**STC 46/1992, de 2 de abril de 1992**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1.173/87, 1.288/87, 624/88 y 1.515/88, elevadas por la Audiencia Territorial (Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo) de Madrid, en relación con el art. 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, por infracción del art. 140 de la Constitución.

Han comparecido en el proceso la Comunidad de Madrid, representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos don Luis Prendes Sanfelíu, y el Gobierno representado por el Letrado del Estado, así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid ha planteado varias cuestiones de inconstitucionalidad respecto del art. 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, por infracción del art. 140 Constitución:

a) La núm. 1.173/87 fué planteada mediante Auto de 27 julio 1987, recibido el siguiente 3 septiembre, y fue admitida a trámite por providencia de 9 septiembre 1987 de la Sección Cuarta. La cuestión dimana de un recurso contencioso administrativo sustanciado a tenor de lo previsto en el art. 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a instancia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en el que son partes también el Ayuntamiento de Colmenar de Oreja y don Felipe Martín Muñoz (a. 624-85), relativo a treinta y una licencias otorgadas en parcelas de una urbanización, alegadamente sin haberse aprobado el preceptivo Plan Parcial de Ordenación, a pesar de estar clasificadas como suelo de reserva urbana por las Normas subsidiarias en vigor.

b) La cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.288/87 fué planteada mediante Auto de 31 julio 1987, recibido el siguiente 8 octubre, y admitida a trámite por providencia de 26 octubre 1987 de la Sección Tercera. La cuestión dimana de un recurso contencioso administrativo sustanciado a tenor de lo previsto en el art. 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a instancia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en el que son partes también el Ayuntamiento de Torrelodones y la Sociedad Planificaciones y Promociones Inmobiliarias, S.A., (a. 607-85), relativo a una licencia para construir 78 viviendas y locales comerciales en el conjunto residencial "Los Herrenes" que ha dado lugar a unas obras alegadamente excesivas respecto al aprovechamiento, densidad y ocupación previstos por el Plan Especial de Reforma Interior que rige la zona.

c) La núm. 624/88 fué planteada mediante Auto de 29 febrero 1988, recibido el siguiente 7 abril, y admitida a trámite por providencia de 18 abril 1988 de la Sección Cuarta. La cuestión dimana de un recurso contencioso administrativo sustanciado a tenor de lo previsto en el art. 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a instancia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en el que son partes también el Ayuntamiento de San Fernando de Henares y la Sociedad Parque de Atracciones San Fernando de Henares, S.A., (a. 392-87), relativo a la licencia para instalación de un Parque de Atracciones Acuático sobre terrenos de propiedad municipal, conocidos como "prado del Vivero", a pesar de que alegadamente se había agotado el volumen de edificabilidad previsto por el planeamiento en vigor.

d) La núm. 1.515/88 fué planteada mediante Auto de 29 junio 1988, recibido el siguiente 13 septiembre, y admitida a trámite por providencia de 26 septiembre 1988 de la Sección Tercera. La cuestión dimana de un recurso contencioso administrativo sustanciado a tenor de lo previsto en el art. 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a instancia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en el que es parte también la Sociedad Valdetajo, S.A. (a. 918-85), en relación con la licencia otorgada a esta entidad por el Ayuntamiento de Colmenar de Oreja para llevar a cabo obras de infraestructura en la denominada "urbanización Balcón del Tajo", a pesar de que alegadamente los terrenos se encontraban clasificados como suelo rústico, no urbanizable, por las Normas Subsidiarias de Planeamiento vigentes.

2. En los Autos que acuerdan elevar la cuestión, la Audiencia expone que su objeto consiste en determinar si la facultad de suspender directamente los efectos de las licencias municipales de obras, ejercitada por la Comunidad de Madrid respecto de diversas licencias concedidas por distintos Ayuntamientos, en virtud del art. 26.3 de la Ley 4/1984 de dicha Comunidad, se adapta o no a los arts. 137 y 140 Constitución. La medida en que la decisión de los recursos contenciosos administrativos depende de la validez de tal norma comunitaria estriba en que si ésta fuera inconstitucional, la suspensión directa "adolece de quebrantamiento esencial de procedimiento y debe, por tanto, anularse"; mientras que, por el contrario, si se reputara constitucional quedaría expedita la vía para determinar si existe o no una infracción urbanística grave y manifiesta en el otorgamiento de las licencias impugnadas, una vez sentadas la certeza de las atribuciones comunitarias y la validez del procedimiento seguido para suspender aquéllas.

