

LA COORDINACION DE LA ACTUACION DE LAS DIPUTACIONES Y EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA LEY 7/1985, SEGUN LA INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Xavier Muro i Bas

Secretario de Ayuntamiento

1. En diversas ocasiones, el Tribunal Constitucional ha examinado la constitucionalidad de normas relativas al régimen local, tanto si afectaban al tema competencial, como al de los controles sobre la Administración local o al sistema de relaciones administrativas en que éste se enmarca. También ha sido objeto de consideración la interpretación del artículo 149.1.18 de la CE, tanto por lo que se refiere al significado, alcance y límites del término «bases» como por lo que respecta al «régimen jurídico de las Administraciones públicas». Se trata, por lo demás, de una jurisprudencia bastante comentada por la doctrina, comentarios a los que resta poco por añadir. Sin embargo, la Sentencia que será objeto de las notas que siguen presenta un interés específico, puesto que en ella se utiliza por primera vez la Ley 7/1985, de 2 de abril, como «parámetro de constitucionalidad», dada la integración de dicha norma en el denominado «bloque de constitucionalidad».

La incorporación de la Ley 7/1985 al bloque de constitucionalidad se produce, como se sabe, porque, en palabras del Tribunal Constitucional en la Sentencia que se comenta, «a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, F. J. 5.^o)», por lo que «corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal», lo que permite entrar en juego, para el desarrollo de las mencionadas bases, a las Comunidades Autónomas especialmente habilitadas para ello en sus Estatutos. En consecuencia, CE, Estatutos y Ley de Bases delimitan el ámbito sobre el que las Comunidades Autónomas, en su caso, pueden ejercer sus potestades legislativas en lo que se refiere al régimen local.

Debe señalarse que, pese al interés del tema, el objeto de la Sentencia no da lugar a plantear la cuestión de la *vis específica* de la Ley 7/1985 como consecuencia de su posición en el ordenamiento, tesis defendida por Parejo (y recogida en la Exposición de Motivos de la Ley); es decir, en palabras de este autor, «la resistencia de sus determinaciones (de la Ley 7/1985) partícipes de dicha garantía (institucional de la autonomía local) frente a cualquier otra disposición, incluso de igual rango, en la medida en que la infracción o el desconocimiento de las mismas supondría, a su través, la infracción o el desconocimiento de la garantía constitucional»¹, o lo que es lo mismo, que la Ley 7/1985 sirve de definición de la autonomía local, por lo que ni tan siquiera otras leyes estatales pueden desconocerla, salvo que pretendan expresamente la modificación de la definición que contiene y tengan el mismo carácter básico, tesis cuyas consecuencias son importantes y pueden ser objeto de futura jurisprudencia constitucional.

1. Parejo Alfonso, L., «La autonomía local», en REALA, núm. 229, 1986, pág. 56.

2. El objeto concreto de examen de constitucionalidad en la Sentencia comentada es el sistema de coordinación (formas, contenido, alcance, etc.) ejercido por las instituciones autonómicas valencianas respecto a la actuación de las Diputaciones provinciales situadas en su territorio, así como el sistema de control de determinados actos de éstas; desde mi punto de vista, el interés que suscita la Sentencia se halla en la interpretación que la misma desarrolla de algunos preceptos de la Ley 7/1985.

El Tribunal parte de posiciones que ya han sido expuestas en otras sentencias, como ya he señalado anteriormente, y que serían, brevemente y en lo esencial, las siguientes:

a) La autonomía de las entidades locales implica la pertenencia de éstas a un todo del que forman parte, de lo que se deduce *«la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa* (artículo 103.1 de la CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, *permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus respectivos intereses les correspondan»* (STC 22/87, de 27 de febrero, F. J. 2).

b) «Tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» (id., F. J. 2.).

c) Respecto al control de los actos de las entidades locales, sólo cabe un control de legalidad, el cual debe reunir las siguientes condiciones: «nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúan a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto a la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas» (id., F. J. 3).

El Tribunal Constitucional enjuicia la inconstitucionalidad que alegan los recurrentes respecto a los artículos 2, 4, 6, 8, 9, 10 y 12 de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalitat valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales. El fallo del alto Tribunal declarará inconstitucional sólo el artículo 12, apartados 2 y 3, aunque respecto a los artículos 2, 9 y 10 la constitucionalidad se sujeta a la interpretación que el propio Tribunal lleva a cabo de los mismos. Asimismo, se formula un voto particular, suscrito por el Magistrado F. Rubio Llorente, en el que se discrepa de la opinión mayoritaria al considerar que incurre en inconstitucionalidad el artículo 2, o cuando menos que debiera haber sido objeto de una declaración interpretativa, consideración que extiende al artículo 4.

