

Autonomía municipal y control gubernativo de sus actos

MIGUEL PARDO GARCÍA-VALDECASAS

I. AUTONOMÍA MUNICIPAL

La Constitución Española vigente reconoce, en el artículo 137, "autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" a los municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan.

Obsérvese que el texto constitucional se refiere, exclusivamente, a municipios y no a pueblos; que, ahora, sujeto de derecho es la organización, la población y el territorio han pasado a ser la base el sustrato necesario, para la existencia del municipio y no detentan la cualidad de persona jurídico pública.

La autonomía local supone "un derecho de la Comunidad Local a participar a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen" (Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de Julio de 1981), tal autonomía es un poder limitado, no es soberanía, y así cada ente es una parte del todo, de la unidad de la nación española, y es dentro de esta unidad donde alcanza su verdadero sentido. La Constitución Española, "la autonomía que garantiza para cada

entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma" (Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de febrero de 1981).

Ello implica, a decir de Luis Morell Ocaña (El Régimen Local Español), dos consecuencias, que al Estado no corresponde en exclusiva el desempeño de los fines de interés general, sino que estos se reparten entre las distintas organizaciones territoriales, que los asumen como propias, y que el Estado "debe dejar ámbitos exentos de su voluntad decisoria para que en ellos actúe la voluntad propia de las Corporaciones Locales, a través de sus propios órganos de gobierno".

Se concibe, así, al municipio como administración pública, no como ente político, y como tal parte de la organización territorial del Estado, que actúa con competencias propias. Pero no es la Constitución la que determina las competencias de los municipios, sino el legislador ordinario.

El artículo 25 de la actual Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985

de 2 de abril), por dos veces recoge este principio, la primera en el párrafo 2º, cuando dice "el municipio ejerce, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...", y la segunda en el tercero, "solo la ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo" Un doble límite, la ley determina las materias propias de la competencias municipal y las potestades que en cada materia actúa el municipio.

II. CONTROL GUBERNATIVO DE LOS ACTOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Las Corporaciones Locales siempre, con mayor o menor intensidad, han estado bajo la tutela de la Administración Central, que ha tenido facultad para suspender sus actos y acuerdos, y se ha reservado el derecho de aprobar o autorizar determinados de aquellos.

Aprobación o autorización gubernativa, que alcanzará su máximo exponente en el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, con la aprobación de los presupuestos municipales y de las ordenanzas de exacciones locales por los Delegados de Hacienda, amén de la del, entonces, Ministerio de la Gobernación para, entre otros supuestos, determinadas enajenaciones.

El cambio político operado en España determinó una disminución de los controles, de la que son prueba el Real Decreto 1710/1976, de 16 de junio, por lo que a los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela se refiere, y el Real Decreto Ley 3/1981 de 16 de enero, y disposiciones concordantes, en lo que hace referencia a la facultad del Gobernador Civil para suspender los actos de las Corporaciones Locales.

La Carta Europea de Autonomía

Local, de 15 de octubre de 1985, que España ratificó el 20 de enero de 1988, en el artículo 8º, bajo el epígrafe Control Administrativo de los actos de las Entidades Locales, admite la existencia de dos controles: de legalidad, que no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por la Ley, y debe tener como objetivo "asegurar el respeto a la legalidad y a los principios constitucionales", y de oportunidad, que reserva a "las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades Locales".

En ambos casos el control administrativo debe ejercerse manteniendo "una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar".

El Tribunal Constitucional español, en su primera sentencia en materia de Régimen Local, la de 2 de febrero de 1981, se ocupa, de una forma genérica, de los controles gubernativos sobre los actos de las Corporaciones Locales, admitiendo los de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, que deben realizarse de forma tal que no sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasijerárquica de la Administración del Estado, y excluyendo, taxativamente, los de oportunidad en los supuestos en que la decisión corresponda a la gestión de los intereses respectivos.

Sin embargo, por no referirse el recurso a ellos, no llega a pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 362 y 365 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, donde se faculta a los Gobernadores Civiles a suspender aquellas resoluciones o acuerdos de las Corporaciones Locales que recaigan en asuntos que no son de la competencia municipal, sean constitutivos de delito, contrarios al orden público o constituyan infracción manifiesta de la Ley.

Meses más tarde, en la Sentencia de

29 de abril de 1981, afirma: "La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de la legalidad, en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las entidades locales, no es compatible con la autonomía que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución...", pero "la suspensión, en cuanto sirve a la defensa de competencias del Estado u obedece a corregir invasiones en ámbitos ajenos al municipal, no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites".

A la publicación de la sentencia, está vigente el Real Decreto Ley 3/1981, citado, cuyo artículo 8 reduce a dos los cuatro supuestos de suspensión contenidos en el artículo 362 de la Ley de Régimen Local de 1955 -acuerdos que afecten directamente a materias de la competencia del Estado o que constituyan infracción de ley- pero seguía la misma técnica, es decir, acordada la suspensión, habrán de remitirse a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ambos acuerdos, y ésta, por el procedimiento previsto en el artículo 118 de su ley reguladora, en Sentencia apelable, resolvería alzar la suspensión acordada o anular el acuerdo suspendido.

