

La aprobación de las Ordenanzas municipales (*)

352.01 (46)

por
JOSE M.^a BOQUERA OLIVER
Catedrático de la Universidad de Valladolid.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA APROBACION DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES: SUS CONSECUENCIAS SEGUN LAS CLASES DE AQUELLAS: 1. CLASES DE ORDENANZAS. 2. LA APROBACIÓN DE ORDENANZAS DE EXACIONES, EDIFICACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS MONTES COMUNALES. 3. LA INTERVENCIÓN GUBERNATIVA EN LAS ORDENANZAS NO ESPECÍFICAS.—III. LOS ESFUERZOS PARA COMPAGINAR LA APROBACION DE ORDENANZAS CON LA AUTONOMIA MUNICIPAL.—IV. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA APROBACION DE ACUERDOS MUNICIPALES.

I. INTRODUCCION

En la doctrina jurídica se discute si la aprobación de un acto administrativo por una autoridad superior es condición de eficacia o condición de existencia de dicho acto.

Unos autores consideran que la aprobación sólo actúa como condición suspensiva de la eficacia del acto sometido a ella. Desde el instante mismo de su nacimiento el acto sometido a aprobación produce todos sus afectos, aunque éstos quedan en estado de pendencia hasta el momento en que tiene lugar la manifestación de voluntad que lo aprueba.

Para otros autores, el acto nace cuando la declaración de voluntad aprobatoria se *funde* con la declaración de voluntad que requiere aprobación. En el momento de la fusión, en el instante de la suma de las dos voluntades, surge a la vida jurídica, se perfecciona, el acto administrativo. La aprobación

(*) Texto de la Conferencia pronunciada en Peñíscola (Castellón) durante el IX Curso sobre «Problemas políticos de la Vida local», julio de 1968.

es condición de la existencia o validez del acto y, por consiguiente, de sus efectos.

En esta discusión sobre la naturaleza jurídica del acto de aprobación han intervenido gran número de juristas. Podemos, para recordar algunos, citar a JELLINEK (1), BORSI (2), LIET-VEAUX (3), GARRIDO FALLA (4), SAYAGUÉS (5).

Resolver el problema teórico de una u otra manera repercute sobre muchas cuestiones con muy diversas consecuencias prácticas. La determinación de la norma por la que el acto deberá regirse cuando aquélla cambia antes de que éste sea aprobado; el valor de los actos de ejecución de una declaración de voluntad que todavía no ha sido aprobada, etc., son problemas cuya solución depende del criterio que se adopte con respecto al carácter de la aprobación. En resumen, todas las cuestiones relacionadas con el momento de nacimiento de los actos administrativos sometidos a esta fiscalización superior se resolverán de una u otra manera según el valor que se le reconozca a la aprobación.

Nuestras Leyes de Régimen local (art. 361) y de Procedimiento administrativo (art. 45) consideran a la aprobación simple condición de eficacia de los actos administrativos. Pero tampoco faltan contradictores a la conclusión que sobre la interpretación de dichos preceptos acabo de adelantar. De otra parte, el criterio jurídico positivo que considero general tiene alguna excepción (6).

La jurisprudencia, en algunas sentencias (7), califica al acto necesitado de aprobación de acto provisional. Esta afirmación no parece exacta. No obstante, quien estudie con detalle la apro-

(1) *System der Subjektiven öffentlichen Rechte*, traducción italiana, Roma, 1912, págs. 224 y sigs.

(2) «Le funzioni del Comune italiano», en *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo*, dirigido por ORLANDO, vol. II, parte 2, págs. 22 y sigs.

(3) «Sens et effets de l'approbation des délibérations municipales», *Revue Administrative*, 1960, núm. 77, págs. 497 y sigs.

(4) *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, I. E. P., vol. I, 4.ª ed., 1966, páginas 435 y 449.

(5) *Tratado de Derecho administrativo*, Montevideo, 1959, vol. I, pág. 417.

(6) *Vide* artículo 148 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955.

