

¿ES NECESARIO UN NUEVO MODELO DE CONTROLES SOBRE LOS ENTES LOCALES?*

Marcos Almeida Cerredá

Profesor contratado doctor
Universidad de Santiago de Compostela

Sumario: 1. Introducción. – 2. Dos cuestiones previas a la determinación de la configuración del modelo de controles sobre los Entes Locales. 2.1. Un posible concepto de control y una propuesta de clasificación de los controles. 2.2. Una inexcusable aproximación a la evolución histórica de los controles sobre los Entes Locales: control administrativo *versus* control judicial. – 3. La configuración del modelo de control sobre los Entes Locales. 3.1. ¿El control sobre los Entes Locales ha de ser preponderantemente judicial o administrativo? 3.2. ¿Quién debe determinar el sistema de controles sobre los Entes Locales y cómo debe hacerlo? – 4. Conclusiones. – *Resumen-Resum-Abstract.*

1. Introducción

Desde el nacimiento del Derecho Administrativo español en el siglo XIX, la actividad de los Entes Locales –y los propios Entes Locales– ha estado sometida al control directo, por parte de las Administraciones territoriales superiores, siendo dicho control más o menos intenso dependiendo de las características socio-políticas de cada momento histórico. La aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) supuso la consagración de un cambio radical, que se había iniciado durante los primeros años de la transición a la democracia, en este sistema. Tal transformación consistió en que el control sobre los Entes Locales dejó de ser prepon-

Artículo recibido el 26/12/2007; aceptado el 04/02/2008.

* La temática de este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Xunta de Galicia titulado “La modernización de las Administraciones Territoriales (PGIDT06PXIB202096PR)”, dirigido por el Prof. Dr. José Luis Carro Fernández-Valmayor.

derantemente administrativo para pasar a ser esencialmente judicial.¹ Esta supresión de numerosos controles administrativos, y su correlativa judicialización, fueron objeto de distintas valoraciones por la doctrina. Así, mientras que para un sector de la misma este cambio suponía un avance en la configuración de nuestro moderno Ordenamiento local;² para otro sector, no menos importante, la supresión de estos instrumentos de intervención de las Administraciones territoriales superiores sobre la actividad de los Entes Locales daba lugar a una inconveniente ausencia de supervisión sobre dicha actividad.³ Se abrió, de este modo, una viva polémica acerca de la configuración idónea del sistema de controles sobre los Entes Locales, centrada, en particular, sobre cuál debería ser el papel de los controles de naturaleza administrativa.

No obstante, tras el paso de los años, este tema fue perdiendo novedad e interés, reduciéndose, significativamente, el número de páginas que al mismo se le dedicaba en las publicaciones científicas. En consecuencia, y ante la falta de datos en contra, el nuevo sistema de control judicial pareció funcionar adecuadamente y consolidarse día a día.⁴

Paralelamente, a mediados de los años noventa, se produjo en nuestro país una auténtica explosión de la construcción inmobiliaria

1. El presente trabajo no tiene por objeto el estudio de todos los controles a los que se hallan sujetos los Entes Locales, sino que se limita al examen de los controles que, sobre los Entes Locales, ejercen otras Administraciones Públicas, bien directamente, bien a través de la impugnación judicial de sus actos. En consecuencia, no se estudian aquí ni el control interno por los propios órganos de los Entes Locales, ni los controles efectuados por otras instituciones, como, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, o sus equivalentes autonómicos.

2. Vid. Bocanegra Sierra, Raúl. "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales", *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 367 y ss., y Sosa Wagner, Francisco. "La autonomía local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 240, 1988, p. 1634.

3. Vid. Muñoz Machado, Santiago. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984, págs. 236-247 y Fanlo Loras, Antonio. *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990, en especial, págs. 317-327.

4. Así, en el *Anuario del Gobierno Local* del año 2001, Joaquín Tornos Mas escribía: "[...] hoy puede considerarse que el tema es pacífico y no se insiste en la recuperación de técnicas tutelares para ejercer el control sobre la actividad de los Entes Locales" ("El control jurídico de la actuación de los entes locales y la vía del recurso administrativo", *Anuario del Gobierno Local*, Marcial-Pons, Madrid, 2001, p. 81).

—que aún perdura, aunque ha perdido parte de su ímpetu inicial—, fruto de un muy diverso conjunto de factores: unos coyunturales (la situación de crecimiento económico —que posibilitaba la tenencia de recursos en manos de las familias españolas— y la continua bajada de los tipos de interés —que abarató el coste del endeudamiento de las mismas— impulsaron la demanda de viviendas) y otros estructurales (como la permanente insuficiencia económica de los Ayuntamientos, la cual determina que muchos de éstos obtengan la mayor parte de sus recursos de la expedición de licencias de obras).⁵ En este contexto, la creciente demanda de viviendas ocasionó la correlativa demanda de suelo para construirlas, lo que dio lugar a un incesante incremento del precio del mismo.

Como consecuencia de este encarecimiento del precio del suelo, su tráfico, efectuado por el, cada vez, más poderoso *lobby* de los especuladores inmobiliarios, se convirtió en uno de los negocios más lucrativos que era posible desarrollar en nuestro país. Como no podía ser de otra forma, este negocio, caracterizado por la posibilidad de la obtención de beneficios fáciles y rápidos, trajo consigo el incremento de los casos de corrupción entre los servidores públicos dotados de capacidad para incidir en el mercado del suelo: los miembros de los gobiernos locales y los funcionarios locales. Así, se multiplicaron los delitos cometidos por estos actores de la vida local, relacionados, fundamentalmente, con la realización de reclasificaciones de terrenos destinadas a poner más suelo, o determinados predios, en el mercado de la construcción inmobiliaria.

Inmediatamente, la doctrina comenzó a denunciar que esta situación es fruto de que los Entes Locales, que asumen la mayor parte de la carga de la planificación urbanística, contando para ello con amplias potestades discrecionales, sujetas a unos muy reducidos controles, son muy vulnerables a la influencia y a la presión que sobre los mismos pueden realizar los especuladores inmobiliarios, en la medida en que se hallan en contacto directo con ellos.⁶ Para tratar de re-

5. Por algunos estudiosos de este complejo fenómeno se habla de “tsunami de cemento” (José Antonio Martín Pallín) o “tsunami urbanizador” (Ramón Fernández Durán), *vid.*: Lozano Cutanda, Blanca. “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007, p. 340.

6. *Vid.* Lozano Cutanda, Blanca. “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, *ob. cit.*, p. 343.

solver este problema, se han propuesto soluciones ciertamente extremas, como el desapoderamiento de estas competencias a los Entes Locales,⁷ y soluciones más moderadas, como la reforma del sistema de controles sobre los Entes Locales.⁸

Ha tenido lugar, de esta suerte, el renacimiento del interés de la doctrina por el modelo de controles sobre los Entes Locales vigente en nuestro país. Afortunadamente, este despertar coincide en el tiempo con dos procesos de cambio normativo que pueden incidir, de forma directa, sobre el citado modelo. Así, por una parte, el Estado ha iniciado la revisión de la normativa básica de régimen local, en el seno de la cual se ha elaborado ya un Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local⁹ y un Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local que, al no ser todavía un texto definitivo, sería susceptible de incorporar una nueva visión de los controles sobre los Entes Locales, si se demuestra su necesidad y oportunidad. Y, por otra parte, se halla en marcha la reforma del sistema autonómico, mediante la modificación de varios Estatutos de Autonomía. Este hecho permite plantear, con una real posibilidad de su plasmación en la práctica, la cuestión de cuál es el papel que pueden o deben jugar las normas estatutarias y autonómicas, en general, en la definición del tipo de control que ha de llevarse a cabo sobre los Entes Locales.

Así las cosas, parece que nos hallamos ante un momento idóneo para reflexionar sobre cuál ha de ser el modelo de control sobre los Entes Locales que deberá regir en las próximas décadas en nuestro país.¹⁰

7. Si antes no se dudaba de que el urbanismo era una competencia "natural" de los Municipios, hoy se llega a poner en cuestión que hayan de tenerla atribuida, en este sentido, *vid.*: Ruiz 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*, núm. 232, 2007, págs. 151-159.

8. *Vid.* 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*, núm. 300-301, 2006, págs. 199-226.

9. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

10. Como señala Alfredo Galán Galán: "Estamos viviendo un momento de profundo cambio en nuestro Derecho local. Las incertidumbres que se abren quedan compensadas, a buen seguro, por el privilegio de ser testigos y, en algunos casos, participantes en los debates que se están generando al hilo de las reformas emprendidas" ("La organización municipal en el marco de los procesos de reforma de régimen local", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 11, 2006, p. 67).

Por ello, con el presente trabajo se pretende, modestamente, contribuir a este debate ofreciendo un examen del sistema de controles sobre los Entes Locales que existe en la actualidad y de las alternativas al mismo que son posibles. Con este objetivo, en primer lugar, se estudiarán dos cuestiones previas, decisivas para centrar, adecuadamente, esta discusión científica: la delimitación conceptual y taxonómica de los controles administrativos sobre los Entes Locales y la evolución histórica del sistema español de control sobre los Entes Locales, desde la perspectiva de la tensión existente entre la autonomía local y los controles sobre los Entes Locales. En segundo lugar, tras el estudio de estas premisas, se analizará, por una parte, cuál es la configuración ideal del esquema de controles sobre los Entes Locales que debe recoger nuestro Ordenamiento, para lo que se investigará si éste ha de ser preponderantemente judicial o administrativo y, por otra parte, se tratará de establecer a quién le corresponde determinar cuál ha de ser el modelo de control sobre los Entes Locales y cómo se debe llevar a cabo dicha determinación.

2. Dos cuestiones previas a la determinación de la configuración del modelo de controles sobre los Entes Locales

Antes de abordar el examen del modelo más adecuado de controles sobre los Entes Locales, resulta necesario, como se ha explicado, por una parte, definir qué se entiende por control sobre los Entes Locales, con el fin de delimitar correctamente el ámbito del presente trabajo y, por otra parte, exponer la evolución histórica y el diseño actual del sistema de controles sobre los Entes Locales, para poder, sabiendo qué existe y por qué existe, afrontar de modo consciente y crítico su posible reforma.

2.1. Un posible concepto de control y una propuesta de clasificación de los controles

Con carácter general, en los modernos Estados de Derecho, el control de la actividad de las Administraciones Públicas corresponde al Poder Judicial; no obstante, en numerosos Ordenamientos, en atención a diversos motivos, se reconoce a ciertas Administraciones Públicas, principalmente, a las Administraciones territoriales superiores, la fa-

cultad de ejercer distintos tipos de controles sobre otras Administraciones Públicas territoriales, en particular, sobre las Administraciones Locales. El presente epígrafe tiene como objeto describir en qué consiste esta actividad administrativa de control y cuáles son sus principales manifestaciones.

La citada actividad de control puede definirse 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 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 por 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 superior.¹¹

La complejidad de esta definición obliga a su análisis sistemático y pormenorizado, lo que constituye, por otra parte, un adecuado hilo conductor para exponer los elementos que caracterizan los controles sobre los Entes Locales, la tipología de dichos controles y sus principales manifestaciones.

Así, el primer elemento de la presente definición es el objeto de los controles. Respecto de éste, hay que subrayar que el mismo puede consistir en una acción u omisión, singularmente considerada, un conjunto de actuaciones o una propuesta de actuación llevados a cabo por un Ente Local.

En consecuencia, desde este punto de vista del objeto, los controles sobre los Entes Locales pueden clasificarse en función de dos criterios: su extensión y el momento en el que se realizan. Así, por un lado, si el control recae sobre un acto o una inactividad, se hablará de

11. Un estudio completo de la evolución del concepto de control se puede ver en: Giménez i Corrons, Eva. *Los controles administrativos sobre los Entes Locales*, Marcial Pons-Instituto de Estudios Autonómicos, Madrid-Barcelona, 2001, págs. 76-82.

