

LA COORDINACIÓ DE L'ACTUACIÓ DE LES DIPUTACIONS I EL SISTEMA DE CONTROL DE LEGALITAT DELS ACTES DELS ENS LOCALS EN LA LLEI 7/1985, SEGONS LA INTERPRETACIÓ DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Xavier Muro i Bas
Secretari d'Ajuntament

1. En diverses ocasions, el Tribunal Constitucional ha examinat la constitucionalitat de normes relatives al règim local, tant si afectaven el tema competencial, el dels controls sobre l'Administració local, com el sistema de relacions administratives en què s'emmarca. També ha estat objecte de consideració la interpretació de l'article 149.1.18 de la CE, tant pel que fa al significat, a l'abast i als límits del terme «bases» com per allò relatiu al «règim jurídic de les Administracions públiques». D'altra banda, es tracta d'una jurisprudència força comentada per la doctrina, comentaris als quals resta poca cosa per afegir. Tanmateix, la Sentència que serà objecte de les notes que segueixen presenta un interès específic, ja que s'hi utilitza per primera vegada la Llei 7/1985, de 2 d'abril, com a «paràmetre de constitucionalitat», atesa la integració de la susdita norma al denominat «bloc de constitucionalitat».

La incorporació de la Llei 7/1985 al bloc de constitucionalitat es produeix, com és sabut, perquè, en paraules del Tribunal Constitucional en la Sentència comentada, «a través de la garantia constitucional de l'autonomia local es configura un model d'Estat» (STC 32/1981, F. J. 5è), per la qual cosa «correspon als òrgans centrals d'aquest la fixació de principis o criteris bàsics en aquesta matèria, d'aplicació en tot el territori estatal», argument que permet d'entrar en joc, per al desenvolupament de les esmentades bases, a les Comunitats Autònomes especialment habilitades per a això en els seus Estatuts. En conseqüència, CE, Estatuts i Llei de Bases delimiten l'àmbit sobre el qual les Comunitats Autònomes, si escau, poden exercir les seves potestats legislatives en allò que es refereix al règim local.

Cal assenyalar tanmateix que, malgrat l'interès del tema, l'objecte de la Sentència no deixa espai per plantejar la qüestió de la «vis específica» de la Llei 7/1985 com a conseqüència de la seva posició en l'ordenament, tesi defensada per Parejo (i recollida en l'Exposició de Motius de la Llei); és a dir, en paraules d'aquest autor, «la resistència de les seves determinacions (de la Llei 7/1985) partícips d'aquesta garantia (institucional de l'autonomia local) davant qualsevol altra disposició, fins i tot d'igual categoria, en la mesura en què la infracció o el desconeixement d'aquestes comportaria, a través d'ella, la infracció o el desconeixement de la garantia constitucional»¹ o bé, el que és la mateixa cosa, que la Llei 7/1985 serveix de definició de l'autonomia local, per la qual cosa ni tan sols altres lleis estatals poden desconèixer-la, llevat que pretenguin expressament la modificació de la definició que conté i tinguin el mateix caràcter bàsic, tesi les conseqüències de la qual són importants i poden ésser objecte de futura jurisprudència constitucional.

1. Parejo Alfonso, L., «La autonomía local», a REALA, núm. 229, 1986, pàg. 5.

2. L'objecte concret d'examen de constitucionalitat en la Sentència comentada és el sistema de coordinació (formes, contingut, abast, etc.) exercit per les institucions autònomes valencianes respecte a l'actuació de les Diputacions provincials situades en el seu territori, i també el sistema de control de determinats actes d'aquestes; des del meu punt de vista, l'interès que suscita la Sentència radica en la interpretació que aquesta desenvolupa en relació amb alguns aspectes de la Llei 7/1985.

El Tribunal parteix de posicions que ja han estat exposades en altres Sentències, tal com s'ha assenyalat més amunt, que serien, breument i en allò essencial, les següents:

a) L'autonomia de les entitats locals implica la pertinença d'aquestes a un tot del qual formen part, de la qual cosa es dedueix «la unitat mateixa del sistema en el seu conjunt, en el qual les diferents entitats autònomes s'integren, i també el principi d'eficàcia administrativa (article 103.1 de la CE), que cal predicar no solament de cada Administració pública sinó de l'entramat sencer dels serveis públics, permeten, si no imposen, al legislador d'establir fórmules i vies de relació entre les unes i les altres Administracions locals i entre totes elles i l'Estat i les Comunitats Autònomes, en l'exercici de les competències que per a la gestió dels seus interessos respectius els corresponen» (STC 22/87, de 27 de febrer, F. J. 2n).