No es mi intención abordar el análisis pormenorizado de la Sentencia, sino tan sólo, como he avanzado, la interpretación que ésta lleva a cabo de determinados preceptos de la Ley 7/1985, concretamente los artículos 59, 65 y 66, y que además resulta decisiva, en un primer plano destacado, en la declaración de constitucionalidad del artículo 12 de la misma, por otro lado. A mi parecer, el juicio en torno a la constitucionalidad de los restantes artículos impugnados es diáfano, y no presenta problemas o da lugar a consecuencias importantes, como sí sucede en los que se analizarán.

3. La Ley impugnada pretende desarrollar el artículo 47 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana (en adelante EACV), que contiene diversas previsiones respecto a la actuación de las Diputaciones provinciales por las instituciones autonómicas. Mientras que el artículo 2 de aquella Ley enuncia cuáles son las «funciones propias de las Diputaciones provinciales» que se consideran de «interés general comunitario» (aunque, como señala el voto particular, se relacionan más bien «materias» que «funciones», que es a lo que se refiere el EACV, aunque es posible pensar, en ambos casos, en una utilización equívoca del término), el artículo 4 viene a dar cumplimiento al párrafo final del apartado 3 del artículo 47, que establece: «A estos efectos (de coordinación), y en el marco de la legislación del Estado, por la ley de las Cortes Valencianas aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación». El problema se plantea en la forma cómo se ha dado cumplimiento al mandato estatutario, y en su adecuación a la «legislación del Estado». Veamos, primeramente, qué establece el artículo 4 de la Ley recurrida:

«Las facultades de coordinación se ejercerán, para cada una de las funciones declaradas de interés comunitario, mediante la fijación de las oportunas directrices por decreto del Consejo, en base a las previsiones que proporcionen las Diputaciones provinciales.

»Estas directrices deberán ser aprobadas y publicadas antes del 1 de septiembre del ejercicio inmediatamente anterior al año en que deban aplicarse, y podrán establecerse con carácter indefinido o por períodos que comprendan, al menos, un ejercicio económico.»

La «legislación estatal» (sin entrar en la cuestión de que el EACV no indica que deba ser sólo la calificada de básica) tomada en consideración por el Tribunal Constitucional en relación al artículo mencionado es la convenida en el artículo 59 de la Ley 7/1985, que es del siguiente tenor:

«1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al gobierno de la nación o al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

»La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

»Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

»2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas.»

La adecuación entre las normas que acabo de reseñar es ciertamente compleja, y creo, como señala el voto particular, que el artículo 4 citado merecía haber sido objeto de una declaración interpretativa en el fallo del Tribunal.

Mediante un razonamiento muy breve y simple, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 4 se adecúa al mandato estatutario de fijar por medio de una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta «las fórmulas generales de coordinación», fórmulas que se instrumentarían a través de directrices por cuyo contenido, que se establece en el artículo 5 de la misma Ley, cabe considerar «equivalentes» a los planes sectoriales mencionados en el artículo 59 de la Ley 7/1985 (planes cuyo contenido, en cambio, no se recoge ni en esta Ley ni en las normas que la desarrollan, y que, por tanto, el Tribunal Constitucional presupone). Se señala, asimismo, que dichas directrices no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con su autonomía, prohibición cuyo cumplimiento queda garantizado, opina el Tribunal, por la determinación legal del contenido de las directrices que se establecen en el artículo 5.

No se plantean en este razonamiento, quizás porque se consideran obvias, algunas cuestiones que pueden surgir al intentar conjugar entre sí las distintas normas en presencia, cuestiones que expondré seguidamente, porque a mi parecer son importantes.

Si bien puede considerarse que la Ley recurrida cumple la reserva legal establecida en el apartado 3 del artículo 47 del EACV («en el marco de la legislación del Estado, por ley de las Cortes Valencianas aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deban ser coordinadas»), la forma como se instrumenta la coordinación en el artículo 69 de la Ley 7/1985 parece, en una primera impresión, algo distinta. Como hemos visto, en este artículo se prevee que la potestad de coordinación se atribuirá a través de «las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública», las cuales facultarán al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en su caso, para ejercer aquella coordinación mediante «planes sectoriales». El problema se halla, por tanto, en que el sistema de coordinación previsto en la Ley 7/1985 contiene matices que lo diferencian, en principio, del previsto en la Ley recurrida. La vía empleada por el Tribunal Constitucional para salvar la aparente dificultad de encaje (y omito el término «contraposición» conscientemente) es la de considerar que las leyes sectoriales «puedan, en su caso, *precisar* las facultades de coordinación... estableciendo *modulaciones o fórmulas singulares y límites específicos* de la coordinación, en los términos de la referida Ley estatal 7/1985».