“control de actos”, mientras que, si tiene por objeto un conjunto de actos u omisiones, se definirá como un “control de la actividad”. Por otro lado, si el control recae sobre un acto ya ejecutivo, una inactividad o un conjunto de actos o actividades, se denominará “control *a posteriori*” o “control represivo” y si tiene por objeto un proyecto de acto, se calificará como “control *a priori*” o “control preventivo”.

En segundo lugar, el siguiente elemento lo constituye el referente de la comprobación en que consiste el control. Éste puede ser un conjunto normativo o bien una valoración de la realidad que sirve de soporte fáctico a la acción, actual o futura, u omisión del Ente Local. Por lo tanto, la actividad de control puede servir para garantizar la legalidad de las actuaciones de los Entes Locales, en general o en conexión con una competencia o interés supralocal, o bien para garantizar el respeto de los intereses públicos supraordenados a los locales y, correlativamente, la coherencia de la actividad administrativa en la consecución de los intereses públicos, de modo que la actividad de unas Administraciones, en persecución de los intereses cuya tutela tienen atribuida, no perjudique la actuación de los intereses que otras Administraciones Públicas han de alcanzar.¹²

Así pues, desde este punto de vista, respectivamente, los controles pueden ser “controles de legalidad” o “controles de oportunidad”. Respecto de los controles de oportunidad, éstos, a su vez, pueden revestir dos modalidades: pueden ser “controles de oportunidad reglados” o pueden ser “controles de oportunidad discrecionales”. Se puede hablar de “control de oportunidad reglado” cuando la norma que establece el control, u otra norma, fijan y delimitan, más o menos claramente –muchas veces resulta inevitable el recurso a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados– el contenido y las formas del interés supraordenado, cuyo respeto se trata de garantizar; por el contrario, se hablará de “control de oportunidad discrecional” en aquellos casos en los que se ha establecido el control en defensa de un interés supralocal sin precisar cuáles son sus manifestaciones, de modo que queda en manos de la Administración de control el determinar, inicialmente, cuáles son dichas expresiones.

12. Vid. Tornos Mas, Joaquín. “La actividad de control sobre los Entes Locales”, *Informe sobre el Gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, págs. 110-112.

Esta tipología de controles se encuentra íntimamente ligada al hecho de que, en nuestro Ordenamiento, las competencias de los Entes Locales se hallan vinculadas al concepto de interés local. De acuerdo con este sistema, el Legislador, estatal o autonómico, cuando atribuye competencias a las diferentes Administraciones Públicas debe tener en cuenta los intereses presentes en cada materia. Por consiguiente, a la hora de distribuir competencias sobre una determinada materia, si en la misma sólo existe un interés local, debería establecerse una competencia local propia y exclusiva –en principio, parece que los Entes territoriales superiores no deberían contar con poderes de control sobre la actuación de los Entes Locales en estas materias, ya que no afectan a sus intereses, si bien esta posición es cuestionada con apoyo en otros sistemas jurídicos europeos–. Si en dicha materia el interés local es prevalente, debería atribuirse una competencia propia a los Entes Locales pero, al mismo tiempo, al resto de las Administraciones que tienen encomendada la defensa de los demás intereses implicados tendría que reconocérseles las consiguientes facultades de intervención en la materia –que se podrían traducir en facultades de control sobre los Entes Locales–.¹³ Finalmente, si los intereses que prevalecen son de naturaleza supralocal, la competencia debe atribuirse a una Administración superior, eso sí, respetando la participación de los Entes Locales en defensa de los intereses locales presentes en esta materia. No obstante, en este último caso puede ser conveniente que, si bien la Administración superior tenga la titularidad de la competencia, en atención a los intereses locales implicados, y en aras a la mayor eficacia de la actuación pública y a la participación de los ciudadanos, se atribuya la competencia a los Entes Locales, a modo de transferencia o delegación, lo que puede implicar, correlativamente, que la Administración superior se reserve potestades de control sobre los Entes Locales.

Conviene precisar aquí que la problemática acerca de la extensión de los controles administrativos sobre los Entes Locales, que se abordará en el presente trabajo, se centra en los dos primeros su-

13. En estos supuestos, se puede hablar de que se están distribuyendo competencias de forma compartida o a través de procedimientos bifásicos pero, como señala Joaquín Tornos Mas, no se puede negar que, al mismo tiempo, también se crean mecanismos de control sobre el ejercicio de competencias locales, como las autorizaciones, las aprobaciones o los informes vinculantes (“La actividad de control sobre los Entes Locales”, *ob. cit.*, p. 111).

puestos, ya que, en el tercero, es incontrovertido que las Administraciones superiores pueden tener esos poderes.

El tercer elemento de la definición que se está analizando lo constituye el resultado de la actividad de control. Éste puede ser: la declaración de conformidad de la actuación del Ente Local con el parámetro de referencia –tiene lugar, en este caso, una “autorización” o “aprobación”–; la adopción de una medida por parte de la Administración territorial superior, tendente a la corrección de la actividad del Ente Local –se producirá una “impugnación”, “anulación” o “suspensión”–, o la producción automática de un efecto previsto por el Ordenamiento jurídico –normalmente, la imposibilidad jurídica de la adopción de una decisión o la posibilidad de adoptar dicha decisión, así sucede en el caso de los “informes vinculantes”–.

2.2. Una inexcusable aproximación a la evolución histórica de los controles sobre los Entes Locales: control administrativo versus control judicial

Como se señaló al principio del presente epígrafe, antes de abordar el examen y enjuiciamiento del actual sistema de control de los Entes Locales, después de establecer qué son y en qué consisten los controles sobre los Entes Locales, resulta oportuno esclarecer cuál ha sido el origen y la evolución de dicho sistema de control para comprender y valorar, en su justa medida, su configuración actual. Con este fin, a continuación se expondrán, de modo sintético, los principales hitos, normativos y jurisprudenciales, que han jalonado el desarrollo del sistema español de control sobre los Entes Locales, desde el nacimiento de nuestra disciplina hasta la actualidad.

Por consiguiente, en primer lugar, hay que recordar que, en los albores de la era del Derecho Administrativo, los Entes Locales, como señala J. Ramón Parada,¹⁴ se caracterizaban: en primer lugar, por la uniformidad de su régimen; en segundo lugar, por la consideración dual de algunos de sus órganos, en cuanto órganos del Ente Local y órganos de la Administración Estatal, y, finalmente, por la sujeción

14. Cfr. Parada Vázquez, J. Ramón. “La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007, p. 65.

de su actividad a la tutela de la Administración Estatal, especialmente, en materia de presupuestos y gestión patrimonial, como consecuencia de la doctrina de la minoría de edad de los Entes Locales.¹⁵

En concreto, en lo que atañe a la tutela de los Entes Locales por la Administración Estatal, este mismo autor destaca que dicha Administración gozaba de un gran arsenal de poderes que comprendía "la suspensión o destitución gubernativa y la disolución misma de toda la Corporación, juntamente con el control sobre la legalidad y oportunidad de la actividad y actos de los Entes Locales, mediante la trilogía de las formas de tutela: la anulación, la aprobación y la sustitución".¹⁶

Así, a modo de ejemplo, para corroborar dicha afirmación y sin profundizar mucho en la legislación de la época, cosa que queda fuera del alcance del presente trabajo, se puede tomar como referencia la regulación sobre los instrumentos de tutela contenida en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley Orgánica Provincial de 2 de octubre de 1877. En concreto, la Ley Orgánica Municipal configuraba al Alcalde como representante de la Corporación Local y del Gobierno y articulaba diversos medios de tutela, como la suspensión de actos, la aprobación de actos y Ordenanzas o la resolución de recursos de alzada.

15. Aunque a lo largo del presente trabajo, como es usual en la doctrina, tras la publicación de la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, se ha usado, y se continuará empleando, el término control y no tutela, esta última denominación sí se va a utilizar en este apartado dedicado al estudio de la evolución histórica, porque, además de ser el que se empleaba por los autores contemporáneos de las normas que se exponen, es el que mejor describe las relaciones existentes entre las Corporaciones Locales y la Administración Estatal en este período.

La razón de que se haya abandonado el término tutela radica en las connotaciones peyorativas que, desde el punto de vista de los gobiernos locales, evoca esta expresión, dado su origen. Éste se halla en el *arrêt Carlier* del Consejo de Estado francés, de 15 de julio de 1887, donde dicho órgano establece que los Municipios son menores de edad y que, en consecuencia, se hallan necesitados de tutela en el ejercicio de sus actividades, correspondiéndole a la Administración Estatal el ejercicio de la misma.

Una ilustrativa descripción de la evolución de la terminología en esta materia se puede leer en el trabajo de Eva Giménez i Corrons. *Los controles administrativos sobre los Entes Locales*, ob. cit., págs. 73-76.

16. Vid. Parada Vázquez, J. Ramón. "La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal", ob. cit., p. 66.

Frente a la homogeneidad en la regulación de los controles sobre los Entes Locales que predominó en el siglo XIX, el siglo XX se caracterizó por un cierto movimiento pendular, de modo que, a lo largo de los años, se fueron alternando situaciones de control reducido, con otras de control mucho más intenso.

La primera etapa de este siglo –que comprende el final del sistema de la Restauración y la II República– se significó por una naciente preocupación por la garantía de la autonomía local. Durante este período, se aprobaron tres textos fundamentales: los Estatutos de Calvo Sotelo –Municipal y Provincial– y la Ley Municipal de 1935.¹⁷ Todos ellos tenían el común denominador de morigerar, en mayor o menor medida, el control de la Administración del Estado sobre los Entes Locales.

El Estatuto Municipal fue un texto que impulsó con decisión la descentralización administrativa y, en cierta medida, la autonomía local. Por desgracia, sus previsiones se quedaron, en su mayor parte, en el plano teórico, sin llegar a ser plenamente aplicadas; si bien, hay que destacar que esta norma ejerció una notabilísima influencia sobre las posteriores regulaciones del régimen local español.¹⁸

En particular, en el ámbito del control sobre los Entes Locales, el Estatuto Municipal supuso un cambio muy importante, en la medida en que éste sufre una fuerte judicialización.¹⁹ En este sentido, hay que destacar la desaparición del recurso de alzada, la limitación del poder de suspensión de los actos de las Corporaciones Locales –ya que se priva del mismo al Gobernador Civil y se tasan los supuestos en los que el Alcalde, en cuanto representante de la Administración del Estado, puede ejercerlo– y la supresión de la aprobación de las Ordenanzas.

17. En este período, entre los años 1933 y 1934, se aprobó de forma escalonada la Ley Municipal Catalana. Sin embargo, dada la necesaria contención del presente trabajo en este apartado histórico y dado que el Título XVI de dicha norma, relativo a la suspensión y los recursos, no llegó a regir, su contenido no se analiza aquí, reenviando para su estudio a la reseña que realiza Íñigo Sanz Rubiales, en su obra: *El contencioso interadministrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 40-41.

18. *Vid.* Sanz Rubiales, Íñigo. *El contencioso interadministrativo*, *ob. cit.*, p. 31.

19. *Vid.* Sanz Rubiales, Íñigo. *El contencioso interadministrativo*, *ob. cit.*, p. 31.

Por su parte, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935²⁰ contiene una regulación basada en las normas fijadas por los Estatutos, aunque esta Ley tiene una vocación menos autonomista que las normas que la inspiran. Así, por ejemplo, prevé la existencia de recursos de alzada contra los actos municipales y recupera los poderes de suspensión del Gobernador Civil. No obstante, éstos se articulan de un modo nuevo: el Gobernador ha de dar cuenta de la suspensión al Tribunal Provincial de lo Contencioso-Administrativo, el cual revocará la suspensión o declarará la nulidad del acuerdo.