b) «Aquesta coordinació no suposa, tanmateix, una sostracció o menyscabament de les competències de les entitats sotmeses a aquesta» (ídem, F. J. 2n).

c) Respecte al control dels actes de les entitats locals, només és possible un control de legalitat, el qual ha de complir les condicions següents:

«Mai no podran ésser controls genèrics i indeterminats que situen les entitats locals en una posició de subordinació o dependència quasi jurídica respecte a l'Administració estatal o autonòmica, sinó controls de caràcter concret, que s'haurà de referir normalment a supòsits en què l'exercici de les competències de l'entitat local incideixin en interessos generals que concorrin amb els d'aquelles» (ídem, F. J. 3r).

El Tribunal Constitucional enjudicia la inconstitucionalitat que al·leguen els recurrents respecte als articles 2, 4, 6, 8, 9, 10 i 12 de la Llei 2/1983, de 4 d'octubre, de la Generalitat valenciana, per la qual es declaren d'interès general per a la Comunitat valenciana determinades funcions pròpies de les Diputacions provincials. La decisió de l'alt Tribunal declararà inconstitucional únicament l'article 12, apartats 2n i 3r, encara que respecte als articles 2, 9 i 10 la constitucionalitat resta subjecta a la interpretació que el mateix Tribunal duu a terme d'aquests. Així mateix, es formula un vot particular, subscrit pel Magistrat F. Rubio Llorente, en el qual es discrepa de l'opinió majoritària en considerar que incorre en inconstitucionalitat l'article 2, o si més no que hauria d'ésser objecte d'una declaració interpretativa, consideració que estén a l'article 4.

No és, però, la meua intenció abordar l'anàlisi detallada de la Sentència, sinó només, tal com he assenyalat més amunt, la interpretació que aquesta fa de determinats preceptes de la Llei 7/1985, concretament els articles 59, 65 i 66, i que resulta a més decisiva, en un primer pla destacat, en la declaració de constitucionalitat de l'article 4 de la Llei objecte de recurs, per una banda, i en la d'inconstitucionalitat de l'article 12 d'aquesta, per l'altra. A parer meu, el judici sobre la constitucionalitat

dels restants articles impugnats és diàfan, i no presenta problemes ni comporta conseqüències importants, cosa que, en canvi, sí que passa amb els que analitzarem.

3. La Llei impugnada pretén desplegar l'article 47 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat valenciana (en endavant EACV), que conté diverses previsions respecte a l'actuació de les Diputacions provincials per a les institucions autonòmiques. Mentre que l'article 2 d'aquella Llei enuncia quines són les «funcions pròpies de les Diputacions provincials» (encara que, com assenyala el vot particular, es ressenyen més aviat «matèries» que «funcions», que és allò a què es refereix l'EACV, tot i que és possible de pensar, en tots dos casos, en una utilització equívoca), l'article 4 dóna compliment al paràgraf final de l'apartat 3r de l'article 47, que estableix: «A aquests efectes (de coordinació), i en el marc de la legislació de l'Estat, per la Llei de les Corts valencianes aprovada per majoria absoluta, s'establiran les fórmules generals de coordinació i, si s'escau, es fixaran les singularitats que, segons la naturalesa de la funció, siguin indispensables per a la coordinació més adequada d'aquestes.» El problema es planteja en la manera com s'ha donat compliment al mandat estatutari, i en la seva adequació a la «legislació de l'Estat». Vegem, en primer lloc, què estableix l'article 4 de la Llei objecte de recurs:

«Les facultats de coordinació s'exerciran, per a cadascuna de les funcions declarades d'interès comunitari, mitjançant la fixació de les directrius oportunes per Decret del Consell, basant-se en les previsions que proporcionen les Diputacions provincials.

Aquestes directrius hauran d'ésser aprovades i publicades abans de l'1 de setembre de l'exercici immediat anterior a l'any que s'hagin d'aplicar, i es podran establir amb caràcter indefinit o per períodes que compreguin, com a mínim, un exercici econòmic.»

La «legislació estatal» (sense entrar en la qüestió que l'EACV no assenyala que hagi d'ésser únicament la qualificada com a bàsica) presa en consideració pel Tribunal Constitucional en relació amb l'article esmentat, és la que conté l'article 59 de la Llei 7/1985, que és del tenor següent:

«1. Als efectes d'assegurar la coherència de l'actuació de les Administracions públiques, en els supòsits previstos al número 2 de l'article 10 i per al cas que el susdit fi no pugui assolir-se pels procediments previstos als articles anteriors o bé aquests resultin clarament inadequats per raó de les característiques de la tasca pública de què es tracti, les lleis de l'Estat i les de les Comunitats Autònomes, reguladores dels distints sectors de l'acció pública, podran atribuir al Govern de la Nació o al Consell de Govern la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local i, en especial, de les Diputacions provincials en l'exercici de les seves competències.