Los Autos de planteamiento reseñan las vicisitudes que han experimentado las facultades gubernativas de suspensión directa establecidas por el art. 186.2 de la Ley del Suelo de 1976, por efecto de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local (SSTC 4/1981 y 14/1981), así como la evolución legislativa derivada del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 enero, la Ley 40/1981, de 28 octubre, y finalmente la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 abril. Igualmente recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en una mayoría de Sentencias ha admitido la constitucionalidad de un control gubernativo de legalidad en materia de urbanismo, aunque no sin contradicciones (STS de 21 febrero y de 28 febrero 1986).

La Audiencia reconoce que la licencia no es solamente un acto de autorización individualizada, sino también un elemento de ejecución del planeamiento al que ha de ajustarse, por lo que parece natural que la Comunidad Autónoma a quien incumbe la aprobación definitiva del Plan controle que su ejecución puntual es la que corresponde legalmente. Pero cabe argüir que la licencia de obras es un acto típicamente municipal, y que la observación anterior no define el modo de articular el control de legalidad de dicho acto. El sistema establecido por la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, que encauza la revisión de su legalidad a través de la jurisdicción de los Tribunales, a la que se agrega la posibilidad de suspensión perentoria, es también un modo de control. A la vista del criterio proclamado en la STC 27/1987, sobre un problema similar, parece procedente elevar la cuestión de inconstitucionalidad, al no ser posible la acomodación por vía interpretativa prevista en el art. 5 LOPJ.

3. El Fiscal General del Estado compareció en el asunto núm. 1.173/87, mediante escrito registrado el 25 septiembre 1987. En él solicitó que se dictara Sentencia declarando la inconstitucionalidad del precepto autonómico cuestionado. En su informe recuerda los antecedentes legislativos del art. 26.3 de la Ley autonómica 4/1984, así como la jurisprudencia constitucional recaída sobre el art. 140 C.E. Tras un estudio detenido de la STC 27/1987, y subrayar que allí se aplicó el principio de autonomía local a un supuesto notablemente análogo al presente, afirma que su fundamento jurídico 9 bien puede entenderse que viene a dar solución al problema objeto de la presente cuestión. Concluyendo que el "bloque de constitucionalidad" (STC 10/1982, y art. 28.1 LOTC) determinan que, desde la entrada en vigor de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 deban ser exclusivamente los Tribunales quienes resuelvan acerca de la suspensión de aquellos actos de las entidades locales que puedan vulnerar la legalidad, incluso si son manifiestamente constitutivos de infracciones urbanísticas graves.

El Abogado del Estado compareció mediante escrito registrado el 29 septiembre 1987, y solicitó también que se declarara la inconstitucionalidad de la Ley objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. Formula una reflexión inicial, mostrándose totalmente de acuerdo con el razonamiento de la Sala proponente acerca de la medida en que la decisión del recurso contencioso depende de la validez de la norma cuestionada, pues de ello depende la validez del procedimiento seguido y, por ende, la posibilidad misma de entrar a considerar el fondo del asunto. De acuerdo con el planteamiento del Auto que elevó la cuestión, examina en primer lugar la compatibilidad entre la Ley cuestionada y el principio constitucional de autonomía municipal; dejando para un segundo lugar la compatibilidad entre aquélla y la Ley estatal de Régimen Local. Tras un estudio de las SSTC 4/1981 y 14/1981, concluye que es difícil llegar a una solución favorable a la inconstitucionalidad, desde los arts. 137 y 140 C.E., de las suspensiones de actos de licencias urbanísticas ordenadas por una Comunidad Autónoma, en cuanto que la Ley 4/1984 no estatuye un mero control genérico, y por otro se vislumbra sin esfuerzo la concurrencia de intereses extra-municipales. Sin embargo ahí no queda agotado el problema, porque el alcance de la autonomía local ha de ser concretado por la Ley, y en primer lugar por la legislación básica estatal (STC 4/1981, fundamento jurídico 3º, y 32/1981, fundamento jurídico 2º). Tras un análisis de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, el Letrado del Estado concluye que las Comunidades Autónomas no pueden acordar la suspensión en vía administrativa de los actos locales, debiéndose estar a los mecanismos contemplados en los arts. 65 y ss. L.B.R.L., y especialmente a su art. 66. Por lo que el art. 26.3 de la Ley cuestionada debe considerarse derogado por la Ley de Régimen Local de 1985, procediendo en consecuencia a declarar su inconstitucionalidad.