Al estudiar las relaciones entre la Administración del Estado y los Entes Locales durante la siguiente etapa histórica –el régimen franquista–, se debe tener siempre presente que se trata de un régimen marcadamente uniformista y centralizador, en el seno del cual no cabían autonomías, y en el que, en consecuencia, los Entes Locales, lejos de ser concebidos como una Administración autónoma, eran considerados como parte de la Administración periférica del Estado. Por lo tanto, en coherencia con estas premisas, la normativa franquista de régimen local establecía una gran cantidad de controles sobre los Entes Locales, de tal modo que en este período se puede hablar, sin ambages, de un sistema de tutela estatal sobre los Entes Locales.

En este sentido, constituye un claro exponente de la visión que el régimen tenía de las relaciones entre la Administración del Estado y los Entes Locales el Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Administración Local.²¹ En esta norma se preveía: la posibilidad de interponer recursos de alzada contra los actos de los Entes Locales, la facultad del Alcalde y del Gobernador Civil de suspender la entrada en vigor de las Ordenanzas y de los actos municipales, y la sujeción de numerosos actos de los Entes Locales a la aprobación de la Administración del Estado.

20. Esta norma desarrolló la Ley de Bases de 10 de julio de 1935.

21. Este texto desarrolló la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945. Posteriormente, se aprobaron: la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre modificación de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945; el Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953 y la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

La tercera etapa del siglo xx –el régimen democrático– se inicia con la elaboración y promulgación de la Constitución de 1978. En esta norma, se vuelve a reconocer expresamente la autonomía local;²² en concreto, el principio de autonomía local aparece recogido en los artículos 137, 140 y 141.2 de dicha Norma Suprema.

No obstante, la cicatera y ambigua regulación contenida en nuestro texto constitucional no aclara en qué consiste la autonomía local: cuál es su alcance. Ha sido la doctrina²³ y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁴ quienes se han encargado de definirla y delimitarla. Así, por estos cauces se incorpora a nuestro Ordenamiento la idea de que la autonomía local recogida por la Constitución goza de una “garantía institucional”.²⁵ En esencia, esto significa que corresponde al Legislador, estatal y autonómico,²⁶ determinar cuál es el contenido de la autonomía de los Entes Locales, con el límite de que, en cada momento, dicho contenido ha de asegurar la preservación de la institución para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.²⁷

22. La cual ya había sido sancionada a nivel constitucional en el art. 9 de la Constitución de 1931.

23. Entre los primeros trabajos monográficos sobre esta materia, hay que destacar los siguientes: Parejo Alfonso, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981; Embid Irujo Antonio, “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, págs. 437-470; Martín Mateo, Ramón. “La garantía constitucional de las autonomías locales”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 208, 1980, págs. 609-626 y “La autonomía local y el sistema normativo español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 94, 1981, págs. 53-88.

24. A partir, fundamentalmente, de su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero.

25. Sobre este concepto y su introducción en el Ordenamiento español, *vid.*: Carro Fernández-Valmayor, José Luis. “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, págs. 59-95 y “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, *Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Aranzadi, 2007. En este último trabajo se puede encontrar, también, una acertada crítica de las teorías que, actualmente, ponen en duda la vigencia y utilidad de esta técnica, así como una razonada defensa de la misma.

26. *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 84/1982, de 23 de diciembre de 1982, en particular, su Fundamento Jurídico (en adelante, FJ) 4.º y la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

27. *Vid.* STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3.º.

En esta línea, es pacífico en la doctrina española que el reconocimiento y el adecuado respeto de la autonomía local exige, por una parte, la presencia de los Entes Locales en el entramado administrativo de nuestro país y, por otra parte, la atribución a los mismos, en primer lugar, de capacidad de autoorganización, en segundo lugar, de un haz de competencias propias, directamente vinculadas a los intereses de la colectividad, que sirve de base al respectivo Ente Local, a ejercer bajo su propia y exclusiva responsabilidad y, en tercer lugar, de los medios económicos suficientes para ejercer, adecuadamente, su potestad de autoorganización y sus competencias.

Tras esta consagración de la autonomía local por la Constitución, se planteó, en el debate político y científico de nuestro país, si dicha autonomía era compatible con el sistema de tutela sobre los Entes Locales vigente.

Hay que señalar que, incluso antes de la entrada en vigor de dicha Norma Suprema, el Legislador ordinario, teniendo en cuenta el futuro diseño de la Constitución, aprobó la Ley 47/1978, de 7 de octubre. Esta Ley, que derogó parcialmente la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, autorizaba al Gobierno a suprimir diversos procedimientos de control de la Administración Estatal sobre los Entes Locales. Dicha autorización fue ejercida por el Gobierno mediante la aprobación del Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, por el que se dejaron sin efecto varios procedimientos de fiscalización, intervención y tutela del Ministerio de Administración Territorial sobre las Entidades Locales.²⁸ En la Exposición de Motivos de este Real Decreto aparece claramente reflejada la filosofía que inspiraba a ambas normas:

“La Constitución, que, en el ejercicio de su soberanía, se ha dado a la Nación Española, ha decidido que las Entidades Locales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, por lo que el Gobierno debe suprimir todos aquellos procedimientos de fiscalización que no sean absolutamente necesarios para asegu-

28. Se trataba de un heterogéneo conjunto de autorizaciones y aprobaciones en materia de honores y distinciones, recursos de alzada en el ámbito de las sanciones pecuniarias, adquisición, gestión y disposición de bienes de las Corporaciones Locales y servicios públicos locales.

rar la coordinación entre las actuaciones de los órganos estatales y los de las Corporaciones Locales [...] Examinado el conjunto de tales procedimientos, se han seleccionado inicialmente aquellos que por su formulación más clara y por la agilidad que su supresión puede representar a la gestión de las Entidades Locales, son susceptibles de ser dejados sin efecto de manera más inmediata, [...]”.

Pocos años después, en la misma línea, el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero,²⁹ suprimió diversas autorizaciones, controles y aprobaciones que venía ejerciendo la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales en materia de personal, presupuestos y régimen financiero y tributario;³⁰ no obstante, esta norma mantuvo el sistema de suspensión de los acuerdos locales vigente.³¹

Tras estas primeras modificaciones legislativas, tendentes a reducir el ámbito de los controles administrativos sobre los Entes Locales, se produjo la intervención del Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por 56 Senadores contra diversos preceptos del Texto Articulado y Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, y del Texto Articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, entre otras normas.

29. Las previsiones de esta norma fueron desarrolladas por el Real Decreto 1262/1981, de 5 junio.

30. La Exposición de Motivos de este Real Decreto-Ley justificaba la reforma en los siguientes términos: “No obstante, parece conveniente abordar con carácter inmediato algunos problemas y cuestiones que demandan urgente solución. Con este propósito, el presente Real Decreto-Ley introduce diversas modificaciones en la vigente legislación del Régimen Local, con el fin de dotar de mayor autonomía, agilidad y eficacia a las Corporaciones Locales.

De acuerdo con estos criterios, se suprimen diversas autorizaciones, controles y aprobaciones que venía ejerciendo la Administración del Estado en materia de personal, presupuestos y régimen financiero y tributario de las Corporaciones Locales. Estas reformas permitirán una mayor celeridad en la resolución de los asuntos de las Entidades Locales”.

31. De acuerdo con el artículo 8 de este Real Decreto-Ley, la Administración del Estado podía suspender aquellos actos y acuerdos de las Corporaciones Locales que afectasen directamente a materias de la competencia del Estado o bien que constituyesen infracción de las Leyes.

En esta capital Sentencia, el Tribunal Constitucional determinó que los controles administrativos no son incompatibles con la autonomía local;³² en consecuencia, el Alto Tribunal afirmó la constitucionalidad y vigencia de aquellos controles administrativos, objeto de impugnación, cuya configuración no vulneraba la autonomía local³³ y, correlativamente, declaró inconstitucionales aquellos otros que, dado su objeto, contenido o alcance, vulneraban dicha autonomía.³⁴

Además, en este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional estableció, expresamente, los criterios que se deben emplear para decidir cuándo los controles sobre los Entes Locales son constitucionales. Así, de acuerdo con dicha Sentencia, éstos son constitucionales si se hallan previstos en normas legales, son concretos y puntuales –no genéricos e indeterminados–, tienen por objeto actos en los que incidan intereses supralocales y velan por la legalidad de la actuación local y, sólo excepcionalmente por su oportunidad, si existe justificación constitucional para ello.³⁵

Pocos meses después, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de precisar su doctrina sobre esta materia, a través de la Sentencia 14/1981, de 29 de abril.³⁶ En esta resolución, el Alto Tribunal estableció que sólo es posible la suspensión, como método de control de los actos de

32. El razonamiento que lleva al Tribunal Constitucional a esta conclusión se puede leer en el FJ 3.º de la citada Sentencia.

No obstante, como hace Íñigo Sanz Rubiales, hay que resaltar: “En todo caso, no se puede reconocer la existencia de un principio constitucional general de control interadministrativo como elemento esencial de la organización administrativa. La Constitución de 1978 no dispone –a diferencia de la Constitución italiana de 1947– de una previsión acabada de controles sobre los actos de las administraciones territoriales, no contiene una declaración genérica como la del art. 72.3 de la Constitución francesa de 1958” (*El contencioso interadministrativo, ob. cit.*, p. 60).

33. De este modo considera constitucionales, entre otros controles, la autorización de actuaciones (FFJJ 12.º, 14.º, 15.º y 16.º), la aprobación de actos (FFJJ 6.º, 7.º, 9.º, 11.º, 16.º y 17.º), la suspensión de actos (FJ 12.º), el recurso contra actos dictados en virtud de delegación de la Administración de control (FJ 12.º) o la disolución de Entes Locales (FJ 10.º).

34. De esta forma estima, por ejemplo, inconstitucionales las disposiciones que permiten suspender o destituir a los miembros de los Entes Locales o disolver al propio Ente Local por razón de la gestión inadecuada de sus intereses propios (FJ 10.º).

35. Cfr. FJ 3.º de esta Sentencia.

36. Tras esta Sentencia, el Tribunal Constitucional continuó pronunciándose acerca de los controles sobre los Entes Locales. El contenido de esta jurisprudencia se estudiará en el siguiente epígrafe de este trabajo.

los Entes Locales, cuando dichos actos vulneren competencias de otra Administración, no siendo constitucionalmente legítimo emplear esta técnica para la defensa genérica de la legalidad en el estricto ámbito de las competencias locales.³⁷

Tras las citadas Sentencias, se promulgó la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que supuso una importante judicialización de los controles sobre los Entes Locales. De acuerdo con el artículo 8 de esta Ley, los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales que constituyesen infracción de las Leyes y afectasen directamente a materias de la competencia del Estado podían ser impugnados por esta Administración ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Según este mismo precepto, con carácter general, la impugnación producía la suspensión del acto o acuerdo, pero el Tribunal debía ratificarla o levantarla en un plazo no superior a treinta días.

Sin perjuicio de las referidas intervenciones fragmentarias, estaba pendiente una redefinición global del régimen local español. Ésta se llevó a cabo, cuatro años después, con la aprobación de la LBRL. La filosofía, que, en materia de relaciones interadministrativas, inspira la regulación contenida en dicha norma, se resume en la voluntad de abandonar, en aras del adecuado respeto del principio de autonomía consagrado en la Constitución, las técnicas de control unilateral, trasunto de una construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo, y sustituirlas por técnicas de colaboración y coordinación interadministrativa, voluntarias y de base negocial, apoyadas, en última instancia, en un sistema resolutorio de conflictos.³⁸

De acuerdo con estos postulados, la LBRL regula, dentro de su Título V "Disposiciones comunes a las Entidades Locales", en el Capítulo II "Relaciones interadministrativas" y en el Capítulo III "Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones", el sistema general de control sobre las Entidades Locales.

