

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**6356** *Pleno. Sentencia 11/1999, de 11 de febrero de 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 835/1991. Promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación con los arts. 5.3, 6, 7.4 y 14 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 835/91, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación con los arts. 5.3, 6, 7.4 y 14 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística. Han comparecido la Junta General del Principado de Asturias, el Gobierno del Principado de Asturias, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El 19 de abril de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, al que adjuntó testimonio de las actuaciones correspondientes a los recursos contencioso-administrativos núms. 1945/89 y 474/90 (acumulados) y Auto dictado el 5 de abril de 1991 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 5.3, 6, 7.4 y 14 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística, por posible infracción de los arts. 137 y 149.1.18 de la Constitución, en relación con los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. El origen del planteamiento de la cuestión se encuentra en la Resolución que el 31 de octubre de 1988 adoptó el Consejero de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda del Principado de Asturias, decretando, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 6, 7.4 y 14 de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril, sobre Disciplina Urbanística, la suspensión de unas obras y usos urbanísticos realizados al amparo de una licencia municipal otorgada por el Ayuntamiento de Cas-

tropol. Abierto el procedimiento enderezado a la protección de la legalidad urbanística, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias acordó el 17 de febrero de 1989 denegar la legalización de la actuación urbanística en cuestión. Una vez que fue agotada la vía administrativa, fueron interpuestos dos recursos contencioso-administrativos (los núms. 1945/89 y 474/90), que fueron tramitados de forma acumulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Concluido el procedimiento, la citada Sala, en providencia de 27 de febrero de 1991, acordó requerir a las partes y al Fiscal para que alegasen cuanto tuvieran a bien en relación con la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad frente a los arts. 6, 7.4 y 14 de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril, sobre Disciplina Urbanística, por su posible contradicción con los arts. 137 y 149.1.18 de la Constitución, en relación con los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. En la providencia se hacía expresa referencia a la STC 213/1988.

La allí recurrente presentó su escrito de alegaciones el 8 de marzo de 1991. En él sostenía que, a la vista de los arts. 137 y 149.1.18 de la Constitución, de los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985 y de la STC 213/1988, es evidente que la Ley de Bases de 1985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local, uno de cuyos elementos fundamentales es la exclusión de la potestad gubernativa de suspensión de los Acuerdos de las Corporaciones Locales. Los preceptos cuya constitucionalidad se pone en duda estarían en frontal oposición con aquel modelo. En consecuencia, la parte interesada que «se resuelva declarar inaplicables los artículos de la Ley 3/1987 del Principado (...), por ser inconstitucionales».

El Letrado del Servicio Jurídico de la Administración del Principado de Asturias formalizó sus alegaciones el 12 de marzo de 1991, en escrito en el que expuso que los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1984, de 8 de enero, declarados inconstitucionales en la STC 213/1988, «regulaban materias referidas a figuras de planeamiento municipal totalmente diferentes a las contempladas en los arts. 6, 7.4 y 14 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística de la Administración del Principado de Asturias, que se refieren, los dos primeros, a la protección y defensa de la legalidad urbanística cuando existe una total falta de reacción de la Administración municipal en los casos en que se realicen obras sin licencia, o la licencia esté incurrida en nulidad de pleno derecho, y el último a la restauración de la realidad física alterada o transformada, cuando la Alcaldía o el Ayuntamiento no abandonan su pasividad. Por lo tanto, las medidas reguladas en dichos artículos están previstas para casos excepcionales y (...) tienen en cualquier caso carácter subsidiario frente a la actuación municipal». «A mayor abundamiento —continuaba alegando—, (...) la competencia de la Administración del Principado de Asturias en materia urbanística tiene carácter exclusivo de acuerdo con lo establecido en el art. 10.1, apartado b), del

Estatuto de Autonomía (...), siendo claro que corresponden competencias tanto a la autoridad autonómica como a la local en materia de infracciones urbanísticas, competencias que le vienen a la Comunidad Autónoma de las antiguas competencias estatales en materia urbanística, reguladas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbanística». Concluía advirtiendo «sobre los gravísimos peligros que se pueden plantear en materia urbanística si la inactividad y pasividad de algunos municipios ante las infracciones urbanísticas (...) no puede ser sustituida por la actividad del órgano competente especializado de la Autonomía en dicha materia. En este aspecto, el art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo hace referencia a los casos previstos por las leyes de sustitución, al establecer las excepciones al carácter irrenunciable del ejercicio de la competencia por el órgano administrativo que la tenga atribuida». En consecuencia, solicitaba de la Sala que no plantease cuestión de inconstitucionalidad.

El Fiscal, por su parte, hizo lo propio el 4 de marzo, afirmando que, al hilo de las SSTC 213/1988 y 259/1988, cabía hacer diversas consideraciones. En primer lugar, que el art. 137 de la Constitución preconiza la autonomía de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas en la gestión de sus intereses propios. Además, que el art. 149.1.18, sin perjuicio de aquella autonomía, incluye entre las competencias exclusivas del Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en garantía de un tratamiento común de los administrados. En tercer lugar, que la Ley de Bases de Régimen Local tiende a garantizar, por un lado, ese tratamiento igualitario, y, por otro, la autonomía de las entidades locales frente a las Administraciones estatal y autonómica. Sobre la base de estas consideraciones, sostuvo que, examinados los arts. 6, 7.4 y 14 de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, se advierte que, ante determinadas situaciones de conflicto de intereses entre las entidades locales y la Comunidad Autónoma en materia urbanística, ésta se atribuye una posición prevalente en relación a la posibilidad de suspensión de los Acuerdos de los Municipios (sólo autorizada a las Delegaciones del Gobierno conforme al art. 67 de la Ley de Bases), así como a la asunción y ejercicio de sus competencias, lo que debe estimarse contrario a lo dispuesto en los arts. 65 y 66 de dicha Ley, dictados en desarrollo de los arts. 137 y 149.1.18 de la Constitución. Por ello, interesaba el planteamiento de la cuestión.