La Comunidad de Madrid, por su parte, se personó mediante escrito presentado en el Registro el 2 octubre 1987. Su Letrado solicitó que se dictara Sentencia declarando que el art. 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, es conforme con la Constitución española.

Tras analizar el caso concreto enjuiciado por el Tribunal contencioso administrativo, resalta que la suspensión de los efectos de las licencias cuyo contenido constituya una infracción urbanística grave tiene, como finalidad prevalente, la de evitar que a su amparo puedan continuar ejecutándose actos de construcción o uso del suelo que vulneran la legalidad urbanística. Es de todos sabido que cuando el adjudicatario de la licencia tiene conocimiento que la autoridad regional ha detectado la ilegalidad, acelera los trabajos para consolidar las obras, siendo a veces bastante el aparente corto plazo de diez días que establecía ya el art. 186.2 Ley del Suelo para dar lugar a situaciones irreversibles. Lo cual no queda garantizado por los órganos judiciales, debido a la sobrecarga de trabajo que pesa sobre ellos, y que ha vuelto ilusoria la nota de urgencia definida por el legislador en el art. 118 LJCA.

Tras negar que una eventual colisión entre la Ley autonómica y una Ley básica pueda dar lugar a una cuestión de inconstitucionalidad, recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo favorable a la pervivencia del art. 186 L.S., y la naturaleza y alcance de la autonomía local según las Sentencias constitucionales recaídas sobre los arts. 137 y 140 C.E. Resalta que en materia urbanística las competencias de los Municipios concurren con las de las Comunidades Autónomas, siendo a estas últimas a quienes corresponde garantizar en último término una adecuada fiscalización para evitar situaciones de indisciplina, que dan al traste con el derecho de los ciudadanos a una ciudad adecuada y ordenada, que comporta un elevado coste social, y que resulta especialmente grave en el caso de los pequeños Municipios. Concluye que el precepto cuestionado es plenamente constitucional, en cuanto establece un control meramente preventivo, subsidiario y especial, que no se opone sino que completa el régimen de impugnación establecido por la L.B.R.L., y que está incluso previsto en su art. 51.

4. Tras la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad 1.288/87, el 26 octubre 1987, el Abogado del Estado solicitó en su escrito de personación que se acumulara con la núm. 1.173/87, o alternativamente que se suspendiera su tramitación hasta que recayera Sentencia en la primera. La misma solicitud de acumulación fué presentada por el Fiscal General del Estado. Tras oír a las partes solicitantes y a la Comunidad de Madrid, que mostró su conformidad con la acumulación de ambas cuestiones, se dictó Auto de 14 enero 1988 disponiendo su acumulación por darse los presupuestos del art. 83 LOTC.

5. Tras ser admitida a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 624/88, mediante providencia de 18 abril 1988, y formular alegaciones el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado y la Comunidad de Madrid, se acordó, por providencia de 16 mayo, oír al Letrado de esta última acerca de la acumulación con las preexistentes cuestiones, solicitada por los restantes personados. Mediante Auto de 7 julio 1988 se acordó la acumulación dado que todas las cuestiones de inconstitucionalidad presentaban una identidad objetiva, lo que permitía la unidad de tramitación y decisión de los tres procesos constitucionales; opción que se estimó más oportuna que la suspensión propuesta por la Comunidad de Madrid, al no ocasionarse con la acumulación ninguna demora en la tramitación de las cuestiones 1.173 y 1.288/87, pendientes de señalamiento para deliberación de la Sentencia cuando por turno correspondiera.