A través de estos preceptos se establece que, si la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, entienden que

37. Vid. FJ 6.º de esta Sentencia.

38. Vid. Preámbulo (II).

un acto de un Ente Local vulnera el Ordenamiento jurídico (art. 65 LBRL), menoscaba sus competencias, interfiere en su ejercicio o excede de la competencia de dicho Ente (art. 66 LBRL), aquellas Administraciones han de recurrir a la Jurisdicción contencioso-administrativa para que ésta suspenda y anule tal acto.

No obstante, la LBRL prevé tres mecanismos excepcionales de control administrativo genérico de los Entes Locales por las Administraciones territoriales superiores y un conjunto de controles administrativos específicos.

Los mecanismos excepcionales de control genérico son, en primer lugar, la 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, gravemente dañosa para los intereses generales, suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL).³⁹ En segundo lugar, la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos competenciales, pueden subrogarse, previo requerimiento, en el lugar de una 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 (art. 60 LBRL). Y, en tercer lugar, el Delegado del Gobierno, tras requerir, infructuosamente, la anulación de aquellos actos o acuerdos 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 LBRL).

Por otra parte, como se ha señalado, en la LBRL se mantiene un conjunto de controles administrativos puntuales, ejercitables por las Administraciones territoriales superiores sobre los Entes Locales, en

39. El Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, por el que se procede a disolver el Ayuntamiento de Marbella, constituye, hasta el momento, el único caso en el que se ha aplicado este precepto.

diversas materias, bajo la forma de autorizaciones⁴⁰ y aprobaciones⁴¹ de determinados actos.

Este cuadro de los controles administrativos sobre los Entes Locales diseñado por la LBRL se completa, por un lado, con los controles previstos en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) y en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLHL);⁴² y, por otro lado, con las medidas de control previstas en las normas que regulan distintos sectores de la actividad administrativa,⁴³ entre las cuales se pueden citar la Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio)⁴⁴ o la Ley de Carreteras (Ley 25/1988, de 29 de julio).⁴⁵

Hay que destacar que este sistema de control sobre los Entes Locales que se acaba de describir, resultante de la sistematización y aplicación conjunta de todas las normas citadas, se adecua, perfectamente, a la Carta Europea de la Autonomía Local,⁴⁶ la cual esta-

40. Por ejemplo, el art. 71 LBRL exige la autorización de la celebración de los referendos locales.

41. Por ejemplo, el art. 86.3 LBRL exige la aprobación de la ejecución de actividades en régimen de monopolio.

42. Así, se pueden citar: el art. 53 TRLHL, que exige la autorización de las operaciones de crédito y de las emisiones de avales; el art. 75 TRRL, que exige la autorización del aprovechamiento de bienes comunales; el art. 78 TRRL, que exige autorización para privar del carácter de comunales a los bienes de las Entidades Locales, etc.

43. Un elenco de estos controles se puede ver en: Tornos Mas, Joaquín. "La actividad de control sobre los Entes Locales", *ob. cit.*, págs. 108 y ss.

44. Por ejemplo, el art. 112 que prevé un informe vinculante en materia de planeamiento.

45. Por ejemplo, el art. 39 que prevé un informe vinculante para la concesión de autorizaciones de obras.

46. Esta Carta fue suscrita el 15 de octubre de 1985 por los Estados Miembros del Consejo de Europa y ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988 (BOE de 24 de febrero de 1989).

Sobre este documento y su valor en nuestro Ordenamiento jurídico, *vid.* Ortega Álvarez, Luis. "La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento Español", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, págs. 475-498 y, recientemente, un estudio detallado en: Lasagabaster Herrate, Iñaki. *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007.

blece unos severos límites al empleo de controles sobre los Entes Locales.⁴⁷

Finalmente, hay que tener en cuenta que, como se ha señalado en la introducción al presente trabajo, en la actualidad, el diseño de nuestro régimen local se halla sujeto a revisión, habiéndose ya elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, en el seno de este complejo proceso, un Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. No obstante, este texto no introduce, en materia de controles sobre los Entes Locales, ninguna novedad que implique un cambio de orientación, o alteración sustancial, del sistema vigente descrito.⁴⁸

3. La configuración del modelo de control sobre los Entes Locales

Como se ha podido observar en el epígrafe anterior, desde el siglo XIX hasta la actualidad, se han alternado períodos de una fuerte tutela administrativa sobre los Entes Locales y períodos donde el control administrativo sobre los mismos ha tenido un menor alcance.

En este sentido, hay que destacar que el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo constituyó el primer intento de implantación de un modelo judicialista de control de la actividad de los Entes Locales. Entroncando, directamente, en dicha línea, el sistema de control establecido por la LBRL, construido sobre la base de la interpretación de la autonomía local, constitucionalmente garantizada, efectuada por el Tribunal Constitucional, pivota sobre el control judicial. Ahora bien, dado el número de controles de naturaleza administrativa que todavía subsisten en las normas generales de régimen local y en las normas administrativas sectoriales, no parece exacto afirmar que se haya producido una judicialización absoluta del sistema de controles

47. *Vid.* el artículo 8 de esta Carta, titulado "Control administrativo de los actos de las Entidades locales".

48. En su artículo 48, regula la sustitución de Entidades Locales; en su artículo 49, disciplina la disolución de los órganos de las Entidades Locales, y, en su artículo 69, diseña el sistema de impugnación de actos y acuerdos.

sobre los Entes Locales.⁴⁹ Se trata, todo lo más, de un sistema prevalentemente judicial.

En consecuencia, la cuestión central a la hora de estudiar la posibilidad de redefinir el sistema de control sobre los Entes Locales no es si los controles administrativos son o no compatibles con la autonomía local y, por lo tanto, si se pueden establecer o no. Está claro que son compatibles, dentro de ciertos límites, y que existe una multitud de ellos en nuestro Ordenamiento. El problema a resolver, por lo tanto, es cuál ha de ser el alcance de estos controles. Dicho de otro modo, ¿se debe invertir el sistema actual, de modo que el protagonismo a la hora de controlar sea recuperado por las Administraciones territoriales superiores, quedando relegado a un segundo plano, reaccional y revisorio, el control judicial? Y, junto con este problema, es necesario resolver otro íntimamente ligado a él, en la medida en que es instrumental al mismo: la determinación de a quién le corresponde configurar el sistema de controles sobre los Entes Locales y de cómo se debe llevar a cabo dicha conformación.

3.1. ¿El control de los Entes Locales ha de ser preponderantemente judicial o administrativo?

A la hora de diseñar el sistema de controles sobre la actuación de los Entes Locales en el ejercicio de competencias propias, existen, básicamente, tres opciones: en primer lugar, articular un sistema de control sobre los Entes Locales de naturaleza íntegramente judicial; en segundo lugar, establecer un sistema de control principalmente judicial, combinado con puntuales controles de naturaleza administrativa, y, en tercer lugar, implantar un sistema de control sobre los Entes Locales de naturaleza administrativa, sin perjuicio de que los actos administrativos de control puedan ser, posteriormente, a su vez, examinados por la jurisdicción competente.

49. Y ello es así pese a que, en su momento, un sector de la doctrina favorable a la completa supresión de los controles administrativos sobre los Entes Locales así lo proclamase (cfr. Sosa Wagner, Francisco "La autonomía Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 240, 1988, p. 1624, y Moreno Moya, Joaquín y Sanz Asejo, Juan Ramón. *Impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales*, Banco de Crédito Local de España, Madrid, 1988, p.11) e, incluso, lo dijese el Preámbulo de la LBRL.

El criterio para decidir cuál de estos tres modelos es el más conveniente ha de ser, sin duda, que el modelo escogido sea el que mejor sirva a los objetivos que se persiguen cuando se articulan medios de control sobre los Entes Locales. Como señala Joaquín Tornos Mas, estos objetivos son, por una parte, garantizar la legalidad de la actuación de los Entes Locales y, por otra parte, asegurar que la actuación de los Entes Locales no invade competencias de otras Administraciones superiores y no lesiona los intereses defendidos por las mismas.⁵⁰

Por ello, en definitiva, para determinar cuál es el modelo de control sobre los Entes Locales más adecuado, por un lado, se debe estudiar cuál es el mejor tipo de control para garantizar la legalidad de la actuación de las Entidades Locales y, por otro lado, se debe averiguar cuál es la clase de controles que, con mayor precisión, asegura el correcto ejercicio de sus competencias por los Entes Locales y la coherencia de la actuación de los mismos, desde el punto de vista de la coordinación de sus intereses con los intereses superiores, cuya consecución corresponde a otras Administraciones.

La respuesta a la primera cuestión –cómo se debe garantizar que la actividad de las Administraciones Locales se adecua al Ordenamiento jurídico–, requiere el estudio, por separado, de dos aspectos: por una parte, cómo se debe asegurar que la actividad, en general, de los Entes Locales se adecua al Ordenamiento jurídico y, por otra parte, cómo se debe garantizar que actividades concretas de los Entes Locales, vinculadas a un interés específico de otra Administración, se ajustan al Ordenamiento jurídico.

En primer lugar, respecto del control genérico sobre la actividad de los Entes Locales, hay que señalar que, en nuestro Ordenamiento, de acuerdo con los artículos 24 y 106 de la Constitución, el control de la legalidad de las actuaciones de las Administraciones Públicas corresponde al Poder Judicial. Así sucede de modo indiscutido con el control sobre los actos de la Administración General del Estado y con los actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Si se deseara cambiar este modelo por otro en el que dicho control estuvie-

50. Cfr. Tornos Mas, Joaquín. "La actividad de control sobre los Entes Locales", *ob. cit.*, p. 112.

se atribuido, inicialmente, a una o varias Administraciones Públicas territoriales superiores sería necesario encontrar un fundamento adecuado para ello.

A estos efectos, se pueden barajar diversas justificaciones que, en diferentes contextos,⁵¹ han sido formuladas por la doctrina: el principio de eficacia, la garantía de los derechos de los administrados, la igualdad ante la Ley de los grupos territoriales o la inadecuación e ineficacia de la Jurisdicción contencioso-administrativa, como instrumento de control genérico sobre la actividad administrativa de los Entes Locales.

Procede, pues, analizar cada uno de estos posibles fundamentos para ver si alguno de ellos permite sostener la existencia de un sistema de control de legalidad de la actuación de los Entes Locales, ejercitado por parte de una o varias Administraciones Públicas territoriales superiores, que sustituyese *–rectius, postergase–*, con carácter general, el control de naturaleza judicial vigente.

En primer lugar, el principio de eficacia demanda que, a través de la actuación de las Administraciones Públicas, se consigan determinados objetivos, es decir, exige, que las Administraciones ejerciten sus competencias y actúen sus poderes para satisfacer los fines de interés general a los que deben servir.⁵² Se trata, por lo tanto, de un principio rector de la actividad de cada Administración Pública, que postula que cada una de ellas consiga los objetivos cuya persecución le ha sido encomendada. Siendo esto así, no es fácil imaginar cómo un control administrativo de legalidad, desligado de la existencia de intereses supralocales, sobre la actividad de los Entes Locales puede contribuir a la consecución más eficiente de los objetivos públicos que estos Entes han de alcanzar. Es más, por el contrario, en principio, parece que dicho control puede ser, en cierta medida, contraproducente, dado que si se materializa en la forma de comprobaciones, auto-

51. Muchos de ellos han sido empleados para respaldar el control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, siendo, posteriormente, trasladados al debate del control de las Administraciones territoriales superiores sobre los Entes Locales.