La Sala, en Auto de 5 de abril, decidió plantear cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 5.3, 6, 7.4 y 14 de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril, sobre Disciplina Urbanística, por infracción de los arts. 137 y 149.1.18 de la Constitución, en relación con los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

3. En opinión del Tribunal que promueve de la cuestión, de los preceptos constitucionales que se estiman infringidos y de su desarrollo en los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, se desprende que la Comunidad Autónoma no puede violar por exceso el contenido básico del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. «Tal parece que ocurre en el presente caso, en el que los arts. 6, 7.4 y 14 de la (...) Ley del Principado (...) hacen total abstracción de los (...) arts. 65 y 66 de la Ley Básica de Régimen Local, al prescindir del único procedimiento establecido en ellos para obtener la nulidad de la licencia contraria al ordenamiento jurídico» (fundamento jurídico 2.º). El caso es, para dicho Tribunal, similar al resuelto por la STC 213/1988.

Advierte a continuación que, «aunque expresamente se citaran los arts. 6, 7.4 y 14 en la providencia de esta Sala sometiendo a las partes la procedencia o no

de formular la presente cuestión de inconstitucionalidad, estimamos que la misma debería ampliarse también al art. 5.3 de la aludida Ley, ya que no es más que un complemento de los tres anteriores y sin los que carecería de contenido, caso de declararse su inconstitucionalidad» (fundamento jurídico 2.º).

Concluye su Auto rebatiendo los argumentos esgrimidos por el Principado de Asturias para oponerse al planteamiento de la cuestión; sostiene, así, que la fundamentación jurídica de la STC 213/1988 es plenamente aplicable al presente supuesto; que el hecho de que la Comunidad Autónoma tenga competencia exclusiva en materia de urbanismo no es óbice para que se viole la legislación básica en materia de Régimen Local; y, por último, que ni el grave riesgo a que alude el Principado es tan grande si se cumple lo previsto en el art. 3.3 de la propia Ley del Principado, ni el riesgo es motivo o argumento para impedir que se plantee la cuestión.

4. La Sección Primera de este Tribunal, en providencia de 6 de mayo de 1991, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Consejo de Gobierno y a la Junta General del Principado de Asturias, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Fiscal General del Estado y al Gobierno de la Nación, a éste por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo improrrogable de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias».

5. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones en escrito registrado el 24 de mayo. En él señala, en primer lugar, que el acto administrativo originario que se impugna en uno de los recursos del proceso *a quo* es la suspensión de «usos no autorizados» amparados en una licencia urbanística que la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda del Principado reputó nula de pleno derecho (Resolución de 31 de octubre de 1988), en tanto que el segundo de los recursos contencioso-administrativos se dirige contra un acto confirmatorio de esta Resolución suspensiva, dictado el 17 de febrero de 1989 por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias. Para el Abogado del Estado, planteados así los recursos acumulados y razonada la cuestión de inconstitucionalidad como lo ha sido, no puede reconocerse la relevancia de la mayor parte de los preceptos cuestionados.

Para justificar la anterior afirmación razona que en las SSTC 27/1987, 213/1988 y 259/1988 se plantea el problema de si la Administración autonómica tutelante puede dictar actos cuya finalidad sea privar temporalmente de eficacia a actos jurídicos de la Administración local tutelada, y para resolver esta cuestión acuden a los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, que no regulan «un control de los actos y Acuerdos locales por la Administración local y autonómica, sino (...) la legitimación precisa para la impugnación de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa» [STC 214/1989, fundamento jurídico 23.a)]. De aquí infieren las SSTC 27/1987, 213/1988 y 259/1989, que «las normas que excluyen el control administrativo de los actos y Acuerdos de las Corporaciones locales tienen la finalidad de asegurar en este aspecto la autonomía de tales Corporaciones» y tienen naturaleza de básicas por «asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas».

Los arts. 6, 7.4 y 14 de la Ley asturiana 3/1987 no se refieren, sin embargo, a hipótesis de suspensión de un acto o Acuerdo local por la Administración auto-

nómica, sino a la sustitución de la entidad local pasiva o inactiva por esa Administración. A esta materia no se refieren los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, sino el art. 60, si bien hay previsiones de sustitución o subrogación en recientes leyes sectoriales. Ante la jurisdicción contencioso-administrativa pueden impugnarse, con arreglo a los citados arts. 65 y 66, actos y Acuerdos de las Corporaciones locales con el fin de que sean anulados; pero cuando se trata de corregir una situación de inactividad material la impugnación es de muy problemática utilidad y adecuación. Por esta razón es plausible entender que la Ley de Bases pretende remediar la inactividad de las entidades locales más por la vía de su art. 60 que por la de los arts. 65 y 66.

De los preceptos cuestionados —prosigue el Abogado del Estado—, el art. 5.3 se refiere a «actuaciones urbanísticas promovidas directamente por la Administración municipal». El art. 6, que enlaza con el art. 5.1 (no cuestionado), contempla los actos de edificación y uso del suelo sin licencia o «al amparo de una licencia incurso en nulidad de pleno derecho». El art. 7.4, en conexión con el art. 7.1 (tampoco cuestionado), hace referencia a actos que no se sujetan a las condiciones de la licencia u orden de ejecución. Por último, el art. 14 tiene por objeto la falta de ejercicio o ejercicio incompleto de las potestades locales de legalización, demolición y sanción de infracciones. En los procesos *a quo* se recurrió un acto autonómico de sustitución (suspendiendo los usos no autorizados y requiriendo que se solicitara su legalización) que se basaba en la nulidad de pleno derecho de una licencia municipal. El segundo de los actos recurridos reitera esa calificación de la licencia: nula de pleno derecho. Son irrelevantes, por tanto, los preceptos cuestionados relativos a supuestos de hecho distintos: el art. 5.3, porque se refiere a actuaciones promovidas directamente por la Administración municipal, mientras que en el caso se trata de una actividad promovida por un particular; el art. 7.4, porque en el proceso no se ventila la infracción de las condiciones de una licencia u orden de ejecución, sino si la licencia era o no nula de pleno derecho; el art. 14, porque tampoco se discute el no ejercicio o el ejercicio incompleto de las potestades locales de legalización, demolición o sanción. Incluso el art. 6 sólo podría entenderse cuestionado en cuanto enlazado con una parte del art. 5.1, pues este último se refiere tanto a las licencias nulas de pleno derecho como a los actos sin licencia.