6. Una vez admitida a trámite el 26 septiembre 1988 la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.515/88, y previas alegaciones de las partes acerca del fondo del asunto y de la acumulación con las restantes cuestiones de inconstitucionalidad sobre el mismo tema, el Pleno acordó la acumulación mediante Auto de 22 noviembre 1988.

7. Por providencia del 31 de marzo de 1992, se acordó fijar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de abril del mismo año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El precepto sometido a la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid es el art. 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de la Comunidad de Madrid, sobre Medidas de Disciplina Urbanística. Este precepto habilita al Consejero competente de la Comunidad Autónoma de Madrid para que, en defecto de actuación por parte del Alcalde del Ayuntamiento afectado, pueda acordar de oficio la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución, con la consiguiente paralización inmediata de los actos de edificación o uso del suelo, cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave. La cuestión se funda en la posible vulneración, por el artículo mencionado, de lo previsto en el art. 140 C.E., en relación con la autonomía de los entes locales.

Con carácter previo, es preciso examinar en qué medida la decisión de los procesos a quo depende de la validez de la norma en cuestión, pues el juicio de relevancia que el art. 35.2 LOTC configura como presupuesto del proceso es de orden público, y obliga a operar con rigor para impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza (STC 17/1981, fundamento jurídico 1º, y 166/1986, fundamento jurídico 5º). A este respecto es necesario estimar que se cumplen los requisitos exigidos por el art. 35.2 LOTC, pues la decisión de las Salas proponentes forzosamente dependerá de la resolución de la cuestión propuesta en cuanto a la constitucionalidad del art. 26.3 de la Ley Madrileña sobre Medidas de Disciplina Urbanística. En efecto, si se declara inconstitucional la norma, procedería, bien (en la perspectiva adelantada por los Autos de planteamiento), anular la suspensión acordada, por adolecer de vicio de quebrantamiento esencial de procedimiento, bien, en la línea señalada recientemente por el Tribunal Supremo (así, ATS de 24 de noviembre de 1989, Sala Tercera) convertir el traslado de la suspensión acordada por la Comunidad Autónoma en la iniciación de un proceso en los términos previstos por los arts. 65 y siguientes de la Ley de Bases del Régimen Local. En cualquier caso, e independientemente de la vía que adoptase el Tribunal proponente de la cuestión (vía sobre la que no corresponde a este Tribunal pronunciarse en este proceso) es evidente que la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto, tendrían efectos decisivos en el procedimiento en que la cuestión se ha planteado, y en la resolución a adoptar por el Tribunal a quo.

2. Se cuestiona la constitucionalidad del art. 26.3 de la Ley 4/1984 de la Comunidad de Madrid en cuanto vulneraría la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 C.E. Y es necesario recordar primeramente que, como este Tribunal ha manifestado (así, STC 170/1989, fundamento jurídico 9º), la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 C.E., goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional. Ha de partirse, pues, con el límite indicado, de una configuración legal de la autonomía local. Y en relación con la cuestión concreta ahora planteada, este Tribunal ya ha tenido oportunidad de establecer, en sus SSTC 213/1988 y 259/1988, unos criterios que permiten resolverla, a la vista de los mandatos de la ley de Bases de Régimen Local, que llevan a cabo esa configuración.

Se expone en la primera de las Sentencias citadas (cuya doctrina reitera la segunda) que, si bien este Tribunal ha considerado, en su STC 4/1981, fundamento jurídico 3º, y otras posteriores, que, 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 legítima opción política, pueda ampliar el ámbito de la autonomía local, y establecer con carácter general la desaparición de esos controles.