En mi opinión, el Tribunal debería haber abordado más ampliamente el tema de la adecuación entre el EACV y la Ley 7/1985, dado que el sistema de coordinación contemplado en ambas normas no coincide. La cuestión es que la coordinación según la Ley 7/1985 debe preverse a través de leyes sectoriales, a las que no puede sustituir una ley como la recurrida. La consecuencia, pues, es que en la Comunidad Autónoma valenciana la coordinación de las Diputaciones provinciales por las instituciones auto-

nómicas requiere una doble habilitación o cobertura legal. Por una parte, la prevista en la Ley recurrida, que por imperativo del EACV debe definir cuáles son las funciones susceptibles de ser consideradas de «interés comunitario», así como las «fórmulas generales de dicha coordinación»; y por otra parte, las leyes sectoriales que autoricen esta coordinación para cada sector concreto, a través de planes, a los que deberían considerarse equiparadas las «directrices» aludidas. Por tanto, la coordinación *no puede sólo* ser precisada por las leyes sectoriales (como sostiene la Sentencia analizada), sino que para llevarse a cabo requiere necesariamente estar prevista en éstas, por venir así impuesto en la Ley 7/1985.

Otra cuestión es si las leyes sectoriales deben respetar las «fórmulas generales» establecidas en la Ley recurrida. Cabe decir a este respecto que el EACV no establece una reserva expresa en favor de una ley concreta que *sólo* regule la coordinación de la actuación de las Diputaciones (es decir, una ley que pudiera calificarse de esencial al caracterizarse por un contenido determinado), por lo que podría defenderse la posibilidad de que las «fórmulas generales» se establecieran en leyes sectoriales siempre que cumplieran con la condición de ser aprobadas por mayoría absoluta², modificando, y en consecuencia derogando, lo establecido en la Ley recurrida. Admitir esta posibilidad, sin embargo, introduciría confusión y privaría de seguridad, claridad y orden al sistema (pues quebraría, precisamente, su «sistematicidad» lógica), además del excesivo rigorismo que supondría la exigencia de la aprobación por mayoría absoluta para las leyes sectoriales que pretendieran introducir mecanismos de coordinación administrativa, convirtiéndolas en una especie de leyes orgánicas. Luego, debe considerarse más lógico que el EACV, en su artículo 47.3, se refiera a una ley determinada; continuando este razonamiento, podría entenderse que los artículos 4 y 5 de la Ley recurrida determinan los conceptos que deben constituir el contenido mínimo (o los elementos de su estructura conceptual) de los planes-directrices que posiblemente se prevean en las leyes sectoriales, sin perjuicio de que éstas puedan concretar y completar tal contenido mínimo.

Por último, hay que añadir que este contenido mínimo de los instrumentos de coordinación no garantiza, al contrario de lo que opina el Tribunal Constitucional, «que el condicionamiento de la acción provincial no exceda de lo que el propio principio de coordinación autoriza», pues no impide que la plasmación concreta de las directrices limite el «ámbito de decisión autónoma» de los entes coordinados.

Recapitulando, consideraría reseñable: 1) que la Sentencia omita la necesidad de que la coordinación de la actuación de las Diputaciones provinciales valencianas en un sector concreto se halle prevista en las respectivas leyes sectoriales, tal como prescribe la Ley 7/1985; 2) que el Tribunal Constitucional atribuye implícitamente un determinado sentido a la expresión «planes sectoriales» del artículo 59 de la Ley 7/1985, lógicamente, cuyo contenido considera equiparable al de las «directrices de coordinación» contempladas en la Ley recurrida; 3) que debía haberse contemplado en la Sentencia la totalidad de los efectos de la relación entre el EACV, la Ley recurrida y la Ley 7/1985, desarrollando un razonamiento que permitiera la armonización entre todas ellas si era posible.

2. Los comentarios que realizan a propósito del artículo 59 de la Ley 7/1985 los autores del volumen «Nuevo Régimen Local» (Madrid, 1985, editado por El Consultor-Abella), p. 474, no aclaran su posición al respecto, siendo los únicos comentarios de la cuestión de los que tengo conocimiento.

4. El tema del control de los actos de las entidades locales por las Administraciones superiores se plantea en torno a lo dispuesto en el artículo 12, párrafos 2.º y 3.º, de la Ley recurrida. Si bien en el párrafo 1.º de dicho artículo se establece que el Consell podrá requerir a la Diputación provincial, cuando advierta que ésta ha infringido la Ley recurrida, a que corrija su actuación, en los párrafos concretamente impugnados se dispone que el mencionado requerimiento «llevará aparejada la suspensión de los actos o acuerdos a que se refiera», sin perjuicio del derecho de la Diputación a recurrir contra el requerimiento (y la consiguiente suspensión), a través de un proceso especial.

