A instancia de particulares

Normalmente la intervención sustitutoria por parte de la administración autonómica se produce de oficio tan pronto como tenga noticias del incumplimiento por parte de la administración local de sus obligaciones urbanísticas y se den los requisitos establecidos por la Ley. Sin embargo, las legislaciones autonómicas, cada vez más, van admitiendo el que la subrogación de la comunidad autónoma se produzca a instancias de particulares perjudicados por la inactividad o actividad negligente de la administración municipal.

Efectivamente, como a continuación veremos, la tendencia en dichas legislaciones es permitir la participación efectiva de los ciudadanos en los procedimientos administrativos de formulación y elaboración de los planes municipales, así como en los relativos a la protección y defensa de la legalidad urbanística. Esta tendencia que se observa claramente en las legislaciones más recientes, supone un cambio respecto a la filosofía anterior en relación con los derechos de los ciudadanos en materia urbanística. Estos derechos estaban constituidos básicamente por:

“Derecho a la información de que dispongan las administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, lo ordenación urbanística y su evaluación ambiental. Este derecho también se extiende, a obtener una información completa por parte de la administración competente, sobre las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada.

Derecho a participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanística y de su evaluación ambiental, mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas...

Derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental” ...²⁰⁶

Ahora bien, en las legislaciones que vamos a estudiar se reconoce, además, el derecho del particular afectado por la inactividad de una administración local a solicitar a la autonómica la intervención sustitutoria para conseguir la actuación de aquella competencia local cuya omisión le perjudica. A continuación vamos a proceder a su examen:

En primer lugar, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, su Reglamento de Urbanismo, en su artículo 180.1²⁰⁷, recoge ampliamente la intervención sustitutoria a instancia de particulares, a través de la Comisión Territorial de Urbanismo, pero solamente en los supuestos que se recogen en el mismo:

1º Cuando hayan transcurrido los plazos señalados en el artículo 159 para la aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento general, sin que el ayuntamiento haya procedido a dicha aprobación

2º Según el artículo 76, modificado por el Decreto 68/2006, de 5 de octubre, en aquellos supuestos de Ordenación Detallada, en ausencia de planeamiento municipal o cuando concurren circunstancias de interés supralocal, y en particular en caso de urgente necesidad de viviendas de protección pública.

²⁰⁶ Artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

²⁰⁷ Como ejemplo, podemos citar que en el año 2006, la Comisión Territorial de Urbanismo, mediante acuerdo de 9 de octubre del año 2006, procedió a subrogarse en las competencias urbanísticas del ayuntamiento de Candeleda referentes a la elaboración del Plan Parcial "Zona Norte Camino de la Raya", a instancia de denuncias presentadas por particulares relativas al incumplimiento por parte de la corporación municipal de los plazos para proceder a la elaboración y aprobación provisional de dicho Plan.

3° Por el transcurso del plazo señalado en el artículo 165 para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento de desarrollo elaborados por la entidad local sin que ésta la haya llevado a cabo.

4° Transcurso de los plazos previstos en el artículo 179 para la revisión o modificación de los instrumentos del planeamiento urbanístico cuya vigencia haya sido suspendida, sin que el ayuntamiento haya realizado dicha revisión o modificación.

5° Cuando hayan transcurrido los plazos previstos en la Disposición Transitoria primera para adaptar los instrumentos del planeamiento general a la nueva normativa urbanística.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, en su artículo 88, permite la subrogación a instancia de los particulares interesados cuando no se hayan cumplido los plazos de tramitación de los planes urbanísticos derivados o de desarrollo y en los proyectos de urbanización, cuando su aprobación definitiva sea un requisito de eficacia de la aprobación definitiva de un plan parcial.

En cualquier caso, tiene que tratarse de una intervención sustitutoria por razones de interés público. A mi juicio, es precisamente este "interés público" el que fundamenta, no solamente la subrogación en los casos mencionados sino que, también, legítima a los particulares afectados a solicitar de la Comunidad Autónoma (Departamento de Política Territorial y Obras Públicas) la intervención sustitutoria.

Otro caso parecido al anterior, es el que recoge la Ley 9/2001, del 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Hemos dicho que se trata de un caso parecido al anterior porque, también, nos encontramos con una intervención sustitutoria para garantizar "la función social de la propiedad", es decir que existe un "interés público" en dicha sustitución.

Así, el artículo 164 se refiere a los supuestos de ejecución de las construcciones o edificaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad mediante la sustitución del propietario y la convocatoria, consiguiente, del correspondiente concurso público por el ayuntamiento para llevar a cabo dicha sustitución.

Pues bien, la subrogación se produce en el caso de que la corporación municipal no convoque el mencionado concurso en el plazo que señala la Ley. En este caso, la Consejería competente procederá a actuar en lugar del ayuntamiento negligente, llevando a cabo dicha convocatoria. Esta actuación se realizará, de oficio o a instancia de parte interesada.

Al igual que en el caso anterior, entendemos que "la función social" que se persigue con la intervención sustitutoria es lo que fundamenta el derecho del particular interesado a solicitar a la administración autonómica dicha intervención.

Por último, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo, en su artículo 192, se establece un tipo de intervención sustitutoria donde se exige como condición necesaria para la misma el hecho de que el procedimiento en cuestión haya sido iniciado a instancia de parte. Se refiere este precepto a una especialidad muy concreta, "venta forzosa del solar", dentro del procedimiento de ejecución del planeamiento urbanístico. Esta ejecución, como afirma el artículo 189, tendrá lugar:

"Mediante la realización directa, en las parcelas o solares correspondientes, de las obras de edificación precisas para la materialización de la ordenación prevista por aquel".

Para ello, se establece el deber de edificar dichas parcelas y solares en los plazos máximos que establezca el ordenamiento pertinente y, en su caso,

el programa de actuación urbanizadora. Pero en el caso de que no se cumpla con este deber de edificación, la administración actuante procederá a expropiar la parcela o solar en cuestión, para proceder a su venta forzosa o ejecutar el planeamiento mediante la adjudicación de un programa de edificación a un agente edificador... (art. 190.1).

Precisamente, la intervención sustitutoria se produce en el caso de la *venta forzosa* del solar. Así, el mencionado artículo 192 recoge la subrogación de la Diputación Foral en la competencia municipal de venta forzosa de una parcela (previa declaración de edificación forzosa), con los siguientes requisitos:

Que este procedimiento de declaración de edificación forzosa fuese iniciado a instancia de parte y no se resolviese o, en cualquiera de sus fases, se paralizara injustificadamente durante un tiempo superior a seis meses.

Que el interesado denunciase la mora, tanto en el ayuntamiento, como en la Diputación Foral correspondiente. Precisamente, esta denuncia tendrá como efecto la subrogación inmediata de la Diputación Foral en las competencias municipales hasta la terminación del procedimiento de venta forzosa.

En definitiva, ante este tipo de actuaciones negligentes por parte de una corporación local, los perjudicados tienen dos posibilidades: por una parte, pueden acudir a la vía judicial para lograr la rectificación de aquella y, por otra, cuando se den los requisitos recogidos en el artículo 60 L.B.R.L., pueden acudir a la administración de la comunidad autónoma correspondiente para solicitar su intervención sustituyendo a la corporación municipal en el ejercicio de la competencia local omitida.

Lógicamente, esta última vía es mucho más rápida y menos costosa que la primera y supone un avance indudable en la protección de los derechos

de los ciudadanos perjudicados por las actuaciones administrativas en el ámbito urbanístico.

F.- Instrumentación

1. Mediante los instrumentos de ordenación territorial.

Este tipo de intervención sustitutoria se caracteriza porque ante la inactividad de la Administración local en la elaboración, redacción o modificación de los planes urbanísticos, la Administración autonómica va a proceder a la aplicación, no de un plan específico y expresamente aprobado o modificado a los municipios negligentes, sino mediante la aplicación de las disposiciones contenidas en los Instrumentos de Ordenación Territorial y que son aprobadas con carácter general.

De esta manera, estos Instrumentos utilizados con fines urbanísticos tienen o gozan de una naturaleza jurídica de carácter "mixto" ya que participan de un elemento esencial característico de los instrumentos urbanísticos: su contenido se refiere a regulaciones concretas y determinadas de una entidad municipal, y también de una característica fundamental de los Instrumentos de Ordenación Territorial: sus determinaciones son de carácter general o supralocal.

Este es el caso del artículo 33 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (desarrollada posteriormente por el Decreto 22/2004, el 29 de enero por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León que, a su vez, fue modificado por el Decreto 8/2006, de 5 de octubre). Aquí encontramos con que el Instrumento de Ordenación Territorial que se va aplicar, para el caso de que la corporación local no procediese a elaborar el plan urbanístico al que estuviera obligada, son las Normas Subsidiarias contenidas en las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional.

Otro caso parecido al anterior aparece en la vigente legislación urbanística de la Comunidad autónoma de Cataluña, constituida por el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (modificado por el Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Urbanística). El tipo de intervención sustitutoria que estamos analizando se produce, solamente, en los casos de suspensión de los planes de ordenación municipal para proceder a su revisión o modificación. En este caso el Gobierno de la Generalitat procederá a la aplicación de las "Normas de Planeamiento" para suplir al plan suspendido hasta que se apruebe su modificación o revisión (artículo 63).

Digno de reseñar es el hecho de que expresamente se reconozca la naturaleza jurídica mixta de estas Normas de Planeamiento en el artículo 62.2:

2. "Las Normas de Planeamiento Urbanístico, además de lo que dispone el apartado 1, pueden complementar las determinaciones de los planes de ordenación urbanística municipal. En este caso, las normas se pueden referir a una pluralidad de municipios, y también establecer determinaciones de interés supramunicipal, de cara a satisfacer objetivos establecidos en el planeamiento territorial o en las directrices de un plan director urbanístico".

Este carácter de naturaleza jurídica mixta, concretamente lo podemos deducir del último párrafo de dicho apartado 2º: "... *"y también pueden establecer determinaciones de interés supramunicipal de cara a satisfacer objetivos establecidos en el planeamiento territorial en las directrices de un plan director urbanístico".*

En la Comunidad Autónoma de La Rioja, donde rige la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja, nos encontramos con que, a aquellos municipios que no cuenten con un plan municipal, se aplicarán con carácter general las Normas Urbanísticas Regionales. Pero, en la Disposición transitoria tercera, se establece, también,

una aplicación de dichas Normas Urbanísticas Regionales con carácter transitorio, para cubrir un vacío normativo, a aquellos municipios que a la entrada en vigor de la presente Ley no cuenten con un plan de ordenación en vigor y hasta el momento en que se apruebe definitivamente su Plan general municipal.

Esta naturaleza jurídica mixta aparece recogida expresamente en la Exposición de Motivos de la mencionada Ley, donde se dispone que las Normas Urbanísticas Regionales *"tienen un carácter supramunicipal por la finalidad que persiguen, pero su esencia es netamente urbanística y no de ordenación del territorio"*²⁰⁸.

En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el párrafo 3º del artículo 15 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Baleares autoriza la subrogación de la administración autonómica mediante la utilización de los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales, en los supuestos en los que los municipios no adapten los respectivos planes urbanísticos a lo dispuesto en los Instrumentos de Ordenación Territorial:

"Asimismo, los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales deberán prever el régimen provisional de ordenación que se aplicará en los municipios mientras no se produzca la adaptación de los respectivos planes urbanísticos".

Y, en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 3/2009, de urbanismo) nos encontramos con un instrumento de política urbanística y de suelo, como es la Directriz especial de urbanismo, que participa de esta doble naturaleza: instrumento de ordenación territorial e instrumento de planeamiento urbanístico municipal. Aparece recogida en los artículos 82.b que señala como objeto de la Directriz especial de urbanismo:

²⁰⁸ Estas Normas Urbanísticas Regionales son aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

"Establecer un marco normativo subsidiario para los municipios que carezcan de plan General de ordenación urbana en las diferentes zonas o sistemas funcionales anteriormente aludidos".

Y 85 (Procedimiento y efectos):

"1.La Directriz especial de urbanismo se tramitara y aprobará en la forma establecida en la legislación de ordenación del territorio".

Por último, y a modo de conclusión, debemos resaltar que, aunque en todas estas legislaciones urbanísticas que hemos mencionado se recoge, también, como alternativa, la posibilidad de que las administraciones autonómicas realicen la intervención sustitutoria en las competencias locales de elaboración del plan urbanístico municipal, mediante la redacción de un plan específico para cada municipio negligente, lo cierto es que en la práctica, se optó mayoritariamente por la aplicación general de instrumentos de ordenación territorial.

La razón es, principalmente, económica. Evidentemente es mucho menos costoso para las administraciones autonómicas aplicar unas normas de carácter general a las corporaciones locales que no han cumplido con su deber de elaborar, revisar o adaptar sus planes urbanísticos municipales, que proceder a elaborar un plan urbanístico para cada uno de los municipios negligentes, con todo lo que eso conlleva de gastos (principalmente, la contratación de personal técnico encargado de elaborar los planes). Hay que tener en cuenta que la mayor parte de los municipios que no cumplen con estas obligaciones urbanísticas son pequeños y con presupuestos bastante ajustados para los que, también, es más rentable aplicar directamente la planificación contenida en los instrumentos de ordenación territorial que las comunidades autónomas elaboran con carácter general, precisamente, para estos casos.

2. La institucionalización de un Gerente

Hay dos comunidades autónomas que recogen la posibilidad de que, para el ejercicio de las competencias locales objeto de la potestad sustitutoria de la administración autonómica, se designe a un Gerente. Nos estamos refiriendo a Cataluña y Galicia.

El Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, concretamente en su artículo 15, establece que, una vez que se ha producido la intervención sustitutoria sobre las competencias locales incumplidas o inactivas, la Administración de la Generalitat, para ejercer las competencias subrogadas, podrá optar entre designar un Gerente o utilizar entidades de la propia administración autonómica, como la Comisión Territorial de urbanismo, u otra entidad supralocal (la cual ejercerá las competencias atribuidas a través de una Comisión Especial).

Análisis más detallado merece el caso recogido en la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (Ley 9/2002, de 30 de diciembre), en cuyo artículo 230, se señala:

“1. Cuando una entidad local incumpliese gravemente las obligaciones que directamente le incumban por disposición de la presente Ley o dejase de adoptar las medidas necesarias para la protección de la legalidad urbanística, el Conselleiro competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio la requerirá su cumplimiento con indicación de plazo, nunca inferior a un mes.

En el supuesto de inactividad o incumplimiento del requerimiento en el plazo indicado, la Conselleiria podrá subrogarse en la correspondiente competencia, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local.

2. Si la Administración autonómica ejecuta subsidiariamente las competencias urbanísticas locales, con los requisitos y presupuestos establecidos en la legislación de régimen local, el Consello de la Xunta puede designar, para un plazo concreto, a un gerente, o bien puede transferir las atribuciones necesarias de la corporación municipal a la

Comisión Superior de Urbanismo de Galicia, que ha de ejercerlas mediante una comisión especial en la cual ha de tener representación el Ayuntamiento”.

Como vemos, se recogen dos posibilidades a la hora de concretar la manera de llevar a cabo dicha sustitución: en primer lugar, mediante la designación de un gerente que ejercerá en nombre de la administración autonómica las competencias locales subrogadas y, en segundo lugar, mediante la atribución de dichas competencias a otro órgano de la administración autonómica, como es la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia.

Entendemos, a la vista del contenido de dicho precepto, que existe una diferencia importante entre estas dos maneras de realizar la intervención sustitutoria:

En el primer caso parece que el gerente designado va a asumir las competencias locales, pero, en el ejercicio de las mismas, gozará de una gran autonomía e independencia ya que actuara “sin tener en cuenta las alegaciones del ayuntamiento afectado”, puesto que nada se menciona a cerca del deber de escuchar o tener en cuenta las alegaciones que las corporaciones afectadas. En cambio en el segundo supuesto, nos encontramos que, expresamente, se establece que la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia ejercerá las competencias locales atribuidas a través de una comisión especial en la que, obligatoriamente, deberá estar representada la corporación municipal. Por lo que, parece lógico deducir que, en el ejercicio de las competencias subrogadas, se dará audiencia y se escucharán las posibles objeciones y alegaciones del ente local afectado.

**BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO CON EL CAPÍTULO ANTERIOR:
EL RÉGIMEN LOCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

Después de haber redactado los capítulos III y IV y de haber hecho un estudio comparativo del contenido del capítulo III referido a las legislaciones de carácter local promulgadas por las comunidades autónomas con las normativas urbanísticas promulgadas por estas últimas, no me resisto a poner de manifiesto una gran contradicción apreciada en las mismas.

Me estoy refiriendo al hecho de que en materia urbanística, da la impresión de que las legislaciones locales autonómicas van en una dirección y las urbanísticas en otra totalmente diferente. Este fenómeno se puede apreciar claramente en el tema que nos ocupa de la intervención subrogatoria. Así, nos encontramos con que en la mayoría de las normativas locales, hay menciones escasas o nulas a la posibilidad de subrogación de la administración autonómica en competencias locales, entre ellas, claro está, las de carácter urbanístico. Mientras que, al estudiar las legislaciones positivas de urbanismo y ordenación territorial, descubrimos que la subrogación se recoge con bastante profusión.

El ejemplo típico y más "descarado", en este sentido, lo constituye la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en cuyo artículo 4º se recoge el contenido de la autonomía de los entes locales andaluces:

“1. Los municipios y provincias de Andalucía gozan de autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el marco de las leyes. Actúan bajo su propia responsabilidad y en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad.

2. La autonomía local comprende, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio de municipios y provincias, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización y ordenación de su propio territorio, la regulación y prestación de

los servicios locales, la iniciativa económica, la gestión del personal a su servicio y de su patrimonio, y la recaudación, administración y destino de los recursos de sus haciendas”.

Y en el artículo 9º explicita las competencias “propias” de las entidades locales en materia urbanística:

“Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:

a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.

b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.

c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.

d) Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.

e) Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.

f) Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística”.

Pues bien, a lo largo del articulado de esta ley no encontramos referencia alguna a las potestades sustitutorias de la comunidad autónoma²⁰⁹. Tan sólo, en relación con los controles sobre las actuaciones locales, el artículo 58 que se refiere a la “coordinación administrativa” se establece:

“1. La Comunidad Autónoma, para asegurar la coherencia de actuación de las distintas administraciones públicas, podrá ejercer sus facultades de coordinación sobre la actividad de las entidades locales, y especialmente de las entidades locales de cooperación, en los siguientes supuestos:

a) Si la actividad o el servicio trascienden el ámbito de los intereses propios de las entidades locales.

b) Si la actividad o el servicio local inciden o condicionan de forma relevante los intereses de la Comunidad Autónoma.

²⁰⁹ Solamente se menciona la llamada sustitución “interlocal” que pueden llevar a cabo las Diputaciones Provinciales. Ver capit.III.

c) Si la actividad o el servicio local son concurrentes o complementarios respecto a los de la Comunidad Autónoma.

d) Cuando se produzcan delegaciones de competencias de la Comunidad Autónoma en las entidades locales.

2. La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de los planes sectoriales e intersectoriales, cuando concurren competencias de varios sectores, para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente.

3. Las funciones de coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma no podrán afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales”.

En este sentido el catedrático Alfredo Galán Galán refiriéndose al proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía (antepasado directo de la LALA), “se trata de reforzar la garantía de la autonomía local. Lo que significa, en realidad, aumentar el nivel de garantía ya ofrecido por el nuevo Estatuto andaluz”(art.92). Por lo tanto podemos observar una "doble moral" a la hora de plasmar el contenido del principio de autonomía local, según se trate de una legislación de régimen local o de una de carácter urbanístico. La razón de este fenómeno la explica dicho autor de esta manera:

“Y esta garantía reforzada se pretende especialmente frente al propio legislador autonómico sectorial. Sucede aquí una cosa que puede parecer extraña para el que no conozca la realidad del mundo local: un sujeto, esto es, el legislador autonómico desconfía de su propia actuación futura y, por ello, parece establecer hoy una serie de cautelas. El Parlamento autonómico parece aquejado de una suerte de desdoblamiento de personalidad: cuando actúa como legislador general de los gobiernos locales asume una función de garantía de la autonomía local frente a sí mismo, cuando en el futuro actúe como legislador sectorial...”²¹⁰

²¹⁰ Galán Galán, Alfredo, “Naturaleza de la ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales, en *Anuario del Gobierno Local*, 2009, pp. 90-91.

En virtud de esta filosofía, se ha eliminado de su contenido todo aquello que pueda afectar negativamente a la autonomía local, como sería la intervención sustitutoria de la comunidad autónoma en el ejercicio de competencias locales.

Sin embargo, cuando examinamos la normativa específica sobre el ejercicio por parte de las corporaciones locales de unas competencias propias tan importantes, como son las relativas al urbanismo municipal, encontramos justamente lo contrario ya que, como hemos visto anteriormente en este mismo capítulo, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (modificada por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo de Andalucía) permite la sustitución de la comunidad autónoma, no solamente en algunas competencias urbanísticas municipales concretas y determinadas, sino que, también, cuando se den las circunstancias que recoge dicha norma, en la totalidad de las competencias urbanísticas locales²¹¹.

Por eso no es de extrañar que el profesor Pérez Andrés, afirme textualmente que "En efecto, en detrimento de la construcción que se hace de la Autonomía Local en el Estatuto de Andalucía de 2007 y en la reciente Ley 5/2010 de Andalucía, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía contienen en sus textos vigentes preceptos que atentan contra la garantía constitucional de la Autonomía Local"²¹².

Otro caso que llama la atención es el de la Comunidad Autónoma de Valencia porque en su Ley de Régimen Local 8/2010, del 23 de junio no

²¹¹ Ver pp. 210-216.

²¹² Pérez Andrés, A.A., "Obstáculos para el respeto de la garantía constitucional de la autonomía local...", cit., p.1298.

menciona para nada la intervención sustitutoria²¹³. En cambio, en su normativa urbanística, constituida por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana y, en relación con el tema que nos ocupa, la potestad sustitutoria de la comunidad autónoma en las competencias urbanísticas municipales se predica ampliamente respecto a la elaboración y aprobación provisional de los planes urbanísticos y para la protección y defensa de la legalidad urbanística.

Y, en fin, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cuya legislación local, contenida básicamente en la Ley de 19 de marzo de 1991, de las Entidades Locales de Castilla-La Mancha y en la Ley 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de las Diputaciones Provinciales, no recoge la subrogación o sustitución autonómica en competencias locales. Pero, en su legislación urbanística, constituida por el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se admite dicha subrogación por motivos de “urgente necesidad” (art. 40)²¹⁴.