(7) Sentencias de 22 de noviembre de 1930, 9 de junio de 1942, 6 de febrero de 1950, 5 de diciembre de 1951, 3 de diciembre de 1954 y 17 de marzo de 1958.

bación se verá obligado a marcar las diferencias que existen entre el acto sometido a aprobación y el acto provisional. La equiparación puede originar graves confusiones.

Si pudiéramos examinar con cuidado todos los problemas que acabo de enumerar relativos a la *aprobación de los actos administrativos* y formar criterio sobre cada uno de ellos para analizar después, con este bagaje técnico-jurídico, las muchas normas que exigen la aprobación por la Administración del Estado de actos municipales, recibiríamos la sorpresa de que tales conocimientos apenas nos servirían para nada.

Mi última afirmación descansa en la apreciación de que la cuestión del valor de la aprobación con respecto a la existencia o la eficacia del acto necesitado de ella, que en el plano teórico parece fundamental, sólo tiene trascendencia de primer orden cuando nos referimos a la aprobación por los órganos superiores de una Administración pública de las decisiones de los órganos inferiores de la misma. Cuando se trata de la aprobación por el Estado de actos de los Municipios, aquella cuestión queda reducida a un punto de importancia menor, accesorio, pues, en este caso, la aprobación, casi de repente, pone en el primer plano de lo que se estudia un problema mucho más hondo y de mayor relieve que el anteriormente enunciado: el fenómeno de la absorción por el Estado de campos de actuación, de competencias, legislativamente calificados de municipales. Este tema, como es lógico, se superpone inmediatamente al de la determinación del momento en que un acto necesitado de aprobación nace o comienza a ser eficaz.

De otro lado, la intervención del Estado en la vida municipal mediante la exigencia de la aprobación estatal de los actos del Municipio puede calificarse de absolutamente irreductible. Ningún mecanismo puede añadirse a la aprobación para lograr que, sin dejar de ser auténtica aprobación, la Administración del Estado llegue con ella hasta una cota predeterminada en la reducción de la independencia municipal y no rebase un punto a partir del cual se quiere que el Municipio quede libre de cualquier voluntad ajena. Resulta imposible regular la aproba-

ción de los actos municipales de manera que se eviten las consecuencias extremas de dicha forma de intervención estatal.

Esto que acabo de señalar, y que procuraré después esclarecer, vamos a verlo en relación con la aprobación de las Ordenanzas municipales. De este modo, limitaremos el campo de nuestro estudio, con lo cual les ahorraré, así al menos lo deseo y espero, el examen de detalles y la fatigosa lectura e interpretación de preceptos legislativos y reglamentarios, sin que este ahorro nos impida obtener conclusiones que quizá puedan ser proyectadas sobre todo el amplio mundo de las aprobaciones por el Estado de acuerdos municipales.

No creo que sea necesario esforzarse en demostrar que el mundo de las aprobaciones estatales de actos municipales es amplio y está muy poblado. La Ley de Régimen local (cuyo artículo 361 permite establecer el requisito de la aprobación por vía reglamentaria); la Ley sobre retribuciones de los funcionarios locales; la Ley de Montes; la Ley del Suelo y Ordenación urbana y otras muchas emplean profusamente esta técnica jurídica.

II. LA APROBACION DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES: SUS CONSECUENCIAS SEGUN LAS CLASES DE AQUELLAS

1. CLASES DE ORDENANZAS.

Las Ordenanzas, por razón de su materia, pueden reunirse en muchos grupos y, por el procedimiento para elaborarlas, cabe clasificarlas en cuatro categorías diferentes. Nos limitaremos al examen de las Ordenanzas de cuatro tipos de materias diferentes y cuyos procedimientos de elaboración son distintos. Me referiré a las Ordenanzas fiscales; las Ordenanzas para el uso del suelo y edificación; las Ordenanzas para el disfrute y aprovechamiento de los montes comunales, y las Ordenanzas no específicas, o generales, según el artículo 121, *h*), de la Ley de Régimen local (denominadas también, para diferenciarlas con una calificación positiva de las otras, de policía y buen gobierno, expresión que no nos parece muy correcta).