El gobierno, para paliar esta situación y alguna otra más, promulga el 28 de octubre de 1981, la Ley 40/1981, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. Siguiendo las enseñanzas de la Sentencia, prevé dos supuestos, los acuerdos que infrinjan las leyes y afecten a las competencias del Estado (como si invasión del ámbito de las competencias estatales no fuera ya, por sí sola, una infracción legal), supuesto en el cual la impugnación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa conlleva la suspensión cautelar del acto, sobre la que ha de resolver la Sala en el plazo de 30 días, sustanciándose por los trámites del artículo 118, citado, el recurso (artículo 8 de la Ley 4/1981.

Por el contrario, si el acuerdo supone, solamente, una infracción del ordenamiento legal, la ley reconoce, artículo 9, legitimación a la Administración del Estado para impugnar el acuerdo, impugnación que ya se sustanciará por el procedimiento ordinario de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La promulgación de la Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/85 de 2 de abril) ha supuesto un importante cambio normativo.

Abandona la ley el antiguo sistema de la suspensión y adopta el procedimiento ordinario ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como vehículo de impugnación, previendo, ello no obstante, un trámite puramente gubernativo.

Efectivamente, el artículo 65 de la Ley faculta a la Administración del Estado y a las Comunidades Autónomas para, en el ámbito de sus respectivas competencias y cuando consideren que un acto o acuerdo de una entidad local infringe el ordenamiento jurídico, requerirla para que anule dicho acto o acuerdo. Si la resolución de la Corporación no fuere favorable, podrán impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Cuando el acto o acuerdo menoscabe las competencias de la Administración del Estado, interfiera su ejercicio o exceda de la competencia de dicha entidad, podrá ser impugnado, directamente, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa sin necesidad de previo requerimiento (artículo 66).

Y aun, finalmente, si el acto o acuerdo adoptado, atenta gravemente al interés de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación, y en el caso de no ser atendido, podrá suspenderlo y adoptar las medidas necesarias para proteger el interés afectado, debiendo, luego, en el plazo de diez días, impugnarlo ante la Jurisdicción Contencioso Adminis-

trativa (artículo 67).

Es este el único supuesto de suspensión, basada en circunstancias tan excepcionales que tanto el motivo como el legitimado son restringidos. El primero porque exige una lesión grave de un interés general, referido a la propia España como nación, el segundo porque queda limitado al Delegado del Gobierno.

Un estudio pormenorizado de los procedimientos simplemente enunciadados, puede verse en el artículo de Alejandro Nieto, **Impugnación Jurisdiccional de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales** -Revista de Administración Pública, Enero- Abril de 1988.

A mi juicio, la gran virtud del nuevo texto legal, con sus lagunas, que las tiene, ha sido delimitar los campos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, arbitrar un procedimiento de reflexión para la Corporación Local y, especialmente, reservar a la Jurisdicción Contencioso Administrativa el conocimiento de cualquier infracción de la legalidad vigente que, las entidades territoriales, puedan cometer en sus actos o acuerdos.

El texto de los tres preceptos citados, junto con otros más, fué objeto de sendos Recursos de Inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento y Junta de Galicia y Parlamento y Consejo Ejecutivo de Cataluña, considerando que infringían competencias que les eran exclusivas.

La Sentencia de 21 de diciembre de 1989 se ocupa, en el fundamento jurídico núm. 23, de dar respuesta a esta

cuestión, afirmando, respecto de los artículos 65 y 66, que "presentan una incuestionable dimensión jurídico-procesal cuya regulación es de la exclusiva competencia del Estado en los términos dispuestos por el artículo 149.1.6ª de la Constitución. No se trata, en realidad, de un control de los actos y acuerdos locales por la Administración estatal o autonómica, sino la regulación de la legitimación precisa para la impugnación de los mismos ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por tanto, desde esta perspectiva, puede mantenerse que el título competencial que ampara ambos preceptos de la Ley no es sólo el dimanante del artículo 149.1.18ª de la Constitución, sino que confluye también el previsto en el número 6 del mismo artículo del texto constitucional".

Y respecto del último: "La inconstitucionalidad que se imputa al artículo 67, dimana del hecho de atribuirse al Delegado del Gobierno, que es un órgano periférico de la Administración estatal, la facultad de apreciar el "interés general de España"; apreciación que trasciende de su propia competencia.

El carácter cautelar, el supuesto extraordinario y la necesidad de residenciar ante la jurisdicción en el máximo de diez días la cuestión suscitada, conduce a desestimar la impugnación del precepto, que en estas condiciones, no invade competencia alguna al adoptar que tales medidas se lleven a cabo por el Delegado del Gobierno, dado que dicho órgano ostenta su representación en el territorio de la Comunidad Autónoma y reciba "a través de la Presidencia del Gobierno, las instrucciones precisas para el ejercicio de sus funciones".