En las restantes normativas autonómicas locales, aunque se recoge la figura subrogatoria, en general se hace de manera superficial, como queriendo “pasar de puntillas” sobre un tema que, aparentemente, les incomoda. Pero, cuando esas mismas administraciones autonómicas pasan a regular las competencias urbanísticas de sus municipios en las legislaciones de urbanismo, el ejercicio de sus potestades sustitutorias aparece con una regulación detallada y precisa.

Por lo tanto, apreciamos una clara disociación entre el tratamiento que se da a la subrogación en las legislaciones locales autonómicas en relación con las competencias urbanísticas locales y el que se da respecto a las mismas

²¹³ Aunque se menciona vagamente en el artículo 66 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. Ver p.155.

²¹⁴ Ver pp. 237-238.

competencias en las legislaciones de carácter urbanístico. Pero, además, cuando en estas últimas aparece la intervención sustitutoria autonómica, ésta expresamente se fundamenta en el contenido del artículo 60 LBRL, sin mención alguna a la normativa de régimen local promulgada por la comunidad autónoma.

De todo lo expuesto se puede deducir que para entender el carácter de la actuación subrogatoria de las comunidades autónomas en materia urbanística, se hace necesario el estudio del artículo 60 LBRL (examinado en el capítulo III), de la jurisprudencia del TC y TS relativas a la constitucionalidad de dicha sustitución en relación con los principios constitucionales de autonomía local, coordinación... (capítulo II), de la doctrina sobre la naturaleza jurídica de dicha figura (capítulo I)...., pero, parece claro que se podría prescindir de la normativa de régimen local de origen autonómico.

Por todo ello, debemos reconocer, con cierta decepción, que el estudio realizado sobre el tratamiento recibido por la intervención sustitutoria de las administraciones autonómicas en sus normativas de régimen local²¹⁵ no ha aportado nada relevante a la hora de entender los elementos controvertidos surgidos por la aplicación de dicha intervención en las competencias de carácter urbanístico de las administraciones de ámbito local.

²¹⁵ Capit. III, pp. 166-191.

CAPITULO V

SUBROGACION Y CORRUPCION URBANISTICA

Hasta aquí el estudio de la subrogación en el pasado y en el presente, ahora consideraremos su futuro, intentando adivinar por donde podría seguir la oscilación "pendular" en la evolución de la misma. En realidad, más que adivinar su futuro, en este capítulo vamos a proponer una teoría que pueda servir para atajar de forma eficaz las ilegalidades, especialmente la corrupción vinculada al desarrollo urbanístico, de las entidades locales.

Para ello, empezaremos por resumir la situación del fenómeno de la corrupción urbanística en el estado español: sus causas, consecuencias etc.

I.- LA CORRUPCION URBANISTICA MUNICIPAL

“Donde la corrupción florece con más bríos, donde ésta como en su casa, es en los Ayuntamientos medianos y grandes. Excepciones aparte, decir ayuntamiento es decir corrupción, pues en ellos ha vivido siempre y los grandes negociantes históricos de la administración española indefectiblemente se han formado en las oficinas municipales: cortijos feraces sin excepción donde todo se negocia y casi todo puede comprar. Y, si antes era así, ahora con el urbanismo ha aparecido en el cortijo un pozo de petróleo. En la mesa municipal están todos los platos fuertes de la corrupción: el urbanismo, las licencias y las multas. En una mesa tan bien provista que hay sitio para toda clase de comensales: allí se sientan los opulentos especuladores del suelo que compran eriales de saldo y venden parcelas de primera, los constructores que edifican torres de pisos en zonas reservadas para viviendas unifamiliares, los adjudicatarios de obras que se inutilizan a los dos meses de haberlas inaugurado, los concesionarios de servicios que no se prestan. Es un convite popular donde el plutócrata se

codea con el vigilante oportunamente adormilado, con el ordenanza que se contenta con unas entradas para el fútbol o con quien se limita a buscar un empleo para la hija pequeña. No es ciertamente en los ayuntamientos donde se hacen los negocios más importantes de España, pero sí, desde luego, donde la corrupción se desenvuelve con un estilo más campechano y acogedor”²¹⁶.

Hemos querido empezar este apartado con un texto de don Alejandro Nieto, gran conocedor de la realidad municipal y de su evolución histórica, donde se describe con ironía y humor el escenario donde se fragua la corrupción municipal.

Podemos empezar definiendo la corrupción urbanística como “la toma de decisiones por la autoridad competente en este terreno (clasificación del suelo como apto o no apto para la urbanización y la edificación; calificación de los diferentes usos del suelo como residencial, industrial, agrícola, etc.; permisos para la edificación, etc.), que se ponen fundamentalmente al servicio de su exclusivo interés particular en lugar de al servicio del interés público de la comunidad en cuyo bienestar debe repercutir tales decisiones”²¹⁷.

Pero, antes de comenzar el análisis de este fenómeno, no me resisto a mencionar una interesante teoría del profesor Robert Klitgaard que recoge Fernando Jiménez Sánchez en su obra "Boom urbanístico y corrupción política en España", con la que trata de explicar las condiciones que generan los comportamientos corruptos.

Esta teoría parte de la denominada “ecuación de la corrupción”: $C=M + D-A$. Es decir, la corrupción (C) equivale a monopolio de la decisión (M) más discrecionalidad (D) menos rendición de cuentas (A). De este modo,

²¹⁶ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España Democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.

²¹⁷ Jiménez Sánchez, Fernando, “Boom Urbanístico y Corrupción Política en España”, en *Colección Mediterráneo Económico*, nº 14, Cajamar, 2008, p.263.

cuanto más reducido sea el grupo de actores de quienes depende la decisión sobre un asunto (monopolio), cuanto mayor sea el grado de discrecionalidad del que dispongan dichos actores para tomar su decisión y, por último, cuántos menos o más ineficientes sean los controles sobre los agentes encargados de tomar la decisión, mayor será la probabilidad de que surja la corrupción. Este autor, aclara el significado de esta fórmula:

"Ya sea que la actividad sea pública, privada o sin fines de lucro, ya sea que uno esté en Nueva York o en Nairobi, uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en qué cantidad, y no está obligado a rendir cuentas. La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional. En verdad, hay santos que resisten todas las tentaciones y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas. Pero cuando el tamaño del soborno es considerable y el castigo, en caso de ser atrapado, es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán. El combate contra la corrupción, por lo tanto, empieza con mejores sistemas"²¹⁸.

De esta manera, si trasladamos este esquema de análisis al caso de la corrupción vinculada al urbanismo en España, podemos apreciar claramente el importante papel que han desempeñado en su alarmante expansión, algunos de los aspectos de la misma que vamos a estudiar a continuación: Amplia discrecionalidad administrativa, ineficacia de los controles sobre las actuaciones de las corporaciones locales...

A.-Causas de la corrupción municipal

1.-Planeamiento y propiedad privada.

²¹⁸ Klitgaard, Robert, *La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público*, IRC-Centro de información y referencia de la Embajada de EEUU en Bolivia, 1999 (citado por Jiménez Sánchez, Fernando, *Boom urbanístico y corrupción política en España...*, cit., pp. 264-265).

Es un hecho conocido que en todos los países desarrollados el urbanismo limita y condiciona los derechos de los propietarios del suelo sobre los usos que le pueden dar al mismo y la capacidad de edificación que estos puedan ejercer. La razón de ello es clara: el interés general de la ordenación territorial debe prevalecer sobre las preferencias particulares de los propietarios. Ahora bien, dada la repercusión económica que tiene el hecho de que el suelo esté destinado a uno u otro uso o que se le asigne una mayor o menor edificabilidad, está claro que estas decisiones administrativas pueden llegar a tener un gran efecto sobre el patrimonio de los propietarios de suelo. Por ello, no es de extrañar que en la mayor parte de los países europeos se hayan creado mecanismos para que las plusvalías económicas producidas por estas decisiones públicas sean aprovechadas, en su mayor parte, por las administraciones públicas que las generaron.

En este sentido, el urbanismo español presenta algunas peculiaridades que hace que los efectos económicos de las decisiones administrativas tengan mayor impacto sobre el patrimonio de los propietarios del suelo. Veamos algunas:

Empezaremos señalando que el Derecho de propiedad sobre el suelo viene definido, con carácter general, en el artículo 350 del C.C.:

“El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre minas y aguas y en los reglamentos de policía”.

Pero cuando se trata del Derecho de propiedad sobre el suelo afectado por los procesos urbanísticos, las facultades del propietario, no son ya las recogidas en el Código Civil, sino las que establezcan las leyes urbanísticas, es decir las recogidas en el Derecho Público administrativo. La utilización del

suelo para fines urbanísticos, dependerá de los "derechos concedidos" por la Administración pública a través de los planes y las licencias²¹⁹.

Estos derechos los podemos resumir en:

A urbanizar: la facultad de dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras fijados en el planeamiento o, en su defecto, en la legislación urbanística, para que adquiera la condición de solar.

Al aprovechamiento urbanístico: la atribución efectiva al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada, o su equivalente económico, en los términos fijados por la Ley.

A edificar: la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente. Se adquiere por el otorgamiento de la licencia correspondiente.

A la edificación: la facultad de incorporar al patrimonio de la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que ésta fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable²²⁰.

Por ello, las decisiones administrativas influyen decisivamente en el valor económico de la propiedad del suelo afectada por el desarrollo urbanístico. En este sentido Andrés Betancort y Javier García-Bellido, han sintetizado claramente estos efectos económicos:

"En España es el plan municipal el que delimita (crea, define, asigna o atribuye) el contenido económico-jurídico de la propiedad, pero no la

²¹⁹ Martínez López-Muñiz, J.L., "Derecho de propiedad sobre el suelo en su nueva ley estatal de 2007", en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI (Libro homenaje al profesor Martin Bassols Coma)*, edit. Reus, Madrid 2008, pp.509-539.

²²⁰ Martínez López-Muñiz, J.L., "Derecho de propiedad y proyecto Ley de reforma de la Ley del Suelo", en *Derecho Urbanístico Local*, Civitas, Madrid 1992, pp. 93-94.

limita (corta, reduce o coarta), según la función social que el plan le quiera atribuir o asignar. Por ende, no hay ningún *ius aedificandi ni urbificandi* o contenido urbanístico mínimo inherente a la propiedad fundiaria en general, ya que el suelo rústico, que según el plan no sea edificable en absoluto ni urbanizable (bosques o parajes protegidos, parques regionales o naturales), no tienen derecho a reclamar indemnización alguna, porque esta es la condición originaria de la propiedad: no puede ser edificada hasta que el plan se lo autorice expresamente. Pero en cuanto sea "clasificado" como urbanizable entra en otro estatuto completamente distinto, patrimonializando, gracias al plan, unos *iurii urbificandi y aedificandi* (grandes o pequeños pero siempre fijados por éste). A cambio de conferirle un valor añadido medio, fijo y garantizado por la ley y el plan, la propiedad deberá ceder obligatoria y gratuitamente el suelo que le señale el plan para destinarlo a toda suerte de usos de dominio público. El plan municipal de urbanismo, de esta forma deviene un poderosísimo instrumento de reparto del poder económico del espacio²²¹.

De esta manera el plan de urbanismo podía convertir al propietario de un suelo rústico con un valor escaso, en el dueño de un suelo urbanizable cuyo valor económico había podido aumentar, por el sólo efecto del plan, veinte veces, lo cual representa, la diferencia de valor entre el suelo rústico y el suelo urbanizable. Como se puede apreciar la incidencia económica del plan urbanístico sobre la propiedad privada del suelo puede ser enorme.

En resumen, el valor económico de la propiedad privada del suelo va a depender, principalmente, de decisiones administrativas, en este caso provenientes de las administraciones locales, que se concretan en el plan de urbanismo, a través del cual se decide el destino del suelo a un uso otro (suelo rural o suelo urbanizado) o que se le asigne una mayor o menor edificabilidad,

²²¹Betancort Andrés, García-Bellido Javier, "Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 127, 2001, pp. 87-144.

y en la concesión de licencias para llevar a cabo actuaciones sobre el suelo urbanizado²²².

2.- Amplía discrecionalidad de la administración local.

Es indudable que la política urbanística municipal lleva aparejada un gran margen de discrecionalidad. La razón es, principalmente, de carácter técnico: es imposible que el legislador concrete pormenorizadamente el estatuto jurídico que corresponde a cada parcela del territorio y, por lo tanto, la clasificación y el uso a que puede destinarse ese suelo²²³. Esta labor corresponde inevitablemente a los planes de ordenación que llevan a cabo los ayuntamientos. De esta manera, los ayuntamientos pueden optar por el modelo territorial que más les guste, sin más limitaciones que las que se derivan de observar el marco legal general, los procedimientos administrativos y los planes de ordenación supramunicipal que aprueben las comunidades autónomas.

Pero, como hemos visto en el capítulo anterior, las competencias locales en materia de planes urbanísticos se refieren (en general) a las de redactar y aprobar provisionalmente dichos planes, correspondiendo la aprobación definitiva a la administración autonómica. Por lo que, en principio, en este tipo de competencias el margen de discrecionalidad es bastante limitado ya que, en definitiva, la decisión última corresponde a la administración superior.

Sin embargo, los ayuntamientos gozan de mayor poder discrecional en la ejecución del plan por vía de no precisar demasiado las determinaciones de éste, lo cual, a su vez, permite un amplio margen de arbitrariedad en la

²²² Debemos señalar que la categoría de "suelo urbanizable" ha sido suprimida por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, el cual reduce la clasificación del suelo a "rural" y "urbanizado". Por lo tanto, cuando se habla del contenido económico del "suelo urbanizable" hay que entender que se refiere al "suelo urbanizado".

²²³ Jiménez Sánchez, Fernando, "Boom urbanístico y corrupción política en España...", cit., pp.263-285.

concesión de licencias urbanísticas. Así como en la modificación y revisión de los planes existentes, en la introducción de recalificaciones del suelo que vienen precedidas, muchas veces, por los correspondientes convenios urbanísticos entre el municipio y determinados particulares²²⁴. Como consecuencia de ello, los entes locales se han revelado muy vulnerables a la presión de los especuladores inmobiliarios debido al hecho de que se hallan en contacto directo con ellos²²⁵.

3. Grandes necesidades de financiación municipal.

La organización territorial administrativa establecida por la Constitución de 1978 supuso un cambio radical en la situación de la Administración local dentro del marco general de la Administración pública territorial del Estado español. Ahora, los entes locales ya no son considerados entes de rango inferior dentro de la estructura administrativa territorial, sometidos jerárquicamente a los del nivel superior, con unas competencias residuales respecto de las que ostentan aquéllos. Por el contrario, las administraciones locales gozan de una autonomía garantizada constitucionalmente y cuyas relaciones con las administraciones territoriales superiores se basan en los principios de colaboración, cooperación y coordinación.

Paralelamente, como consecuencia de esta descentralización administrativa, las administraciones municipales han asumido numerosas competencias nuevas que han supuesto la prestación de un gran número de servicios públicos, muchos de los cuales, anteriormente, eran ofrecidos por el gobierno central. Por ello, los gastos de estas administraciones se han disparado, generando importantes déficits presupuestarios. Ante este panorama, las necesidades de financiación, es decir, de obtención de nuevos ingresos han

²²⁴ Jiménez Sánchez, Fernando, *ibid.*, p. 268.

²²⁵ Lozano Cutanda, Blanca, "Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo, *Revista de Administración Pública*, 172, 2007, pp. 340-343.

experimentado un considerable crecimiento, ejerciendo una gran presión sobre los presupuestos municipales.

Frente a este desafío, los ayuntamientos, en lugar de recaudar más impuestos directos, han acudido a una forma nueva de impuestos indirectos, a saber: dado que los ayuntamientos tienen la potestad de decidir qué suelo es urbanizable y cuál no, la recalificación de suelo como urbanizado implica aumentar la presión fiscal de forma heterogénea, haciendo cargar el mayor peso de la financiación municipal en las familias que tienen hipotecas a 30 y 40 años. La razón es muy simple:

La diferencia del valor económico entre el suelo rústico y el suelo urbanizable, como hemos señalado anteriormente, podía ser de hasta 20 veces, por lo que los ayuntamientos encontraron su particular forma de financiación a través de la recalificación de suelo. Los promotores y constructores pagaban a los ayuntamientos cuantiosas sumas para obtener la calificación de "suelo urbanizable". De esta manera, el ayuntamiento recibía enormes sumas de dinero de promotores y constructores para, de esta manera, poder pagar los servicios municipales que presta (transporte público, polideportivos, limpieza de calles...). Por otra parte, los promotores y constructores repercutían en las familias que compraban las viviendas construidas en dicho "suelo urbanizable" los cuantiosos desembolsos que habían tenido que pagar al ayuntamiento para obtener la mencionada clasificación del suelo. Por lo que, al final, la financiación municipal, en buena parte, era sufragada por las familias que se hipotecaban para pagar dichas viviendas.

Pero, al mismo tiempo, los ayuntamientos optaron por la congelación de los tipos impositivos del principal impuesto municipal (el Impuesto de Bienes Inmuebles), mientras que han incrementado notablemente los ingresos procedentes de los impuestos potestativos, como el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y también, el Impuesto sobre el

Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (popularmente conocido como el Impuesto de Plusvalías).

Estos últimos impuestos comparten algunas características que les hacen ser muy queridos por los equipos municipales de gobierno: el sujeto pasivo es la empresa promotora y no el votante (aunque el que pague finalmente sea el comprador de la vivienda), son de devengo único por lo que son más fáciles de olvidar cuando se celebran las elecciones que un impuesto anual regular como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y por último, permiten un mayor grado de favoritismo dado su deficiente gestión tributaria (muchas veces no existe comprobación del coste definitivo de la obra o de la transmisión que se está gravando)²²⁶.

Así pues, a medida que los ayuntamientos iban asumiendo cada vez más competencias, pensaron que la expansión urbanística era una forma de financiar las carencias de infraestructuras, equipamientos y servicios de su núcleo urbano original, en una especie de financiación piramidal en la que los nuevos desarrollos urbanísticos financian déficits previos, pero sin la existencia de una planificación plural y ordenada²²⁷.

Con frecuencia, como señala Felipe Iglesias, estas fuentes de ingresos para las inversiones municipales tienen una estrecha relación con la firma de convenios urbanísticos con los promotores:

“En ocasiones, principalmente cuando la situación financiera es asfixiante, el plan urbanístico es resultado de un acuerdo previo de voluntades del promotor y del político, que anticipadamente fijan el precio. A partir de ahí se articula el expediente administrativo que se aprueba junto al proyecto de reparcelación en el que ya no figura ninguna parcela municipal. Esta práctica,

²²⁶ Jiménez Sánchez, Fernando, *ibíd.*, p.268.

²²⁷ Iglesias, Felipe, “Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción”, Fundación Alternativas, Madrid, 2007.

que beneficia al promotor ya que no hay transmisión jurídica por lo que no se abona IVA ni AJD y ahorra considerables gastos notariales y registrales, no está exenta de una enorme discrecionalidad política"²²⁸.

En resumen que las autoridades municipales, para hacer frente a sus nuevas necesidades de financiación, han optado por incrementar la dependencia de los ingresos urbanísticos de naturaleza extraordinaria y puntual, en perjuicio de la utilización de sus recursos periódicos.

B.-Instrumentos de la corrupción municipal.

El mencionado informe sobre urbanismo y corrupción de la Fundación Alternativas realizado por Felipe Iglesias, clasifica en siete diferentes ámbitos de la política urbanística las ilegalidades más frecuentes que suelen llevar aparejadas la corrupción urbanística: la clasificación del suelo, la planificación urbanística, la ejecución del planeamiento, las licencias urbanísticas, el Patrimonio Municipal del Suelo, los convenios urbanísticos y la legislación ambiental²²⁹.

1.-Clasificación del suelo:

Las ilegalidades más frecuentes en relación con la clasificación del suelo son: en primer, lugar la clasificación o reclasificación como urbanizables de suelos que, por sus características naturales, debieran clasificarse o mantenerse como no urbanizables. En segundo lugar, la realización de usos prohibidos en suelos no urbanizables (parcelaciones, edificaciones, etc.) o que son tolerados o no perseguidos por las autoridades municipales, las cuales, además, suelen imponer sanciones ridículas y terminan "legalizando", a posteriori, lo ilegalmente construido. Por último, la incorrecta clasificación de suelos, bien porque se clasifiquen como suelos urbanos terrenos que no reúnen

²²⁸ Iglesias, Felipe, ibíd.

²²⁹ Iglesias, Felipe, ibíd.

los requisitos legales (urbanización y edificación previamente consolidadas), bien porque dejen de hacerlo con suelos que cumplan claramente los requisitos exigidos.

2. Planificación urbanística:

En cuanto a las ilegalidades relacionadas con la calificación urbanística se destacan fundamentalmente tres: la utilización constante de los mecanismos para la modificación puntual del planeamiento para introducir proyectos no previstos en el mismo y que acaban dando lugar a una completa distorsión del modelo urbanístico definido en el planteamiento original. La omisión o la práctica incorrecta de ciertos trámites preceptivos en los procedimientos de tramitación y aprobación de planes urbanísticos y cuyo objetivo sería la ocultación de actuaciones irregulares. Por último, el incumplimiento (generalmente disfrazado para poder pasar el control de legalidad de la Comunidad Autónoma) de los estándares urbanísticos legales que deben recogerse en los planes y que se refieren a la reserva de suelo para dotaciones públicas, zonas verdes y viviendas de protección oficial.

3. Ejecución del planeamiento:

En este campo podemos destacar las siguientes ilegalidades: Actuaciones urbanísticas en suelos urbanizables sin haberse llevado a cabo previamente el correspondiente proyecto de reparcelación y, por tanto, sin que los propietarios de ese suelo hayan cumplido con los deberes y cesiones urbanísticas a que obliga la normativa, ni se hayan distribuido equitativamente entre ellos los beneficios y cargas resultantes del proceso de urbanización. Ejecución de las obras de urbanización sin que previamente se hayan aprobado algunos requisitos básicos, como el planeamiento pormenorizado de ese sector, el proyecto de reparcelación o el propio proyecto de urbanización. Y, en fin, el otorgamiento de licencias urbanísticas para la construcción de las edificaciones con anterioridad a la aprobación del proyecto de reparcelación, lo que

condiciona y corrompe la equitativa distribución de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo.