Pues bien, el legislador estatal, mediante la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local ha desarrollado, respecto de la Administración Local, el art. 149.1.18 de la Constitución, regulando las bases del régimen de dicha Administración. Y entre esas bases se encuentran las previsiones de los artículos 65 y 66 de la Ley, que regulan la impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, y establecen que 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 art. 67 de la Ley). Estas son las normas que deben servir como punto de referencia para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid, al ser las normas vigentes en el momento de plantearse la cuestión: y como ya hizo este Tribunal en las Sentencias citadas, respecto de normas de la Comunidad Autónoma de Cataluña que permitían la suspensión, por parte de las autoridades autonómicas, de acuerdos de las corporaciones locales referentes a aprobación de programas de urbanización y otras actuaciones urbanísticas, procede en el presente caso estimar igualmente que el artículo cuestionado de la Ley de la Comunidad de Madrid, se opone a lo dispuesto en los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local y vulnera, por tanto, la autonomía municipal establecida por la normativa básica del Estado. En efecto, el precepto cuestionado, contradiciendo lo previsto en esos artículos, permite una suspensión, por parte de las autoridades de la Comunidad Autónoma de Madrid, de acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los Municipios, como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (25.2 d) L.B.R.L.) y más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo, que, por otra parte, constituye una competencia característica de los Municipios como muestra tanto el citado art. 25.2 d) L.B.R.L.,, como los arts. 179 y 214 de la Ley del Suelo.

3. Defiende la representación de la Comunidad de Madrid su competencia argumentando que es indudable que el interés general exige que no se permita la urbanización y la edificación de terrenos legalmente declarados suelo rústico, que se impidan aquellos aprovechamientos que palmariamente desborden e ignoren las previsiones de los planes urbanísticos, y en general, que se eviten y se castiguen las infracciones manifiestas y graves de la ordenación urbanística, la cual procura encauzar por márgenes de racionalidad y de solidaridad colectiva la utilización de ese recurso natural y limitado que es el suelo, tal y como ordenan los arts. 47, 45 y 46 Constitución. Es preciso dar en este punto toda la razón al Letrado de la Comunidad de Madrid, que acierta igualmente cuando destaca el hecho, de común experiencia, de que quienes se ven amenazados en el disfrute de una licencia ilegal aceleran las obras y redoblan el ritmo de sus trabajos, intentando convertir las infracciones en hechos consumados. Sin embargo, lo que no se puede compartir en la misma forma es la valoración comparativa que efectúa entre la suspensión ordenada por la autoridad autonómica y por la autoridad judicial. Pues, como él mismo reconoce en sus alegaciones, la intervención de aquélla en virtud del art. 26 de la Ley de Madrid 4/1984 (o del precepto que está en su génesis, el art. 186 L.S.) se ve retardada por el preceptivo requerimiento previo al Ayuntamiento que otorgó la licencia, y por el lapso de espera para que éste adopte las pertinentes medidas de disciplina urbanística. Mientras que cuando la Comunidad Autónoma somete al control judicial directo la actuación municipal, en los términos que prevé el art. 66 L.B.R.L. --que, como da por supuesto la Sala proponente de la cuestión e indica el Abogado del Estado, ofrece el cauce procesal adecuado ante una infracción urbanística grave, con preferencia sobre el procedimiento más premioso que con carácter ordinario dispone el art. 65 L.B.R.L.--, puede conseguir una suspensión judicial perentoria de la licencia atacada, pues el Tribunal debe acordarla en el primer trámite subsiguiente a la impugnación, siempre --claro está-- que estime fundada la suspensión para preservar la integridad y la efectividad del interés comunitario afectado. Medida judicial que es adoptada de plano, sin perjuicio de su ulterior levantamiento total o parcial a instancia de la entidad local afectada, y cuyo cumplimiento por parte del titular de la licencia viene impuesto directamente por el art. 118 Constitución, y se encuentra garantizado por las correspondientes normas del Código Penal.

No nos corresponde, por tanto, y a la luz de lo indicado, pronunciarnos sobre si la suspensión administrativa que establece el precepto cuestionado proteje los intereses públicos a los que sirve la ordenación urbanística con un grado mayor de efectividad que el régimen establecido por la L.B.R.L.; por lo que, habiendo determinado el legislador estatal que resulta básico que el control de la legalidad de los actos municipales que causan estado, por suponer el ejercicio de competencias propias en régimen de exclusividad, esté confiado exclusivamente a los Tribunales de Justicia, incluyendo las medidas cautelares de suspensión, ninguna razón impide alcanzar la misma conclusión que declaramos en nuestras SSTC 213/1988 y 148/1991.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a dos de abril de mil novecientos noventa y dos.