»La coordinació es realitzarà mitjançant la definició concreta, en relació amb una matèria, servei o competència determinats, dels interessos generals o comunitaris, a través de plans sectorials per a la fixació dels objectius i la determinació de les prioritats de l'acció pública en la matèria corresponent. En la tramitació d'aquests, hom s'atindrà al que disposa el número 2 de l'article anterior.

»Les entitats locals exerciran les seves facultats de programació, planificació o ordenació dels serveis o activitats de la seva competència en el marc de les previsions dels plans a què es refereix el paràgraf anterior.

»2. En qualsevol cas, la Llei haurà de precisar, amb el suficient grau de detall,

les condicions i els límits de la coordinació, i també les modalitats de control que es reserven les Corts Generals o les corresponents Assemblees legislatives.»

L'adequació entre les normes que acabo de ressenyar és certament complexa, i crec, tal com assenyala el vot particular, que el susdit article 4 mereixia haver estat objecte d'una declaració interpretativa en la decisió del Tribunal.

Mitjançant un raonament molt breu i simple, el Tribunal Constitucional considera que l'article 4 s'adequa al mandat estatutari de fixar per mitjà d'una llei autonòmica aprovada per majoria absoluta «les fórmules generals de coordinació», fórmules que s'instrumentarien a través de directrius que, pel seu contingut —que s'estableix a l'article 5 de la mateixa llei—, cal considerar «equivalents» als plans sectorials esmentats a l'article 59 de la llei 7/1985 (plans el contingut dels quals, en canvi, no es recull en aquesta llei ni en les normes que la despleguen i que, per tant, el Tribunal Constitucional pressuposa). Assenyala, així mateix, que «les dites directrius no poden comportar una modalitat de control ni col·locar les Diputacions provincials en una posició de «subordinació jeràrquica incompatible amb la seva autonomia», prohibició el compliment de la qual queda garantit, opina el Tribunal, per la determinació legal del contingut de les directrius que estableix l'article 5.

En aquest raonament, potser perquè es consideren òbvies, no es plantegen algunes qüestions que poden sorgir en intentar conjugar entre elles les distintes normes en presència, qüestions que exposaré tot seguit perquè, a parer meu, són importants.

Si bé es pot considerar que la llei objecte de recurs compleix la reserva legal establerta a l'apartat 3 de l'article 47 de l'EACV («en el marc de la legislació de l'Estat, per la llei de les Corts valencianes aprovada per majoria absoluta, s'establiran les fórmules generals de coordinació i la relació de les funcions que hauran d'ésser coordinades»), la manera com s'instrumenta la coordinació a l'article 59 de la llei 7/1985 sembla, en una primera impressió, quelcom distint. Com hem vist, aquest article preveu que la potestat de coordinació s'atribuirà a través de «les lleis reguladores dels diferents sectors de l'acció pública», les quals facultaran el Consell de Govern de la Comunitat Autònoma, si s'escau, per exercir aquella coordinació mitjançant «plans sectorials». El problema radica, per tant, en el fet que el sistema de coordinació previst a la llei 7/1985 conté matisos que el diferencien, en principi, del que preveu la llei objecte de recurs. La via utilitzada pel Tribunal Constitucional per salvar l'aparent dificultat d'encaix (i ometo conscientment el terme «contraposició») és considerar que les lleis sectorials «poden, si s'escau, *precisar* les facultats de coordinació, ... establint *modulacions o fórmules singulars i límits específics* de la coordinació, en els termes de l'esmentada llei estatal 7/1985.»

A parer meu, el Tribunal hauria d'haver abordat més àmpliament el tema de l'adequació entre l'EACV i la llei 7/1985, atès que el sistema de coordinació previst en ambdues normes no és coincident. La qüestió és que la coordinació segons la llei 7/1985 s'ha de preveure a través de lleis sectorials, les quals no poden ésser substituïdes per una llei com la que ha estat objecte de recurs.