Las Ordenanzas fiscales o de exacciones son aprobadas por

el Delegado del Ministerio de Hacienda en la Provincia; las Ordenanzas para el uso del suelo y edificación, las aprueba la Comisión provincial de Urbanismo, y, en casos singulares, otros órganos del Ministerio de la Vivienda; las Ordenanzas para el aprovechamiento de los montes comunales, según el artículo 192, 4, de la Ley de Régimen local, corresponde aprobarlas al Ministerio de la Gobernación, previa audiencia del Consejo de Estado; y de las Ordenanzas no específicas suele decirse que se elevan al Gobernador civil de la Provincia para su aprobación, término que no emplean los artículos 109 y 110 de la Ley de Régimen local, que regulan el procedimiento de elaboración de las mismas.

Los Delegados de Hacienda, los órganos provinciales o centrales del Ministerio de la Vivienda, el Ministerio de la Gobernación y los Gobernadores civiles, según se dice habitualmente, aprueban las Ordenanzas que hemos enumerado. Con su aprobación, ¿les dan existencia o eficacia? Antes de contestar a esta pregunta contemplemos desde cerca lo que dichas autoridades hacen con respecto a cada una de las referidas clases de Ordenanzas.

2. LA APROBACIÓN DE ORDENANZAS DE EXACCIONES, EDIFICACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS MONTES COMUNALES.

Las Ordenanzas de exacciones las redactan los Ayuntamientos; durante cierto tiempo las exponen al público para que los interesados puedan presentar reclamaciones (8); cuando termina el plazo de reclamaciones, si las hubiere, los Ayuntamientos no las examinan para aceptarlas o rechazarlas, sino que, junto con las Ordenanzas que prepararon, las remiten a la Delegación de Hacienda (9). El Delegado de Hacienda—dice el artículo 723, párrafo 2.º, de la Ley de Régimen local—«resolverá sobre... las Ordenanzas y sus reclamaciones..., y señalará los particulares de las Ordenanzas que *deban modificarse* y las razones concretas en que se funde». Si transcurren cuarenta y cinco días sin que el Delegado de Hacienda nada diga, se entienden

(8) Artículo 722 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955.

(9) Artículo 723 de la Ley de Régimen local.

denegadas las reclamaciones y aprobadas las Ordenanzas (artículo 723, 3, de la Ley de Régimen local).

A los Ayuntamientos pueden no gustarles, no estar conformes, con las Ordenanzas que se dicen suyas y que han sido aprobadas por el Delegado de Hacienda. En este caso, ¿qué posibilidades tienen los «autores» de las Ordenanzas para modificarlas o anularlas? La Ley de Régimen local nos da la respuesta: recurrir en vía contencioso-administrativa contra el acuerdo del Delegado de Hacienda (10).

Ante estos hechos que acabo de recordarles, ¿no resulta intrascendente, algo fuera de lugar, preguntarse si la llamada aprobación por el Delegado de Hacienda de las Ordenanzas fiscales es condición de eficacia o de existencia de éstas?

No tiene sentido el preocuparse por discernir si la aprobación del Delegado de Hacienda es condición de existencia o de eficacia de la voluntad del Municipio en la ordenación de exacciones, cuando lo que se nos presenta como cuestión primordial es averiguar si verdaderamente hubo *voluntad* por parte del Municipio, si éste quiso con efectos jurídicos. ¿Acaso no aparece ante nosotros, como cuestión principal, la sospecha de que en las Ordenanzas fiscales lo que realmente ocurre es que *falta la voluntad municipal*?

El Delegado de Hacienda es quien acepta o rechaza las reclamaciones de los interesados contra el proyecto de Ordenanzas y quien modifica, si así le parece oportuno, el texto que le remitió el Municipio. En conclusión, el Delegado de Hacienda es quien, por debajo de cualquier apariencia contraria, *decide*.