Así las cosas, la cuestión se reduce, para el Abogado del Estado, a la posible inconstitucionalidad del art. 6 en cuanto permite que el Consejero autonómico paralice obras o usos amparados en una licencia municipal nula de pleno derecho. Sólo en este caso parece aceptable el juicio de relevancia del órgano judicial. Aunque en apariencia no se suspende un acto o Acuerdo local, sino que se sustituye a un órgano municipal inactivo, hay, no obstante, un elemento igual o por lo menos análogo a los estrictos supuestos de suspensión de actos y Acuerdos locales por la Administración tutelante. Al producirse la sustitución o subrogación sobre la base de una previa calificación de un acto administrativo local (licencia) como nulo de pleno derecho, se impone la apreciación del órgano autonómico acerca de la validez del acto municipal, de cuya eficacia propia hace caso omiso la Administración de tutela. Esta actúa como si la licencia que se supone nula hubiera quedado privada de eficacia por el transcurso de un mes desde la advertencia, conforme dispone el art. 6 de la Ley asturiana. Desde este punto de vista, sí sería lícito tomar como canon de constitucionalidad las normas básicas de los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, pues puede sostenerse que la Administración autonómica sólo podría sustituir legítimamente a la Corporación local cuando la nulidad de pleno derecho hubiera sido judicialmente declarada. Por esta

razón, concluye el Abogado del Estado, las presentes alegaciones se ciñen a un punto: si el art. 6 de la Ley asturiana 3/1987 es o no inconstitucional en cuanto sus previsiones se aplican a los casos de licencia municipal que la Administración autonómica tutelante reputa nula de pleno derecho. Los demás preceptos cuestionados no satisfacen, en su opinión, las exigencias del juicio de relevancia.

Falta, además, otra condición procesal en relación con el art. 5.3 de la Ley asturiana, que no ha sido mencionado en la providencia dictada *ex art.* 35.2 LOTC. Esta omisión ha sido trascendente, pues las alegaciones de las partes y del Fiscal no se ocuparon en absoluto de aquel precepto. Procede, así, aplicar la doctrina de las SSTC 21/1985 y 153/1986. La conexión —muy discutible— que la Sala aprecia entre el art. 5.3 y los preceptos cuestionados podría ser apreciada por este Tribunal *ex art.* 39.1 LOTC, pero no justifica que *ab initio* se extienda la cuestión a una norma cuya posible inconstitucionalidad no se sometió a las partes y al Ministerio Público.

Reducida, pues, la cuestión a los términos que acaban de señalarse, alega el Abogado del Estado que ha de darse la razón a la Sala. La doctrina de las SSTC 27/1987, 213/1988 y 259/1988 hace plausible sostener que el legislador autonómico ha vulnerado los arts. 137, 140 y 149.1.18 de la Constitución, en relación con el art. 65 Ley de Bases de Régimen Local, cuando habilita a la Administración autonómica para sustituir a la Administración municipal por suponer nulo de pleno derecho un acto administrativo dictado por ésta. La previa calificación jurídica —nulidad de pleno derecho— realizada por la Administración autonómica se aproxima en sus efectos a la suspensión de la eficacia de los actos y Acuerdos municipales. Mediante esa calificación, la licencia deja de desplegar su eficacia legitimadora de la actividad privada de edificación o uso del suelo, además de convertirse en razón jurídica para una grave injerencia en la autonomía municipal mediante la sustitución o subrogación. La nulidad de pleno derecho es la sanción más grave para una infracción del ordenamiento y, de acuerdo con el citado art. 65, sólo la jurisdicción contencioso-administrativa puede declararla; y ello con independencia de que nos encontremos ante un pronunciamiento en vía principal o si la nulidad se aprecia con carácter previo para fundamentar una actuación autonómica sustitutiva. Nada se opone, por lo demás, a que, cuando la Administración autonómica impugne en vía contencioso-administrativa una licencia urbanística que reputa nula de pleno derecho, solicite del órgano jurisdiccional la suspensión cautelar de la licencia, que, de ser concedida, entrañaría la paralización de las obras y usos urbanísticos que se estuvieran realizando a su amparo.

Esta inconstitucionalidad no debe dar lugar, sin embargo, a la invalidación del art. 6 de la Ley asturiana 3/1987, pues este precepto es aplicable también a los actos de edificación y uso del suelo sin licencia; por tanto, la Sentencia de este Tribunal debería limitarse a declarar que el citado art. 6 es inconstitucional en cuanto se aplique a actos de edificación y uso del suelo realizados «al amparo de una licencia incurso en nulidad de pleno derecho», a menos que esa nulidad haya sido declarada por Sentencia o resolución competente (por ejemplo, revisión de oficio).

Por lo expuesto, el Abogado del Estado interesa que sea dictada Sentencia en la que se declare mal planteada la cuestión respecto a los arts. 5.3, 7.4 y 14 de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril, de Disciplina Urbanística, y se estime en relación con el art. 6 de la misma Ley, declarándose inconstitucional este precepto en cuanto se aplique a los actos de edi-

ficación y uso del suelo realizados al amparo de una licencia incurra en nulidad de pleno derecho, a menos que esa nulidad haya sido declarada por Sentencia o resolución competente.