4. Concesión de licencias urbanísticas:

En este ámbito podemos destacar una práctica muy extendida: se trata de la modificación del planeamiento ante la declaración de nulidad de una licencia urbanística por parte de un tribunal de justicia (o cuando se cree que la sentencia de anulación está próxima) para permitir, a posteriori, lo que el plan no permitía, burlando, de esta manera, la ejecución de la sentencia.

5. Patrimonio Municipal del Suelo:

Aquí se pueden destacar dos tipos de actuaciones ilegales: Aunque la ley obliga a que los ingresos derivados de la enajenación de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo reviertan en la conservación y ampliación del mismo, en muchas ocasiones los ayuntamientos dedican tales ingresos a financiar gastos ordinarios, lo que supone una reducción importante de este patrimonio y la pérdida del sentido de su finalidad. Y en segundo lugar, señalar que, a menudo, los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo no se dedican a los fines legales previstos, como pueden ser la construcción de viviendas de protección oficial u otros usos de interés social de acuerdo con lo establecido en el planeamiento urbanístico.

6. Convenios urbanísticos con particulares:

Sin duda este tipo de convenios ha contribuido con más claridad al desarrollo de los intercambios corruptos a nivel urbanístico. Así, la celebración de convenios urbanísticos con particulares se está convirtiendo en un recurso constante excesivo que, en lugar de ayudar a flexibilizar la rigidez del planeamiento, sirve de base para dos tipos de actuaciones: actuaciones posteriores que ni siquiera se recogen en el planeamiento o bien, en el mejor de

los casos, acuerdos de reclasificación o recalificación de suelos que luego son legalizados mediante su incorporación en el planeamiento a través de la correspondiente modificación.

Es de destacar que muchas veces las negociaciones que conducen a la celebración de tales convenios se hacen sin participación pública alguna y, en muchos casos, llegan a suplantar al propio planeamiento urbanístico, convirtiéndose en la única base para el otorgamiento de licencias.

Para concluir, debemos señalar que en la nueva legislación sobre el suelo, se ha intentado poner freno a este tipo de convenios y así en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo concretamente en su artículo 16.3 se señala que:

“Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho”.

De todos modos la prohibición que se establece se refiere a los convenios o negocios jurídicos que no cuenten con la voluntad formal de los propietarios afectados ya que no sería lógico que por acuerdo entre la Administración y un promotor no propietario se pudiesen aumentar las obligaciones de los propietarios, pero, en modo alguno, resuelve el problema planteado.

7. Legislación ambiental.

En relación con la legislación ambiental, destacar el relativamente generalizado incumplimiento de dicha normativa por parte de los planes urbanísticos. Los propietarios y promotores urbanísticos tienden a eludir, a veces, las duras restricciones impuestas por la legislación ambiental para

conseguir la reclasificación de sus terrenos mediante actuaciones que suelen llevar aparejadas la desecación de zonas húmedas, la provocación de incendios forestales, talas masivas, la ausencia de agua para suministrar a las promociones inmobiliarias, la intromisión y transformación de espacios naturales protegidos, la ocupación de vías pecuarias y de cauces de dominio público hidráulico y zonas inundables, la formación de pantallas arquitectónicas en el litoral,... etc..

Aquí, también, el Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008, en su artículo 15.6, pretende aumentar el control sobre este tipo de actuaciones para garantizar la sostenibilidad del desarrollo urbano, al señalar que: *“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente”*.

Hasta aquí, esta larga y exhaustiva lista de actuaciones municipales corruptas en materia urbanística que constituyen los instrumentos más frecuentes de la corrupción municipal. Pasemos ahora, a examinar las posibles soluciones para atajar, o por lo menos, reducir estas prácticas corruptas.

II.-SISTEMA DE CONTROLES SOBRE LAS ACTUACIONES LOCALES

A la vista de lo expuesto anteriormente podría parecer que la Administración Local está sometida a muy escasos controles, o que los existentes son poco eficaces, en orden de prevenir sus actuaciones ilegales. Nada más lejos de la verdad. Por el contrario, las entidades locales están sometidas a diversos controles por parte de las entidades territoriales superiores (especialmente las administraciones autonómicas), así como al control de los jueces, ya sea en el nivel contencioso-administrativo o en el puramente penal.

A continuación vamos a examinar los diferentes tipos de controles que se ejercen sobre las actuaciones urbanísticas de las administraciones municipales y su grado de eficacia.

1. Control político.

A pesar de que la aprobación de las decisiones urbanísticas más importantes, especialmente los planes urbanísticos municipales, es competencia del pleno municipal, el control que pueden llevar a cabo los concejales de la oposición se muestra, en la mayoría de los casos, ineficaz por los siguientes motivos²³⁰:

Es una labor que exige dedicación, trabajo y esfuerzo y no todos los concejales están dispuestos a ello, a lo que hay que añadir su falta de instrucción sobre sus derechos y deberes como corporativos, además de carecer de formación acerca del funcionamiento de la organización municipal.

Los servicios jurídicos o técnicos del Ayuntamiento no se esfuerzan en asesorar a la oposición, en parte debido a que el personal de los mismos está vinculado políticamente al partido gobernante en el municipio. Además, la labor de la oposición se le dificultada o impedida porque el alcalde les niega, con frecuencia, el derecho a la información administrativa municipal (conculcando su derecho a la participación política).

También, es frecuente la carencia de los medios económicos con los que sufragar las acciones judiciales que se puedan precisar contra las decisiones de la corporación gobernante.

²³⁰ Urquiza, José Manuel, “Corrupción municipal”, ed. Almuzara, Córdoba, 2005.

Por último, señalar el recurso cada vez más frecuente a los convenios urbanísticos con promotores inmobiliarios celebrados directamente por el alcalde, sin necesidad de autorización por el pleno, lo cual dificulta aún más esta labor de control de la oposición política.

2. Control Social.

Cuando utilizamos el término "control social" nos estamos refiriendo a la actitud por parte de la mayoría de la sociedad de rechazo hacia estas prácticas corruptas, la cual se manifiesta, por una parte en una activa participación en la lucha contra dichas prácticas a través de las denuncias correspondientes y, en segundo lugar, en una manifestación de dicho rechazo a través de las urnas, es decir no reeligiendo a los políticos envueltos en escándalos de corrupción.

Así, la Fundación Alternativa, ha señalado que existe un activo papel de denuncia por parte de algunos colectivos como organizaciones ecologistas, algunas asociaciones de vecinos y grupos de afectados, pero se trata de un activismo que contrasta con la tolerancia, la aceptación pasiva e, incluso, el respaldo hacia las actividades irregulares o claramente ilegales de urbanismo corrupto, por parte de amplios sectores sociales. Esto se manifiesta en que un gran número de alcaldes acusados de corrupción volvieron a ser reelegidos en las elecciones del año 2007. Además, se ha podido observar como en algunos lugares de la Costa del Sol o de la Región de Murcia, la detención policial de alcaldes y diputados implicados en casos de corrupción urbanística ha generado algunas manifestaciones populares de apoyo a los mismos

Para Joaquín Estefanía en su trabajo para la Fundación Alternativas, esta tolerancia popular a la corrupción municipal se debe a que una buena parte de los ciudadanos españoles comparten una mentalidad desarrollista, en la que los problemas de sostenibilidad medioambiental y de corrupción política (que

ha puesto de manifiesto el intenso desarrollo urbanístico de estos años) no generan una preocupación demasiado honda²³¹. Así señala:

“Hasta donde sabemos no hay datos de opinión pública sobre las actitudes de los españoles hacia el urbanismo, pero la impresión generalizada es que las irregularidades urbanísticas no suscitan un rechazo muy intenso entre los ciudadanos. La extensa bolsa de fraude fiscal en la compraventa de viviendas o el prácticamente nulo ejercicio de la disciplina urbanística por parte de los ayuntamientos, son dos hechos que contribuyen decisivamente a mantener esta impresión. Además, con mucha frecuencia, el conocimiento de algunas de estas irregularidades no da lugar tanto a una clara condena de los responsables como a una ensoñada emulación picaresca de los mismos”.

Pero, este argumento tan determinista y negativo del comportamiento humano, necesita una importante matización porque olvida algunos factores dignos de consideración:

Empezaremos por mencionar un hecho anecdótico, pero significativo: A pesar de la propaganda aparecida en los medios de comunicación nacionales contra el ayuntamiento de Marbella debido a la corrupción urbanística existente, en el verano del año 2010, la primera dama de Estados Unidos (la mujer del presidente Obama), eligió dicho municipio para su veraneo estival, sin olvidar que los jeques árabes siguen acudiendo allí para pasar sus vacaciones veraniegas.

Esto nos lleva a la siguiente consideración: Quizás esta “pasividad social” ante algunos casos de corrupción se deba a que los turistas y los propios vecinos, valoren más otros aspectos de la política municipal: seguridad ciudadana, limpieza del municipio, prestación de servicios municipales (como el transporte, limpieza de playas, seguridad en las mismas...). Por ello, estos

²³¹ Estefanía, Joaquín (Dir.), “Informe sobre la democracia en España”, Fundación Alternativas, Madrid, 2008.

últimos no están dispuestos a correr el riesgo de un cambio de política municipal en los aspectos positivos mencionados (castigando en las urnas a los políticos implicados en escándalos de corrupción urbanística), razón por la cual vuelven a reelegir en los comicios municipales a los mismos gobernantes. Es decir que, en algunas ocasiones, los vecinos se enfrentan a la disyuntiva de tener que elegir entre dos candidatos igualmente "malos" para los intereses municipales y acaban eligiendo el que constituye, a su juicio, "el mal menor".

3. Control Jurisdiccional.

Este control puede ser de dos tipos: el que ejercen los tribunales de lo contencioso-administrativo y los de lo penal. Veamos cómo actúan cada uno de ellos, así como su eficacia en la labor de control.

La Jurisdicción Contenciosa-administrativa:

Nuestra opinión y la de un autor como Fernando Jiménez, es que este mecanismo de control es bastante ineficiente. La razón fundamental es la extremada lentitud de este tipo de procedimientos. Este hecho se revela con toda claridad, en el caso de las ilegalidades en la concesión de licencias urbanísticas:

Así, habitualmente, cuando llega la sentencia condenatoria que anula una determinada licencia urbanística ilegal, seis o siete años después de que fuera otorgada, el mal generado es difícilmente reversible: la edificación ya está hecha, las viviendas están ocupadas (generalmente por compradores de buena fe), por lo que la demolición de la obra ilegal puede causar mayor perjuicio que la inejecución de la sentencia²³².

²³² Jiménez Sánchez, Fernando, “. Boom Urbanístico y...”, cit., p.270.

Para otro autor como Germán Fernández Farreres la única posibilidad de evitar los efectos indeseables anteriormente mencionados sería la utilización de medidas cautelares de suspensión de los actos administrativos enunciados, pero esto sería complicado porque la justicia administrativa se basa en la presunción de legalidad de los actos administrativos, por lo que los jueces tienden a una aplicación muy restrictiva de la suspensión cautelar de los actos de las administraciones públicas²³³.

En este sentido, otro ejemplo que podemos citar para apreciar la ineficacia de esta jurisdicción en relación con las competencias relativas al planeamiento urbanístico sería el siguiente:

Supongamos que una corporación local se niegue a cumplir con la obligación que le impone la legislación urbanística de su comunidad autónoma de redactar el correspondiente plan urbanístico municipal o, si está vigente, rehúse su modificación para adaptarlo a los instrumentos de ordenación del territorio aprobados por la administración autonómica. Ante esta negativa, dicha administración territorial superior procede a denunciar a la corporación negligente ante los tribunales correspondientes, obteniendo una sentencia judicial favorable que obliga a dicha corporación a formular o modificar el plan urbanístico municipal. Ahora bien, a pesar de dicha sentencia, la autoridad municipal persiste en su negativa de ejecutar la resolución judicial, de forma reiterada. En este caso el tribunal podrá deducir las correspondientes responsabilidades penales contra las autoridades locales, pero esto no solucionaría el problema de realizar el contenido de la obligación, ya que el plan urbanístico seguiría sin realizarse o sin modificarse.

²³³Fernández Farreres, Germán, “Las dificultades de la jurisdicción contencioso-administrativa para el control de la actividad urbanística”, conferencia pronunciada en el Curso *Algunas claves de la corrupción urbanística en España* de la Fundación Cesar Manrique, Lanzarote, septiembre, 2007, copia mimeografiada.

Para que la obligación municipal se lleve a cabo, la autoridad judicial debería encargar la redacción o modificación del plan urbanístico a otras instituciones públicas, con carácter subsidiario. Sin duda la institución pública más adecuada para este cometido sería la Comunidad Autónoma que, no olvidemos, ostenta competencias urbanísticas, y la técnica o el medio que dicha administración autonómica tendría para cumplir con el mandato judicial sería "la subrogación" en las competencias municipales y a costa de la corporación rebelde. Pero, mientras se desarrolla todo este proceso (que hemos resumido), habría transcurrido un largo período de tiempo (probablemente varios años), en el que el municipio en cuestión estaría sin plan urbanístico o sin su correspondiente adaptación, con los correspondientes perjuicios para los habitantes de dicho lugar.

De todos modos, autores tan importantes como García de Enterría y Parejo Alfonso ya habían señalado tiempo atrás que la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa no era la adecuada para ejercer un control genérico eficaz sobre la actividad de las administraciones locales.

Así el profesor García de Enterría afirmaba que: "La jurisdicción contencioso-administrativa, que es, además, un instrumento de satisfacción de pretensiones subjetivas, de justicia individual,... sólo derivativa y torpemente podría alcanzar pretensiones interterritoriales generales; pues es evidente, que no puede esperarse que todos los ciudadanos afectados puedan recurrir, ni que la Administración, según la práctica demuestra todos los días, adapte sus criterios generales de actuación a lo que resulta de unas cuantas sentencias, siempre mínimas en relación con las masas de interesados y el volumen general de la ejecución"²³⁴.

Para Parejo "el control externo de la Administración, que desde luego realiza la justicia administrativa, se verifica sólo por muestreo y en

²³⁴ García de Enterría, Eduardo, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid 1983, pp.106-108.

función de la iniciativa de los afectados por la actuación de la Administración, y se cumple básicamente por la justicia del caso concreto, con lo que es clara su inadecuación para incurrir, como resultado, en una satisfactoria coordinación de las Administraciones Públicas"²³⁵.

En contra de esta tesis, Joaquín Almeida señala que "la Jurisdicción contencioso-administrativa sirve para la coordinación de las actividades de las Administraciones Públicas porque, por una parte, no actúa simplemente por muestreo, sino que actúa por decisión de las Administraciones superiores que, sobre la base de la información que reciben de los Entes Locales, pueden impugnar todos los actos que sean ilegales; y, por otra parte, en la medida en que el recurso que interpone la Administración superior se hace con el fin de conseguir una sentencia que se imponga al Ente Local, cuyo acto es recurrido, la interpretación de la legalidad que tiene el recurrente, si vence a dicha Administración superior, tal criterio se impone, y no sólo al Ente Local destinatario de la sentencia, sino, sobre todo, si la sentencia es del Tribunal Supremo, a los demás Entes Locales..."²³⁶.

La Jurisdicción Penal

Si bien es cierto que, recientemente, está habiendo una persecución penal más decidida de los delitos relacionados con el urbanismo y la ordenación territorial, lo cierto es que la justicia penal también presenta importantes limitaciones como mecanismo de control de este tipo de actuaciones. Como señala Fernando Jiménez, el derecho penal, como principio general, sólo es efectivo para perseguir conductas que se desvían claramente de las normas sociales aceptadas. En cambio, funciona con bastantes más problemas cuando las conductas que se persiguen son toleradas por un amplio sector de la

²³⁵ Parejo Alfonso, Luciano, *Estado Social y Administración Pública*, Cívitas, Madrid 1983, p.223.

²³⁶ Almeida Cerrada, Joaquín, "¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los Entes Locales?", REAF, nº6, abril 2008, pp. 221 y ss..Ver también: Tornos Mas, Joaquín, "La actividad de control sobre los Entes Locales", en *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Publicas-Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid,1992 ,pp.110-112.

sociedad. Porque, como se ha señalado anteriormente, en algunas zonas de España, la tensión entre desarrollo económico y protección ambiental se resuelve a favor del primero.

Además, hay que considerar algunos problemas de carácter técnico, a la hora de aplicar la justicia penal en relación con los delitos de carácter urbanístico, nos estamos refiriendo a la "cuestión prejudicial administrativa": Dado que en muchas ocasiones la existencia del delito depende de la previa existencia de un ilícito administrativo, el juez penal (a pesar del principio jurídico que establece su primacía) tiene que esperar a la resolución del contencioso para decidir sobre la posible comisión de algún delito. Pero, ante la complejidad técnica de los hechos relacionados con el urbanismo, el juez penal se ha inhibido a la espera de la resolución contenciosa, lo cual puede llevar aparejado, en algunos casos, un grave riesgo de prescripción de los delitos y, por lo tanto, la consiguiente impunidad de los responsables²³⁷.

De todos modos, a pesar de las limitaciones mencionadas, lo cierto es que los políticos gobernantes han optado, claramente, por la jurisdicción penal para la persecución de este tipo de delitos por ello desde el año 2006 se han creado en los Tribunales Superiores de Justicia de las diferentes Comunidades Autónomas puestos de fiscales delegados de la Fiscalía Anticorrupción, a lo que habría que añadir la creación de la Fiscalía especial de medio ambiente y urbanismo con sedes en los TSJ y en las Audiencias Provinciales.

4. El control administrativo

Esta actividad de control la podemos definir siguiendo a Marcos Almeida Cerrada como "La confrontación de una o de un conjunto de acciones u omisiones o bien de una propuesta de acción de un ente local con un

²³⁷ Jiménez Sánchez, Fernando, "Boom Urbanístico y corrupción...", cit., p.270.

referente, que puede ser un complejo normativo o una valoración de la realidad que sirve de soporte fáctico a la actividad o inactividad del ente local, efectuada por una Administración territorial superior, derivándose de dicha confrontación: en el caso de que se produzca una discordancia entre la actuación del ente local y el referente, bien la adopción de una medida por dicha Administración territorial superior o bien la producción automática de un efecto previsto en el Ordenamiento jurídico para este supuesto; o, en el caso de que no haya tal discordancia, la manifestación, expresa o tácita, de conformidad con la citada actuación efectuada por parte de la Administración territorial superior²³⁸.

Los controles sobre las entidades locales vienen recogidos, con carácter general, en el Título V de la LBRL. Dejando aparte el control jurisdiccional ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la mencionada norma establece tres mecanismos de control administrativo genérico de los entes locales por las Administraciones territoriales superiores:

En primer lugar nos encontramos con la posibilidad de disolución de los órganos de las corporaciones locales, acordada por el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, en el supuesto de que la gestión de dichos órganos sea gravemente dañosa para los intereses generales y suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (artículo 61). En segundo lugar, la Administración del Estado o las Administraciones Autónomas, en sus respectivos ámbitos competenciales, pueden subrogarse, previo requerimiento, en lugar de la entidad local que incumpla las obligaciones que le han sido impuestas por una norma legal, cuya cobertura económica se halle garantizada, en el supuesto de que tal incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias estatales o autonómicas (artículo 60). Por último, el Delegado del Gobierno, tras requerir, infructuosamente, la anulación de aquellos actos o acuerdos

²³⁸ Almeida Cerrada, Marcos, “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los Entes Locales?”, cit., p.223.

dictados por un ente local, que atenten gravemente contra el interés general de España, podrá suspenderlos, debiendo, a continuación, impugnarlos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67).

De esta manera, como podemos observar, han desaparecido de la legislación positiva local los controles administrativos de legalidad sobre las actuaciones locales. Los únicos controles de legalidad que se admiten son los que se llevan a cabo por vía judicial.

En relación con el control administrativo de la actividad local, también, debemos destacar la desaparición de la importante labor de control que tradicionalmente desempeñaban los funcionarios locales de habilitación nacional, como los secretarios e interventores. En la actualidad un número elevado de puestos reservados a estos funcionarios se mantienen vacantes y se ocupan interinamente, muchas veces, por personal sin suficiente cualificación, excepto su afinidad al partido político gobernante en el ayuntamiento. Por otra parte, estos funcionarios quedan integrados en la "función pública local", con lo cual se produce la paradoja de que dependen orgánicamente de los políticos ("controlados") que son los que fijan las condiciones salariales y de trabajo de los funcionarios ("controladores"). En definitiva, se ha producido la pérdida de la tradicional independencia en su labor de asesoramiento por parte de los secretarios e interventores, respecto de la corporación gobernante, en favor de una mayor politización de los mismos.

A la vista de lo expuesto, podemos concluir con la siguiente afirmación: los controles sobre las actuaciones locales asociadas al urbanismo, en su gran mayoría, son ineficaces por lo que se han revelado incapaces de contener la expansión de las actuaciones corruptas de los entes locales vinculadas al ejercicio de sus competencias urbanísticas.

III.-ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA SUBROGACIÓN.

El considerable incremento en los últimos años del fenómeno de la corrupción producida como consecuencia del ejercicio de competencias urbanísticas por los entes locales en la actuación de su autonomía, ha reabierto el debate sobre el alcance y límite del principio constitucional de "autonomía local". La razón del mismo no es puramente teórica, sino que tiene una clara finalidad: encontrar vías eficaces, dentro de la legalidad constitucional, para atajar y prevenir en el futuro dichas actividades ilícitas.

Normalmente cuando en el ámbito del urbanismo se debate sobre los límites y extensión de los controles administrativos sobre los entes locales, o dicho de otra manera, sobre el contenido de la autonomía local, el núcleo del mismo gira en torno a la potestad subrogatoria de las Administraciones superiores recogida en el artículo 60 de la LBRL²³⁹ a la cual nos hemos referido extensamente en el capítulo III en relación con los controles administrativos de legalidad.

La razón es evidente, ya que esta intervención sustitutoria incide de manera eficaz y contundente en el núcleo de la autonomía local, es decir en el ejercicio de competencias locales "propias" y exclusivas, especialmente en materia urbanística.

El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal en la Constitución de 1978, unido a una "errónea y exagerada" extensa interpretación jurisprudencial del principio de "autonomía local", ha dado lugar a la desaparición de los criterios de oportunidad política en los mecanismos de

²³⁹Artículo 60 LBRL., "Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legal o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su incumplimiento, concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiere, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación, a costa de la Entidad local".

control de las demás administraciones públicas sobre los municipios, y a su sustitución por meros controles de legalidad. Con la L.B.R.L. de 1985 se dio un paso decisivo en este camino, suprimiendo los controles administrativos de legalidad sobre las actuaciones de las administraciones locales. De esta manera, los controles puramente administrativos, especialmente mediante la utilización de la intervención sustitutoria, sobre las competencias locales solamente se pueden actuar cuando la actividad local incide en los intereses generales de la entidad territorial superior.