Puede ocurrir que el Ayuntamiento conozca, o se tome la molestia de averiguar, cuáles son los deseos del Delegado de Hacienda con respecto a la Ordenanza, e incluso que se produzca la feliz coincidencia de una imprevista comunión de pareceres entre uno y otro sobre cómo debe redactarse la Ordenanza. En este caso, puede sufrirse el espejismo de que ha sido el Ayuntamiento el autor de la Ordenanza. Resultará grato el fenómeno, como el espejismo de un fresco oasis en medio del desierto, pero la cruda realidad será que el Ayuntamiento se

(10) Artículo 726 de la Ley de Régimen local.

ha limitado a colaborar con fortuna en la preparación técnica de una propuesta de Ordenanza que al Delegado de Hacienda le resultó placentero hacer suya.

Igualmente ocurre con las Ordenanzas para el uso del suelo y la edificación. Los Ayuntamientos las preparan, y, según exige el artículo 33 en relación con el artículo 32 de la Ley del Suelo, las envían para su aprobación al órgano correspondiente del Ministerio de la Vivienda. Estos, dice el artículo 32, 3, de la misma Ley, «señalarán las deficiencias de orden técnico y subsiguientes modificaciones que procediere introducir para que, *subsana*das por la Corporación..., las eleve de nuevo a la aprobación definitiva del órgano competente...». Discreta y cortés manera de expresar que, en definitiva, el Ministerio de la Vivienda será quien decida sobre cuál debe ser el contenido de las Ordenanzas de uso del suelo y edificación.

Cuando los Planes de ordenación urbana y sus Ordenanzas se deben a la iniciativa particular, la Ley del Suelo abandona todo disimulo y, en su artículo 42, 3, dice: «el acto de aprobación *podrá imponer* las condiciones, modalidades y plazos que fueren convenientes».

Pero aunque la Ley del Suelo nada dijera con respecto al modo de actuar del Ministerio de la Vivienda y sólo exigiera la aprobación estatal del acto local, conferiría a la Administración del Estado la facultad de imponer su voluntad a los Ayuntamientos. Le bastaría al Ministerio con negarse a aprobar las Ordenanzas que los Municipios le remiten si en ellas no suprimen o modifican estas o las otras normas. Si los Municipios quieren actuar, moverse, vivir, terminarán por pasar bajo las horcas caudinas que se les hayan levantado.

Con respecto a las Ordenanzas para el disfrute y aprovechamiento de montes comunales no es necesario que les recuerde ninguna disposición legal. Será suficiente leer unas líneas de las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1963 y 29 de mayo de 1965. La resolución del Ministerio de la Gobernación en tramitación de las Ordenanzas, dicen ambas sentencias, es el acto definitivo. De ello deducen que es anómalo que las Ordenanzas hayan sido impugnadas ante las Salas de

lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales y no directamente ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

Pero no quiero entretenerles demasiado con la exposición de las consecuencias procesales de la situación que acabo de describir. Resulta suficiente con que les recuerde el paradójico artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. En el supuesto de actos o disposiciones sometidos a aprobación, se considerará parte demandada la Corporación o Institución que dictare el acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización fuere aprobatorio del mismo, y la que ejerza la fiscalización si mediante ella no aprobara el acto o disposición.

Precepto paradójico pero necesario, porque gracias a él, y al menos, el verdadero autor del acto, en el caso de que su voluntad no coincida con la propuesta que le formuló la Corporación o Institución, se toma la molestia de defenderlo y, al mismo tiempo, se permite al proponente impugnar el acto si no coincide con su propuesta y lesiona sus derechos o intereses.

Con respecto a las tres clases de Ordenanzas estudiadas, si se toma literalmente la expresión «aprobación estatal», es decir, como teóricamente debe entenderse el término «aprobación», no nos aproximaremos siquiera a lo que ocurre en la realidad. Antes al contrario, aquella expresión nos confundirá y nos desviará de lo que realmente ocurre.

En verdad, la Ley, al exigir la aprobación de las Ordenanzas por órganos estatales, otorga a dichos actos un poder reglamentario que ejercitan en los términos municipales de nuestro país con el ropaje de actos municipales. A esto equivale la exigencia de la aprobación estatal para las Ordenanzas municipales.