6. El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias presentó el 1 de junio su escrito de alegaciones, que inicia refiriéndose al contenido de la STC 213/1988, destacando que el argumento principal utilizado por el Pleno de este Tribunal para declarar inconstitucional las normas entonces recurridas fue el de que los arts. 65 y 66 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local regulan la impugnación de actos y Acuerdos de las Corporaciones locales por las Administraciones regionales y estatal, estableciendo que la suspensión de efectos es sólo potestad de los Tribunales, que no puede ser atribuida a las Administraciones de tutela, salvo en el supuesto excepcional del art. 67. Por su parte, la Ley asturiana 3/1987 sigue en su art. 3 el esquema de los citados arts. 65 y 66, sin que los preceptos cuestionados permitan a la autoridad urbanística de la Comunidad Autónoma la suspensión de actos municipales; su alcance es muy distinto y se apoyan, además, en el art. 60 de la propia Ley de Bases.

Los hechos que dieron lugar al proceso *a quo* —continúa el Consejo de Gobierno— consistieron en que unas determinadas promotoras pretendían instalar un disco-bar en un suelo clasificado como no urbanizable y con cierto grado de protección. La actuación, tanto en lo relativo a la construcción como en cuanto afecta a la apertura, se hallaba sujeta a la previa aprobación de la autoridad regional en materia urbanística, según dispone el art. 85.2 de la Ley del Suelo, y el art. 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, así como las Normas Urbanísticas Regionales para el Medio Rural de Asturias, de aplicación directa en el Municipio por carecer de planeamiento específico aprobado para el suelo no urbanizable en sus Normas Subsidiarias Municipales. No obtuvieron la autorización de la Administración regional, pero sí la licencia municipal para la construcción de una «nave». Al haberse otorgado la licencia con omisión del trámite de aprobación por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, y dado que la actuación se estaba ejecutando, fue preciso reaccionar en los términos establecidos en la Ley asturiana 3/1987, mediante la aplicación, entre otros, de los preceptos que ahora se cuestionan.

El precepto clave en el presente caso es, para el Consejo de Gobierno, el art. 2.5 de la Ley 3/1987, sobre cuya constitucionalidad no parece haber duda alguna y en el que se declaran nulas de pleno derecho las licencias municipales concedidas con inobservancia de los trámites de información pública y aprobación por la ya aludida Comisión, indicando expresamente su falta absoluta de eficacia y la obligación de las Administraciones urbanísticas de reaccionar contra las actuaciones que pudieran emprenderse a su amparo mediante la aplicación de las medidas de protección y defensa de la legalidad urbanística previstas en el Título II de la Ley.

Para el Consejo de Gobierno del Principado, quien desprovee de eficacia al acto municipal y obliga a desconocer su contenido no es, por tanto, un Acuerdo singular de la autoridad regional, sino una disposición general de la Ley autonómica, la cual está facultada tanto para regular la materia urbanística en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma [art. 10.1.b) del Estatuto de Autonomía], como para concretar cuáles serán las competencias urbanísticas propias de los Municipios y en qué términos deberán éstos ejercerlas (arts. 7 y 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local). Partimos, pues, de un precepto hasta ahora no discutido y que obliga a la autoridad regional a responder con una serie de medidas contra los actos de edificación y uso del suelo que se apoyen en una licencia nula de pleno derecho.

A partir de aquí juegan los preceptos cuestionados en este procedimiento.

Al respecto se alega que no cabe desconocer que la autoridad obligada a reaccionar en primer término contra las licencias nulas de pleno derecho es el Alcalde [art. 5.1 de la Ley asturiana 3/1987 y art. 25.2 d) de la Ley de Bases de Régimen Local], sin que las competencias concurrentes de la Administración regional sean de ejercicio alternativo o simultáneo, sino sucesivo. Esta es la idea afirmada en el art. 6 de la Ley 3/1987, que sólo contempla la intervención de la Consejería de Ordenación del Territorio cuando se ha acreditado suficientemente que la Alcaldía no está dispuesta a cumplir con las obligaciones que la Ley le impone; sólo entonces se suple la pasividad municipal por vía sustitutoria, lo cual se justifica plenamente en el art. 60 de la Ley 7/1985.

Concluye el Consejo de Gobierno que hay en lo anterior suficiente respaldo constitucional para el art. 6, y también para los arts. 7.4 y 14, cuyos contenidos y fundamento son similares y con los cuales no se suspende la eficacia de ningún Acuerdo municipal, sino que únicamente se sustituye al poder local cuando éste incumple sus obligaciones legales. Por su parte, el art. 5.3 no tiene relación alguna con el proceso *a quo* y no fue tenido en cuenta por la Sala en su providencia de 27 de febrero de 1991, por lo que no fue sometido a la consideración de las partes. En consecuencia, interesa del Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión.

7. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado fue registrado en este Tribunal el 4 de junio. En él, tras referirse los antecedentes del procedimiento, se alega que la presente cuestión es sustancialmente análoga a la planteada contra el art. 26.3 de la Ley 4/1984, de Disciplina Urbanística, de la Comunidad de Madrid, tramitada bajo el núm. 1.137/87, por lo que entiende que procedía la acumulación de ambos procesos y da por reproducidas las alegaciones formuladas en esa cuestión, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos dubitados.

A mayor abundamiento —continúa el Fiscal General del Estado—, este Tribunal ha dictado la STC 213/1988, en la que se declara la inconstitucionalidad de la facultad de suspender los Acuerdos de las Corporaciones locales por parte de las Administraciones estatal y autonómica. Por ello interesa del Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos legales cuestionados.