Sin considerar a fondo la cuestión de que el legislador autonómico valenciano no era competente para establecer normas de carácter procesal, aunque admitiendo que se trata ya de un motivo de inconstitucionalidad del precepto analizado, el Tribunal se centra en el efecto suspensivo del control administrativo ejercido por el Consell valenciano. Constituye este supuesto una forma de control similar al que establecía la Ley 40/1981, de 28 de octubre, y si bien el Tribunal no se había llegado a pronunciar sobre el mismo tal como se articulaba en dicha Ley, se deducía su constitucionalidad del contenido de la Sentencia de 2 de febrero de 1981, con el apoyo prácticamente unánime de la doctrina; en la Sentencia objeto de este comentario se admite expresamente que no se trata de un sistema de control en sí opuesto a la autonomía municipal. Lo que sucede es que, en opinión de la Sentencia, la Ley 7/1985 ha variado el panorama sustancialmente.

Efectivamente, en la Sentencia se considera que la Ley 7/1985 ha derogado totalmente el sistema de control previsto en la Ley 40/1981, sustituyéndolo por otro de distinto tipo incompatible con el anterior:

«La inmediata suspensión aneja al requerimiento de ilegalidad... no responde al sistema general de control de legalidad contenido en la mencionada Ley de Bases (arts. 65 y 66); la vigente legislación estatal no sólo no la ha previsto sino que, por contraposición a la normativa anterior (...), ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa de los acuerdos de las Administraciones locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones superiores (la del Estado y las de las Comunidades Autónomas), reservando a los tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación» (F. J. 9.º).

Las consecuencias de esta interpretación del art. 65 de la Ley 7/1985 son importantes, pues suponen que se implanta un sistema de control nuevo y único que no puede completarse o adicionarse, ni ser excepcionado, por la legislación autonómica, salvo, en este último caso, que las excepciones estén previstas en el respectivo Estatuto y como consecuencia de una peculiaridad del régimen local de la Comunidad Autónoma en relación al régimen común. Cabe señalar que este tipo de peculiaridad no está prevista en ninguno de los Estatutos promulgados.

Puede deducirse, asimismo, de la Sentencia que este sistema de control tampoco puede ser completado por leyes estatales, salvo que se trate de modificaciones expresas de la Ley 7/1985, y por tanto conforme a una nueva legislación básica. Puede verse que se trata de un ejemplo de legislación básica que no sólo delimita las competencias estatales de las autonómicas, sino que sienta un principio común y único para todo el Estado.

Las consecuencias de esta interpretación se extienden más allá del supuesto planteado ante el Tribunal Constitucional, porque la suspensión administrativa de actos de las entidades locales se prevee en la legislación urbanística, concretamente en el artículo 186.2 de la Ley del Suelo, que según algunos autores³ debía considerarse vigente aún con la Ley 7/1985, puesto que se trataba de una medida de control compatible con la autonomía local, como manifestó el Tribunal Constitucional, y por estar contemplada en una ley especial que debía prevalecer ante el régimen general. Frente a esta doctrina, González Pérez⁴ consideraba efectivamente derogado el artículo 186.2 de la Ley del Suelo, pero basándose en incompatibilidad con la autonomía local, argumento no sólo no recogido sino rechazado expresamente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia objeto de estas notas.

En este punto, sería útil recordar la tesis de Parejo sobre la posición especial de la Ley 7/1985 en el ordenamiento, expuesta antes, pues permitiría afirmar que por ser la Ley que configura la autonomía local (o que concreta a nivel legal la garantía constitucional de aquella autonomía) no cede ante la oposición del principio de *lex specialis*, salvo que ella misma lo prevea expresamente, pues se quebraría aquella configuración.

La literalidad de la Sentencia no da pie, como ya he señalado, para afirmar con seguridad que se ha recogido implícitamente la tesis del Parejo, sino que se argumenta simplemente la derogación del sistema de control anterior, lo que no disminuye la importancia de la Sentencia, en cuanto sostiene una interpretación que trasciende de la legislación 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?», en RAP, núm. 111, 1986; Reyes Monterreal, «Vigencia del artículo 186 de la Ley del Suelo», en Actualidad Administrativa, núm. 29, 1986; Ramón Fernández, T. R., «Manual de Derecho Urbanístico», 5.ª ed., Madrid, 1985, pág. 229, citado por el primer autor.

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