52. Vid. Parejo Alfonso, Luciano. "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", Documentación Administrativa, núm. 218-219, 1989, págs. 15-66 y Giménez i Corrons, Eva. *Los controles administrativos sobre los Entes Locales, ob. cit.*, p. 37.

rizaciones, etc., puede reducir la eficacia de las actuaciones locales en la consecución de sus objetivos, en la medida en que ralentiza la gestión ordinaria de los Entes Locales. Por ello, en su momento, como se señaló al estudiar la evolución histórica de los controles sobre los Entes Locales, el principio de eficacia no sirvió para justificar el establecimiento de controles sobre los Entes Locales, sino para todo lo contrario, para respaldar su supresión.⁵³

En segundo lugar, se podría esgrimir, como argumento para defender la existencia de un control administrativo genérico de legalidad sobre la actividad de los Entes Locales, la necesidad de proteger los derechos e intereses de los administrados. No obstante, como, acertadamente, recuerda Joaquín Tornos Mas: “[...] el sistema anterior de control, con la posibilidad de suspender los acuerdos ilegales, no funcionó tampoco nunca con el objetivo de proteger la situación de los administrados. Los acuerdos suspendidos eran los que afectaban a intereses del ente superior o aquéllos frente a los cuales se situaba alguien con capacidad para excitar la actuación fiscalizadora del ente superior. Nunca ha funcionado el modelo abstracto de remisión íntegra y total de los acuerdos legales para su fiscalización neutra y objetiva por un ente superior”.⁵⁴ Es decir, la experiencia histórica nos enseña que un sistema de controles administrativos de legalidad no es un medio adecuado, en cuanto medio eficaz, para garantizar los derechos de los administrados. Dicha garantía se puede lograr, o al menos incrementar, recurriendo, no a controles administrativos de legalidad sobre los actos de los Entes Locales, sino, como también señala Joaquín Tornos Mas, a la instauración de recursos ante órganos colegiados o comisiones específicas locales dotadas de una cierta independencia.⁵⁵

En tercer lugar, se ha planteado utilizar, como justificación de la implantación de un sistema genérico de controles administrativos sobre los Entes Locales, la necesidad de garantizar la igualdad ante

53. *Vid.* las Exposiciones de Motivos del Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, y del Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, reproducidas en el epígrafe 2.2 del presente trabajo.

54. Cfr. Tornos Mas, Joaquín. “La actividad de control sobre los Entes Locales”, *ob. cit.*, págs. 112-120.

55. Cfr. Tornos Mas, Joaquín. “El control jurídico de la actuación de los Entes Locales y la vía del recurso administrativo”, *ob. cit.*, págs. 79 y ss.

la Ley de los diferentes grupos territoriales que existen en España. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el mandato del art. 9.2 de la Constitución, han de promover condiciones reales de igualdad entre todos los ciudadanos españoles, por lo que cabe defender que tienen que llevar a cabo un control sobre la actividad de los Entes Locales para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos ante las Leyes, protegiéndolos de la existencia de interpretaciones diferentes en distintos lugares del territorio nacional.⁵⁶

Si bien no es discutible que quien dicta una norma, sea el Estado o las Comunidades Autónomas, tiene interés en garantizar la uniformidad de los criterios interpretativos de la misma, ello no basta para legitimar el establecimiento de un control administrativo de legalidad genérico sobre los actos de los Entes Locales. En todo caso, este hecho justifica un control de los criterios interpretativos de la legalidad, conforme a los cuales se dictan los actos de los Entes Locales, lo que implica el reconocimiento al Estado o a las Comunidades Autónomas del ejercicio de un poder de supervisión. Este poder conlleva, en primer lugar, que el supervisor sea informado de toda la actividad de los supervisados⁵⁷ y, en segundo lugar, en caso de que se encuentre un criterio de actuación discordante, la posibilidad bien de dictar una norma aclaratoria o bien de requerir la adecuada ejecución de la norma en cuestión; pero no, necesariamente, la facultad de imponer la correcta aplicación de la misma cambiando el acto que se entiende que aplica mal dicha norma. Basta aquí con el reconocimiento al supervisor, a través de la atribución al mismo de legitimación para accionar, de la posibilidad de que el encargado de garantizar la legalidad de la actuación de la Administración y de fijar la interpretación del Ordenamiento jurídico,⁵⁸ el Poder Judicial, conozca del asunto.

56. Vid. García de Enterría, Eduardo. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 105-107; citado, adaptando su exposición al ámbito de los controles sobre los Entes Locales, por: Fanlo Loras, Antonio. *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, ob. cit., p. 327.

57. Así sucede en el sistema vigente, vid. art. 56 LBRL.

58. No hay que olvidar, aunque sea obvio, que las Leyes son un producto de las Cortes y Asambleas Legislativas y no de las Administraciones, aunque, en la mayoría de los casos, éstas estimulen su aprobación; en consecuencia, no son ellas las legitimadas para fijar la interpretación auténtica de las mismas.

Por otro lado, el atribuir facultades de control a los diversos órganos de la Administración periférica del Estado o a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, tampoco garantizaría la igualdad en la interpretación de las normas, ya que cabría una multiplicidad de interpretaciones con escasas posibilidades de unificación, como señala Leopoldo Tolivar Alas: "El control jurisdiccional ofrece más garantías en cuanto a la apreciación de la legalidad, y las diversas interpretaciones pueden ser corregidas por un órgano *ad quem* superior jerárquicamente".⁵⁹

En cuarto lugar, se podría emplear, como argumento para defender la necesidad de un completo sistema administrativo de controles sobre los Entes Locales, la inadecuación de la Jurisdicción contencioso-administrativa como instrumento de control genérico sobre la actividad administrativa de los Entes Locales. Así, Eduardo García de Enterría ha señalado que la Jurisdicción contencioso-administrativa por su onerosidad, su complejidad y su carácter de instrumento para la consecución de pretensiones individuales no es un buen instrumento para fijar reglas generales para la actuación administrativa;⁶⁰ además, en este mismo sentido, Luciano Parejo Alfonso ha añadido: "[...] el control externo de la Administración, que desde luego realiza la justicia administrativa, se verifica sólo por muestreo y en función de la iniciativa de los afectados por la actuación de la Administración de un lado, y se cumple básicamente para la justicia del caso concreto, con lo que es clara su inadecuación para incurrir como resultado una satisfactoria coordinación de las Administraciones Públicas".⁶¹ Estos argumentos, si se pretenden emplear para respaldar la ineficacia de la Jurisdicción contencioso-administrativa para el

59. Cfr. Tolivar Alas, Leopoldo. *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, p. 153.

60. Este autor señala, en concreto: "[...] la [...] jurisdicción contencioso-administrativa, que es, además, un instrumento de satisfacción de pretensiones subjetivas, de justicia individual, [...] sólo derivativa y torpemente podría alcanzar perecuaciones 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" (*La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, *ob. cit.*, págs. 106-108).

61. Cfr. Parejo Alfonso, Luciano. *Estado social y Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1983, p. 223.

control de la legalidad de los actos de los Entes Locales, son fácilmente rebatibles.⁶²

Así, en primer lugar, no importa que se trate de un sistema oneroso o complejo, pues no se pretende que quienes lo activen sean los particulares –aunque puedan hacerlo– sino las Administraciones Públicas superiores; por ello, este argumento carece de relevancia cuando se trata de conflictos interadministrativos.

En segundo lugar, la Jurisdicción contencioso-administrativa sí sirve para la coordinación de la actividad 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 imponga al Ente Local, cuyo acto es recurrido, la interpretación de la legalidad que tiene el recurrente, si vence 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, aunque también, en gran medida, si lo es de los Tribunales Superiores de Justicia– a los demás Entes Locales, y ello porque los Entes Locales, a la hora de actuar y tomar sus decisiones, no lo hacen de espaldas a los pronunciamientos judiciales, sino que los tienen muy en cuenta, para evitar la futura anulación de sus decisiones.

Es innegable, hoy por hoy, la influencia de las resoluciones jurisdiccionales en la orientación de las decisiones de las Administraciones Públicas. Sin duda, cualquier gestor público, a la hora de adoptar una decisión, lo hace siguiendo no sólo los textos legales, sino también la jurisprudencia que interpreta los mismos; porque, como acertadamente ha señalado la doctrina, la Ley no dice lo que dice, sino lo que los Tribunales dicen que dice.

A modo de conclusión de lo expuesto hasta el momento, se puede afirmar que ninguno de los argumentos analizados permite do-

62. No se puede afirmar lo mismo, si con ellos se pretende respaldar el control de la oportunidad de las actuaciones de los Entes Locales, desde el punto de vista de la protección de intereses supralocales, como luego se verá.

tar de una justificación adecuada a la pretensión de implantar un sistema administrativo de control general de la legalidad de los actos de los Entes Locales.⁶³

Como se advirtió, dentro de la primera cuestión –¿Cómo garantizar que la actividad de las Administraciones Locales se adecua al Ordenamiento jurídico?–, había que estudiar un aspecto específico de la misma de forma diferenciada: cómo se debe asegurar que concretas actividades de los Entes Locales, vinculadas a un interés específico de otra Administración, se ajustan al Ordenamiento. Por razones de coherencia expositiva, conviene examinar este tema tras el estudio de la segunda cuestión más arriba apuntada –¿Cuál es el mejor tipo de control para garantizar el adecuado ejercicio de las competencias por los Entes Locales y la coherencia de su actuación, en cuanto coordinación de sus intereses con intereses superiores?– al que se procede a continuación.

Hay una serie de materias en las que se superponen intereses locales y supralocales, lo que se traduce en un entrecruzamiento de competencias, muchas veces de muy difícil deslinde. Obviamente, estos intereses no están en la misma posición, las instancias territoriales superiores defienden intereses más generales y, en consecuencia, lógicamente, éstos se hallan supraordenados a los intereses locales. Para reducir a la unidad y coherencia las actuaciones de las Administraciones Públicas y garantizar que los intereses infraordenados respetan los intereses supraordenados, se puede optar, decididamente, como hace la LBRL, por la coordinación voluntaria. Pero la realidad de la práctica administrativa demuestra que, en muchas ocasiones, esta fórmula no va a ser suficiente, por lo que hay que arbitrar un conjunto de mecanismos para asegurar la coherencia de las diferentes actuaciones administrativas. Así pues, el problema que se plantea es determinar cuál es el mejor medio para garantizar dicha coherencia.

63. No se aborda, en este punto, la problemática de la constitucionalidad o no de este sistema administrativo de control, en la medida en que no es necesario descender a ese nivel ya que no existe razón alguna que justifique su implantación. De todos modos, se ha de dejar constancia de que, como se expuso en el epígrafe anterior, el Tribunal Constitucional ha considerado que un sistema de control administrativo basado en controles genéricos sería contrario a la autonomía constitucionalmente garantizada.

El sistema de control jurisdiccional, que se ha revelado como idóneo para protagonizar el control de la legalidad de los actos de las Entidades Locales, no parece el más adecuado para controlar, en primera instancia, la coordinación de los intereses locales con los intereses supralocales, ya que constituye una actividad extraña a su ámbito de actuación y a su lógica de funcionamiento. Por el contrario, en la medida en que se trata de articular la actuación concurrente de dos instancias administrativas superpuestas sobre una materia, lo lógico es que la garantía de la coherencia de la actuación de ambas le corresponda a la instancia superior, que es la encargada de velar por los intereses supraordenados.