Estas engañosas apariencias no son obra de la vigente Ley de Régimen local. Las fórmulas que emplea las imita de leyes municipales anteriores; pero, si son nocivas, nada añade o resta a su justificación el que estén enraizadas en nuestra legislación.

Cuando se pueden emplear con propiedad los términos de disposición estatal, de decisiones del Estado sobre los proyectos municipales de Ordenanzas, se habla de la aprobación por la

Administración del Estado de las Ordenanzas locales. ¿Por qué no se busca la exactitud en las expresiones? Quizá para ofrecer la impresión de que los Municipios disponen de más poderes, de más competencia, de los que verdaderamente tienen en sus manos. Pero puedo estar equivocado y cabe que no sea ésta la razón de dicha terminología. Siempre es aventura difícil buscar la verdadera causa del ser de las cosas y en este caso no es necesario encontrarla.

3. LA INTERVENCIÓN GUBERNATIVA EN LAS ORDENANZAS NO ESPECÍFICAS.

Fijémonos ahora en las Ordenanzas que hemos denominado no específicas.

Estas Ordenanzas las prepara el Ayuntamiento y las expone al público para que puedan ser objeto de reclamaciones. La Corporación, si hubiere reclamaciones, las resuelve y, seguidamente, eleva las Ordenanzas al Gobernador civil. Si éste deja transcurrir treinta días sin hacer ninguna «advertencia de ilegalidad», las Ordenanzas, al final de dicho plazo, entrarán en vigor; tendrán carácter ejecutivo. Si, por el contrario, el Gobernador civil advierte a la Corporación municipal que las Ordenanzas contienen infracciones legales, «esta advertencia—dice el artículo 110 de la Ley de Régimen local—producirá los mismos efectos que la suspensión decretada con arreglo al artículo 366 de la Ley por el Presidente de la Corporación, quien dará cuenta de aquélla, en plazo de cuarenta y ocho horas, a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial, la cual, en término de quince días y oído el Fiscal, revocará la suspensión o declarará la nulidad de las Ordenanzas».

Como se habrá apreciado, la intervención del Gobernador civil en el procedimiento para elaborar esta clase de Ordenanzas tiene características muy diferentes a la de los otros órganos estatales con respecto a las Ordenanzas que antes hemos examinado.

Cuando el Gobernador civil no hace ninguna advertencia de ilegalidad podemos decir que aprueba tácitamente las Ordenanzas. Pero si aprecia en ellas ilegalidades *no puede desapro-*

barlas. Su advertencia suspende el plazo de aprobación tácita y determina la remisión de la Ordenanza a la Jurisdicción contencioso-administrativa para que ésta manifieste si la disposición municipal es o no conforme a Derecho y, en consecuencia, si debe permanecer o ser anulada.

En esta clase de Ordenanzas, el Municipio sí es quien decide, él es quien las crea o les da nacimiento, o, cuando menos, la Ley le ofrece la posibilidad de hacerlo así. Le permite mantener su voluntad frente a la Administración del Estado, pues sólo el Poder judicial, constitucionalmente encargado de anular la actuación antijurídica de cualquier sujeto de Derecho, puede destruir la Ordenanza. La Ley ha privado al Gobernador civil de la facultad de *desaprobar* las Ordenanzas municipales, y el resultado ha sido reconocer a los Municipios el poder de dictar Ordenanzas no específicas. Por eso decía inicialmente que no puede añadirse ningún mecanismo a la técnica de la aprobación para que, sin dejar de ser auténtica aprobación, su titular vea limitada la posibilidad de sustituir por su propia voluntad la del autor del acto sometido a aprobación. La aprobación desaparece siempre que se intenta ponerle límites.