Esta tesis fue adoptada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 213/1988, de 11 de noviembre y 259/1988, de 22 de diciembre. En ellas se juzga la suspensión, por parte de las administraciones autónomas, de los efectos de diversos actos urbanísticos adoptados por las corporaciones locales, por motivos de legalidad sustantiva o formal y de tramitación. El Alto Tribunal señala la inconstitucionalidad de dicha actuación subrogatoria, en base al siguiente razonamiento:

"En un primer nivel, que los controles administrativos de legalidad no vulneran el núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales, al revés de lo que acontece con los controles genéricos e indeterminados que sitúan a las entidades locales en una posición de subordinación o de dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales y que sí están, en principio, vedados por la Constitución.... Pero estos límites mínimos de la autonomía local, que en ningún caso puede traspasar el legislador, no impedían que, en ejercicio de una legítima opción política, ampliase el ámbito de esa autonomía y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles administrativos de legalidad. Así lo hizo la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985..."

En definitiva, se confirma la validez de la supresión de los controles administrativos de legalidad sobre los actos de las corporaciones locales dictados en el ejercicio de competencias propias, es decir en el ejercicio de su autonomía, establecida por la vigente LBRL

Otro factor que ha contribuido a limitar la eficacia de la figura subrogatoria del artículo 60 de la mencionada Ley de Bases ha sido la interpretación “exageradamente” restrictiva de dicho precepto por parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, en menor medida, por la del Tribunal Supremo en aras de una defensa demagógica del principio de autonomía local y cuya finalidad es, principalmente, evitar que, a través de la aplicación del contenido de la mencionada norma, se lleven a cabo controles de legalidad sobre las actividades locales. Para ello, se utiliza una interpretación estricta y rígida de las condiciones y requisitos que deben concurrir en las actuaciones locales para que la entidad territorial superior pueda “subrogarse” en el ejercicio de las competencias locales que originan estas actuaciones.

Para entender, lo anteriormente expuesto, vamos a analizar en profundidad las características y consecuencias de esta jurisprudencia.

A.-La interpretación jurisprudencial del artículo 60 de la LBRL

1. Interpretación restrictiva

Como hemos tenido ocasión de señalar en el capítulo I de este trabajo, al analizar las diversas teorías doctrinales sobre la naturaleza jurídica del mencionado precepto, la mayoría de la doctrina considera que se trata de una norma de "Derecho excepcional" o, cuando menos, de "Derecho extraordinario" porque, en el mismo, se recoge una actuación que incide directamente en el núcleo esencial de la autonomía local: concretamente, en la capacidad decisoria del municipio bajo su exclusiva responsabilidad, sin injerencia externa de otros Poderes Públicos²⁴⁰.

²⁴⁰ Parejo Alfonso, L., "La Autonomía Local en la Constitución", en *Tratado de Derecho Administrativo Local...*, cit., p.144.

Bermejo Vera, J., "El control de las decisiones locales", en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, p.440.

Esta postura ha encontrado un importante apoyo en la jurisprudencia patria, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, especialmente la de la naturaleza "extraordinaria". Por este motivo se llevó a cabo una interpretación restrictiva en cuanto a las condiciones y requisitos exigidos para poder llevar a cabo dicha intervención, cuya finalidad fundamental era evitar o reducir al máximo la posibilidad de que, a través de la potestad sustitutoria, las entidades supralocales ejerciesen controles administrativos de legalidad sobre las actuaciones de las entidades territoriales inferiores, "exagerando" injustificadamente, la prohibición establecida en dicha Ley de Bases.

Pero, en esta defensa demagógica de la autonomía local, la jurisprudencia de los Altos tribunales del Estado no estaba sola, por el contrario, iba acompañada de posiciones doctrinales que competían en argumentar legalmente la consecución de mayores cuotas de autonomía para las entidades locales. La razón que subyace en este fenómeno es, como afirma el profesor Carro Fernández-Valmayor, la aceptación progresiva en nuestro país de la idea de que existe una incompatibilidad constitucional entre los controles administrativos y el principio de autonomía local²⁴¹.

Así, en diversas sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en fechas inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución, ya se señalaba que la potestad de subrogación que los entes territoriales superiores tenían sobre los inferiores era "*una potestad de control extraordinaria, derivada de un poder más amplio y general, como sería el poder de vigilancia*" (Sentencias 6/1982 el 22 de febrero y 76/1983 de 5 de agosto).

Más recientemente, la STC 159/2001, de 5 de julio, en relación con el alcance y límites de la actuación sustitutiva, en su FJ 6º, afirmaba que el artículo 60 de la L.B.R.L. "*no establece una sustitución o subrogación orgánica*

²⁴¹ Cfr. Carro Fernández-Valmayor, J.L., "El Régimen Local alemán. Una introducción general", en *Anuario del Gobierno Local*, 2005, p. 234.

general, ésta sí incompatible con la autonomía local, sino una sustitución o subrogación meramente funcional y limitada a la actuación de que se trate". De la necesidad de interpretar restrictivamente el contenido de la subrogación, así como la limitación en su aplicación, se puede deducir, también, su carácter extraordinario.

En este sentido, la Sala 4ª del Tribunal Supremo en su sentencia de 28 de enero de 1986 afirmaba contundentemente que *"el principio de autonomía local obliga a interpretar restrictivamente el alcance de la transferencia intersubjetiva del ejercicio de funciones que la subrogación acarrea siempre"*.

Por su parte el Tribunal Supremo en sus sentencias de 28 enero 1986, 13 noviembre 1989 y 17 julio 1990 había establecido que la transferencia subjetiva de competencias del municipio a la comunidad autónoma, que toda subrogación supone, debe operar en sentido restrictivo.

Como consecuencia de la doctrina sentada anteriormente, tanto el TC como el TS procedieron a emitir una serie de resoluciones en las que se realiza una interpretación rígida e inflexible del contenido del artículo 60 LBRL (especialmente en relación a los requisitos y condiciones para el ejercicio de la intervención sustitutoria), en aras de una defensa a ultranza de la autonomía local, eliminando cualquier posibilidad de control de legalidad por parte de las administraciones superiores sobre las competencias urbanísticas de las inferiores.

Pero, el TC fue todavía más lejos, "blindando" el sistema de controles establecidos por la LBRL contra posibles evasiones del mismo a través de controles diferentes que otras legislaciones sectoriales pudiesen establecer. De esta manera, se aseguraba de que no hubiese posibilidad de realizar controles administrativos de legalidad en base a lo dispuesto en otros ordenamientos jurídicos, tanto estatales como autonómicos.

Para ello se valió de la doctrina que afirmaba que la LBRL formaba parte del llamado “Bloque de Constitucionalidad”, “*en la medida en que esta Ley, en cuanto concreción inmediata de los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, cumplía una función "constitucional"* (STC 27/1987, del 27 de febrero). De esta manera la LBRL pasó a ser utilizada por este Alto Tribunal, como parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de todas las demás leyes, tanto estatales como autonómicas. Como consecuencia, por lo que respecta a los controles sobre los entes locales, el modelo contenido en la mencionada Ley de Bases se convirtió en *númerus clausus*, lo cual significaba que ya no cabían más controles que los previstos en dicha norma.

Esta doctrina, fue confirmada en su sentencia 213/1988, de 11 de noviembre en la cual se establecía que la legislación sectorial no puede establecer un sistema de controles alternativo, puesto que la regulación de los controles interadministrativos contenida en la LBRL constituye un *mínimum* de obligado respeto²⁴².

Estas decisiones del Tribunal Constitucional tuvieron una gran repercusión en su propia jurisprudencia. Así, posteriormente, cuando hubo de pronunciarse sobre determinados controles autonómicos de legalidad sobre actuaciones urbanísticas municipales, negó la constitucionalidad de los mismos dado que pasó a utilizar como parámetro de constitucionalidad, no sólo los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, sino también la LBRL.

Aunque posteriormente, se matizó tímidamente esta doctrina en la sentencia 59/2001, de 5 de julio, al afirmar que no todo el texto de la LBRL cumplía una función constitucional, sino solamente algunos de sus preceptos pero que, entre éstos, se hallaban incluidos los referidos a los controles sobre los entes locales (FJ 4º y FJ 6º).

²⁴² Vid. SSTC 259/1988, de 22 de diciembre, 148/1991, del 4 de julio, 46/1992, de 2 de abril y 11/1999, de 11 de febrero.

El profesor Díaz Lema, tratando de explicar la razón de este posicionamiento, señalaba que la adopción del mismo por el Tribunal Constitucional quería... "servir de freno, no tanto a la legislación estatal como a la autonómica, en la que el Alto Tribunal presume un riesgo de dispersión de los mecanismos de control y por tanto de erosión de la autonomía local". Pero, al mismo tiempo, interpretando correctamente dicha doctrina, destacaba el hecho de que "el carácter cerrado de los controles exigía, metodológicamente, enmarcar cualquier medida de control dentro de la sistemática de la LBRL; así, por ejemplo, las aprobaciones autonómicas, como la planificación urbanística, se inscribirían en el contexto del artículo 62 LBRL"²⁴³.

Centrándonos ahora, en la interpretación restrictiva que los Altos Tribunales del Estado han hecho de los requisitos recogidos en el artículo 60 LBRL para que los entes territoriales superiores puedan subrogarse en las competencias de los entes inferiores, mencionaremos sus resoluciones más importantes:

En relación con la naturaleza del "incumplimiento de las obligaciones" por la entidad local (como afirma el 1º párrafo de art. 60) y que constituye un requisito básico para la intervención sustitutoria, el Tribunal Constitucional en su sentencia 11/1999, de 11 de febrero, F.J.4º (resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad 835/1991), señalaba lo siguiente:

En primer lugar, que la sustitución del artículo 60 de la L.B.R.L. se refiere a un incumplimiento por parte de la Administración Local de obligaciones que "*no se sustancian en actos o acuerdos jurídicos*", sino en "*la mera y simple inactividad o paralización funcional, como hecho*". Es decir, que la inactividad de la entidad local no debe referirse "*a actuaciones consistentes*

²⁴³ Díaz Lema, José Manuel, "El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 300-301, 2006, p.202.

en actos, sino a otro tipo de actuaciones materiales como la realización de obras o la prestación de servicios”.

En segundo lugar, en cuanto al "incumplimiento" en sí mismo considerado de la administración local, afirma que dicho *"incumplimiento equivale a una inactividad que no tiene trascendencia jurídica, porque cuando esa inactividad tiene trascendencia jurídica la sustitución no puede darse en modo alguno ya que eso equivaldría a un control de legalidad que no le está permitido a las Administraciones Superiores"*²⁴⁴.

Por su parte el Tribunal Supremo definió el contenido de la obligación objeto de incumplimiento, en la Sentencia de 16 de julio de 1997 dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo (FJ 10º). En ella se señalaba que *"las obligaciones"* a las que se refiere el párrafo primero del mencionado artículo 60, son *"obligaciones consistentes en prestaciones"*, es decir, deben ser obligaciones consistentes en *"dar o hacer alguna cosa"* (así lo señala el artículo 1088 del Código Civil), como lo demuestra el inciso *"cuya cobertura estuviere legal o presupuestariamente garantizada"*. Por esta razón no se puede utilizar la intervención sustitutoria del artículo 60 en los casos de revisión de licencias otorgadas por la administración municipal ya que, en este caso, lo que se trata es de hacer desaparecer del mundo jurídico un acto municipal previo (la licencia) que expresa la voluntad corporativa, es decir que se violentaría dicha voluntad.

Lo cual es muy diferente de los supuestos de otorgamiento de licencias por subrogación ya que, aquí, de lo que se trata es de resolver *"una petición de licencia de un administrado no resuelta por la Administración municipal (y observase que "no resuelta" no quiere decir "denegada"), de forma que no se trata de contrariar la voluntad municipal (ya que falta un acto previo) sino de suplir su silencio en beneficio de un administrado que, de otra*

²⁴⁴ Ver Capit. III, pp. 139-140.

forma, habría de acudir necesariamente a un proceso judicial, con los correspondientes costes de dinero y de tiempo".

Otra sentencia muy importante, fue la dictada por el Tribunal Constitucional en relación con el requisito de que *"el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley afectara a competencias estatales o autonómicas"*. Así lo manifestó tajantemente la STC 59/2001, de 5 de julio, resolviendo la Cuestión de Inconstitucionalidad 2140/1993 promovida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con los artículos 15, 25, 47, 50 y 133 del antiguo Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

Antes de continuar, señalar que en el artículo 15 de dicho Texto Refundido se autorizaba la intervención sustitutoria de la comunidad autónoma *"si algún Ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones que se derivan de esta ley o del planeamiento urbanístico"*.

El TC declaraba la inconstitucionalidad de la norma transcrita en su FJ 7º, en base al siguiente razonamiento: en ella se permitía la subrogación de la Comunidad Autónoma de Cataluña en competencias locales "propias" en casos no previstos en la L.B.R.L., ya que no se requiere que el incumplimiento local afecte a competencias estatales o autonómicas, como expresamente exige el artículo 60 de LBRL. Por lo tanto, en dicho precepto se exige "un incumplimiento cualificado", ya que de lo contrario, cualquier infracción grave de la legislación urbanística o de los instrumentos de ordenación territorial, podría permitir activar el mecanismo subrogatorio, lo cual no era admisible ya que de esta manera se permitían controles administrativos de legalidad, por lo que se ponía en peligro la autonomía local.

2. Cambio de orientación doctrinal y jurisprudencial

El movimiento del "péndulo" interpretativo jurisprudencial de la autonomía local y la consiguiente eliminación de controles supralocales sobre las actuaciones de los entes locales había llegado a un extremo del que ya no podía seguir avanzando y, por otra parte, en donde la insatisfacción era creciente con el extraordinario grado de autonomía que se le había otorgado a las entidades territoriales de carácter local. Éstas, habían sido presas de la corrupción generada como consecuencia del gran desarrollo urbanístico que se produjo en este país desde mediados de los años 90 del siglo pasado hasta bien entrada la primera década del presente siglo.

Por supuesto que, como hemos visto anteriormente a esta situación se había llegado por la confluencia de múltiples factores, unos ajenos y otros insertados en la propia dinámica de la administración local. Pero, a medida que pasaba el tiempo y se iban conociendo las circunstancias de los diferentes casos de corrupción, se iba imponiendo la opinión de que el extraordinario grado de autonomía del que disfrutaban las entidades locales había sido un factor importante en la extensión de la corrupción municipal a lo largo y ancho del país.

Así, autores como Fernández Ferreres y Fernando Jiménez Sánchez defendían la existencia de una estrecha relación entre el aumento de los poderes discrecionales de los municipios al hilo de esta exagerada interpretación jurisprudencial de la autonomía local y el notable incremento de los casos de corrupción municipal en materia urbanística²⁴⁵.

De ahí, que, con la entrada del presente siglo, empezarán a oírse en la doctrina voces "discordantes" cada vez más numerosas que pedían mayores

²⁴⁵ Jiménez Sánchez, Fernando, "El Boom Urbanístico y Corrupción Política en España"... , cit., p.271

Ver también, la conferencia impartida por Germán Fernández Ferreres en el curso "*Territorio, Urbanismo y Corrupción*", UNIA, Málaga, 9-12 de julio de 2007.

controles administrativos sobre las actividades, principalmente urbanísticas, de los municipios e, incluso los más osados, pedían abiertamente replantearse el principio de autonomía local.

Como ejemplo de esta nueva tendencia doctrinal podemos citar, entre otros a Luis Ortega (para quien es necesaria una nueva reconsideración de los controles administrativos en materia local, descargándolos de la rigidez existente, fruto de la coyuntura política que presidió su introducción²⁴⁶), Carro Fernández-Valmayor²⁴⁷, Germán Fernández Farreres²⁴⁸, Fernando Jiménez Sánchez²⁴⁹, etc. Incluso, había quien propugnaba una solución extrema, cuál era el desapoderamiento de las competencias urbanísticas a los entes locales, cuestionando la tesis de que el urbanismo es una competencia “natural” de los Municipios²⁵⁰.

De esta manera “el péndulo” empezaba a moverse otra vez, abandonando la posición extrema en la que se encontraba. Esta oscilación se empezó a manifestar en un cambio de orientación en la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, hacia una interpretación más flexible del contenido del artículo 60L.BRL. Veamos a continuación las resoluciones que determinaron la nueva orientación:

Así, en relación con los controles de legalidad sobre los entes locales, la STC 51/2004, del 13 de abril, procede a alterar la doctrina tradicional del Alto Tribunal que exigía que para que los controles de legalidad sobre las actuaciones municipales fuesen constitucionales, se requería ineludiblemente la

²⁴⁶ Vid. Ortega, L., “El modelo español de control sobre las autonomías territoriales”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, 2, 2003, pp. 10-11.

²⁴⁷ Carro Fernández-Valmayor, J.L., “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, Ponencia en el II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2 de febrero del 2007, pp. 38-42.

²⁴⁸ Fernández Farreres, G., “Las dificultades de la Jurisdicción-Contenciosa Administrativa para el control...”, cit.

²⁴⁹ Jiménez Sánchez, F., “El Boom urbanístico y corrupción política en España...”, cit., p.271.

²⁵⁰ Ruíz de Lobera, Cecilia, “Por qué los ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 232, 2007, pp. 151-159.

presencia de un interés supramunicipal concreto y determinado que los justificase. En cambio, en esta sentencia parece que dicha exigencia se ha relajado a la concurrencia de un interés genérico sobre la materia; esto parece deducirse de su FJ 22°:

"... aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las Leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas".

La importancia de este fallo radica en que abre el camino para una redefinición de los intereses supramunicipales que pueden verse afectados por las decisiones urbanísticas de los Ayuntamientos, en la dirección de reducir la discrecionalidad de éstos en el ámbito del urbanismo²⁵¹.

Así, la existencia de un fuerte interés supralocal en una determinada materia, como el urbanismo, podría justificar la implantación de controles de legalidad administrativos en dicha materia²⁵². Por ello, no es de extrañar que haya autores que propugnan la reforma del sistema de controles sobre los entes

²⁵¹ De todos modos, hay que hacer constar que ya anteriormente el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 148/1991, del 4 de julio y 36/1994, de 10 de febrero, había comenzado una tímida evolución en la definición de los intereses supralocales afectados por las decisiones urbanísticas municipales. En estas sentencias declaraba la constitucionalidad de la suspensión administrativa de acuerdos locales, con carácter cautelar, para garantizar la efectividad de una futura resolución de las Administraciones superiores, dictada en el ejercicio de las competencias que les corresponden (existencia de intereses supralocales), frente a actos de los entes locales dictados en el ejercicio de competencias propias (reflejo de la existencia de intereses locales) que pudieran privar a dicha resolución, total o parcialmente, de eficacia. El argumento para ello es de que se trata de un instrumento de defensa de las competencias propias de la Administración superior, que constituyen la traducción de una serie de intereses supramunicipales.

No obstante, estas medidas cautelares tienen carácter excepcional, ya que solamente se podrán utilizar cuando lo justifique un interés supralocal cualificado. Y, además, se requiere que concurren en un mismo asunto competencias de las Administraciones superiores y competencias locales. Por lo tanto, dichas medidas no se podían actuar cuando se trate de decisiones municipales dictadas en el ejercicio de competencias propias y exclusivas.

²⁵² Almeida Cerrada, Marcos, "¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?...?", cit., pp. 216-217.

locales, en materia urbanística, en base al interés supralocal existente en la misma²⁵³.

En este sentido, hay que destacar el ATC 251 2009, de 13 de octubre, que precisa lo que debe entenderse por actuaciones de "interés supramunicipal" (FJ 4º):

"... bien por ubicarse o referirse a un ámbito territorial que supera el de un concreto municipio, bien porque la incidencia de las actuaciones previstas trasciendan el ámbito municipal en atención a su magnitud, importancia o especiales características".

Estas decisiones tuvieron repercusiones en la legislación positiva de algunas comunidades autónomas y así podemos destacar la Ley 13/2005 de la Junta de Andalucía, que permitió la retirada de las competencias urbanísticas a los municipios, para atribuírselas a la Conserjería competente de la Junta, en los casos de grave incumplimiento por parte de éstos en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como se dice en la Exposición de Motivos de dicha Ley:

"Así, dichas situaciones afecten tanto a intereses urbanísticos supramunicipales (a la ordenación proyectada en los terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, a parques, jardines, espacios libres o demás reservas para dotaciones...), como a la ordenación territorial que para esos ámbitos municipales se pretenda establecer por la Administración autonómica, en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen en el artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía",²⁵⁴.

²⁵³ Díaz Lema, José Manuel, "El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales...", cit., pp. 199-226

²⁵⁴ Ahora sería el artículo 56.3 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía del año 2007: "Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística;

Y, por último, se procede a definir el término “grave incumplimiento”:

“...Este grave incumplimiento supone la desaparición de la función pública del urbanismo, con vulneración del mandato constitucional exigido por el artículo 47 de la Constitución Española y generando incluso alarma social, y situaciones excepcionales que pudieran ser calificadas como de descontrol urbanístico”.

Lo que la Exposición de Motivos nos está indicando es la justificación del contenido del mencionado artículo 31: Para retirar las competencias urbanísticas a los municipios, basta con que el incumplimiento de sus obligaciones urbanísticas afecte a las competencias de la Comunidad Autónoma recogidas con carácter general en el artículo 56.3 (antes artículo 13.8) del Estatuto de Autonomía. En definitiva, que el incumplimiento municipal afecte a una materia, como el urbanismo, en la que la Comunidad Autónoma tiene un interés de carácter general y esté recogido en el Estatuto de Autonomía²⁵⁵.

En Castilla y León, nos encontramos con una norma parecida en su Reglamento de Urbanismo, en cuyo artículo 367 (después de ser modificado por el Decreto 68/2006, de 5 de octubre) se establece:

“2. La Administración de la Comunidad Autónoma debe adoptar las medidas pertinentes de protección y restauración de la legalidad ante actos de uso del suelo que vulneren la normativa urbanística y afecten al orden jurídico de interés supramunicipal, entendiéndose incluidos los que vulneren lo dispuesto en los instrumentos de ordenación del territorio, las

la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística”.