La conseqüència, doncs, és que a la Comunitat Autònoma valenciana la coordinació de les Diputacions provincials per les institucions autonòmiques demana una doble habilitació o cobertura legal. Per una banda, la que preveu la llei objecte de recurs, que per imperatiu de l'EACV ha de definir quines són les funcions susceptibles d'ésser

considerades d'«interès comunitari», i també les «fórmules generals de la susdita coordinació»; i per l'altra, les lleis sectorials que autoritzen aquesta coordinació per a cada sector concret a través de plans, als quals s'haurien de considerar equiparades les «directrius» a què s'ha fet al·lusió. Per tant, la coordinació no pot únicament ésser precisada per les lleis sectorials (com sosté la Sentència analitzada), sinó que per dur-la a terme cal que estigui prevista en aquestes, perquè així ho imposa la Llei 7/1985.

Una altra qüestió és si les lleis sectorials han de respectar o no les «fórmules generals» establertes a la Llei objecte de recurs. En aquest aspecte, val a dir que l'EACV no estableix una reserva expressa en favor d'una llei concreta que solament regula la coordinació de l'actuació de les Diputacions (és a dir, una llei que pot ésser qualificada d'especial en caracteritzar-se per un contingut determinat), per la qual cosa es podria defensar la possibilitat que les «fórmules generals» s'establissin en lleis sectorials, sempre que complissin la condició d'ésser aprovades per majoria absoluta,² i es modifiqués i, en conseqüència, es derogués allò establert per la Llei objecte de recurs. Tanmateix, admetre aquesta possibilitat introduiria confusió i privaria el sistema de seguretat, claredat i ordre (ja que trencaria, precisament, la seva «sistematicitat» lògica), a més del rigor excessiu que comportaria l'exigència de l'aprovació per majoria absoluta de les lleis sectorials que pretenguessin introduir mecanismes de coordinació administrativa per esdevenir una mena de lleis orgàniques. També cal considerar més lògic el fet que l'EACV, al seu article 47.3, es refereixi a una llei determinada; si continuéssim en aquest raonament, hom podria entendre que els articles 4 i 5 de la Llei objecte de recurs determinen els conceptes que han de constituir el contingut mínim (o els elements de la seva estructura conceptual) dels plans-directriu que probablement prevegin les lleis sectorials, sens perjudici que aquestes puguin concretar i completar tal contingut mínim.

Finalment, cal afegir que aquest contingut mínim dels instruments de coordinació, contràriament a l'opinió del Tribunal Constitucional, no garanteix «que el condicionament de l'acció provincial no ultrapassi allò que el mateix principi de coordinació autoritza», ja que no impedeix que la plasmació de les directrius limiti l'«àmbit de decisió autònoma» dels ens coordinats.

Tot recapitulant, crec que convindria remarcar: 1) que la Sentència omet la necessitat que la coordinació de l'actuació de les Diputacions provincials valencianes en un sector concret es trobi prevista a les respectives lleis sectorials, tal com ho prescriu la Llei 7/1985; 2) que el Tribunal Constitucional atribueix implícitament un determinat sentit a l'expressió «plans sectorials» de l'article 59 de la Llei 7/1985; lògicament, el seu contingut el considera equiparable al de les «directrius de coordinació» previstes a la Llei objecte de recurs; 3) que, en la Sentència, s'hauria d'haver previst a totalitat dels efectes de la relació entre l'EACV, la Llei objecte de recurs i la Llei 7/1985, i haver desenvolupat així un raonament que permetés l'harmonització entre totes elles si això era possible.

4. El tema del control dels actes de les entitats locals per part de les Administracions superiors es planteja en relació amb el que disposa l'article 12, paràgrafs 2n i

2. Els comentaris que fan a propòsit de l'article 59 de la Llei 7/1985 els autors del volum «Nuevo Régimen Local», Madrid, 1985, editat per «El Consultor-Abella», pàg. 474, no aclareixen la seva posició en aquest aspecte i són els únics comentaris sobre la qüestió de què tinc coneixement.

3r de la Llei objecte de recurs. Si bé el paràgraf 1r d'aquest article estableix que el Consell podrà requerir la Diputació provincial, quan observi que aquesta ha infringit la Llei objecte de recurs, perquè corregeixi la seva actuació, els paràgrafs concretament impugnats preveuen que l'esmentat requeriment «durà emparellada la suspensió dels actes o acords a què es refereixi», sens perjudici del dret de la Diputació a recórrer contra el requeriment (i la consegüent suspensió) a través d'un procés especial.

Sense considerar a fons la qüestió que el legislador autonòmic no era competent per establir normes de caràcter general, encara que admetem que es tracta a hores d'ara d'un motiu d'inconstitucionalitat de precepte analitzat, el Tribunal se centra en l'efecte suspensiu del control administratiu exercit pel Consell valencià.

