

DR 13 85

Asignatura, Derecho Administrativo 1 y Derecho Administrativo 2. Título, La autonomía municipal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Primera parte. Autor, Jesús Prieto de Pedro.

Día de grabación, 26 de febrero de 1981. Día de emisión, días 4 y 6 de marzo de 1981. Buenas tardes.

Dos recientes textos jurídicos, uno jurisprudencial y otro legislativo, otorgan actualidad en nuestra asignatura al régimen local. Y este Departamento de Derecho Administrativo, fiel a su deseo de tenerles al día en todas aquellas cuestiones y temas jurídicos que afectan a nuestra materia, les vamos a comentar, en este espacio de hoy y en otros próximos, ambos textos jurídicos. El texto jurisprudencial a que me refiero es una sentencia del Tribunal Constitucional de fecha de 2 de febrero de este año, cuyo análisis comenzaré a continuación.

Y el texto legislativo que se les comentará en próximos días es el Decreto Ley Nº 3 de 1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales. Así pues, comienzo con la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero, cuyo texto íntegro, si ustedes desean consultarlo, lo pueden encontrar recogido en el Boletín Oficial del Estado correspondiente al día 24 de febrero, pues, según el mandato del artículo 164 de la Constitución y el artículo 86.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las sentencias han de ser publicadas en dicho cuerpo legal dentro de los 30 días siguientes a la fecha del fallo. Esta sentencia, aparte del interés que representa por constituir el primer hito de la asingladura jurisprudencial de este órgano jurisdiccional al que corresponde la función básica de ser el intérprete supremo de la Constitución, tiene también muy importantes motivos jurídicos de interés para nosotros, dado el contenido del recurso estudiado y resuelto en la misma.

La posible inconstitucionalidad de determinados preceptos de la legislación del régimen local. Dicho recurso directo de inconstitucionalidad, que fue en su día promovido por un grupo de 56 senadores del Partido Socialista Obrero Español, pretendía en concreto que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad de la totalidad y parte de casi 50 preceptos de esa multiplicidad de normas en vigor en materia de régimen local, cuales son los textos articulados y refundido de las leyes de bases y de régimen local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, del texto articulado parcial de la Ley 44 de 1975 de 19 de noviembre de bases del Estatuto de Régimen Local, y de las disposiciones que afectan al régimen local de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 e incluso de la Ley de Montes de 1957. No obstante, la pretensión de los recurrentes no se ceñía únicamente a esos casi 50 preceptos, sino que al amparo del artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, también se pedía que la declaración de inconstitucionalidad se ampliara, en su caso, además de los preceptos impugnados a aquellas disposiciones o actos con fuerza de ley a los que debiera extenderse por conexión o consecuencia.

Los preceptos constitucionales infringidos por las disposiciones citadas son, a juicio de los recurrentes, principalmente los artículos 137, 140 y 141, apartado segundo de la Constitución, relativos a la organización territorial del Estado y a la Administración local, en relación con todos los preceptos impugnados, y, además, los artículos 143, 145 y 148 de dicha norma fundamental, respecto solamente de un grupo de los preceptos recurridos. Ardua y compleja tarea, pues, como pueden apreciar, es la que le ha correspondido afrontar al Tribunal Constitucional en su primera sentencia, que, hemos de reconocer, ha sido desmenuzada, con muestras de gran saber jurídico y con una gran profusión de argumentos que le proporcionan una inusitada extensión para lo que suele ser normal en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios. Pero, ciertamente, la trascendencia de la alta función jurisdiccional que le corresponde al Tribunal y la compleja problemática de los temas que, normalmente, tendrá que resolver, nos hace suponer que la amplitud será la pauta general de los fallos que llegue a cabo el Tribunal.

Los recurrentes, a través de su comisionado, que en este caso ha actuado también como parte letrada, concretan los fundamentos del recurso en los tres razonamientos siguientes, cuyo orden es seguido por la sentencia y que, por lo tanto, mantendré también en la exposición. En primer lugar, el recurso aborda el tema de la procedencia del control de constitucionalidad en relación con la legislación vigente del régimen local. El segundo razonamiento se centra en el análisis del concepto de autonomía de los entes locales reconocida en la Constitución.