8. El Presidente de la Junta General del Principado de Asturias remitió sus alegaciones por correo certificado el 31 de mayo, siendo registradas en este Tribunal el 4 de junio siguiente. El escrito de alegaciones se centra, en primer lugar, en el examen de los requisitos formales de procedibilidad de la cuestión, destacándose, a este respecto, que el art. 5.3 de la Ley asturiana no estaba incluido en la providencia dictada por el órgano judicial ex art. 35.2 LOTC, sin duda porque la Sala no lo consideró entonces aplicable al supuesto debatido. El citado precepto regula aquellos casos en los que en el Ayuntamiento concurre la doble condición de promotor y autoridad urbanística y en los que la actuación a emprender no está sometida al doble control al cual normalmente se sujetan los actos de edificación y uso del suelo (el municipal y, subsidiariamente, el regional), sino al autocontrol municipal, que convierte al ente local en juez y parte, y al de la Comunidad Autónoma, que ha de adquirir por ello una especial dimensión, por cuanto las actuaciones promovidas por los Ayuntamientos, dada su relevancia, pueden llegar a tener una enorme repercusión en intereses regionales de ordenación territorial. Sin embargo, en el supuesto del que deriva la presente

cuestión no estamos en presencia de un expediente en el que el Ayuntamiento tenga la condición de promotor, sino sólo la de autoridad urbanística. Por tanto, traer a colación el art. 5.3 no tiene justificación alguna. La cuestión litigiosa dimana de otro precepto de la Ley que no se cita en el Auto de planteamiento: el art. 2.5, en el que se declaran nulas de pleno derecho las licencias municipales concedidas con inobservancia de los trámites de información pública y aprobación por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias. El art. 5.3 debe excluirse, por tanto, de este procedimiento, pues no es norma aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo.

En relación con el juicio de relevancia, alega la Junta General del Principado que se ha cometido una trascendente infracción procesal al no someter al trámite de alegaciones la posible inconstitucionalidad del art. 5.3, lo que abunda en la necesidad de excluirlo de cualquier pronunciamiento sobre el fondo.

Por lo que al examen de la cuestión desde el punto de sustantivo se refiere, alega la Junta General que la STC 213/1988 resuelve un supuesto absolutamente distinto del que constituye la *litis* substanciada ante la Sala, pues no se trata ahora de suspender actos municipales en materia urbanística. Por lo demás, la doctrina sentada en aquella Sentencia se ha recogido expresamente en el art. 3 de la Ley asturiana 3/1987, no pudiendo hablarse de desconocimiento o limitación de la autonomía municipal, pues la Ley asume el mismo procedimiento de impugnación de los actos locales establecido en los arts. 65 y 66 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

Continúa el escrito de alegaciones afirmando que en el enjuiciamiento de todas las cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio debe tenerse en cuenta que el urbanismo es un fenómeno que trasciende los intereses singulares de las distintas esferas en que se estructura la Administración Pública; es un fenómeno de orden público. Por ello no es de extrañar que sea precisamente en la sede del Derecho urbanístico donde se reconozca el ejercicio de la acción pública, como auténtica excepción a las reglas que presiden las leyes rituarías en cualquier esfera del ordenamiento. En todo caso, el problema que subyace en la cuestión planteada tiene unos antecedentes y, en consecuencia, debe tener una evolución muy distinta de la que se desprende del contenido del Auto de promoción. Ninguno de los preceptos en él citados son relevantes con carácter principal en el asunto debatido, sino que son meros accesorios del punto neurálgico de la cuestión, que viene dado por el art. 2.5 de la Ley del Principado, con arreglo al cual es nula de pleno derecho la licencia concedida por el Ayuntamiento en el caso debatido en el proceso *a quo*. Consecuencia tan grave no deriva de un juicio de juridicidad del titular de las competencias urbanísticas del Principado de Asturias, sino directamente de lo establecido en la Ley del Principado, por cuanto no sólo son nulidades de pleno derecho las recogidas expresamente en el art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sino todas aquellas a las que la ley conceda esa calificación y, consecuentemente, las contempladas en la Ley del Principado. El art. 2.5, que no ha sido cuestionado, es el que obliga a la autoridad regional a poner en marcha, para la defensa de la legalidad, las medidas de protección previstas en el Título II de la Ley, que excluyen la aplicación del art. 5.3. A partir de ese momento, es decir, a partir de la inobservancia del trámite de aprobación por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, es cuando se ponen en marcha los mecanismos previstos en los arts. 6, 7.4 y 14, sobre los que la Sala alberga dudas de constitucionalidad que la Junta General pretende disipar en lo que sigue.

De acuerdo con el art. 5.1 de la Ley, quien primero tiene que reaccionar contra actos de edificación y uso del suelo realizados sin licencia o al amparo de licencia nula de pleno derecho es el Alcalde; por su parte, la competencia del Principado sólo se pone en marcha cuando la autoridad no actúa conforme a las exigencias del ordenamiento. Así resulta del art. 6, que sólo contempla la intervención autonómica cuando se ha evidenciado que la autoridad municipal no está dispuesta a cumplir con sus obligaciones. Tal previsión no sólo no es contraria a los arts. 137 y 149.1.18 de la Constitución y a los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, sino que está en completa sintonía con el art. 60 de esta última Ley. Artículo que, para la Junta General, constituye suficiente respaldo constitucional de todos los preceptos a los que debería ceñirse la cuestión, esto es, los arts. 6, 7.4 y 14, así como de los arts. 2.5 y 5.1. En consecuencia, concluye interesando de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare no haber lugar a pronunciamiento alguno en relación con el art. 5.3 y se declare la constitucionalidad de los restantes preceptos cuestionados.

9. Mediante providencia de 15 de abril de 1997, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó recabar de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias el envío urgente de testimonio de las resoluciones que fueron objeto de ambos procesos acumulados. El testimonio interesado fue registrado en el Tribunal el 30 de mayo de 1997.

10. Por providencia de 9 de febrero de 1999 se señaló el siguiente día 11 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Comenzando, como se debe, por el principio, preciso resulta determinar cuál haya de ser el objeto de este proceso, configurado en su planteamiento por tres artículos de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, cuyo número y contenido se dirán en su momento y que en el criterio de quien plantea la cuestión vulnera la garantía de la autonomía municipal, proclamada por la Constitución en su art. 137, y tal y como resulta de la Ley de Bases de Régimen Local dictada en ejercicio de la competencia normativa básica derivada del art. 149.1.18 C.E. La contradicción se plantea por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Asturias, siendo insoslayable analizar previamente las objeciones suscitadas acerca de la viabilidad procesal de la cuestión, en cuanto proyectadas sobre su objeto, antes de pasar al enjuiciamiento de su relevancia o pertinencia, cuya función consiste en prevenir que este instrumento de control concreto no resulte desvirtuado en lo que a su sentido se refiere.