Aquest supòsit constitueix una forma de control similar a la que establia la Llei 40/1981, del 28 d'octubre, i si bé el Tribunal no havia arribat a pronunciar-se sobre aquest tal com s'articulava en la dita Llei, la seva constitucionalitat es deduïa del contingut de la Sentència del 2 de febrer de 1981, amb el suport pràcticament unànime de la doctrina, i en la Sentència objecte d'aquest comentari s'admet expressament que no es tracta d'un sistema de control per ell mateix oposat a l'autonomia municipal. De fet, el que passa és que, en opinió de la Sentència, la Llei 7/1985 ha variat el panorama substancialment.

Efectivament, a la Sentència es considera que la Llei 7/1985 ha derogat totalment el sistema de control previst a la Llei 40/1981 i l'ha substituït per un altre de diferent tipus incompatible amb l'anterior:

«La suspensió immediata annexa al requeriment d'il·legalitat (...) no respon al sistema general de control de legalitat contingut a l'esmentada Llei de Bases (arts. 65 i 66); la vigent legislació estatal no solament no l'ha prevista sinó que, per contraposició a la normativa anterior (...), ha pretès excloure efectivament la suspensió administrativa dels acords de les Administracions locals sotmeses a control de legalitat per altres Administracions superiors (la de l'Estat i les de les Comunitats Autònomes), tot reservant als tribunals la decisió relativa a la suspensió o no de tals acords en cas d'impugnació» (F.J. 9è).

Les conseqüències d'aquesta interpretació de l'article 65 de la Llei 7/1985 són importants, ja que comporten el fet que s'implanti un sistema de control nou i únic que no pot ésser completat ni complementat, ni ésser objecte d'excepció per la legislació autonòmica, llevat que, en aquest darrer cas, les excepcions estiguin previstes a l'Estatut respectiu i com a conseqüència d'una peculiaritat del règim local de la Comunitat Autònoma en relació amb el règim comú. Cal assenyalar, però, que aquest tipus de peculiaritat no és prevista en cap dels Estatuts promulgats.

Així mateix, es pot deduir de la Sentència que aquest sistema de control tampoc no pot ésser completat per lleis estatals, llevat que es tracti de modificacions expresses de la Llei 7/1985 i, per tant, de conformitat amb una nova legislació bàsica. Es pot observar que es tracta d'un exemple de legislació bàsica que no sols delimita les competències estatals i les autonòmiques sinó que estableix un principi comú i únic per a tot l'Estat.

Les conseqüències d'aquesta interpretació s'estenen més enllà del supòsit plantejat davant el Tribunal Constitucional, perquè la suspensió administrativa d'actes de les entitats locals es preveu a la legislació urbanística, concretament a l'article 186.2

de la Llei del Sòl, que segons alguns autors³ hauria de considerar-se encara vigent amb la Llei 7/1985 ja que es tractava d'una mesura de control compatible amb l'autonomia local, tal com va manifestar el Tribunal Constitucional, i perquè està prevista a la llei especial que havia de prevaler davant el règim general. En relació amb aquesta doctrina, González Pérez⁴ considerava efectivament derogat l'article 186.2 de la Llei del Sòl, però basant-se en incompatibilitat amb l'autonomia local, argument no solament no recollit sinó rebutjat expressament pel Tribunal Constitucional en la Sentència objecte d'aquestes notes.

En aquest punt, seria útil recordar la tesi de Parejo sobre la posició especial de la Llei 7/1985 en l'ordenament, exposat més amunt, ja que permetria afirmar que pel fet de tractar-se de la llei que configura l'autonomia local (o bé que concreta a nivell legal la garantia constitucional d'aquella autonomia) no cedeix davant l'oposició del principi de *lex specialis*, llevat que ella mateixa ho prevegi expressament, ja que es trencaria aquella configuració.

La literalitat de la Sentència no permet, com ja he assenyalat, afirmar amb seguretat que s'ha recollit implícitament la tesi de Parejo, sinó que s'argumenta simplement la derogació del sistema de control anterior, la qual cosa no disminueix la importància de la Sentència, per tal com sosté una interpretació que ultrapassa la legislació local.

3. Vid. Fanlo Loras, A., «La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?», a RAP, núm. 111, 1986; Reyes Monterreal, «Vigencia del artículo 186 de la Ley del Suelo», a Actualidad Administrativa, núm. 29, 1986; Ramón Fernández, T.R., «Manual de Derecho Urbanístico», 5a ed., Madrid, 1985, pàg. 229, citat pel primer autor.

4. González Pérez, J., «Régimen Jurídico de la Administración Local», Madrid, 1985, pàgs. 403-405.