²⁵⁵ De igual manera otras Comunidades Autónomas han procedido a retirar las competencias urbanísticas a algunos municipios por los mismos motivos: así, a título de ejemplo podemos citar a la Generalitat Valenciana que retiró las competencias urbanísticas a los ayuntamientos de Catral y Moncofa, al gobierno de la Comunidad Murciana que hizo lo mismo con las competencias del ayuntamiento de Totana.

parcelaciones urbanísticas y otros usos prohibidos en suelo rústico, y los usos del suelo rústico que estando sujetos a autorización carezcan de ella o no respeten sus condiciones. A tal efecto:

a) Cuando el Servicio Territorial de Fomento tenga conocimiento de la existencia de actos de uso del suelo que puedan vulnerar la normativa urbanística y no le conste la adopción de medidas de protección, debe requerir a los Ayuntamientos para que las adopten dentro del plazo de un mes

b) Desatendido el requerimiento, el Servicio Territorial de Fomento debe ejercer sus propias competencias de protección y restauración de la legalidad, y asumir las competencias municipales, si los actos afectan al orden jurídico de interés supramunicipal...”

Y, en fin, en la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 76 de la vigente Ley de Urbanismo 3/2009, de 17 de junio, dispone que:

“2. En los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como en aquellos supuestos en que expresamente lo establezcan la legislación de ordenación del territorio o la legislación sectorial, el Gobierno de Aragón, previa audiencia al municipio o municipios afectados, informe del Consejo de Urbanismo de Aragón, dictamen del Consejo Consultivo de Aragón y acuerdo de las Cortes de Aragón, podrá suspender total o parcialmente la eficacia de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico y, excepcionalmente, atribuir al Departamento competente en materia de urbanismo el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponda a los municipios.

En el acuerdo, el Gobierno deberá concretar el ámbito y efectos de la suspensión y, en su caso, atribución al Departamento competente en materia de urbanismo, garantizando en todo caso la participación en los procedimientos de que se trate al municipio. La suspensión no podrá ser superior a un año ni la atribución a cinco, contados desde la adopción del acuerdo correspondiente”.

Otra sentencia importante del Tribunal Constitucional y que supone un cambio radical en su jurisprudencia, es la sentencia 240/2006, de 20 de julio (la primera que se dictó en un conflicto en defensa de la autonomía local), en la que se falló que la LBRL ya no constituye un parámetro para el enjuiciamiento de las leyes estatales, porque dicha Ley de Bases no ocupa en el ordenamiento jurídico español una posición distinta de las demás leyes ordinarias del Estado. Como resultado de esta afirmación, las leyes sectoriales pueden establecer disposiciones contrarias a la LBRL, debiendo ser consideradas dichas modificaciones normativas como cambios de orientación legislativa, pero nunca, por este solo motivo, leyes inconstitucionales (FJ 8º).

Por lo tanto, el sistema de controles sobre los Entes Locales, contenido en la LBRL, ya no constituye un *numerus clausus*, porque el mismo puede ser modificado o complementado por las distintas leyes sectoriales que el Estado pueda promulgar.

No obstante, y a modo de inciso, es necesario aclarar que, de acuerdo con dicha sentencia, si bien, las leyes estatales sectoriales pueden introducir nuevos controles sobre la actividad de los entes locales, en defensa de sus intereses supralocales, dicha posibilidad se halla vetada a las leyes autonómicas, lo cual no deja de ser una incoherencia ya que muchos sectores de la actividad administrativa son competencia de las comunidades autónomas, no del Estado. Esto se debe a que el Tribunal Constitucional desde sus sentencias 213/1988 y 259/1988 (dictadas con ocasión del enjuiciamiento de las normas autonómicas que preveían la posibilidad de que las comunidades autónomas pudiesen suspender los acuerdos de los entes locales por motivos de legalidad), había establecido la doctrina del “carácter básico del sistema de controles de la LBRL por lo que no podía ser alterado por leyes autonómicas”.

Sin embargo, Marcos Almeida Cerrada, en su artículo “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?”²⁵⁶ considera que cabe la posibilidad de que los ordenamientos jurídicos autonómicos puedan alterar el sistema de controles sobre los entes locales contenido de la legislación básica estatal, de acuerdo a la siguiente argumentación:

“Si bien es cierto, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que corresponde al legislador estatal la competencia básica para establecer un nivel de autonomía local homogénea en todo el Estado (artículo 148. 1. 18ª), no obstante esta homogeneidad no tiene que ser interpretada en el sentido de completa "identidad" (una absoluta uniformidad entre todos los territorios del Estado Español). De este modo, además de las singularidades constitucionalmente previstas como la de las Diputaciones Forales (STC 214/1989, del 21 de diciembre, FJ 26º), también, son posibles excepciones a las normas básicas cuando se trate de un "aspecto concreto" y que dicha excepción resulte "*expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma*" (STS 217/1987, del 27 de febrero, FJ 9º). Por otra parte, el propio Tribunal Constitucional en su STC 109/1998, de 21 de mayo (FJ 3º) ya había señalado que no era incompatible con la noción de "bases" el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a todas las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares, aunque estas excepciones precisen, ineludiblemente, o de una expresa habilitación constitucional o de un específico "anclaje estatutario".

Dado que el Estatuto es a la vez una norma estatal y una norma institucional básica de cada comunidad autónoma, sería el instrumento ideal para el establecimiento de particularidades en materia de autonomía local, y concretamente, en materia de controles sobre los entes locales. De esta manera, cabría la posibilidad de que en un Estatuto de Autonomía, se fijasen las bases de un sistema de controles sobre las administraciones locales diferentes del

²⁵⁶ Ver Almeida Cerrada, Marcos, cit., pp. 227-228.

establecido, con carácter general, por la LBRL. Pero, para ello sería necesario encontrar una justificación adecuada para esta excepción, basada en una característica específica de una determinada comunidad autónoma.

Incluso, consideramos que este argumento se podría llevar más lejos: esta característica específica ¿no podría ser una necesidad imperiosa de controlar los casos de corrupción urbanística municipal que se den con especial intensidad en determinadas comunidades autónomas?; pensemos en los casos de corrupción urbanística bastante extendidos en las comunidades autónomas del litoral Mediterráneo. ¿No podrían estas comunidades autónomas introducir en sus estatutos de autonomía ciertos controles de legalidad sobre las actuaciones locales, reducidos estrictamente al ámbito urbanístico?.

Esto sin duda, permitiría en aquellas comunidades autónomas donde la corrupción urbanística tuviese una gran incidencia, utilizar la protesta subrogatoria reconocida en el artículo 60 de la LBRL para luchar contra ella, especialmente en aquellas actuaciones donde existe una mayor vinculación a este tipo de corrupción: otorgamiento de licencias, recalificación de terrenos y celebración de convenios urbanísticos con particular.

Por último, a nivel procedimental y en relación con el requisito del “requerimiento previo al Alcalde” hay que destacar las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo fechadas el 2 de noviembre y el 10 de diciembre del año 2005, respectivamente, en las que se observa un cambio en la Jurisprudencia que se venía siguiendo hasta ese momento en relación con la obligatoriedad de realizar dicho requerimiento previo, para la validez de la intervención sustitutoria. Esta obligatoriedad derivaba de la garantía institucional del principio constitucional de autonomía local.

Ahora, se establece que el requerimiento previo para la validez de la intervención sustitutoria no deriva de la garantía institucional de la autonomía

local recogida en los artículos 137 y 140 CE, sino de la configuración de esa autonomía que posteriormente realiza el legislador en la legislación positiva, es decir que es un principio que deriva de la configuración de la autonomía local (FJ 5º de la sentencia de 2 de noviembre y FJ 3º y 4º de la del 10 de noviembre del 2005).

B.-Naturaleza Jurídica de la “Subrogación”: Una concepción alternativa.

1.-Introducción.

Estos cambios interpretativos de la jurisprudencia, así como los producidos en parte de la doctrina, nos están revelando que estamos en un período de transición en relación con la autonomía local y los controles administrativos de legalidad sobre las actuaciones locales, lo cual se refleja en el control más importante y "traumático", como es la intervención sustitutoria.

Ahora bien, para que a través de la interpretación jurisprudencial, se puedan introducir controles de legalidad sobre las actuaciones locales más amplios y efectivos, entendemos que es necesario modificar la concepción existente sobre la naturaleza jurídica de la figura subrogatoria recogida en el artículo 60 de la mencionada Ley de Bases, despojándola del “manto” o “aureola” de excepcionalidad, facilitando así, una interpretación más flexible alejada de los encorsetamientos y ataduras propias de la “excepcionalidad”.

Los acontecimientos de los últimos años han demostrado la necesidad de incrementar los controles de legalidad administrativos sobre las actuaciones de las corporaciones locales en el ejercicio de sus competencias urbanísticas. Pero, es que además, hay otra razón poderosa y que está íntimamente vinculada a la filosofía que subyace en el origen y aplicación del principio de autonomía local. Dicha filosofía se basa en el convencimiento de que “los intereses de los ciudadanos están mejor atendidos por los entes

administrativos más próximos a los mismos”, en este caso por las Entidades Locales²⁵⁷ que constituyen la administración territorial más cercana a las personas que habitan en su demarcación territorial. En definitiva, lo esencial es “la proximidad” de la administración al ciudadano.

Ahora bien, precisamente, por esta "proximidad" las actuaciones ilegales, vinculadas al urbanismo, de las administraciones más “próximas” como son las locales pueden tener unos efectos dramáticamente negativos en los intereses y en los derechos de los ciudadanos afectados por las mismas, especialmente en el Derecho de Propiedad. Este "dramatismo" proviene del hecho de que el perjuicio, debido a esa “proximidad”, es inmediato y, muchas veces de difícil reparación, a menos que se produzca una rápida acción que anule o impida dichos efectos. El ejemplo típico que podemos aducir sería el caso, ya mencionado en apartados anteriores de este capítulo, de las "licencias urbanísticas ilegales"²⁵⁸.

En definitiva, al “exagerar demagógicamente” el grado de autonomía otorgado a la administración local, parece que se ha olvidado que la aplicación de dicha autonomía a la realidad local, puede producir, también, efectos negativos indeseables, precisamente sobre los miembros de la colectividad a la que se pretende beneficiar con la misma.

Por eso, en relación con este tema, ha llamado poderosamente nuestra atención la Exposición de Motivos de la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, cuando afirma

“...Y es que la descentralización no debe nunca ser a costa de los derechos de la ciudadanía ni de la indefensión administrativa. Lo importante para la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, de extraordinaria relevancia en todo lo que afecta al urbanismo, no es tanto qué Administración actúa, sin perjuicio de las competencias que correspondan a cada una, cuanto que la Administración, genéricamente, actúe”.

²⁵⁷ Ver artículo 4. 3 de la Carta Europea de Administración Local.

²⁵⁸ Ver pp. 275-276 de este capítulo.

A pesar de su confusa redacción, parece claro que lo que se pretende dar a entender es que cuando se trata de la defensa de los derechos de los ciudadanos, lo más importante, no es tanto la actuación de la Administración que más competencias pueda ostentar sobre la materia en cuyo ámbito se están infringiendo dichos derechos, sino que, dicha actuación, la lleve a cabo la Administración que más eficazmente pueda defender tales derechos. De ahí, se podría deducir que la defensa de los derechos de los particulares por encima de la aplicación del principio de autonomía local.

Incluso, podríamos añadir el caso de la Exposición de Motivos de la Ley 13/2005, de la Junta de Andalucía, de cuyo contenido podríamos sacar la misma conclusión que el supuesto anterior. Efectivamente, a la hora de definir el término "grave incumplimiento" (de las obligaciones urbanísticas por parte de los entes locales, justificando, así, la intervención sustitutoria de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de dichas competencias), entre otras cosas, se afirma que se trata de "*una actuación que genera alarma social*". En este sentido, se podría interpretar que esta "alarma social", también, se puede generar por el hecho de que la actuación municipal ilegal puede afectar, con carácter general, a los intereses o derechos de los vecinos del municipio en donde se lleva a cabo.

De esta forma, entendemos la intervención subrogatoria de la administración autónoma, se podría justificar por la defensa de los derechos de los vecinos amenazados por actuaciones ilegales de las corporaciones locales. Hay que tener en cuenta que el control judicial de los actos locales, como hemos visto anteriormente, es bastante ineficaz y, por lo tanto, no puede servir como garante de los derechos de los ciudadanos perjudicados por los mismos. El único control que reúnen los requisitos de rapidez y eficacia sería el control administrativo, incluido el de legalidad, ejercido por las administraciones territoriales superiores.

Por ello, como afirma el profesor Carro Fernández-Valmayor, no se puede seguir manteniendo la incompatibilidad del principio de autonomía local con los controles administrativos de legalidad ya que si examinamos el Derecho comparado podemos apreciar justamente lo contrario: así, se puede citar el caso del Derecho local alemán en donde se recogen una serie bastante amplia de controles de legalidad sobre las competencias "propias" de los municipios (la petición de información, el requerimiento u objeción, la orden de ejecución, la ejecución subsidiaria, la finalización anticipada del mandato del Alcalde...) sin que en ningún momento se haya planteado su incompatibilidad con el principio de autonomía local²⁵⁹.

Por otra parte, no debemos olvidar que las STC 213/1988 y 259/1988 afirman categóricamente que "*... los controles administrativos de legalidad no vulneran el núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales...*". Y que la Carta Europea de la Administración Local, en el apartado 2 de su artículo 8º señalar que "*todo control administrativo de los actos de las entidades locales no debe tener, normalmente, por objeto más que asegurar el respeto a la legalidad y a los principios constitucionales*".

Pero, dado que no se vislumbran cambios legales que permitan controles administrativos de legalidad sobre las actuaciones locales, la única manera para que se pudiesen introducir dichos controles de legalidad sería a través de la vía interpretativa jurisprudencial. Para ello sería necesario que se produjese una evolución ulterior en la concepción de la naturaleza jurídica del instrumento de control más contundente con el que cuentan las administraciones territoriales superiores, como es la subrogación contenida en el artículo 60 LBRL. A continuación vamos a tratar de exponer lo más claramente posible nuestra propuesta alternativa sobre esta cuestión a la que podríamos titular:

²⁵⁹ Cfr. Carro Fernández-Valmayor, J.L., "El Régimen Local alemán. Una introducción general", cit., pp. 223-224.

2. Consideración del artículo 60 de la LBRL como una norma de carácter “reaccional”.

Empezaremos por señalar un principio fundamental de la actuación administrativa local: las obligaciones que la Ley impone a las entidades locales con el carácter de “obligatorias” tienen que cumplirse forzosamente, al margen de la voluntad de aquéllas. Por ello el ordenamiento jurídico confiere a las entidades territoriales superiores un mecanismo “traumático” para lograr dicho cumplimiento, cual es la potestad sustitutoria: la potestad para realizar o cumplir el contenido de la obligación en lugar de la entidad rebelde, en los supuestos que dicho ordenamiento autorice.

Si analizamos el Derecho positivo público, nos encontramos con una figura de análogas características, pero referida a las relaciones Administración Pública-Administrados, como es "el privilegio de la ejecutoriedad" o la "ejecución forzosa" de los actos administrativos. Lo podemos definir como "la cualidad del acto administrativo de producir todos sus efectos contra la voluntad de los obligados, violentando su propiedad y libertad, si preciso fuere"²⁶⁰.

Está recogido, con carácter general, en el artículo 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.:

"Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de los Tribunales".

²⁶⁰ Parada Vázquez, R., *Manual de Derecho Administrativo*, cit., p.152.

En la STC 22/1984, de 17 de febrero, se fundamenta el privilegio de la decisión ejecutoria de la Administración Pública, en el principio de “eficacia”, consagrado en el artículo 103 del Texto Constitucional. Así, señala que, aunque el artículo 117.3 CE atribuye el monopolio de la potestad jurisdiccional (consistente en ejecutar lo decidido) a los Jueces y Tribunales establecidos en las leyes, también corresponde esta facultad a la Administración dado que, en base al artículo 103CE, ha de atenerse, en su actuación, al principio de eficacia. Para ello, el legislador ordinario podrá establecer aquellas normas, medios e instrumentos en los que se concrete dicho principio.

Y, precisamente entre estos, se encuentran las potestades de “ejecutividad o de efecto ejecutivo” y la de “ejecutoriedad o de efecto ejecutorio”. La primera implica una “autotutela declarativa” y la segunda la denominada “autotutela ejecutiva” mediante la “ejecución forzosa”. Esta facultad de autotutela consiste en producir "actos declaratorios de la existencia y límites de sus propios derechos con eficacia ejecutiva inmediata", sin otro límite que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de la ejecución.

Uno de los medios para lograr esta "ejecución forzosa", lo constituye la "ejecución subsidiaria", mencionada en el artículo 96.1.b) y regulada en el artículo 98 de la mencionada Ley:

“1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

2. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado”.

Esta ejecución subsidiaria se utiliza para llevar a efecto los actos administrativos que imponen al ciudadano el cumplimiento de una obligación que se manifiesta a través de una actividad material y fungible, es decir,

aquellos que por no tener carácter de "personalísimos" pueden ser realizados por un sujeto distinto del obligado. De esta manera la Administración podrá realizar el acto por si o a través de las personas que determine, pero exigiendo al obligado el importe de los costes ocasionados (incluidos los eventuales daños y perjuicios que se pudieran haber producido), incluso con carácter cautelar²⁶¹.

Una figura análoga la encontramos en el Derecho procesal con respecto al Derecho privado, con la denominación de "ejecución subsidiaria forzosa", recogida en el Código Civil en los artículos 1098 y 1099²⁶² y a la que hace referencia Sosa Wagner²⁶³.

En definitiva, la sustitución interadministrativa participaría de la misma naturaleza jurídica de la "ejecución forzosa" recogida en la legislación positiva administrativa, ya que constituiría un privilegio o potestad administrativa que el ordenamiento jurídico concedería a los entes territoriales superiores como consecuencia del incumplimiento de obligaciones legales por parte de los inferiores, manifestándose a través de una "ejecución subsidiaria" por parte de aquellos de la competencia omitida o actuada ilegalmente. Es más, uno de sus fundamentos o justificaciones de existencia, también será, como veremos a continuación, la necesidad de conseguir la eficacia en la actuación de los entes territoriales administrativos.

Es, efectivamente, esta "ejecución subsidiaria" la que se plasma en el Derecho positivo local español en la denominada "subrogación" o "intervención sustitutoria" que recoge el artículo 60 LBRL. Sin embargo esta figura presenta la particularidad de que afecta directamente a las competencias

²⁶¹ Parada Ramón, *ibíd.*, p.157.

²⁶² artículo 1098 del c.c.: *"Si el obligado a hacer alguna cosa no la hiciere, se mandara ejecutar a su costa. Esto mismo se observará si la hiciere contraviniendo el tenor de la obligación. Además podrá detectarse que se deshaga lo mal hecho"*.

Artículo 1099 del C.C.: "Lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior se observará también cuando la obligación consista en no hacer y el deudor ejecutare lo que le había sido prohibido".

²⁶³ Sosa Wagner, F., *La autonomía local...*, cit., p.3222.

“propias” de las entidades locales que, como ya sabemos, constituyen el núcleo esencial de la autonomía de dichas entidades. En definitiva, incide en la esencia misma del principio constitucional de “autonomía local”.

Por este motivo, como ya tuvimos ocasión de señalar al comienzo de este capítulo, buena parte de la doctrina considera que la naturaleza jurídica de dicha figura es “excepcional”, mientras que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Supremo le atribuyen el carácter de “extraordinaria”. Ahora bien, analicemos el significado de cada uno de estos conceptos:

2. a-¿Podría ser una norma “excepcional”?

Cuando afirmamos que una norma jurídica es "excepcional" ¿qué estamos queriendo significar?, es decir ¿cuál es la naturaleza esencial del término "excepcional" en el mundo jurídico?. Para contestar a esta cuestión debemos empezar por señalar que en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua nos encontramos con una definición del vocablo "excepcional", como "lo que se aparta de lo ordinario u ocurre rara vez".

Desde un punto de vista estrictamente jurídico no podemos dejar de reseñar que el concepto de "Norma o Derecho excepcional" ha sido principal y ampliamente estudiado por la doctrina civilista española, a la que nos vamos a referir, como punto de partida. Así, vamos a citar, tres autores reconocidos en este campo:

Para Luis Díez Picazo y Antonio Gullón, el Derecho Excepcional sería aquel que "se aparta de las ideas matrices, líneas de inspiración o de los criterios generales de organización sobre los cuales el ordenamiento jurídico se funda" y a los que denominan "Principios Generales del Derecho". En cambio, "aquellas normas que se producen en conformidad con tales Principios, que están de acuerdo con ellos o que constituyen el desarrollo necesario de los mismos", las califica como de "Derecho normal". Así nos encontramos ante el "

Derecho excepcional" cuando "respecto de unos supuestos de hechos concretos, se establecen unas consecuencias contrarias a las exigencias de dichos Principios"²⁶⁴.

En el mismo sentido, el profesor Castan Tobeñas afirmaba que "hay normas que guardan concordancia con los principios fundamentales del sistema jurídico y otras que, por razones prácticas, se desvían de tales principios y vienen a representar una excepción a los mismos. Las primeras son de "Derecho regular, normal o común" y las segundas son de "Derecho singular o especial". En su afán de precisar estos conceptos, va más lejos, diferenciando, a su vez la norma "singular" de la norma "especial": la primera "deroga los principios directivos de la norma común", mientras que la segunda "se limita a completar y especificar la norma más amplia"²⁶⁵.

En definitiva, norma de derecho excepcional sería aquella en la que se establece una regulación, para unos supuestos de hecho concretos, que se aparta o se desvía de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado, estableciendo unas consecuencias que son contrarias a las exigencias de dichos principios²⁶⁶.

A modo de inciso, debemos resaltar que después de la promulgación de la vigente Constitución, los principios generales de la organización jurídica del Estado se encuentran, básicamente, recogidos en dicha Carta Magna: "los Principios Constitucionales".

Ahora bien, si el artículo 60 de la L.B.R.L. fuese una norma de Derecho excepcional cabe formularse la siguiente pregunta: ¿cuáles son los principios constitucionales que contradice?

²⁶⁴ Díez Picazo y Gullón, A., *Sistema de Derecho Civil*, Tecnos, Madrid 1975, pp. 41-42.

²⁶⁵ Castan Tobeñas, José, *Derecho Civil Español, Común y Foral, I*, 11º, Reus, Madrid 1975, p. 390.