La primera de tales objeciones pretende excluir del ámbito objetivo de este proceso uno de los tres artículos puestos en tela de juicio por la Sala, el 5.3 de la Ley más arriba enunciada, cuya eventual inconstitucionalidad, siquiera lo sea por conexión con los otros dos, no fue sometida a la consideración de las partes en el trámite de audiencia para alegaciones previsto con carácter preceptivo (art. 35.2 LOTC) y, en cuya virtud, la providencia abriendo esa fase de alegaciones ha de concretar «los preceptos legales cuestionados y las normas constitucionales» (STC 166/1986), cuya colisión dé pie al planteamiento de la cuestión. Es cierto que en el proceso contencioso-administrativo correspondiente, la Sala no incluyó en su propuesta, para debate contradictorio, al sobredicho artículo, aunque tal circunstancia no sería por sí misma suficiente para excluirlo de nuestro enjuiciamiento, pues lo importante al efecto no es el cumplimiento formal del presupuesto procesal, sino que, de

alguna manera, las partes hayan tenido la ocasión de pronunciarse o de opinar acerca de todos y cada uno de los preceptos legales de cuya constitucionalidad duda el juzgador. Es evidente que tal oportunidad se brinda no sólo cuando se somete a su consideración expresa y explícitamente un precepto perfectamente identificado, sino también cuando la exposición pone de manifiesto implícita pero clara e inequívocamente la implicación de otros preceptos que, sin ser nominados, resultan fácilmente identificables por su íntima o directa relación o conexión con los citados *nominatim* y, en consecuencia, quedan también en entredicho.

No es tal el caso del art. 5.3, omitido en la providencia, texto que conviene traer aquí y en cuya virtud «las actuaciones urbanísticas promovidas directamente por la Administración Municipal podrán ser paralizadas por el Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente». La situación que se enjuicia en el proceso *a quo* no versa, sin embargo, sobre una actuación urbanística promovida directamente por el Ayuntamiento, sino sobre una actividad privada autorizada por él mediante licencia que la Administración autonómica ha estimado nula de pleno derecho. No se trata, por tanto, de una norma aplicable al caso y, por ello, las partes y el Fiscal no podían prever, racionalmente, que tan concreto precepto fuera puesto en tela de juicio por la Sala, a cuyo parecer, efectivamente, la autonomía local impone a la Administración autonómica unos límites en su potestad de fiscalización rebasados por los artículos que cuestiona. En ese concreto punto cifra sus dudas de constitucionalidad, que extiende a un precepto, el art. 5.3, cuyo contenido parece responder al mismo espíritu inspirador de las restantes normas en tela de juicio. En este momento resulta suficiente tal consideración formal para excluirlo del ámbito objetivo de este proceso, si bien lo expuesto más arriba, ponga de manifiesto también su irrelevancia para el caso. El contenido del art. 5.3 no guarda relación alguna con la controversia contencioso-administrativa, según quedó expuesto, que versa sobre la sustitución de la Administración autonómica propiciada por la nulidad de pleno Derecho que se imputa a una licencia municipal para una actividad urbanística privada, mientras que aquel precepto contempla tan sólo actuaciones urbanísticas gestionadas por el propio Municipio o Ayuntamiento. No pasa, pues, el listón del juicio de relevancia. Lo mismo ocurre con otros dos artículos, el 7.4, que se refiere a la infracción de las condiciones de una licencia o de una orden de ejecución, y el 14, donde se regula la asunción de atribuciones de órganos municipales por otros de la Comunidad Autónoma cuando aquellos no ejerzan sus competencias en materia de legalización, demolición y sanción. En suma, el objeto procesal queda constreñido al art. 6 de la Ley asturiana.

2. Por lo que hace ya al canon de constitucionalidad, el Tribunal Superior de Justicia lo sitúa en los arts. 137 y 149.1.18 de la Constitución Española, puestos en relación directa con los arts. 65 y 66 de la Ley Básica de Régimen Local y ello podría suscitar la duda sobre si lo que se le achaca al precepto cuestionado es la vulneración de la autonomía local, la transgresión de la competencia normativa básica del Estado o ambas cosas conjuntamente.

Expresadas de este modo indiferenciado las normas de contraste, conviene, ante todo, poner de manifiesto que los imperativos constitucionales derivados del art. 137 C.E., por un lado, y del art. 149.1.18 C.E., por otro, no son coextensos. Para empezar, los destinatarios del artículo primero son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores, en tanto el destinatario del segundo es cada legislador autonómico, en cuanto vinculado por la competencia normativa básica del legislador estatal acogida a dicho precepto. Pero, sobre todo, los límites que para el legislador autonómico se deriven eventualmente del art. 149.1.18 C.E. pueden tanto venir

impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo. Recientemente, en la STC 109/1998 (fundamento jurídico 1.º) y con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad, este Tribunal se vio también en la necesidad de deslindar las respectivas esferas de la garantía de la autonomía local (art. 137 C.E.) y de la competencia normativa estatal sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 C.E.) como cánones no coextensos. Decíamos allí que «los vicios de esta índole que los Autos de planteamiento imputan a las disposiciones transcritas pueden sistematizarse *grosso modo* en dos grupos, los cuales, pese a su aparentemente íntima interrelación deben ser adecuadamente individualizados», precediéndose seguidamente a abordar por separado los condicionamientos derivados de cada uno de los mencionados preceptos constitucionales.