El control judicial de la legalidad de los actos de los Entes Locales se basa en el reconocimiento de la prevalencia del acto dictado por un Ente Local, sobre la apreciación de su ilegalidad que hace la Administración superior que lo impugna. Este reconocimiento se fundamenta sobre la base de que dicho Ente Local ha dictado el acto en ejercicio de sus competencias exclusivas. En el presente caso, no existe una competencia exclusiva del Ente Local, sino, de algún modo, compartida con otra Administración que tutela intereses superiores; en consecuencia, hacer prevalecer los actos del Ente Local sobre los de la Administración superior sería ilógico, ya que ello implicaría hacer primar los intereses menos generales sobre los más generales. En consecuencia, la solución idónea es atribuir, en un primer momento, potestades de control a la Administración superior –por ejemplo, en forma de autorizaciones o aprobaciones de los actos locales– que permitan que ésta garantice la adecuada consecución de todos los intereses públicos –lo que implica la ponderación de los mismos, en caso de que no sea posible que todos ellos se consigan en grado máximo– y, en un segundo lugar, que el Ente Local pueda impugnar, judicialmente, la eventual denegación o condicionamiento de la autorización o aprobación, si entiende que con la misma no se ha llevado a cabo una adecuada ponderación de los intereses presentes.

Así las cosas, lo que se debe precisar es cuál es el tipo de control administrativo a implantar para lograr la correcta protección de los intereses supralocales, teniendo en cuenta que dicho control ha de ser lo más respetuoso posible con los intereses locales y, por ende, con la autonomía local. Sin duda alguna, necesariamente, ha de tratarse de un control de oportunidad –en la medida en la que se requiere una valoración de la realidad y una ponderación de los intereses presen-

tes-, ahora bien, la cuestión es cómo se debe configurar dicho control: como un control de oportunidad "reglado" o "discrecional". A este respecto, José Manuel Díaz Lema ha señalado: "La tipificación legal del interés supralocal aporta, desde luego, una seguridad jurídica que no conviene despreciar; pero [...] en la medida en que sustrae al conocimiento de los Tribunales de lo contencioso el posible recurso municipal [...] debilita las posibilidades de defensa judicial de las competencias de las Entidades Locales [...]".⁶⁴ Por lo tanto, quizás, lo más adecuado sea fijar unos controles de oportunidad mínimamente reglados, señalando los ámbitos de interés supralocal, pero sin concretarlos agotadoramente. Con esto se alcanzaría un adecuado nivel de seguridad jurídica, sin merma de las garantías jurisdiccionales de los Entes Locales.⁶⁵

Como se advirtió, se ha dejado sin resolver la cuestión de cómo se debe garantizar que concretas actividades de los Entes Locales, vinculadas a un interés específico de otra Administración, se ajustan al Ordenamiento jurídico. Este dilema aparece, por ejemplo, en el supuesto de la existencia de competencias compartidas entre los Entes Locales y las Administraciones superiores: el caso prototípico lo constituye el urbanismo. En el mismo, se plantea el problema de los controles administrativos de legalidad vinculados a controles administrativos de oportunidad en procedimientos bifásicos. La admisibilidad de los controles de oportunidad, en los términos descritos, justifica, a su vez, que los mismos puedan ir acompañados de controles administrativos de legalidad. Y ello porque, por ejemplo, en el caso de determinados actos locales que requieren la aprobación de una Administración superior, no sería lógico que se limitase el control de dicha Administración al control de la compatibilidad del acto con los intereses que el Ordenamiento jurídico le ha encomendado defender y se le vetase el comprobar la legalidad del mismo, de modo que, eventualmente, dicha Administración superior se pudiese ver obligada a aprobar un acto que cree ilegal.⁶⁶

64. Cfr. Díaz Lema, José Manuel. "El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico", *ob. cit.*, págs. 211-212.

65. Como ejemplo de un detallado deslinde de los poderes y las competencias de la Administración controlante, se puede consultar la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990 (Repertorio Aranzadi 6034).

66. No parece respaldar esta solución Joaquín Tornos Mas, quien ha escrito: "Si éste es el planteamiento general, debe advertirse que en ocasiones las aprobaciones dentro de procesos bifásicos o la subrogación pueden responder también a meros controles en

En este punto hay que señalar que se podría defender, además, que el fuerte interés supralocal presente en una determinada materia, como, por ejemplo, el urbanismo, podría justificar la existencia de controles administrativos de legalidad en dicha materia, más o menos amplios y más o menos genéricos.⁶⁷

Finalmente, el aseguramiento de la unidad y coherencia del sistema administrativo global requiere no sólo la articulación de fórmulas de supervisión y control, sino la atribución a las instancias territoriales superiores de la facultad de adoptar medidas cautelares que permitan garantizar la efectividad de una futura resolución de dichas Administraciones dictada en ejercicio de las competencias que les corresponden, trasunto de unos intereses supralocales, frente a actos de los Entes Locales, dictados en ejercicio de competencias propias, reflejo de la existencia de intereses locales, que pudieran privar a dicha resolución, total o parcialmente, de eficacia. Entre estas medidas, destaca la suspensión administrativa de acuerdos locales, cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, en las Sentencias 148/1991, de 4 de julio y 36/1994, de 10 de febrero,⁶⁸ so-

garantía del ordenamiento. En estos supuestos, cuando la intervención superior no se vincula a la existencia de un interés supralocal, surge la duda sobre la constitucionalidad de estas medidas" ("La actividad de control sobre los Entes Locales", *Informe sobre el Gobierno local, ob. cit.*, p. 113).

67. La primera jurisprudencia del TC exigía que, para que los controles de legalidad sobre los Entes Locales fuesen constitucionales, era precisa la presencia de un interés supramunicipal que los justificase. No obstante, de acuerdo con la última jurisprudencia, si el control es de estricta legalidad parece que dicha exigencia se ha relajado a la concurrencia de un interés genérico sobre la materia. Así, en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12.º, se puede leer: "[...] 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".

68. En la primera Sentencia, se declaró la constitucionalidad de la Ley Canaria 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza que permitía la suspensión cautelar de actos de uso del suelo y de la edificación para garantizar la eficacia de una posterior resolución autonómica: la declaración de un espacio natural protegido o la aprobación de un plan especial de protección ambiental; mientras que en la segunda Sentencia se declaró la constitucionalidad de la Ley Murciana 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del mar Menor, que preveía la facultad de la Administración Autonómica de suspender las licencias en aquellos casos en que existía contradicción entre las previsiones de las Directrices de Ordenación y los instrumentos de planeamiento municipales afectados por dichas normas, en tanto que no se salvase dicha contradicción.

bre la base de que se trata de un instrumento de defensa de las competencias propias de la Administración superior, competencias que, como se ha señalado, constituyen la traducción de una serie de intereses supramunicipales. No obstante, hay que hacer aquí una advertencia: estas medidas han de ser previstas con carácter excepcional, cuando lo justifique un interés supralocal especialmente cualificado, porque, si se convierten en la regla general, se correría el riesgo de invertir el sistema de control judicial de la legalidad de la actividad de los Entes Locales, cuya idoneidad se ha defendido.⁶⁹

En resumen, el modelo de control sobre los Entes Locales que mejor se ajusta a la consecución de los fines que con dicho control se persiguen y que, además, es el más respetuoso con la autonomía local constitucionalmente garantizada, es aquel que, por una parte, combina el control general de legalidad de los Entes Locales por el Poder Judicial y los controles administrativos sobre determinados actos de dichos Entes en los que estén implicados intereses supralocales, que pueden ser controles de oportunidad, reglados o discrecionales, o de estricta legalidad y, por otra parte, permite la adopción, cuando la presencia de intereses supralocales cualificados lo justifique, de medidas cautelares para garantizar el efectivo ejercicio de las competencias atribuidas a las Administraciones territoriales superiores, que constituyen la traslación de los citados intereses. Éste es, en esencia, el sistema actualmente vigente en España, como se expuso más arriba, aunque, quizás, quepa su perfeccionamiento mediante la introducción de nuevos controles administrativos, en sectores donde se detecte su necesidad, y también de nuevas medidas cautelares. En el epígrafe siguiente se procederá a analizar cómo se puede llevar a cabo dicha incorporación.

A este sistema se le han hecho reparos, no ya desde el punto de vista de su adecuación a la consecución de los objetivos que debe alcanzar, sino desde el punto de vista de su eficacia para la consecución de dichos objetivos y desde el punto de vista de su incidencia en la determinación del ámbito competencial propio de los Entes Locales.

Por lo que atañe a la eficacia del sistema, se ha criticado la falta de operatividad y efectividad del sistema de control judicial que se

evidencia en el escaso número de pronunciamientos sobre la materia.⁷⁰ Ante la ausencia de estudios detallados o estadísticas oficiales,⁷¹ lo único que puede hacer el investigador es explorar las bases de datos de jurisprudencia elaboradas por editoriales privadas a la búsqueda de resoluciones sobre el tema. Siguiendo este método, se puede constatar que, en veinte años, apenas llegan al centenar las resoluciones recogidas en dichas recopilaciones, fundamentalmente relacionadas con las materias de personal y de presupuestos. Ciertamente, se trata de un número inusualmente bajo; pero, antes de tachar el sistema de ineficaz, se debe, en primer lugar, indagar si existe una explicación que pueda justificar, al menos en parte, este reducido número de impugnaciones y, en segundo lugar, estudiar si el sistema es ineficaz porque se activa y no funciona o porque no se activa.

Respecto de la primera cuestión, hay que señalar que el escaso número de impugnaciones judiciales de los actos de los Entes Locales por las Administraciones superiores quizás se deba a que, en las zonas de actuación de los Entes Locales potencialmente más conflictivas, se han previsto, como se expuso en su momento, numerosos controles administrativos, tanto por la legislación general como sectorial. Así, como indica José Manuel Díaz Lema: “una parte considerable de los conflictos judiciales entre las entidades locales y las Administraciones superiores [se producen como consecuencia] de la denegación o condicionamiento de autorizaciones o aprobaciones de las Administraciones superiores contra las que reaccionan las autoridades locales, siguiendo el procedimiento general de la Ley de lo contencioso-administrativo”.⁷² Por otro lado, respecto de la segunda cuestión, hay que afirmar que no se puede atribuir, sin más, la falta de resoluciones judiciales al hecho de que el sistema judicial de control sea ineficaz. Y ello porque puede ser que el punto débil de dicho sistema se halle en su fase administrativa, es decir, en la supervisión por parte de las Administraciones superiores. Así, es muy probable que lo que esté sucediendo es que estas Administraciones, contando con los instrumen-

70. Vid. Parada Vázquez, J. Ramón. “La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal”, *ob. cit.*, p. 72.

71. De ello ya se quejaba Antonio Fanlo Loras en 1990 (*Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, *ob. cit.*, p. 495).

72. Cfr. Díaz Lema, José Manuel. “El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico”, *ob. cit.*, p. 203.

tos necesarios, de conocimiento y de actuación,⁷³ para activar el control judicial de la legalidad de los actos de los Entes Locales, no lo hacen en todas las ocasiones en que sería necesario. En consecuencia, es lícito preguntarse: ¿qué justifica la presunción de que las Administraciones que son tan poco diligentes en la activación del sistema judicial de control serán más diligentes en la aplicación de un sistema de controles preponderantemente administrativo?