²⁶⁶ Esto justifica que las normas de Derecho Excepcional estén sometidas a la regulación del párrafo 2º del artículo 4 C.C.: "*las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni a momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas*".

Podríamos empezar señalando que el primer principio constitucional contrariado sería el de "autonomía local" consagrado en los artículos 137 y 140 de la Constitución que exige la atribución a las entidades locales de una serie de competencias, con el carácter de propias, que deben ser ejercidas bajo su exclusiva responsabilidad (sin interferencias de otros poderes públicos) y que, a su vez, constituirían el núcleo fundamental de su autonomía.

Desde el punto de vista del principio constitucional de autonomía local, parece claro que la acción sustitutoria del mencionado artículo 60, en cuanto que supone una interferencia directa por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma, en el núcleo esencial de la autonomía del ente sustituido, al privarle del ejercicio de alguna de sus competencias propias, está en abierta contradicción con dicho principio constitucional. Por ello, se podría considerar como una "norma excepcional".

Pero, incluso, si descendemos al ámbito y contenido de la legislación positiva sectorial nos encontramos con que la mencionada L.B.R.L., precisamente para garantizar el respeto a ese principio constitucional, establece en su capítulo II del título IV(al tratar el tema de las relaciones interadministrativas), como principio fundamental en el que se deben basar las relaciones de la Administración Estatal y Autonómica con la Administración Local, el de "voluntariedad", a través de las técnicas de cooperación²⁶⁷ , colaboración²⁶⁸ y de coordinación²⁶⁹ .

²⁶⁷ Artículo 57 de la L.B.R.L.: *"La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario..."*

²⁶⁸ Artículo 58 de la L.B.R.L.: *"Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales..."*

Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local en materia de inversiones y de prestaciones de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma, una Comisión Territorial de Administración Local..."

De esta manera, desde el punto de vista del contenido de la legislación positiva local, también se podría considerar que el mencionado artículo 60, contradice el principio de "voluntariedad" que, como hemos visto, debe presidir las relaciones entre la Administración Local y las restantes administraciones territoriales superiores. Por ello, dado que la obligatoriedad o imperatividad del artículo 60, sería una excepción a dicho principio de voluntariedad, también, desde esta perspectiva, se podría afirmar que dicho precepto tiene el carácter de "norma excepcional".

Como ejemplo de "excepcionalidad" en el sentido que la hemos definido, podemos señalar en nuestro ordenamiento jurídico al Recurso de Revisión recogido en el artículo 102 de la mencionada Ley de lo Contencioso²⁷⁰.

A este respecto, el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 noviembre de 1997 (RJ 1997, 8502) ya había manifestado que se trataba de *"un recurso extraordinario y excepcional, una desviación de los principios generales que informan todos los recursos en general en cuanto en cuanto a la*

²⁶⁹ Artículo 55 de la L.B.R.L.: *"Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativa, la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:*

b) Ponderar en la actuación de las competencias propias la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones".

²⁷⁰ Artículo 102: *"Habrá lugar a la revisión de una sentencia firme:*

a) Si después de pronunciada se recobraren documentos decisivos, no aportados por causa de fuerza mayor o por obra de las partes en cuyo favor se hubiere dictado.

b) Si habiéndose dictado en virtud de documentos que, al tiempo de dictarse aquella, ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos o cuya falsedad se reconociese o declarase después.

c) Si habiéndose dictado en virtud de prueba testifical, los testigos hubieran sido condenados por falso testimonio dado en las declaraciones que sirvieron de fundamento a la sentencia.

d) Si se hubiere dictado sentencia en virtud de cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta.

2. En lo referente a plazos, procedimiento y efectos de las sentencias dictadas en estos recursos, regirán las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil. No obstante, sólo habrá lugar a la celebración de vista cuando lo pidan todas las partes o la Sala lo estime necesario.

3. El recurso de revisión en materia de responsabilidad contable procederá en los casos establecidos en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas".

intangibilidad de la cosa juzgada". Esto exige un criterio estricto de aplicación, con un análisis medido de los antecedentes fácticos, el cumplimiento riguroso de las normas que regulan dicho recurso y una fundamentación obligatoria de las causas o motivos taxativamente señalados en la Ley.

Todo ello implica que la interpretación sea necesariamente muy restrictiva y el hecho de que a través de la revisión no se pueda examinar la actuación y valoración probatoria llevada a cabo por el Tribunal que dictó la sentencia atacada²⁷¹.

2. b-¿Se podría considerar como una norma "extraordinaria"?

Como se podrá advertir hemos acuñado el término "extraordinario" para calificar la naturaleza jurídica de la sustitución recogida en el precepto mencionado, como el que, en principio, mejor podría conjugar su "anormalidad" con su "no excepcionalidad".

Según el Diccionario de la Lengua "lo extraordinario" sería "algo que está fuera del orden o regla natural o común". Y en una segunda acepción lo define como "lo añadido a lo ordinario" (por ejemplo: horas extraordinarias)²⁷².

Tomando como base las definiciones anteriormente mencionadas y desde un punto de vista estrictamente jurídico podríamos afirmar que una norma (o derecho) "extraordinaria" sería aquella que apartándose de la norma común normal no se opone a la misma. De este modo podemos establecer una diferenciación medianamente clara respecto a la norma "excepcional": esta última, además de desviarse de la regla general o común, se opone a sus principios informadores, por el contrario, en el caso de la norma "extraordinaria" sólo encontramos una desviación respecto a la común o

²⁷¹ Varios autores, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Aranzadi, Pamplona 1998, p.733.

²⁷² *Diccionario de la Lengua Española...*, cit., p.122.

general, pero sin que exista una contradicción con los principios fundamentales de la misma.

La razón de la existencia de la "norma o regla extraordinaria" sería la trascendencia de la que, a veces, están revestidas determinadas situaciones o actuaciones para los que la norma ordinaria se revelaría ineficaz para conseguir una regulación eficaz y coherente de las mismas. Y esta ineficacia derivaría, precisamente, de esa "trascendencia" que exigiría una regla o norma investida de un carácter diferente de la "ordinaria"

Si aplicamos esta formulación a la técnica sustitutoria del artículo 60 de la Ley de Bases (principalmente, en su aplicación al ámbito urbanístico local) podemos extraer la siguiente teoría:

El principio de autonomía local exige, como regla general, que las administraciones territoriales superiores (Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma) no interfieran en el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales. Ahora bien, cuando éstas realizan actos que trascienden o van más allá de los límites de su autonomía, afectando a las competencias y a los intereses de dichas administraciones superiores o infringiendo las leyes, éstas no puede seguir actuando conforme a las normas ordinarias que regulan sus relaciones con la administración local porque, precisamente, "lo trascendente" de la actuación local hace que dichas normas no sirvan para este cometido. Por ello, necesitan de otro tipo de reglas jurídicas que le permitan encauzar la actuación del ente local trasgresor, haciendo que vuelva a enmarcarse dentro de los límites señalados por las leyes que regulan el ejercicio de su autonomía.

Estas reglas jurídicas que serían las recogidas en el mencionado artículo 60 (acción sustitutoria) y en las normas concordantes de las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas (acción subrogatoria), las podemos calificar como "extraordinarias" porque, se aplicarían en aquellos

casos en los que la actuación de los entes territoriales inferiores se apartase de las reglas que rigen su comportamiento respecto al ejercicio de su autonomía, pero no para contradecir ésta, sino para garantizar su utilización dentro de las normas que la definen.

En definitiva, su carácter "extraordinario" provendría del hecho de que si bien se apartan de los principios contenidos en las reglas o normas ordinarias (no injerencia en el ejercicio de su autonomía por parte de las entidades locales), sin embargo no contradicen o contrarían dichos principios ya que su finalidad última sería, no eliminar el principio de autonomía local, sino ajustar o encauzar su ejercicio dentro de los límites señalados por la Constitución y las leyes.

De esta manera quedaría asegurado que el interés superior de los entes supralocales prevaleciese sobre el de los locales, como afirma la sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre:

"En la relación entre el interés local y el supralocal, es claramente predominante este último".

Dentro de la legislación positiva nos encontramos con algunos ejemplos en donde se utiliza el término "extraordinario" con el significado que le hemos atribuido, especialmente en el ámbito de los recursos administrativos. Así podemos señalar:

El Recurso Extraordinario de Casación recogido en el artículo 86 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa²⁷³. El recurso de casación contencioso-administrativo es un

²⁷³ Artículo 86: "1. Las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

2. Se exceptúan de lo establecido en el apartado anterior:

recurso extraordinario puesto que existe una limitación de las resoluciones contra las que cabe su interposición, además de unos motivos tasados que cabe alegar y, por último, por qué las potestades jurisdiccionales de revisión están muy restringidas²⁷⁴.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 30 de junio de 1995 (RJ 1995, 5248), ha destacado "*la naturaleza de recurso extraordinario que corresponde al recurso de casación, como instrumento procesal encaminado a la corrección de las infracciones jurídicas, sustantivas o procesales, en que puedan incurrir las resoluciones jurisdiccionales de instancia*". Este carácter extraordinario se manifiesta en el hecho de que no es posible una eventual alteración de los hechos fijados en la sentencia recurrida y, por otra parte, en que el enjuiciamiento debe limitarse al análisis de los motivos de casación esgrimidos por los recurrentes y el examen de la oposición formulada por la parte recurrida.

a) *Las sentencias que se refieren a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera.*

b) *Las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 25 millones de ptas, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procederá el recurso cualquiera que sea la cuantía del asunto litigioso.*

c) *Las dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión a que se refiere el artículo 122.*

d) *Las dictadas en materia electoral.*

3. *Cabrá en todo caso recurso de casación contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general.*

4. *Las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.*

5. *Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento*".

²⁷⁴ Varios autores, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, cit., pp.837-838.

Posteriormente, el mismo tribunal, señalaba acertadamente las diferencias existentes respecto a los recursos ordinarios: *“Se diferencia de los recursos ordinarios, como el de apelación, en que estos permiten un nuevo y total examen del tema controvertido, desde los puntos de vista fáctico y jurídico, en cambio en el recurso de casación nos encontramos con que, sólo indirectamente, a través del control de la aplicación del derecho que haya realizado el Tribunal "a quo", se resuelve el concreto caso controvertido....Por ello, no puede ser suficiente el vencimiento para comenzar un recurso de casación, como sucede en el ámbito de otros medios de impugnación de resoluciones judiciales de carácter ordinario”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1997.RJ 1997, 8677).

3. c-Una alternativa a la concepción de la naturaleza jurídica del artículo 60 de la L.B.R.L.: “norma reaccional” complementaria de la autonomía local

El Abogado del Estado, J. García Torres publicó un interesante artículo sobre la naturaleza jurídica del artículo 155 de la Constitución en relación con el principio constitucional de "Autonomía"²⁷⁵ y que me ha servido de inspiración para la formulación de una teoría alternativa a la consideración de la acción sustitutoria como una actuación "excepcional".

Si bien es cierto que la tesis que exponía García Torres se refería a la acción sustitutoria recogida en el mencionado artículo 155 CE, ejercida por el Estado sobre las Comunidades Autónomas, sin embargo, he encontrado que dicha teoría encaja mucho mejor en la técnica sustitutoria del artículo 60 de la mencionada L.B.R.L.. No debemos olvidar que la subrogación en el ámbito local está vinculada a la recogida en el mencionado precepto de la Carta Magna.

²⁷⁵ García Torres, J., " El artículo 155 de la Constitución Española y el principio de autonomía" ..., cit., pp. 1124-1125.

Para este autor, “el artículo 155CE²⁷⁶ en modo alguno puede considerarse como de "derecho excepcional", ni tan siquiera de "ius singulare" como opuesto a un "ius generale" (entendido como un principio que contradice a los generales) ya que la situación fáctica sobre la que se asienta no es excepcional. Es, por el contrario, una "norma reaccional" ya que se reacciona ante una situación en la que una Comunidad Autónoma no respeta la recta distribución del poder establecido en la Constitución y en las leyes”.

En este sentido, continúa diciendo: “También es una "norma de garantía" del cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de sus obligaciones y respeto a la distribución de competencias establecida en la Constitución. Calificar el artículo 155 de la Carta Magna como "derecho excepcional" porque permite la intervención directa de la Administración Estatal en la esfera de competencias propias de las Comunidades Autónomas, es tan inadecuado como afirmar que el artículo 1124 C.C. es excepcional porque permite a una de las partes contractuales accionar el cumplimiento de la relación obligatoria o desligarse de la misma ante el incumplimiento de la otra parte²⁷⁷. En definitiva, lo decisivo es el carácter reaccional frente a una patología de la relación obligatoria (falta de cumplimiento) porque ni la

²⁷⁶ Artículo 155CE:

"1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución y otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas".

²⁷⁷ Art. 1124 C.C.:

"La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos. También podrá pedir la resolución, aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible.

El Tribunal decretará la resolución que se reclame, al no haber causas justificadas que le autoricen para señalar plazo.

Esto se entiende sin perjuicio de los derechos de terceros adquirentes, con arreglo a los artículos 1295 y 1298 y a las disposiciones de la Ley Hipotecaria".

reacción ni el incumplimiento que lo justifica representa "per se" un "quid" excepcional en el sentido jurídico riguroso del término”.

Consideración del art. 60 de la L.B.R.L. como “norma reaccional”.

Hay que tener en cuenta que el precepto mencionado jamás se ha aplicado desde la promulgación del texto constitucional y, es más, será muy difícil que se utilice en un futuro previsible. En realidad se trata de una norma de carácter “intimidatorio” o “disuasorio”, ya que la simple posibilidad normativa de la coerción provoca que las partes implicadas en su contenido tengan una actuación o comportamiento que evite la necesidad de su aplicación.

En cambio en el ámbito de las relaciones interadministrativas donde una de las administraciones territoriales es la Administración Local, la situación es muy diferente. Efectivamente, como hemos visto anteriormente, la utilización de la potestad sustitutoria por las administraciones superiores sobre las entidades locales, es un fenómeno profusamente recogido en las legislaciones positivas. Por ello, creemos que la aplicación de la tesis anteriormente mencionada al ámbito local puede contribuir a dar un carácter nuevo a la naturaleza jurídica de la institución subrogatoria.

Vemos a continuación cómo se puede aplicar la tesis de la "norma reaccional" al artículo 60 LBRL en relación con el control de las actuaciones locales

Es cierto que la autonomía local ha sido elevada a la categoría de principio constitucional por los artículos 137y 140 de la Constitución, pero hay que tener en cuenta que en la misma también se recogen otros principios a los que han de someterse las entidades locales en el ejercicio de su autonomía, a saber:

1. Principio de Unidad del Estado Español del art.2: Este principio hay que entenderlo en el sentido de que España es un Estado en el que se integran los diferentes entes locales y regionales de una forma coherente y solidaria.

2. Principio de Legalidad que se recoge en los artículos 9.1: "*Los ciudadanos y los Poderes Públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*", 9.3: "*La Constitución garantiza el Principio de Legalidad*" y 103.1: "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa... con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho*".

3. Principio de Eficacia en la actuación administrativa: artículo 103.1: "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con el principio de Eficacia, Jerarquía, Descentralización, Desconcentración y Coordinación...*".

4. Principio de Coordinación de la actuación administrativa: también recogido en el artículo 103.1.

En definitiva, la Administración Local en la actuación de su autonomía debe, también, atenerse a los principios constitucionales mencionados porque, como afirma el Tribunal Constitucional en sus sentencias 6/1982 y 76/1983, "*La autonomía no se le otorga a los entes locales para infringir las leyes o para perjudicar intereses generales superiores representados y defendidos para las entidades supralocales*".

Así entendido, el principio de autonomía local y su ejercicio estarían ligados al cumplimiento por parte de las entidades locales de las obligaciones derivadas de los principios constitucionales anteriormente mencionados y que cumplen el papel de configurar la autonomía de aquellas. Por otro lado, los entes territoriales de carácter supralocal, se encuentran, en

relación con la actuación de los entes locales, investidos de una serie de obligaciones y deberes cuyo objetivo es garantizar el interés general superior.

Por eso, cuando una de las partes de esa relación obligatoria, concretamente las administraciones territoriales locales, incumplen con las obligaciones exigidas para actuar su autonomía, la otra parte, administraciones territoriales superiores, tienen el deber de "reaccionar" frente a esta patología de dicha relación obligatoria (falta de cumplimiento). Pero, ni la reacción ni el incumplimiento que la origina, representan por sí un "quid" excepcional en el sentido riguroso del término porque la intervención sustitutoria no atenta contra la autonomía del ente afectado, sino que está al servicio de la misma: pero de la "verdadera" autonomía, es decir aquella autonomía que configuran los principios constitucionales antes mencionados.

De esta manera, la intervención sustitutoria recogida en el artículo 60 LBRL sería uno de los medios que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los entes territoriales superiores para "garantizar" que los inferiores (entidades locales) actúan sus competencias propias dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes. Por ello, en modo alguno tiene un carácter excepcional, tanto desde el punto de vista del artículo 4.2 C.C. ni desde la concepción doctrinal de la "excepcionalidad", anteriormente mencionada, porque no supone una desviación de los principios constitucionales que informan el ordenamiento jurídico, sino que, por el contrario, su misión es garantizar la observación y respeto a los mismos en las actuaciones de las entidades locales.

Esta argumentación se aprecia más claramente cuando la acción sustitutoria se lleva a cabo en el ámbito urbanístico: algunas de las competencias propias de los municipios que constituyen el núcleo esencial de su autonomía son las que se refieren al sector urbanístico, estando principalmente relacionadas con la defensa de la legalidad urbanística (actos y decisiones de las corporaciones locales de concesión o denegación de licencias)

y con el planeamiento (redacción y aprobación provisional de los planes urbanísticos municipales, revisiones, recalificaciones del suelo...).

Esto determina que, mientras la entidad local utilice sus competencias propias para la defensa de la legalidad urbanística y para la redacción y aprobación provisional de sus planes urbanísticos dentro de los límites impuestos por las leyes de atribución de dichas competencias, la administración autonómica no puede ni tiene razón alguna para inmiscuirse en el ejercicio de la autonomía local. Ahora bien esto constituiría lo que podríamos denominar "una situación normal".

Pero, cuando la corporación local utilice sus competencias propias para infringir las leyes o para no cumplir con sus obligaciones (por ejemplo, no redactando los planes municipales o procediendo a su redacción contraviniendo el interés general superior plasmado en los instrumentos de ordenación territorial invadiendo, así, competencias de los entes territoriales superiores), esta "normalidad" quiebra, se rompe, dando lugar a unas situaciones que podríamos calificar de "anormales" (por contraposición a las anteriores). Pues bien, son precisamente estas situaciones "anormales" las que justifican la acción sustitutoria por parte de las administraciones superiores debido a que las entidades locales no ejercen el principio constitucional de autonomía local de acuerdo con los otros principios constitucionales mencionados anteriormente (legalidad, eficacia, unidad, coordinación).

Cuando se produce esta situación de "anormalidad" en la actuación local, la Ley autoriza a las administraciones supralocales (comunidades autónomas) a que asuman las competencias propias que la corporación local no ejerció adecuadamente, ejerciéndolas en su lugar (de acuerdo con las condiciones que la legalmente se establezcan), con la finalidad de reintegrar la actividad local a la "normalidad".

Es más, al hilo de lo expuesto, *¿no se podría llegar a considerar la acción subrogatoria recogida en el artículo 60 LBRL como "la regla normal de las situaciones anormales" que se producen en la actividad de la administración local en el ejercicio de sus competencias propias (las que forman el núcleo de su autonomía)?*.

3. Implicaciones prácticas de esta tesis:

3. a-Ampliación del contenido de la autonomía local.

La consideración de la subrogación como una técnica o potestad "excepcional" o, alternativamente, "extraordinaria", también, pudo deberse al intento de explicar la aparente contradicción que se plantea entre el principio de autonomía local (eje fundamental sobre el que van a girar las relaciones entre los diferentes entes administrativos de carácter territorial) y la sustitución interadministrativa, recogida en el artículo 60 de la LBRL, que incide directamente sobre el núcleo esencial de la autonomía local. Para salvar esta aparente contradicción, se le dotó de un carácter "excepcional" (o incluso, "extraordinario") con lo que se garantizaría, así, una aplicación restrictiva, unida al cumplimiento estricto de los requisitos previstos en la Ley que la regula.

La consecuencia inmediata más importante de esta tesis sería que dicha norma no tendría que ser necesariamente objeto de una interpretación restrictiva, al desposeerla de la "aureola excepcional o extraordinaria", lo cual aumentaría las posibilidades de control de la actividad local por parte de los entes territoriales superiores. Esto, indudablemente, facilitaría la ampliación del contenido de la autonomía local. Veamos la razón:

La experiencia ha demostrado que para las entidades territoriales superiores (en nuestro caso, las comunidades autónomas) accedan a ampliar las competencias propias de las entidades locales es necesario que puedan disponer

de potestades "ordinarias" de control sobre estas últimas, a fin de garantizar que esa autonomía local se utilizara dentro de los parámetros establecidos por los intereses generales superiores y por las leyes.

No olvidemos que, en la actualidad las competencias que se traspasan de la administración autonómica a las entidades locales, no se hacen atribuyéndoles el carácter de "propias" (es decir pasando a formar parte de su núcleo esencial de autonomía y ejerciéndolas bajo la exclusiva responsabilidad de dichas entidades locales, en definitiva, sin control de la administración superior), sino en régimen de delegación o, con mucho, en régimen de descentralización.

La explicación de este fenómeno radica en que las posibilidades de control de las competencias transferidas por la administración autonómica son mucho mayores y efectivas en los regímenes de descentralización y delegación que en el régimen de autonomía, en donde las posibilidades de reacción ante una utilización irregular de una competencia transferida se reducirían, básicamente, a dos: a través de la vía jurisdiccional o, en los supuestos recogidos por la legislación positiva, a través de la actuación sustitutoria. Mecanismos, éstos, lentos y, a veces (como es el caso de la intervención sustitutoria), de difícil aplicación.

Es sin duda, este temor a la imposibilidad de reaccionar de una manera eficaz y rápida ante un incumplimiento de obligaciones o de competencias por parte de las entidades locales, lo que subyace como razón importante a esta falta de ampliación real de las competencias propias de las entidades locales, en definitiva a la ampliación de su autonomía.