Y el tercer y último bloque de razonamiento recoge los argumentos concretos de los recurrentes que fundamentan brevemente la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados. El tema planteado en relación con el primero de dichos puntos, el de la competencia del Tribunal Constitucional para juzgar la inconstitucionalidad de preceptos legales dictados con anterioridad a la aprobación de la Constitución, suscita complejos problemas jurídicos que exigirían, para su correcta exposición, un tratamiento monográfico y muy detallado, estudio que en estos guiones radiofónicos no queda fuera de lugar. No obstante, quiero hacerles, aunque sea título informativo, una ligera pincelada sobre esta cuestión.

El problema planteado se centra en saber si el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de, además de las leyes y exposiciones normativas y actos con fuerza de ley dictados con posterioridad a la Constitución, este supuesto no ofrece, por supuesto, ninguna duda, puede también declarar la inconstitucionalidad de las normas legislativas dictadas con anterioridad a la Constitución. La respuesta a esta pregunta comportaba para el Tribunal una decisión previa sobre la admisibilidad del recurso, decisión que fue resuelta en sentido afirmativo, declarándose competente para entrar a estudiar la posible inconstitucionalidad de la normativa impugnada. En técnica jurídica, esta decisión se traduciría en la conjugación de dos principios no opuestos, pero sí divergentes, de resolución de la vigencia de las normas.

El de jerarquía de las normas, por el que la Constitución es una ley superior y, por lo tanto,

cualquier norma, ya sea anterior o posterior, que contradiga la misma puede ser declarada inconstitucional por el órgano que posee el monopolio de esta función, el Tribunal Constitucional. Y el principio de les posterior deroga les anterior, que sirve para resolver la vigencia de las normas sucesivas, por el que la cláusula de derogatoria tercera del texto fundamental, que dice que asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones opongan a lo establecido en esta Constitución, habría derogado toda la normativa de régimen local que se opone al texto fundamental, debiendo los jueces ordinarios, en su tarea de aplicación de aquella, inaplicar aquellos preceptos que estimasen derogados por la Constitución. Pues bien, la sentencia del Tribunal Constitucional, después de un extenso razonamiento, llega a concluir que ambos principios de determinación de la vigencia de las normas, el jerárquico y el temporal, pueden ser combinados en la técnica de la denominada declaración de inconstitucionalidad sobrevenida de las normas aprobadas con anterioridad a la Constitución, tal como es aceptado, según invoca la sentencia, por la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional Italiana y del Tribunal Constitucional Federal Alemán.

Aunque excesivamente simplificada, considero que es suficiente la explicación hasta aquí dada sobre este complejo tema jurídico que ha motivado el disenso de la decisión de la mayoría de uno de los magistrados del tribunal mediante un voto particular incorporado como anexo a la sentencia en el que se expresan los argumentos del disenso al amparo de lo que establece el artículo 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Así pues, concluyendo este punto, quiero que retengan que la solución adoptada por la sentencia tiene dos consecuencias fundamentales. La primera es que el Tribunal Constitucional, según la doctrina sentada, se ha considerado competente para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes preconstitucionales.

Y la segunda es que el Tribunal, con esta decisión, sea inclinado por la seguridad jurídica que proporcionan sus juicios de inconstitucionalidad, que comportan la nulidad erga omnes, la desaparición del ordenamiento a todos los efectos de los preceptos declarados inconstitucionales, frente a la menor seguridad que surgiría de la otra solución que cabía adoptar, la de que fuesen los jueces ordinarios los que, de forma puntual y dispersa, interpretaran la constitucionalidad de la legislación anterior a la Constitución en aplicación de la citada cláusula derogatoria. El próximo día continuaré exponiéndoles los otros aspectos de la sentencia que les comento y, para su mejor seguimiento, les sugiero que tengan a mano un texto de la Constitución en el momento de la escucha.