Finalmente, es preciso advertir que la no activación del control judicial sobre los Entes Locales comienza a pasarles factura a las Comunidades Autónomas. Así, se pueden encontrar ya algunas sentencias que condenan a la Administración autonómica por no haber impugnado actos locales en materia de urbanismo, de modo que se atribuye a dicha Administración una responsabilidad patrimonial concurrente con la del Ente Local, en los casos de daños derivados de la anulación por los Tribunales de licencias de edificación municipales y de los instrumentos de planeamiento locales en los que aquéllas traen causa.⁷⁴

Ciertamente, esta jurisprudencia es criticable porque, como ha señalado la doctrina –Luis Martín Rebollo⁷⁵ y Tomàs Font i Llovet⁷⁶–, los daños causados por la actuación de un Ayuntamiento sólo a él deben ser imputados, dado que la autonomía implica responsabilidad, política y patrimonial, y, sobre todo, dado que no existe una obligación formal de las Comunidades Autónomas de recurrir los actos de los Entes Locales. No obstante, antes de incrementar los controles administrativos sobre los Entes Locales, quizás se debería explorar esta vía, es decir, establecer esa obligación formal de que las Administraciones de las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado recurran los actos ilegales de los Entes Locales –o, por lo menos, para comen-

73. Como pueden ser los arts. 56, 63 y ss. LBRL.

74. Éstas son las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 13 de marzo de 2006 (Repertorio Aranzadi, JUR 2006\132826) y de 7 de noviembre de 2006 (Repertorio Aranzadi, JUR 2006\277525 y RJCA 2007\19). En dichas decisiones judiciales, se condena a la Administración cántabra por no haber impugnado la aprobación de un estudio de detalle y por no haber recurrido la concesión de una licencia, ulteriormente, anulada.

75. Vid. Martín Rebollo, Luis. "Cantabria", *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007, págs. 289-295.

76. Vid. Font i Llovet Tomàs. "Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso", *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, págs. 16-17.

zar, ciertos conjuntos de actos en determinadas materias– y se las responsabilice, en parte, de su falta de supervisión, de modo que se estimule el control de los Entes Locales por la Administración Estatal y Autonómica en colaboración con los Tribunales. Si se implementase este sistema, no sería, correlativamente, necesario que se les atribuyese a dichas Administraciones una participación más directa en la gestión del acto del que se pueda derivar el daño –a través del establecimiento de autorizaciones o aprobaciones, lo que podría resultar muy dañoso para la eficacia de la actuación de los Entes Locales–, ya que la Administración encargada de la supervisión quedaría exenta de responsabilidad con el ejercicio de la supervisión e impugnación de dichos actos.⁷⁷

Desde el punto de vista de la incidencia del sistema judicial de control de los Entes Locales en la determinación del ámbito competencial propio de los mismos, se le ha reprochado a este sistema el desincentivar la atribución por los Legislativos de competencias propias a los Entes Locales. En este sentido, por ejemplo, Luis Ortega ha señalado: “Esta situación respecto de las competencias propias no ha dejado de tener sus efectos con relación al legislador estatal y autonómico a la hora de limitar 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”.⁷⁸

Es difícil rebatir esta afirmación. Muy probablemente sea como afirma Luis Ortega, el no poder disponer de control administrativo directo retrae la atribución de competencias a los Entes Locales por parte de los niveles territoriales superiores. No obstante, esta situación irregular (lo es, en la medida en que, como se ha explicado, de acuerdo con nuestro Ordenamiento, en los supuestos en los que existe un interés local, y éste puede calificarse de prevalente, debe reconocerse una competencia local exclusiva –lo que implica la gestión de esa materia bajo la completa responsabilidad del Ente Local–) no puede servir para justificar un cambio en el sistema de controles. Es decir, la solución al no reconocimiento de competencias propias exclusivas a los Entes Locales, ante la ausencia de controles administrativos, no puede

77. Cfr. Martín Rebollo, Luis. “Cantabria”, *ob. cit.*, págs. 289-295.

78. *Vid.* Ortega Álvarez, Luis. “El modelo español de control sobre las autonomías territoriales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 2, 2003, págs. 10-11.

pasar por la “degradación” del nivel de autogobierno de estos Entes, sujetando dichas competencias, que, en todo caso tendrían que ser atribuidas a los mismos, a controles administrativos, más o menos intensos, sin que lo justifiquen intereses supralocales reales.

3.2. ¿Quién debe determinar el sistema de controles sobre los Entes Locales y cómo debe hacerlo?

De las dos cuestiones que integran el título del presente epígrafe, la más fácil de responder es la segunda: cómo se deben establecer los controles sobre los Entes Locales. Es evidente que los controles sobre los Entes Locales han de estar previstos en una norma con rango legal, ya que es a este tipo de normas a las que les corresponde configurar el ámbito de autonomía de las Entidades Locales.⁷⁹

La primera pregunta ya no es tan fácil de contestar, ya que aquí se trata de determinar si el establecimiento de controles sobre los Entes Locales corresponde al Legislador estatal, general o sectorial, o al Legislador autonómico. Al hilo de esta cuestión, la doctrina se planteó si el conjunto de controles sobre la actividad de los Entes Locales contenidos en la LBRL constituían un *numerus clausus* o, por el contrario, constituían un *numerus apertus* y, en consecuencia, podían ser complementados por los controles introducidos, sea por la legislación sectorial estatal, sea por la legislación de régimen local o sectorial autonómica.⁸⁰

La solución a este problema pasaba, como así se entendió, por dilucidar cuál era la relación entre la LBRL y la legislación sectorial estatal, y entre la LBRL y la legislación autonómica, general de régimen local o sectorial.

Por lo que respecta a la naturaleza de la relación que existe entre la LBRL y las demás Leyes estatales, la doctrina se dividió en dos

79. Así se deduce de la CEAL y de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional (vid. epígrafe 2.2 del presente estudio).

80. Señaladamente, han de destacarse los trabajos de: Fanlo Loras, Antonio. *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, ob. cit., y Parejo Alfonso, Luciano. “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, 1988, págs. 1063-1064.

bloques: por una parte, se hallaban aquellos autores para los cuales la LBRL era una Ley más, una Ley básica que podía ser modificada por otra Ley básica;⁸¹ y, por otra parte, se encontraban aquellos otros autores para los cuales la LBRL tenía una posición cualificada en nuestro Ordenamiento que la hacía inmune a otras Leyes estatales.⁸²

En este caso, como en muchos otros, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha determinado la solución a esta controversia, si bien ésta no ha sido única y perpetua, sino que ha ido cambiando, a lo largo de los años, con la evolución de dicha jurisprudencia.

En un primer momento, desde su STC 27/1987, de 27 de febrero, el alto Tribunal mantuvo que la LBRL formaba parte del bloque de la 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".⁸³ Este hecho determinó que la LBRL pasase a ser usada por este Alto Tribunal como parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de todas las demás Leyes, tanto estatales como autonómicas. Consecuentemente, por lo que respecta a los controles sobre los Entes Locales, el modelo contenido en la LBRL pasó a constituir un *numerus clausus*, de modo que no cabían más controles que los previstos en dicha norma. Esta decisión del Tribunal Constitucional tuvo una fuerte repercusión en su propia jurisprudencia. Así, si bien en sus primeras sentencias este Alto Tribunal había establecido que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía local, tras la citada STC 27/1987, cambió su posición y declaró, cuando hubo de pro-

81. *Vid.*, entre otros: Leguina Villa, Jesús. "La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, p. 435; Mir i Bagó, Josep. *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 300, y Sanz Rubiales, I. *El contencioso interadministrativo*, *ob. cit.*, p. 100.

82. *Vid.*, entre otros: Parejo Alfonso, Luciano. *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 186; Ortega Álvarez, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, págs. 60-68; Jiménez Blanco, Antonio. *Manual de Derecho Administrativo*, coord. Parejo Alfonso, Luciano, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 207-208. Esta tesis fue formulada, originalmente, por: Gómez-Ferrer Morant, Rafael. "Relaciones entre Leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", *Revista de Administración Pública*, n. 113, 1987, pp. 7-38.

Ésta también parece ser la posición del Legislador estatal, *vid.* Preámbulo (II) de la LBRL.

83. *Vid.* FJ 4.º de la STC 27/1987.

nunciarse sobre determinados controles autonómicos de legalidad, que los mismos no eran constitucionales dado que el Tribunal pasó a utilizar como parámetro de constitucionalidad no sólo los art. 137, 140 y 141 CE, sino también la LBRL.⁸⁴ Como ejemplo de este cambio, se puede citar la Sentencia 213/1988, de 11 de noviembre, en la cual el Tribunal Constitucional, sobre la base de que la regulación de los controles interadministrativos contenida en la LBRL constituye un *minimum* de obligado respeto, entiende que la legislación sectorial no puede establecer un sistema de controles alternativo.⁸⁵

Según José Manuel Díaz Lema, la adopción de esta posición por el Tribunal Constitucional quería: “[...] servir de freno no tanto a la legislación estatal como a la autonómica, en la que el TC presume un riesgo de dispersión de los mecanismos de control y por tanto de erosión de la autonomía local”.⁸⁶

Esta línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional,⁸⁷ que sostenía que el conjunto de controles contenido en la LBRL constituía un *numerus clausus*, fue objeto de una fuerte crítica por la doctrina.⁸⁸ No obstante esta jurisprudencia, por lo demás consolidada, hay que destacar que, como se puso de manifiesto al hacer un repaso por la evolución histórica del sistema de controles sobre los Entes Locales, en la legislación sectorial se podían encontrar no pocos mecanismos de control distintos de los establecidos en la LBRL.⁸⁹

84. Vid. González del Teso, Teodosio y Calonge Velázquez, Antonio. “Autonomía Local y control”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, Homenaje al profesor Sebastián Martín-Retortillo, núm. 291, 2003, págs. 446-447.

85. Vid. FJ 2.º de la STC 213/1988, de 11 de noviembre.

86. Vid. Díaz Lema, José Manuel. “El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico”, *ob. cit.*, p. 202.

87. Vid. SSTC 27/1987, de 27 febrero, 213/1988, de 11 de noviembre, 259/1988, de 22 de diciembre, 148/1991, de 4 de julio, 46/1992, de 2 de abril y 11/1999, de 11 de febrero.

88. Vid, por todos, Fanlo Loras, Antonio. “El control de los Entes Locales, ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada”, *Revista de Administración Pública*, núm. 130, 1993, págs. 171-204.

89. Cfr. Giménez I Corrons, Eva. *Los controles administrativos sobre los Entes Locales*, *ob. cit.*, p. 92. Como señala José Manuel Díaz Lema, el carácter cerrado de los controles locales exigía, metodológicamente, enmarcar cualquier medida de control dentro de la sistemática de la LBRL; así, por ejemplo, las aprobaciones autonómicas, como la de planificación urbanística, se inscribirían en el contexto del art. 62 LBRL (“El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico”, *ob. cit.*, p. 202).

Con el paso de los lustros, esta posición inicial del Tribunal Constitucional fue variando. Así, en el año 2001, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 159/2001, de 5 de julio, afirmó que no todo el texto de la LBRL cumplía una función constitucional, sino solamente algunos de sus preceptos;⁹⁰ sin embargo, hay que señalar que, entre dichos preceptos, el Tribunal entendió que se hallaban incluidos los referidos a los controles sobre los Entes Locales.⁹¹

Posteriormente, en el año 2006, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio, la primera que se dictó en un conflicto en defensa de la autonomía local, falló que la LBRL no constituye un parámetro para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las Leyes estatales, porque la LBRL no ocupa en el Ordenamiento español una posición distinta de la de las demás Leyes ordinarias del Estado. En consecuencia, 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.⁹²

Por lo tanto, sobre la base de esta Sentencia, es posible defender que se ha producido un cambio radical de orientación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Dicho cambio consiste, en esencia, en que el sistema de controles sobre los Entes Locales, contenido en la LBRL, no constituye un *numerus clausus*, sino que el mismo puede ser modificado o complementado por la legislación estatal sectorial.

Finalmente, para cerrar este epígrafe, se debe abordar el tema de las relaciones entre la LBRL y las Leyes autonómicas. Esta problemática tiene que analizarse desde dos perspectivas: la función constitucional de la LBRL y el carácter de Ley básica de la misma.