Así, Luis Ortega ha señalado muy acertadamente lo siguiente:

“Esta situación respecto a las competencias propias no ha dejado de tener sus efectos con relación al legislador estatal y autonómico a la hora de delimitar al máximo la atribución de este tipo de competencias a los entes

locales y preferir acudir a la vía de la delegación de competencias o, especialmente en el nivel autonómico, acudir a la vía de los convenios de ejecución o prestación de servicios”²⁷⁸.

Es más, una Recomendación del Comité de ministros del Consejo de Europa (98) 12, de 18 de septiembre de 1998, sobre *el Control de la actividad de las entidades locales*, atribuía a la extraordinaria restricción de los poderes de control el hecho de “*la existencia de una amplia reserva competencial en favor de las Comunidades Autónomas, otorgando a los entes locales solamente un derecho de participación procedimental*”.

Aunque, debemos reconocer que otros autores se oponen a esta propuesta: Así, Marcos Almeida Cerrada sostiene que, aunque la tesis de Luis Ortega sea cierta, no justifica un cambio en el sistema de controles a la administración local ya que la solución al no reconocimiento de competencias propias exclusivas a los entes locales (ante la ausencia de controles administrativos), no puede ser la "degradación" del nivel de autogobierno de estos entes, sujetando dichas competencias a controles administrativos más intensos, sin que lo justifiquen intereses supralocales reales²⁷⁹.

Argumento que nos parece bastante débil ya que no aborda la realidad de las relaciones de las administraciones superiores con las locales, la cual nos demuestra continuamente, la gran desconfianza que existe por parte de aquellas hacia estas últimas. Desconfianza que se ha visto incrementada en los últimos años debido al espectacular aumento de los casos de corrupción urbanística que se han producido a lo largo y ancho del mapa municipal español en los últimos años.

²⁷⁸ Ortega Álvarez, Luis, “El modelo español de control sobre las autonomías territoriales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 2, 2003, pp. 10-11.

²⁷⁹ Almeida Cerrada, Marcos, “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los Entes Locales?”, cit., pp. 221-222.

3. b-Control más eficaz de la corrupción local vinculada al desarrollo urbanístico.: el inconveniente de “matar una mosca a cañonazos”.

Pero, sin duda, la gran ventaja de esta propuesta es que, a través de la jurisprudencia de los Altos Tribunales del Estado, se podrían introducir, cuando fuese necesario, especialmente, en relación con el ejercicio de competencias urbanísticas, la aplicación de controles de legalidad administrativos sobre las entidades locales, sin necesidad de alterar el principio de autonomía local.

Hasta ahora, para intentar atajar el problema de este tipo de corrupción, un sector de la doctrina sigue apostando por el control de las actividades locales a través de los tribunales de lo contencioso, unido a un incremento de la persecución penal para atajar los ilícitos de las administraciones locales²⁸⁰, además de la adopción de políticas de vivienda alternativas (el fomento del alquiler y la construcción de viviendas protegidas).

La clase política gobernante ha optado decididamente por la vía penal. Así, los poderes públicos, apoyados por un creciente clamor popular (que exigía actuaciones punitivas urgentes ante la extensión imparable de este tipo de delitos), optaron por intensificar por la persecución penal de los mismos. Para ello se procedió a aumentar el personal y los medios de la Fiscalía Anticorrupción.

Pero, como afirma Fernando Jiménez, “a pesar de los éxitos iniciales de la actuación penal en la persecución de este tipo de delitos, lo cierto es que, para que, a largo plazo, puedan reducirse los mismos, se requeriría una reducción importante de la discrecionalidad de los responsables de urbanismo. Es decir que, aunque es inevitable aceptar un determinado margen de

²⁸⁰ Ver Joaquín Almeida Cerrada, .cit., pp. 222-230, Joaquín Tornos Más, cit., p.113, etc.

discrecionalidad, lo más adecuado sería que éste fuese lo más limitado posible. Pero, para ello, se requeriría plantear un debate serio sobre los límites de la autonomía municipal”. Lo cual, para este autor, es un objetivo “utópico” en estos momentos²⁸¹.

Sin embargo, aunque no negamos los éxitos de los jueces de lo penal en el descubrimiento y castigo de los responsables de algunas de estas actuaciones ilícitas, lo que está claro es que la Jurisdicción Penal no puede resolver los problemas de fondo, que subyacen en la propagación de este tipo conductas. Problemas que, en buena parte, se deben a la falta de controles por parte de las administraciones superiores y cuya resolución debe estar en el ámbito del Derecho Administrativo.

Pretender resolver los ilícitos urbanísticos municipales con la Jurisdicción Penal es como intentar “matar una mosca a cañonazos”. La persecución penal de tales actividades es eficaz en relación a los delitos más importantes de tipo urbanístico, como estafas, robos, prevaricaciones..., es decir cuando nos encontramos ante actividades claras y manifiestamente delictivas que generan una gran alarma social, produciendo un rechazo general por parte de la sociedad.

Pero, fijémonos, por ejemplo, en aquellos delitos relacionados con la disciplina urbanística, más concretamente, con las licencias municipales. ¿Podemos imaginarnos lo que ocurriría si cada vez que una corporación otorga una licencia ilegal o se niega a derribar construcciones ilegales..., hubiera que presentar una denuncia por prevaricación contra el alcalde responsable?. Evidentemente los juzgados de lo penal podrían quedar colapsados, a menos que se incrementen considerablemente las dotaciones de personal y de medios materiales de los mismos. Pero, teniendo en cuenta, la crisis económica en la que estamos sumergidos, parece que esto va a ser de todo imposible. Y, es que

²⁸¹ Jiménez Sánchez, Fernando, “Boom urbanístico y corrupción política en España”..., cit., p.270.

además, supondría un considerable despilfarro de medios económicos, si lo comparamos con la solución alternativa, es decir la administrativa, la cual, evidentemente, resultaría mucho más económica.

¿Acaso no sería mucho más rápido, eficaz y económico que fuese la administración autónoma la que pudiese suspender las licencias urbanísticas ilegales, llevar a cabo los derribos de edificaciones cuando fuese necesario, impedir las recalificaciones de terrenos con fines especulativos.... etc., evitando, de esta manera, perjuicios a los intereses públicos y privados de difícil reparación?.

Indudablemente, la figura jurídica idónea para que las comunidades autónomas puedan llevar a cabo este tipo de actuaciones sería la "subrogación" recogida en el artículo 60 de la LBRL. A través de la intervención sustitutoria, pueden disponer de un instrumento eficaz para atajar y prevenir buena parte de las actuaciones urbanísticas ilegales de los entes locales ubicados en sus territorios, quizás no las más espectaculares (dejemos ésas a los jueces penales), pero sí las más frecuentes y las que más a menudo afectan a los intereses y derechos de los miembros de la comunidad vecinal.

CONCLUSIONES:

Primera: Todas las obras humanas son imperfectas. El Derecho como creación humana tampoco es perfecto. La historia está llena de ordenamientos jurídicos brillantemente concebidos, pero una aplicación equivocada o manipulada de los mismos ha resultado en unos efectos contrarios a los originariamente previstos, perjudicando, a veces, precisamente, a los sujetos a los que se pretendía favorecer. De ahí, la lucha constante por mejorar y perfeccionar las normas jurídicas, en orden de minimizar, en lo posible, sus aspectos negativos en el momento de su aplicación.

Segunda: La "autonomía local", por lo tanto, es imperfecta. En España una aplicación "exagerada" de la misma ha contribuido a generar el problema de la corrupción en materia urbanística, al eliminar bastantes potestades del control administrativas de las entidades territoriales superiores, favoreciendo un aumento considerable de los poderes discrecionales de las administraciones locales en el ejercicio de sus competencias relacionadas con el desarrollo urbanístico. Se confió el control de legalidad de las actuaciones locales, exclusivamente, a los jueces y tribunales, en aras de una defensa a ultranza de la autonomía local. Pero, el paso del tiempo se encargó de demostrar palpablemente la ineficacia de este control judicial, debido, principalmente, a la lentitud con que opera la Jurisdicción contencioso-administrativa que hace, a veces, inservibles sus decisiones: desde que se produce la infracción hasta que se dicta sentencia firme condenatoria ha transcurrido tanto tiempo que los responsables políticos ya no están en el poder o, dicho lapso de tiempo impide, frecuentemente, que se puedan deshacer los efectos de dicha actuación irregular sin ocasionar un grave perjuicio para los particulares, frecuentemente, ajenos a tales decisiones.

Tercera: No debemos olvidar que la raíz de este tipo de corrupción es administrativa: Su origen está en decisiones administrativas locales, como la concesión de licencias, calificación de los terrenos, etc. A su vez, estas decisiones se enmarcan en el ejercicio de amplias potestades discrecionales, controles administrativos limitados, ausencia de responsabilidad.... En definitiva, si estamos ante un tema cuya raíz es básicamente administrativa, la solución debemos encontrarla, lógicamente, en el ámbito del Derecho Administrativo. Por lo tanto, en su búsqueda, debemos utilizar las herramientas que nos proporciona esta rama del Derecho Público; excepto, en algunos casos (la minoría) donde es necesario acudir a los instrumentos que nos proporciona el Derecho Penal.

Cuarta: Sin duda, una de estas herramientas llamadas a desempeñar un papel fundamental a la hora de atajar una buena parte de este tipo de actuaciones ilegales locales, lo constituye la intervención sustitutoria o subrogación por parte de las administraciones superiores, recogida en el artículo 60 LBRL. Su idoneidad para la lucha contra las actuaciones corruptas de ámbito local vinculadas al desarrollo urbanístico deriva de su rapidez y contundencia a la hora de invalidar los efectos de este tipo de actos.

Quinta: Esta figura jurídica nacida hace más de 2000 años en el Derecho público romano como medio de asegurar la continuidad en el ejercicio de cargos públicos cuando se producía la ausencia del titular, pasó al Derecho canónico y posteriormente, a través de este, a los derechos medievales. Dentro de estos últimos, adquirió un extraordinario desarrollo la subrogación en el Derecho privado, hasta tal punto que hizo olvidar su origen jurídico público. Así permaneció hasta la llegada del Estado moderno que surge a partir de la Revolución Francesa, con la aparición, dentro del Poder Ejecutivo, de la Administración pública y el ordenamiento jurídico administrativo. Desde entonces, la sustitución o subrogación va a ser un medio de control de los entes administrativos superiores sobre las actuaciones de las administraciones inferiores, especialmente, la Administración local.

Sexta: Precisamente, en el ordenamiento jurídico español que surge después de la Constitución de 1978, esta figura va alcanzar un desarrollo sin parangón en etapas anteriores. Desarrollo que, paradójicamente, va unido al principio de "autonomía local" consagrado en dicha norma constitucional, así como a las competencias urbanísticas atribuidas a las administraciones locales. De esta manera, será en la legislación urbanística donde alcance su máximo exponente de aplicación.

Séptima: En cuanto al tema de su naturaleza jurídica hay que reseñar que la doctrina mayoritaria así como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, han considerado al mencionado artículo 60 como una norma de carácter "extraordinario" en algunos casos y, en otros, "excepcional" ya que incide de forma traumática en el núcleo esencial de la autonomía local: la capacidad de las entidades locales de ejercer sus competencias propias bajo su exclusiva responsabilidad, sometidas, solamente al control judicial.

Octava: La consecuencia de esta concepción es la interpretación restrictiva de los requisitos contenidos en dicho precepto (necesarios para su aplicación) que han realizado los mencionados Altos Tribunales del Estado. Especialmente, en relación con la posible vulneración de la prohibición de los controles administrativos de legalidad mediante la utilización de esta técnica por parte de las administraciones territoriales superiores (Comunidades Autónomas), en una defensa "cuasi obsesiva" de la autonomía local.

Novena: El resultado de todo ello ha sido que, cuando más necesaria era la actuación sustitutoria por parte de las administraciones autonómicas para poner freno a la corrupción vinculada a las competencias urbanísticas de las entidades locales que alcanzó proporciones alarmantes a finales del pasado siglo y en los primeros años del presente (aproximadamente entre los años 1995-2008), su eficacia quedará seriamente mermada como

consecuencia de una serie de sentencias judiciales (principalmente del Tribunal Constitucional) en las que se limitaba, considerablemente, la utilización de esta potestad por parte de las comunidades autónomas sobre las competencias urbanísticas locales.

Decima: A pesar de la necesidad evidente de un mayor control de las actuaciones locales, especialmente las vinculadas al ejercicio de competencias urbanísticas, no parece que en el futuro próximo vayan a introducirse en las legislaciones positivas algún tipo de control administrativo de legalidad. La única manera de que estos controles puedan producirse, especialmente, en relación con los actos locales relativos al desarrollo urbanístico, sería a través de la jurisprudencia. Pero, para ello, sería necesario suprimir el manto o aureola de "excepcionalidad" atribuido al contenido del artículo 60 LBRL, para permitir así, una aplicación efectiva por parte de las comunidades autónomas de actuaciones sustitutivas o subrogatorias ante decisiones locales de carácter irregular en el ámbito urbanístico.

Undécima: Por ello, en el último capítulo, hacemos nuestra propuesta alternativa en relación con la naturaleza jurídica de la subrogación recogida en el artículo 60 de la mencionada Ley de Bases: la normativa contenida en dicho precepto no tendría el carácter de "excepcional" ni "extraordinaria", sino que sería una "norma reaccional" que no estaría en contradicción con el principio de autonomía local ya que su misión no sería atacar a éste, sino la de garantizar que las entidades locales ejercen su autonomía dentro de los límites señalados por la Constitución y por el Ordenamiento Jurídico. En definitiva, actuaría como garantía de una utilización correcta de la autonomía local.

Duodécima: Con este nuevo enfoque ya no estaría justificada una interpretación rígida o estricta de las condiciones recogidas en el artículo 60 LBRL, para la utilización por las administraciones superiores de la figura sustitutoria, por parte de la jurisprudencia de los altos tribunales del Estado.

Con esta mayor flexibilidad o laxitud en dicha interpretación jurisprudencial se podría conseguir que en algunos casos, especialmente los relativos al urbanismo local, se permitiesen algunos controles administrativos de legalidad a través de actuaciones sustitutivas o subrogatorias de las administraciones de las comunidades autónomas sobre las competencias locales de naturaleza urbanística.

El péndulo de la evolución continúa su movimiento. Habrá que esperar para conocer cuál sería su próxima parada en relación con el tema que hemos desarrollado. ¿Habremos acertado en nuestras previsiones?

“...Después de haberse cumplido una oscilación completa del péndulo, todo evoluciona“.

BIBLIOGRAFÍA

1. *ABELLÁN-GARCÍA POLO*, Carmelo, *Tratado Práctico de la Administración Local Española*, IV, edit. I.E.A.L., Madrid, 1978.
2. *ACHERBERG*, N., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ed. C.F., Müller, H eidelberg, 1982, pp.282-283, recogido por Parejo Alfonso, L. en "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública" R.D.A, N° 218-219, abril-septiembre 1989, p.5.
3. *AGUILERA KLINK*, Federico, *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*, Fundación Cesar Manrique, Lanzarote, 2007.
4. *AJA*, E., "Configuración constitucional de la Autonomía Municipal", en Informe sobre el Gobierno Local, MAP-Fundació Pí-Sunyer, Madrid, 1992, pp. 49 y ss.
5. *ALCARAZ*, Manuel, *El Estado de Derecho frente a la corrupción urbanística*, La Ley, 2007.
6. *ALMEIDA CERRADA*, Marcos, "¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los Entes Locales?", *REAF*, nº6, abril 2008, pp. 221 y ss.
7. *ÁLVAREZ-GENDIN*, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, II, Bosch, Barcelona, 1963.
8. *ALLÍ ARANGUREN*, J.C. y *Allí Turrillas*, J.C., *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, ed. Gobierno de Navarra -Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona 2005.
9. *AA.VV.*, *Anteproyecto de la Ley del Suelo*, Instituto de Estudios de La Vivienda, Madrid, 1953.

10. AA.VV., *Anuario del Gobierno Local*, edit. Diputación de Barcelona y Marcial Pons, 1998.
11. AA.VV., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Aranzadi, Pamplona 1998,
12. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La Jerarquía y la Tutela como vías de reintegración a la unidad del Estado*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972.
13. BARNES, Javier: "Subsidiaridad y Autonomía Local en la Constitución", en *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons, Barcelona 1997.
14. BASSOLS COMA, M., "Los problemas de la subrogación urbanística; su especial consideración en el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares", *R.D.U.*, marzo-abril 1969, pp.13-59.
15. BELTRÁN DE HEREDIA, J., *El cumplimiento de las obligaciones*, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1956.
16. BERLORGEY, G., *La France descentralisée*, Berger Levrault, París 1984.
17. BERMEJO VERA, J., "El control de las decisiones locales" en *Tratado de Derecho Municipal*, I, Civitas, 1º, Madrid 1988.
18. BETANCOURT Andrés, GARCÍA-BELLIDO Javier, "Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 127, 2001, pp. 87-144.
19. BLAISE, A., *Dictionnaire latin-français de auteurs chretiens*, Turnhout, 1954.

20. *BLANQUER FRAILE, A., Diccionario latino-español, español-latino, II, Barcelona 1985.*
21. *BOCANEGRA SIERRA, Raúl y Alejandro HUERGO LORA, Alejandro. El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias, Iustel, Madrid 2005.*
22. *BOQUERA OLIVER, José María, "Comunidades Autónomas y Administraciones Locales", R.E.V.L., N° 219, Julio-septiembre, 1983.p.12.*
23. *BOQUERA OLIVER, José María, Curso de Derecho Administrativo, 7º, Cívitas, Madrid 1988.*
24. *BORSI, U., Intorno al consideratto controllo sostitutivo, en Studi Senesi, XXXII, 1961, pp.169-171.*
25. *CABANELLAS, G., Diccionario de Derecho Usual, I, 4º, Buenos Aires 1962.*
26. *CAMMEO, F. Corso di Diritto Administrativo, Padova, 1960.*
27. *CARBONELL PORRAS, Eloísa, "comentario al artículo 67 de la L.B.R.L.", en Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Dir.: Manuel Rebollo Puig), II, edit. Tirant lo Blanch, Valencia 2007.*
28. *CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, Manual de Disciplina Urbanística, IAP, Madrid 1983*
29. *CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., "Una nueva reflexión sobre la Autonomía Municipal", Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2 de febrero de 2007. Aranzadi, 2007*

30. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., “El Régimen Local alemán. Una introducción general” en *Anuario del Gobierno Local*, 2005, p.234
31. CARUSO INGHILIERI, D., *La funzione amministrativa indiretta*, Milano 1909.
32. CASTAN TOBEÑAS, José, *Derecho Civil Español, Común y Foral*, I, 11º, edit. Reus, Madrid 1975.
33. CASTELLS ARTECHE, José Manuel, "Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Tratado de Derecho Municipal*, II, 2º, Civitas, Madrid 2003.
34. CORVINOS BASECA, Pedro, “Disciplina Urbanística” en *Estudio sistemático de la Ley Urbanística de Aragón*, II (Dir.: Fernando López Ramón), edit. Cortes de Aragón, Zaragoza 2003.
35. DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid 1986.
36. DE LA VALLINA VELARDE, J., *Transferencia de funciones administrativas*, IEAL., Madrid, 1964, p.p.167-170
37. DE LA VALLINA VELARDE, J.,”Autonomía Local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo”, *R.E.A.L.*, nº288, enero-abril, 2002, pp. 11-17
38. DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, “La Avocación en la nueva Ley 30/1992”, *Ponencia en el Congreso Hispano-portugués de codificación del procesamiento*, edit. Escola Gallega de Administración Pública, Santiago de Compostela 1994, pp.355-370.

39. DEMBOUR, J., *Les actes de la tutelle administrative en le droit belge*, Bruselas 1955.
40. VILLAR ROJAS, Francisco (dir.), HERNANDEZ GONZALEZ, Francisco (coord.), *Derecho Urbanístico de Canarias*, ed. Instituto de Estudios Canarios y Cabildo Insular de Tenerife, 2003.
41. DESDENTADO DAROCA, Eva, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
42. *Diccionario de la Lengua Española*, edit. Real Academia Española de la Lengua, 22ª edición, año 2001
43. *Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española*, Ediciones Océano S.A., Madrid 1994.
44. DÍAZ LEMA, José Manuel, "El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico", *R.A.L.A.*, nº 300-301, 2006, p.202.
45. DIEZ PICAZO Y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Tecnos, Madrid 1975.
46. DÍEZ RIPOLLES, J.L., PRIETO DEL PINO, A.M., GÓMEZ CÉSPEDES, A., STANGELAND, P., y VERA JURADO, D., *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística. Un estudio de la Costa del Sol*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2004.
47. DI QUAL, L., *La competence liée*, L.G.D.J., Paris, 1964.
48. ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid 1965,
49. ENTRENA CUESTA, R., "Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración", *R.A.P.*, Nº 24, septiembre-Dic. 1957, pp. 39 y ss.

50. ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, 11º, Tecnos, Madrid 1995.
51. ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª, Tecnos, Madrid 1998.
52. ERNUT, A., MEILLET, A., *Dictionnaire etymologique de la langue latine*, París 1967.
53. ESPOSITO, E., *Il potere sostitutivo. Amministrazione generale e enti locali*, Nápoles 1968.
54. ESTEFANÍA, Joaquín (Dir.), *Informe sobre la democracia en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2008.
55. ESTEVE PARDO, José, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre la Administración Autonómica y el Orden Local*, Civitas, Madrid 1991.
56. ESTEVE PARDO, José, "Garantía Institucional y/o Constitucional en la L.B.R.L.", *R.E.D.C.*, nº31, enero-abril 1991, pp.125 y ss.
57. FAJARDO ESPÍNOLA, Luis, "La Coordinación de las Administraciones Públicas", *R.E.A.L.A.* 255-256, Julio-Dic.1992, pp. 30 y ss.
58. FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990.
59. FANLO LORAS, A., "El control de los Entes Locales ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada", *Revista de Administración Pública*, 130, 1993, pp. 171-204.
60. FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo, *Diccionario Jurídico*, I, Buenos Aires, 1961, 2ªedición.