Este Tribunal ya tuvo ocasión de precisar la posición respectiva de los preceptos constitucionales y legales que se vienen citando cuando se proponen conjuntamente como canon de constitucionalidad. En la STC 213/1988, fundamento jurídico 2.º, declaramos, en términos merecedores de ser reproducidos en su integridad, que «los arts. 65 y 66 de la Ley regulan la impugnación de actos y Acuerdos y 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 sólo es potestad de los Tribunales. Queda así suprimida toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al Delegado de Gobierno en el art. 67). No basta, sin embargo, con que el legislador haya calificado de básica una norma para que deba ser reputada como tal, sino que es preciso que tenga materialmente ese carácter. En el caso ahora examinado resulta que las normas que excluyen del control administrativo los actos y Acuerdos de las Corporaciones locales tienen la finalidad de asegurar en ese aspecto la autonomía de tales Corporaciones, que está garantizada por el art. 137 de la Constitución. Es cierto ... que este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales (STC 4/1981 y otras posteriores). Pero hay que tener en cuenta que con estas declaraciones el Tribunal Constitucional no pretendía ni podía pretender la determinación concreta del contenido de la autonomía local, sino fijar los límites mínimos en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar al legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles, como hace la Ley de 1985. Ahora bien, ejercitada por el legislador estatal la opción política a favor de una regulación claramente favorable a la autonomía en materia de suspensión de Acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica, también en sentido material por cuanto tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la comunidad autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del art. 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos». (En el mismo sentido, STC 27/1987, fundamento jurídico 9.º). Debemos, pues, a partir de lo antedicho, concluir que los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases Régimen Local pueden ser invocados legítimamente no sólo como ejercicio de la competencia normativa básica estatal derivada de los arts. 149.1.6 y 18 C.E. (STC 214/1989, fundamento jurídico 23), sino también como expresión de una legítima opción legislativa estatal ampliadora del ámbito de la autonomía local (STC 213/1988).

3. Así las cosas, y despejado el camino de obstáculos, queda en pie como objeto único de esta cuestión el art. 6 de la Ley asturiana 3/1987, cuya pertinencia nadie ha puesto en duda por ser notoriamente aplicable y ser, por ello, su validez premisa lógica del fallo. Para hacer más fácil el discurso que ha de seguir, conviene transcribir la parte del art. 5 de la misma Ley que el siguiente tiene como antecedente inmediato y presupuesto, en cuya virtud «cuando los actos de edificación y uso del suelo a los que se refiere el art. 1.2 de esta Ley se realicen sin licencia o al amparo de una licencia incurra en nulidad de pleno derecho, el Alcalde dispondrá la paralización de dichas actuaciones». A su vez, el precepto siguiente añade:

«Cuando el Alcalde no adopte y ejecute el Acuerdo de suspensión, el Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente deberá advertirle en tal sentido y, si no se produce la paralización de las obras en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha en que se hubiere formulado dicha advertencia, por el mero transcurso de dicho plazo quedarán sin efecto las competencias de la Alcaldía sobre tal actuación y pasarán a ser ejercitadas por el Consejero, que decretará y ejecutará la paralización o, en su caso, dictará las medidas a aplicar en orden a la ejecución del Acuerdo adoptado por la Alcaldía.»

Frente a los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, invocados en el Auto de planteamiento de la cuestión, tanto la Junta General como el Gobierno del Principado de Asturias respaldan la constitucionalidad del precepto objeto de control en el art. 60 de la misma Ley, cuyo tenor conviene transcribir:

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

4. Lo primero que conviene al caso es analizar con cierto detenimiento esta norma donde leída a la inversa de su redacción, de abajo a arriba, se permite que el Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente, pueda «adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de cualquier obligación impuesta directamente» a una entidad local, cuando ésta la incumpliera, siempre que «tal incumplimiento afectare al ejercicio de competencias» de aquel o de aquella y su «cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada», cumplimiento que se hará «a costa y en sustitución» del sujeto titular de la potestad. La simple lectura, a doble columna, de tal norma básica y del precepto impugnado pone de manifiesto, por de pronto, que ambos textos no son idénticos y difieren en aspectos muy importantes de su contenido, introduciendo el primero un elemento de valoración jurídica cuando en el otro no hay más que datos susceptibles de mera comprobación. Su texto parece haber sido acogido en el art. 6 de la Ley asturiana (en la opinión del Gobierno y de la Junta General del Principado), por lo que, en definitiva, la norma básica ofrecería cobertura suficiente a aquel para avalar su constitucionalidad, ajustado así al modelo de autonomía local más arriba diseñado.

Ahora bien, esa cobertura es, sin embargo, sólo aparente, como ya se anticipó. El citado art. 60 permite la sustitución hipotética de la Entidad local cuando se dé una pasividad en el cumplimiento de las obligaciones que la Ley le imponga, mientras que el art. 6 de la Ley asturiana la hace posible, en lo que ahora importa, cuando la inactividad municipal impida o bloquee la suspensión de actos de edificación y uso del suelo realizados sin licencia o al amparo de una licencia incurra en nulidad de pleno derecho. En este último supuesto (precisamente el objeto del proceso *a quo*), la sustitución trae causa, para su habilitación, de un presupuesto que, como la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo no podría ser declarado por la propia Administración municipal ni tampoco por otra ajena, aunque su ámbito territorial fuera más extenso, por estarle vedado esa y cualquiera otra potestad que implique un control de legalidad. Así resulta del modelo configurado por la Ley 7/1985, cuyo texto remite a las Administraciones estatal y autonómica ante la jurisdicción contencioso-administrativa para la impugnación de actos o Acuerdos de las Entidades locales contrarios al ordenamiento jurídico (art. 65) o que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas (art. 66). Situación muy distinta es la contemplada en el art. 60, donde se trata de casos de incumplimiento de obligaciones legales que no se substancian en actos o Acuerdos anti-jurídicos, sino en la mera y simple inactividad o parálisis funcional como hecho.