Por lo que respecta a la función constitucional de la LBRL, hay que aclarar que, si bien el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 240/2006, de 20 de julio, ha decidido que la misma no puede ser canon de validez de las Leyes estatales, el alto Tribunal sí que conside-

90. Vid. FJ 4.º de esta Sentencia.

91. Vid. FJ 6.º de esta Sentencia.

92. Vid. FJ 8.º de esta Sentencia.

ra que la LBRL puede ser canon de validez de la Leyes autonómicas en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En consecuencia, y dado que, como se ha dicho, este Tribunal, en su Sentencia 159/2001, estableció que entre dichos preceptos se hallan los referidos a los controles sobre los Entes Locales, desde este punto de vista, sigue siendo imposible que las Leyes autonómicas alteren, en modo alguno, el sistema de controles sobre los Entes Locales contenido en la LBRL.

Desde la perspectiva del carácter básico de la LBRL, íntimamente relacionado con la anterior función⁹³, cabría plantearse si la opción por un sistema cerrado de controles sobre los Entes Locales que efectúa dicha norma es básica o no, es decir, excede o no de lo básico.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la atribución al Legislador estatal de la competencia de dictar normativa básica en materia de régimen local pretende, evidentemente, como toda disciplina básica, "una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación" (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1.º) pero, además, trata de garantizar el establecimiento de un nivel de autonomía local homogéneo en todo el Estado: "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" (así, entre otras, SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 2.º, y 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2.º).⁹⁴

Por ello, dada la fortísima incidencia que el sistema de controles sobre los Entes Locales tiene en el grado de autonomía de los Entes Locales, desde la perspectiva de la gestión de los asuntos públicos locales bajo su exclusiva responsabilidad, cuando el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse acerca del carácter básico o no del sistema de controles sobre los Entes Locales contenido en la LBRL, con

93. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 32/1981, de 28 de julio, FJ 4.º; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19.º; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2.º; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2.º. En estos pronunciamientos, el Alto Tribunal ha afirmado la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" (art. 149.1.18 CE), de modo que atribuye al legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, la función de fijar unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales.

94. Cfr. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, ob. cit., págs. 30-31.

ocasión del enjuiciamiento de las normas autonómicas que preveían la posibilidad de que las CC. AA. dotasen a sus ejecutivos de la facultad de suspender los acuerdos de los Entes Locales por motivos de legalidad, ha declarado el carácter básico de dicho sistema. Así lo hizo, por ejemplo, en la STC 213/1988, de 11 de noviembre⁹⁵ y en la STC 259/1988, de 22 de diciembre.⁹⁶

Como conclusión de lo expuesto sobre este punto, se puede afirmar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las Leyes autonómicas no pueden alterar el sistema de controles sobre los Entes Locales contenido en la LBRL, dado el carácter básico de la misma y la función constitucional que desempeña en esta materia.

En resumidas cuentas, las Leyes estatales sectoriales pueden introducir nuevos controles sobre los Entes Locales, en defensa de intereses supralocales, pero dicha posibilidad se halla vetada a las Leyes autonómicas. Si se tiene en cuenta que, hoy en día, muchos sectores de la actividad administrativa son de competencia de las Comunidades Autónomas, no del Estado, este modelo se revela altamente insatisfactorio, en la medida en que no permite introducir los, posiblemente, necesarios controles administrativos en dichos sectores. La solución a esta incoherencia pasa por la introducción en la reforma de la legislación básica de régimen local de un precepto que habilite, clara y directamente, dentro de los parámetros y con las garantías que se estimen convenientes, a la legislación sectorial autonómica a establecer los controles administrativos sobre los Entes Locales que sean oportunos para la defensa de los diferentes intereses supralocales presentes en los diferentes ámbitos de competencia autonómica.

No obstante lo dicho, ¿no cabe que ninguna norma de los Ordenamientos jurídicos autonómicos pueda alterar el sistema de controles sobre los Entes Locales contenido en la legislación básica estatal, general de régimen local o sectorial?

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional citada, al Legislador estatal le corresponde la competencia básica ex artículo 148.1.18ª de la Constitución para establecer un nivel de auto-

95. Vid. FJ 2.º de esta Sentencia.

96. Vid. FJ 2.º de esta Sentencia.

nomía local homogéneo en todo el territorio del Estado. No obstante, esa homogeneidad no tiene que ser interpretada en el sentido de completa identidad, es decir, de una absoluta uniformidad entre todos los territorios de España. Así, además de las singularidades constitucionalmente previstas, como la de las Diputaciones Forales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26.º), son posibles excepciones a las normas básicas siempre que se trate de un "aspecto concreto" y 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" (STC 27/1987, de 27 febrero, FJ 9.º). El propio Tribunal Constitucional, en el FJ 3.º de su STC 109/1998, de 21 de mayo, señala expresamente que no empece, en modo alguno, a la noción de bases el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque estas excepciones precisen, ineludiblemente, bien de una expresa habilitación constitucional, bien de un específico anclaje estatutario.

Esto es así porque el Estatuto, en cuanto norma estatal y norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, es el instrumento idóneo para el establecimiento de peculiaridades en materia de autonomía local, en general, y en materia de controles, sobre los Entes Locales, en particular. Cabría, pues, que, en un Estatuto de Autonomía, se fijasen las bases de un sistema de controles sobre los Entes Locales diferente del establecido, con carácter general, por la LBRL.⁹⁷ Ello podría ser así siempre que se encontrase una justificación adecuada para esta excepción, basada en una característica específica de una determinada Comunidad Autónoma. Cosa que, en principio, parece harto difícil, en este ámbito.

Hay que señalar que ninguna de las reformas estatutarias llevadas a cabo, ni tampoco ninguna de las que están en marcha, se aventura en este campo, no alterando el sistema previsto en la LBRL. El único supuesto problemático podría ser el artículo 86 del Estatuto de Cataluña que dispone:

97. Diferente opinión sostiene Francisco Velasco Caballero, *vid.* "Estatutos de Autonomía, Leyes básicas y Leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local", *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2005, p. 141.

“3. El presente Estatuto garantiza al municipio la autonomía para el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas y la defensa de los intereses propios de la colectividad que representa.

“4. Los actos y acuerdos adoptados por los municipios no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra administración.

“5. Corresponde a la Generalitat el control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y, si procede, la impugnación correspondiente ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias”.

El problema radicaría en que el punto 4 de este precepto puede ser interpretado en el sentido de que permite controles administrativos genéricos de legalidad.⁹⁸ Si bien, una interpretación sistemática del precepto en su conjunto, en concreto conectando el punto 4 con el 5, excluye tal interpretación, ya que el punto 5 establece, como sistema de control de legalidad de los actos de los Entes Locales, el sistema judicial.

4. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha evidenciado que el sistema de controles sobre los Entes Locales vigente en España no es un sistema estrictamente judicial, sino un sistema mixto, en el que no escasean los controles administrativos.

Asimismo, se ha tratado de demostrar que este sistema es el que mejor sirve para garantizar tanto la legalidad de la actuación de los Entes Locales, como que la actuación de los Entes Locales no invade competencias de otras Administraciones superiores y no lesiona los intereses defendidos por las mismas, todo ello con el máximo respeto para la autonomía local.

98. Así lo ha entendido Francisco Velasco Caballero, *vid.* “Estatutos de Autonomía, Leyes básicas y Leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”, *ob. cit.*, p. 141.

Por ello, no conviene ceder a las voces que, sobre la base de ciertos problemas coyunturales, piden sustituir este sistema por otro de naturaleza prevalentemente administrativa. Como señala Tomàs Font i Llovet, supone un gran riesgo "caer en los bandazos irreflexivos, impulsados por situaciones patológicas que, aun siendo extendidas no son generalizables".⁹⁹

No obstante lo dicho, a lo largo del presente estudio, también se ha tratado de dejar patente que el modelo español de control sobre los Entes Locales, como toda obra humana, es susceptible de ser perfeccionado. En este sentido, es posible indicar dos líneas a seguir para mejorarlo: por un lado, se debe estimular de algún modo la supervisión de los Entes Locales por las Administraciones territoriales superiores, de modo que éstas impugnen los actos de los Entes Locales que sean contrarios al Ordenamiento jurídico; y, por otro lado, en la medida en la que se individúen nuevos intereses supralocales que lo exijan, se deberían establecer nuevos controles administrativos, por el legislador estatal, y, también, previa habilitación por la legislación básica de régimen local, por los legisladores autonómicos en el ámbito de sus competencias. No obstante, respecto de esta segunda línea de mejora, hay que advertir que la inclusión de nuevos controles administrativos en el actual sistema se debe llevar a cabo con ponderación y medida: con ponderación, porque es necesario equilibrar los principios de coordinación y coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y el principio de eficacia de las mismas; y con medida, ya que el recurso continuado a esta técnica puede dar lugar a una desaforada multiplicación de los controles que puede convertir la excepción en regla general, es decir, se puede pasar, por la vía de los hechos, de un sistema prevalentemente judicial, a un sistema prioritariamente de control administrativo y, sólo en fase de reacción, de naturaleza judicial.¹⁰⁰

99. "Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso", *Anuario del Gobierno Local 2006*, *ob. cit.*, p. 16.

100. Este riesgo es muy real si no se actúa con prudencia, ya que hay muy pocos supuestos de competencias locales en los que no se pueda observar la incidencia, más o menos intensa, de un interés supralocal.

RESUMEN

El objeto del presente artículo es llevar a cabo un examen del sistema de controles sobre los Entes Locales que existe en la actualidad en España y de las alternativas al mismo que son posibles. Con este objetivo, en primer lugar, se estudian dos cuestiones previas: la delimitación conceptual y taxonómica de los controles administrativos sobre los Entes Locales, y la evolución histórica del sistema español de controles, desde la perspectiva de la tensión existente entre estos y la autonomía local. En segundo lugar, tras el estudio de estas premisas, se analiza, por una parte, cuál es la configuración ideal del esquema de controles sobre los Entes Locales que debe recoger el Ordenamiento español, para lo que se investiga si éste ha de ser preponderantemente judicial o administrativo, y, por otra parte, se trata de determinar a quién le corresponde establecer cuál ha de ser el modelo de control sobre los Entes Locales y cómo se debe llevar a cabo su fijación.

Palabras clave: relaciones interadministrativas; entes locales; autonomía; controles.

RESUM

L'objecte del present article és dur a terme un examen del sistema de controls sobre els ens locals que existeix en l'actualitat a Espanya i de les alternatives al mateix que són possibles. Amb aquest objectiu, en primer lloc, s'estudien dues qüestions prèvies: la delimitació conceptual i taxonòmica dels controls administratius sobre els ens locals, i l'evolució històrica del sistema espanyol de controls, des de la perspectiva de la tensió existent entre aquests i l'autonomia local. En segon lloc s'analitza, d'una banda, quin és la configuració ideal de l'esquema de controls que ha de recollir l'ordenament espanyol, per la qual cosa s'investiga si aquest ha de ser preponderantment judicial o administratiu, i, d'altra banda, es tracta de determinar a qui li correspon establir quin ha de ser el model de control sobre els ens locals i com s'ha de portar a terme la seva fixació.

Paraules clau: relacions interadministratives; ens locals; autonomia; controls.

ABSTRACT

The aim of this article is to examine the Spanish system of administrative control upon the local authorities, as well as to evaluate other possible systems. Firstly, the article analyses two previous questions: the conceptual and taxonomical delimitation of the administrative control upon the local authori-

ties, and the historical evolution of the Spanish system of administrative control and its tension with the principle of local autonomy. Secondly, the article seeks to define which should ideally be the structure of the system of control that Spanish legislation should contemplate. In order to do so, the article explores whether such an ideal system should be pre-eminently judicial or administrative, and to which institution should correspond the establishment of such a system and its implementation.

Key words: interadministrative relations; local authorities; autonomy; controls.