61. *FERNÁNDEZ DE VELASCO, R., Resumen de Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración, I*, Barcelona, 1930.
62. *FERNÁNDEZ DURAN, Ramón, El Tsunami Urbanizador Español y Mundial*, Marcial Pons, Madrid 2006.
63. *FERNÁNDEZ FARRERES, G., La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, 2005.
64. *FERNÁNDEZ FARRERES, G.*, “Las dificultades de la jurisdicción contencioso-administrativa para el control de la actividad urbanística”, conferencia pronunciada en el curso *Algunas claves de la corrupción urbanística en España* de la Fundación Cesar Manrique, Lanzarote, septiembre, 2007, copia mimeografiada.
65. *FERNÁNDEZ FARRERES, G.*, conferencia impartida en el curso *Territorio, Urbanismo y Corrupción*, UNIA, Málaga, 9-12 de julio de 2007.
66. *FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., De la arbitrariedad del legislador*, Civitas, Madrid, 1998.
67. *FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., Manual de Derecho Urbanístico*, 15º, Abella-El Consultor de los Ayuntamientos, 2000.
68. *FERNÁNDEZ, T.R., y SANTAMARÍA PASTOR, J.A., La legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1977.
69. *FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R. y FERNÁNDEZ TORRES, J.R., Derecho Urbanístico de Madrid*, Iustel Publicaciones, 2004.

70. FONT I LLOVET, J., "La reconstrucción jurídica de la autonomía local; el gobierno local y la reforma de los estatutos", en *Anuario del Gobierno Local*, 2003, pp. 40-41.
71. FORTI, U., I Controlli dell'Amministrazione Comunale. en *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, ORLANDO, V.E., Milán 1915, pp.623-626.
72. GALÁN GALÁN, Alfredo, "Naturaleza de la ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales, en *Anuario del Gobierno Local*, 2009, pp. 90-91.
73. GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, "Conceptos y principios elementales del Derecho de Organización", en *Lecciones de Derecho Administrativo*, I, Marcial Pons, Madrid 2001.
74. GALLEGO ANIBARTE, A., "Transferencia y Descentralización, Delegación y Desconcentración, Mandato, Gestión o Encomienda", *R.A.P.*, 122, mayo-agosto, 1990, pp. 9 y 10.
75. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid 1983.
76. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid 1981.
77. GARCÍA SORIANO, José Eugenio, *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Atelier, Barcelona 2003.
78. GARCÍA TORRES, J., "El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de Autonomía", en *Vol. colectivo sobre organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, II, Madrid 1984, pp. 1221-1223.

79. GARCÍA TREVIJANO-FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, II, Revista de Derecho Privado, Madrid 1967.
80. GARRIDO FALLA, F, *Administración indirecta del Estado y descentralización administrativa*, I.E.A.L., Madrid 1950, p.182.
81. GASPARRI, P., *Corso di Diritto Administrativo*, IV, Padova, 1960.
82. GIANNINI, M.S., *Diritto Amministrativo*, I, Giuffré, Milano, 1970.
83. GIMÉNEZ I CORRONS, E., *Los controles administrativos sobre los Entes Locales*, Institut d'Estudis Autònoms, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.
84. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael, "Relaciones entre Leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", *Revista de Administración Pública*, 113, 1987, pp. 7 y ss.
85. GONZÁLEZ DEL TESO, T. y CALONGE VELÁZQUEZ, A., "Autonomía local y control" en *R.A.L.A.*, 291, 2003, pp.425-472.
86. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Pedro Mateo, "La Administración local en la legislación urbanística de Castilla y León: algunos aspectos controvertidos" en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, Nº 196, septiembre-octubre 2002, pp. 97-138.
87. GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, "De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas, y de algunos de sus falsos hermanos", en *Tratado de Derecho Municipal* (Dir. Santiago Muñoz Machado), I, Cívitas, 2º, Madrid 2003, pp. 347-356.
88. GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Trasferencia del ejercicio de competencias administrativas", *Documentación Administrativa*, Nº135, Madrid 1970, p.72.

89. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Civitas, 4º, I y III, Aranzadi, 1988.
90. GONZÁLEZ SALINAS, Jesús, "Subrogación y el Registro", en *Tratado de Derecho Municipal*, II, Civitas, 1988.
91. HERRERO HIGUERAS, M., *Las estructuras de la organización de la administración urbanística*, Colección Alcalá, en E.N.A.P., Madrid 1969.
92. IGLESIAS, Felipe, *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007.
93. JIMÉNEZ BLANCO, A., "Las relaciones administrativas de supervisión y control", en *Tratado de Derecho Municipal*, (Dir. Santiago Muñoz Machado), Civitas, I, 2º, Madrid 2003, pp. 427-444
94. JIMÉNEZ BLANCO, A., "Las relaciones administrativas de supervisión y control" en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, I, 1º, Madrid 1998, pp. 438-439.
95. JIMÉNEZ- BLANCO, A. y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, "Comentario al artículo 6º de la L.B.R.L.", en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (Director: Manuel Rebollo Puig), I, edit. Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 173.
96. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando, "Boom Urbanístico y Corrupción Política en España", en *Colección Mediterráneo Económico*, nº 14, Cajamar, 2008, pp.260 y ss.
97. JORDANA DE POZAS, *Derecho Municipal*, Madrid, 1924.
98. JOVE LOSADA, M.A., "Prospección acerca de las tensiones competenciales entre el poder autonómico y el local en materia de

- urbanismo. Estado de la cuestión en Galicia”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 10^a, Madrid, 2004, recogido en *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante* por Federico A. CASTILLO BLANCO, Aranzadi, Pamplona 2006, pp. 170-171.
- 99.** KLITGAARD, Robert, *La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público*, IRC- Centro de información y referencia de la Embajada de EEUU en Bolivia, 1999, citado por JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando, *Boom urbanístico y corrupción política en España*, Colección Mediterráneo Económico”, n° 14, Cajamar, 2008.
- 100.** LAGUNA DE PAZ, José Carlos: "Subsidiaridad", *Diccionario de Términos Comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, p.408.
- 101.** *Las Siete Partidas*, glosadas por el Licenciado Gregorio López, I, edit.: oficina de Benito Cano, Madrid 1789.
- 102.** LÓPEZ ARAGÓN, Marisa, "Policía Administrativa. Intervención en el mercado del suelo y vivienda" en *Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana* (Dirs.: Santiago González-Varas Ibáñez y Juan Enrique Serrano López), Aranzadi-Thompson, Pamplona 2007, p. 449.
- 103.** LÓPEZ PELLICER, J. A, “La Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia”, en *Justicia Administrativa*, 2004, p. 186.
- 104.** LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Estudios Jurídicos de la Ordenación del Territorio*, Aranzadi, 1995.
- 105.** LORA-TAMAYO VALLVE, Marta, "Competencias urbanísticas de las entidades locales" en *las competencias locales* (dirs. Ramón Parada Vázquez y Carmen Fernández Rodríguez), Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 126-127.

106. *LOZANO CUTANDA*, Blanca, “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, *R.A.P.*, 172, 2007, pp. 340-343.
107. *LLISET BORRELL*, F., *Manual de Derecho Local*, 3º, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2001.
108. *MARTIN MATEO*, Ramón, *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas-Thompson, Pamplona, 2007.
109. *MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ*, José Luis, *Poderes de ordenación económica del principado de Asturias*, edit. Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo 1982.
110. *MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ*, José Luis, "Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas Uniprovinciales", *REVL* 209, enero-marzo 1981, pp. 67-69.
111. *MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ*, J.L., *Estudio técnico-jurídico sobre los posibles contenidos generales del Pacto Local en Castilla y León*, Valladolid, 13 dic.2001-30 de enero2002, pro manuscrito, pp. 6-8.
112. *MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ*, José Luis, “Cooperación y subsidiaridad intermunicipal”, *REALA*, N° 302, septiembre-diciembre 2006, p. 71.
113. *MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ*, J.L., *Introducción al Derecho Administrativo*, Técnos, Madrid 1986.
114. *MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ*, J.L.,”Derecho de propiedad y Proyecto de ley de reforma de la Ley del Suelo”, en *Derecho urbanístico Local* (Boquera Oliver, J.M. et alii), Civitas, Madrid, 1992, pp. 92-93.

- 115.** MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “Delimitación del sujeto pasivo de la Justicia Administrativa” en *La Justicia Administrativa* (Libro homenaje al profesor Rafael Entrena Cuesta), Atelier, Barcelona 2006, p. 313.
- 116.** MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “Derecho de propiedad sobre el suelo en su nueva ley estatal de 2007”, en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI (Libro homenaje al profesor Martin Bassols Coma)*, edit. Reus, Madrid 2008, pp.509-539.
- 117.** MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “El principio de subsidiaridad” en *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo* (Dir.: Santamaría Pastor, J. A.), LA LEY, Madrid, 2010, pp.1275-1310.
- 118.** MASPETIOL, R. y LAROQUE, L., *La tutelle Administrative*, París 1930.
- 119.** MEDIA ALCOZ, Luis, "La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana" en *Anuario del Gobierno Local*, IDP- Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 338-339.
- 120.** MEILAN GIL, José Luis, *Autonomía y Descentralización*, edit. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1992.
- 121.** MEILAN GIL, J. L., “Autonomía Local y Planeamiento Urbanístico”, *R.E.A.L.*, nº288, enero-abril, 2002, pp. 39 y ss.
- 122.** MELLERAY, G., “La Tutelle de l’Etat sur les comunes”, Ed. Sirey, París, 1981. Recogido por Parejo Alfonso en “La autonomía local en la Constitución” en *Tratado de Derecho Municipal* (Director: Santiago Muñoz Machado), I, Cívitas, 2º, Madrid, 2003, p. 126.

123. MENÉNDEZ GONZÁLEZ, Pablo, *Las Potestades Administrativas de Dirección y Coordinación Territorial*, Civitas, 1993.
124. MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la Ordenación del Territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *D.A.* N°230-231, pp.229 y ss.
125. MENÉNDEZ REXACH, A., “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, *R.D.A.*, N°240, octubre-diciembre, 1994, pp.230-244.
126. MIELÉ, G., *Principi di Diritto Amministrativo*, I, Padova, 1966.
127. MIR I BAGÓ, Josep, *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991.
128. MORELL OCAÑA, L., *La Administración Local*, Tecnos, Madrid 1984.
129. MORELL OCAÑA, L. *Curso de Derecho Administrativo*, I, Aranzadi, Pamplona 1996.
130. MORELL OCAÑA, L., *Derecho de la organización administrativa*, Universidad Complutense, Madrid 1988.
131. MORELL OCAÑA, L., “Una teoría de la Cooperación”, *R.D.A.* N°240, oct.-dic.1994, pp.250 y ss.
132. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Cívitas, Madrid 1982.
133. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, I, Thomson-Aranzadi-Civitas, Madrid 2004.
134. NAGORE, Héctor, “Algunas reflexiones sobre la subrogación de los órganos estatales”, *R.V.A.P.*, n° 6, 1983, pp. 121 y ss.

135. NIETO, Alejandro, *Corrupción en la España Democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.
136. OREJA, M., *El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad en la Constitución Europea*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994.
137. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "Autonomía Local y Subsidiaridad Europea", en *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons, Barcelona 1996, p.602.
138. ORTEGA ÁLVAREZ, L., "El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons, Barcelona 1997, p. 99.
139. ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen constitucional de las Comunidades Autónomas*, I.N.A.P., Madrid 1988.
140. ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento local español", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 1993, pp. 457-498.
141. ORTEGA ÁLVAREZ, L., "El modelo español de control sobre las autonomías territoriales", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 2, 2003, pp. 10-11.
142. PARADA VÁZQUEZ, R., *Apuntes de Derecho Administrativo* ,I, Facultad de Derecho, Cátedra del profesor García de Enterría, Madrid 1970-71, pp.18-19.
143. PARADA VÁZQUEZ, R., *Manual de Derecho Administrativo*, Parte General, I, 7º, Marcial Pons, Madrid 1995.

144. PARADA VÁZQUEZ, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, Madrid 1993.
145. PARADA VÁZQUEZ, R., *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Cuadernos Civitas, Madrid 2007.
146. PAREJO ALFONSO, Luciano, "La autonomía local en la constitución", en *Tratado de Derecho Administrativo Local*, I, Civitas, Madrid.1988, pp. 30-120.
147. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988.
148. PAREJO ALFONSO, L, *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, IEAL, Madrid 1981.
149. PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local en la Constitución" en *Tratado de Derecho Municipal*, I, (Dir. Santiago Muñoz Machado), II, Civitas, Madrid 2005, pp. 25-153.
150. PAREJO ALFONSO, L., "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública", *D.A.*, N° 218-219, abril-septiembre 1989, p.19.
151. PAREJO ALFONSO, L., *Estado Social y Administración Pública*, Cívitas, Madrid 1983.
152. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid 1988.
153. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, "Obstáculos para el respeto de la garantía constitucional de la autonomía local", en *Derechos y*

- garantías del ciudadano (Libro Homenaje a Pérez Moreno)*, Iustel, 2011, pp.1298-1313
- 154.** PIZZETTI, Franco, *Il sistema costituzionale della autonomia locale*, Giuffrè, Milán 1979.
- 155.** PONCE SOLÉ, Julio, *Discrecionalidad Urbanística y Autonomía Municipal*, Civitas, Madrid 1996.
- 156.** PORRAS RAMÍREZ, J.M., "El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75, 2005, pp. 216-217.
- 157.** POU, Virginia, "El impacto del Mercado inmobiliario en las finanzas públicas", en *Situación inmobiliaria*, enero, 2007.
- 158.** RAZQUIN LIZÁRRAGA, M.M., "El Régimen Especial de Navarra" en *Tratado de Derecho Municipal*, II, 2º, Civitas, Madrid 2003, p. 2753-2800.
- 159.** REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio de Andalucía*, Iustel, Madrid 2007.
- 160.** REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, Eloísa, "La administración local andaluza" en *Tratado de Derecho Municipal*, II, Civitas, 2º, Madrid 2003, pp. 2808-2809.
- 161.** RESTA, R., *Il silenzio nell'esercizio de la funzione amministrativa*, Roma 1972.
- 162.** REYDELLET, M., *Le nouveau controle des actes des collectivites locales on la supresión des tutelles*, Marsella 1985.
- 163.** RIVERO YSERN, Jose Luis, *Manual de Derecho Local*, 4ª, Civitas, Madrid 1999.

164. RIVERO YSERN, J. L., *Comentarios al artículo 60 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (Dir.: Manuel Rebollo Puig y coordinador: Manuel Izquierdo Carrasco), II, edit. Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 1479.
165. RIVERO YSERN, J.L., “El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales”, en *Estudios sobre la Constitución Española* (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría), Civitas, Madrid, 1991, pp. 3302-3338.
166. ROCA SASTRE, R. “La Subrogación Real”, en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, abril, 1949, p. 82.
167. RODRÍGUEZ-ARANA, J. “Sobre el principio de subsidiariedad”, en *Noticias de la Unión Europea 110*, 1994, pp. 11 y ss.
168. RUÍZ DE LOBERA, Cecilia, “Por qué los ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 232, 2007, pp. 151-159.
169. SALAS, J., “El tema de las competencias: Instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial” en *Descentralización administrativa y organización política*, (Dir. Martin-Retortillo Baquer, S.), II, Madrid, Alfaguara, 1973, p.509.
170. SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local*, Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1990.
171. SÁNCHEZ MORÓN, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en *Tratado de Derecho Municipal* (Dr. Muñoz Machado, Santiago), I, 2º, Civitas, Madrid, 2003, cap.III

- 172.** *SANTAMARÍA PASTOR*, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, ed. Centro de estudios Ramón Areces, Madrid 1988.
- 173.** *SANTI ROMANO*, *Fragmento de un Diccionario Jurídico*, trad. esp. De Palma, Buenos Aires 1964 (original italiano publicado en ristampa, Milán 1953).
- 174.** *SANTI ROMANO*, *Corso di Diritto Amministrativo*, I, Cedam, Padova, 1930.
- 175.** *SARMIENTO*, Daniel, "Autonomía Local y Principio de Proporcionalidad" en *Las Competencias Locales*, Dirs. Ramón Parada Vázquez y Carmen Fernández Rodríguez, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 103-106.
- 176.** *SANZ RUBIALES*, Iñigo, *El Contencioso Interadministrativo*, Marcial Pons, Madrid 1992.
- 177.** *SORIANO GARCÍA*, José Eugenio, Introducción a la obra *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Atelier, Barcelona 2003.
- 178.** *SOSA WAGNER*, F., "La autonomía local", en *Estudios sobre la Constitución Española. El libro homenaje al profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid 1991, p.3222.
- 179.** *SOSA WAGNER*, F., *Manual de Derecho Local*, 8º., Aranzadi, Pamplona, 2004.
- 180.** *TORNOS MAS*, Joaquín, "La actividad de control sobre los Entes Locales", en *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Publicas-Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, pp.110-112.

- 181.** *TORRES COBAS, F.*, "Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía", en *Anuario del Gobierno Local*, 2005, pp. 107-108 (citado por Carro Fernández-Valmayor en "Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal", 2º Congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo, Santander, 2007, pp. 25-27).
- 182.** *TRAYTER JIMÉNEZ, J.M.*, *El Control del Planeamiento Urbanístico*, Civitas, Madrid 1996.
- 183.** *TRIBUNAL DE CUENTAS*, *Moción sobre el control interno, llevanza de contabilidad, gestión de personal y contratación en las entidades locales*. Aprobada por el Pleno en su sesión del 20 de julio de 2006.
- 184.** *URQUIZA, José Manuel*, *Corrupción municipal*, ed. Almuzara, Córdoba, 2005.
- 185.** *VILLORÍA, Manuel*, "Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación y el control en el gobierno local en la Ley del Suelo", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 152-153, 2007.
- 186.** *VELASCO CABALLERO, F.*, "Autonomía local y subsidiaridad en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Public, Barcelona 2004, pp. 117 y ss.
- 187.** *VELASCO CABALLERO, F.*, "Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local", en *Anuario del Gobierno Local*, 2005.

188. VIGNES, C.H., "Le pouvoir de substitution", en *Revue du Droit Publique et de la science politique*, 1960, pp.60-79.
189. VILLALBA CASAS, Juan José, "La protección de la legalidad urbanística" en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, edit. La Ley-Actualidad, 2005, p. 1322.
190. VV.AA., SANCHEZ GOYANES, Enrique (dir.), AYALA GONZALEZ, Rafael y CABALLERO VERGANZONES, Rodrigo (coord.), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, La Ley-El Consultor. Madrid, 2006.
191. VV.AA., VILLAR ROJAS, Francisco (dir.), HERNANDEZ GONZALEZ, Francisco (coord.), *Derecho Urbanístico de Canarias*, ed. Instituto de Estudios Canarios y Cabildo Insular de Tenerife, 2003, pp. 172-177.
192. ZANOBINI, G., *Corso di Diritto Amministrativo*, Milán 1958 ,I (p. 228) y III (p. 199).
193. ZILEMENOS, C., *Substitution et Delegation en Droit Administratif Français*, L.G.D.J., París 1964.

JURISPRUDENCIA**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- STC. 2 de febrero de 1981(F.J.2°).
- STC.25/1981, 14 de julio
- STC.32/1981, de 28 de julio.
- STC. 6/1982, 22 de febrero.
- STC. 84/1982, 23 de diciembre.
- STC.32/1983, de 28 de abril.
- STC. 76/1983, 5 de agosto.
- STC 22/1984, 17 de febrero.
- STC. 27/1987, de 27 de febrero.
- STC.193/1987, de 9 de diciembre (F.J.N°4).
- STC.227/1988, de 29 de noviembre (F.J. 20.c)
- STC.213/1988, de 11 de noviembre.
- STC.259/1988, de 22 de diciembre.
- STC.170/1989, de 19 de octubre.
- STC.178/1989, de 2 de noviembre (FJ 3°).
- STC 214/89, de 21 de diciembre.

- STC.148/1991, del 4 de julio.
- STC.36/1994, de 10 de febrero.
- STC 109/1998, de 21 de mayo (FJ 3°).
- STC 11/1999, de 11 de febrero (FJ.4°).
- STC.59/2001, de 5 de julio (F.JS. 4°, 6° y 7°).
- STC. 51/2004, del 13 de abril (FJ.22°).
- STC 252/2005, de 11 de octubre del 2005.
- STC.240/2006, 20 de julio 2006 (FJ.8°).
- ATC 251/2009, de 13 de octubre (FJ 4°).

TRIBUNAL SUPREMO

- STS.28 de enero de 1986.
- STS. 29 de septiembre de 1986.
- STS. 27 de febrero de 1987 (FJ 9°).
- STS. 13 de noviembre de 1989.
- STS. 17 de julio de 1990.
- STS. 30 de junio de 1995 (RJ 1995, 5248).
- STS. 16 de julio de 1997 (FJ. 10°).
- STS. 1 noviembre de 1997 (RJ 1997, 8502).
- STS.28 de noviembre de 1997 (RJ 1997, 8677).

-STS. 3 de abril de 1998.

-STS. 2 de noviembre del 2005 (FJ.5°).

-STS.10 de diciembre del 2005 (FJS.3° y 4°).

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ATC	Auto del Tribunal Constitucional
CC.	Código Civil.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CE.	Constitución Española.
<i>D.A.</i>	<i>Documentación Administrativa</i>
E.A.A.	Estatuto de Autonomía de Andalucía
E.N.A.P.	Escuela Nacional de la Administración Pública
F.J.	Fundamento Jurídico
I.D.P.	Instituto de Derecho Público
I.E.A.L.	Instituto de estudios de la Administración Local
I.N.A.P.	Instituto Nacional de la Administración Pública
L.A.LA.	Ley de Autonomía Local de Andalucía.
L.B.R.L.	Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, 2 de Abril.
L.R.J-P.A.C.	Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
L.R.L.	Ley de Régimen Local de 1955
L.S.	Ley del Suelo de 1976
L.U.V.	Ley de Urbanismo Valenciana
<i>R.A.P.</i>	<i>Revista de Administración Pública</i>
<i>R.D.A.</i>	<i>Revista de Documentación Administrativa</i>
<i>R.E.A.F.</i>	<i>Revista d'Estudis Autonomics i Federals</i>
<i>R.E.A.L.A</i>	<i>Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica</i>
<i>R.E.D.C.</i>	<i>Revista de Estudios de Derecho Constitucional</i>

<i>R.E.V.L.</i>	<i>Revista de Estudios de la Vida Local</i>
R.O.G.T.U.	Reglamento de Ordenación General Territorial y Urbanismo (de la Comunidad Valenciana)
R.P.D.T.	Reglamento de Población y Demarcación Territorial
<i>R.V.A.P.</i>	<i>Revista Vasca de Administración Pública</i>
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
T.C.	Tribunal Constitucional
T.R.L.S.	Texto Refundido de la Ley del Suelo
T.S.	Tribunal Supremo
<i>U.R.</i>	<i>Ulpiani Regulae</i>