El art. 6 de la Ley asturiana no atiende propiamente a estos casos. Prevé, sí, una sustitución cuando la Entidad local no suspenda tales actos de edificación y uso del suelo, hipótesis encuadrable a primera vista en la lógica del art. 60 de la Ley de Bases del Régimen Local, pero la inactividad a la que quiere hacerse frente con la sustitución se da respecto de una eventual suspensión que sólo vendría legalmente impuesta si los actos de edificación y uso del suelo estuvieran amparados por una licencia nula de pleno derecho. En definitiva, presupone un acto administrativo sobre cuya corrección jurídica se proyectan dos valoraciones contradictorias. Por una parte, la que hace la Administración autonómica, teniéndolo por nulo, a partir de cuya calificación atrae para sí la competencia municipal. Por otra, la que late en la inactividad municipal, cuya raíz puede responder no a desidia o abandono, sino al convencimiento de que la licencia en cuestión no adolece de tacha alguna o de aquella tacha extrema. Tal planteamiento dialéctico sólo puede encontrar solución en sede jurisdiccional, como disponen los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo carácter básico ha sido reconocido por este Tribunal (STC 214/1989). A menos de desfigurar tal modelo de autonomía local no se puede dar prevalencia a la opinión de la Comunidad Autónoma frente a la de la Corporación Local. En consecuencia, lo sobredicho nos lleva derechamente a la convicción de ser inconstitucional el art. 6 de la Ley asturiana 3/1987, en tanto hace jugar la asunción de competencias municipales por la Administración autonómica cuando la Corporación local no suspenda los actos de edificación y uso del suelo realizados al amparo de una sedicente licencia nula de pleno derecho, pues esa apreciación y, en su caso, declaración de nulidad —presupuesto habilitante— se configura como un control de legalidad ejercido por una Administración ajena con el consiguiente debilitamiento de la autonomía municipal. En definitiva, la clave de las relaciones Comunidad Autónoma *versus* Ayuntamiento radica en que a aquélla, con un ámbito territorial más extenso y una dimensión política distinta, no le es lícito, sin embargo, exceder los límites que le sean inherentes, ya que toda extralimitación iría en detrimento de la Administración municipal, dotada también de autonomía, si bien de distinto cariz, con infracción del reparto territorial de los poderes públicos configurado por la Constitución.

No se nos oculta, por otra parte, que una lectura sistemática o estructural del precepto en entredicho, donde se enuncia el requisito habilitante de la sustitución del Alcalde por el Consejero, podría inducir a entenderlo en el sentido de que sólo resultará viable cuando la nulidad de pleno Derecho de la licencia hubiere sido declarada ya judicialmente. Sin embargo, tal interpretación sería contraria no sólo a la realidad de lo sucedido, suficientemente expresiva por ella misma, sino a las alegaciones de la Junta General y del Gobierno del Principado, en cuya virtud queda claro que nunca estuvo en el propósito del legislador asturiano una tal hipótesis ni así lo creyó tampoco la Administración urbanística que actuó directamente en función de su propia valoración jurídica de la sedicente nulidad de una licencia.

5. Aquí podrían detenerse las reflexiones al respecto que, por sí mismas, delimitan con suficiente precisión el alcance del pronunciamiento final de esta Sentencia, aunque no esté de más, en aras de la mayor claridad y la menor incertidumbre, completar negativamente el deslinde. En tal sentido, la inconstitucionalidad no puede extenderse a la totalidad del precepto, pues en él se contempla también la posibilidad de sustitución cuando los actos de edificación y uso del suelo se realicen sin licencia. No se trata aquí, como en el caso más arriba analizado, de una circunstancia con un componente esencialmente jurídico que implique una valoración desde tal perspectiva y cuyo enjuiciamiento rebasa la competencia de la Administración autonómica, sino que exige tan sólo la comprobación de un hecho, dato objetivo e incontestable, para cuya verificación no resulta necesaria ninguna operación de hermenéutica jurídica y, por ello, no se está en presencia de un juicio o control de legalidad, sino de un acto de mera comprobación. Por ello, resulta constitucionalmente viable aquí la posibilidad de sustitución. Ahora bien, conviene advertir también que esta norma legal funciona como requisito necesario, pero no suficiente para habilitar la sustitución, que habrá de producirse, siempre y cuando concurran los demás requisitos que, desde otras perspectivas concurrentes, hayan de legitimarla. En definitiva, el art. 6 de la Ley asturiana es inconstitucional en cuanto permite la sustitución de competencias en el caso de existir licencia que la Comunidad Autónoma considere nula de pleno derecho.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la inadmisibilidad de la cuestión en cuanto afecta a los arts. 5.3, 7.4 y 14 de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, sobre Disciplina Urbanística.

2.º Declarar que el art. 6 de la misma Ley, es inconstitucional y nulo en la medida en que el Acuerdo de suspensión allí previsto se proyecte sobre los actos de edificación y uso del suelo a los cuales se refiere el art. 1.2 de esa Ley realizados con licencia incurso en la nulidad de pleno derecho a la que aluden los arts 2.5 y 5.1 de la misma Ley.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de febrero de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez. María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**6357** Pleno. Sentencia 12/1999, de 11 de febrero de 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 3.651/1994. Promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación con la Disposición transitoria cuarta de la Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3.651/94, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación con la Disposición transitoria cuarta de la Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario. Han comparecido la Junta de Castilla y León, representada por su Letrada doña María Justina Hernández Monsalve, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Garrido Falla, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de noviembre de 1994, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León remitió testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 91/94 (y acumulados) y Auto de 25 de octubre de 1994 por el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición transitoria cuarta de la Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, por posible infracción del art. 23.2 de la Constitución.

La cuestión planteada deriva del siguiente procedimiento:

a) La Asociación de Médicos en Paro (AMEPA) y varios médicos interpusieron recurso contencioso-administrativo (núm. 91/94 y acumulados) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, impugnando la Orden de 4 de enero de 1994, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, por la que se convocaba proceso selectivo para el ingreso en las Escalas Sanitarias de los Cuerpos Facultativo Superior, Titulado Universitario de Primer Ciclo, Ayudante Facultativo y Auxiliar Facultativo de la Administración de Castilla y León («Boletín Oficial de Castilla y León» núm. 4, de 7 de enero).

b) Por providencia de 5 de septiembre de 1994, la Sala acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo que estimasen conveniente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición transitoria cuarta de la Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, por posible infracción del art. 23.2 de la Constitución. La Junta de Castilla y León, así como sus coadyuvantes, interesaron que no