III. LOS ESFUERZOS PARA COMPAGINAR LA APROBACION DE ORDENANZAS CON LA AUTONOMIA MUNICIPAL

El deseo de remediar las consecuencias extremas de la aprobación, y al mismo tiempo evitar que ésta deje de serlo, es posible que tenga en nuestro Derecho una larga historia, pero voy a limitarme a unas breves notas sobre su más reciente evolución, porque creo que ilustrarán suficientemente el punto que estamos tratando. Nos demostrarán que las aprobaciones o se mantienen con todas sus consecuencias o se suprimen. No caben soluciones intermedias.

La Ley municipal de 2 de octubre de 1877 dispuso, en su artículo 76, que «las Ordenanzas municipales de policía urbana y rural... no serán ejecutivas sin la aprobación del Gobernador de acuerdo con la Diputación provincial». Pero, para corregir las consecuencias extremas de la aprobación gubernativa, se aña-

dió: «En caso de discordia (entre el Ayuntamiento y el Gobernador, naturalmente), si el Ayuntamiento insiste en su acuerdo, la aprobación en los puntos a que aquélla se refiere corresponde al Gobierno, previa consulta al Consejo de Estado».

El problema no se había resuelto. Sólo se había elevado el rango jerárquico del órgano estatal que, finalmente, imponía su voluntad al Ayuntamiento.

Cuando MAURA se propuso mejorar nuestra Vida local con una Ley que sustituyera a la Ley municipal de 1877, en los largos debates que originaron sus proyectos en el Congreso y en el Senado, se planteó con toda claridad y se estudió con detalle el tema de la aprobación estatal de las Ordenanzas municipales.

Conocidos los propósitos autonomistas de MAURA—quizá los más sinceros de nuestra historia—, se comprende que no le agradara la fórmula de la Ley de 1877, antes recordada, sobre la aprobación de las Ordenanzas municipales.

Para sustituirla se estudiaron diversas propuestas. Por ejemplo, la de someter las Ordenanzas a referéndum. Pero MAURA pensaba que la función de decidir sobre unas Ordenanzas no era apropiada al empleo del referéndum, pues aquéllas suelen ser textos amplios y complejos que todos los vecinos no pueden enjuiciar (11).

También se sugirió que las revisara—éste era el término que entonces se empleaba—el Consejo de Estado. MAURA tampoco creía que ésta fuera la fórmula apropiada, porque, de un lado, el Consejo de Estado, agobiado con esta misión, formularía valoraciones globales y no llevaría a cabo un examen pormenorizado de los textos; y, de otro lado, su aprobación daría a las Ordenanzas un valor, aun cuando sólo fuera moral o de autoridad científica, que dificultaría su impugnación cuando al aplicarlas se descubrieran en ellas ilegalidades (12).

La minoría liberal insistía en que se debía suprimir radicalmente la exigencia de la aprobación por el Estado de las Ordenanzas municipales. Este fue también el parecer de MAURA (13)

(11) Cfr. *Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida local*, Madrid, I. E. A. L., 1954, pág. 183.

(12) *Ideario...*, cit., págs. 184 y 185.

(13) «Porque si las Ordenanzas han de ir permanente y normalmente a una

y lo defendía con los argumentos siguientes: Primero, la aprobación, «imponía a la iniciativa local, a la autonomía local, un vejamen innecesario cuando no había extralimitaciones, puesto que se suspendía la eficacia del acuerdo en lo que es más genuino de la función municipal»; segundo, las ilegalidades de las Ordenanzas corresponde corregirlas a los Jueces. El Poder judicial «es el que recorta, cada vez que se le presente el conflicto, la Ordenanza...» Para lograr este objetivo de manera conveniente, el artículo 117 de su proyecto decía que, «cualquiera que sea el tiempo en que surja la reclamación», los preceptos de las Ordenanzas «contrarios a las Leyes del Reino o lesivos de derechos, carecerán de eficacia contra las unas o los otros» (14).

Como saben, los proyectos de MAURA quedaron en proyectos. Su labor, sin embargo, fue aprovechada por los autores del Estatuto municipal de 1924, según confiesan en la Exposición de Motivos de éste, lo que no quiere decir que imitaran la mayor parte de las soluciones que MAURA ofreció para resolver con criterio autonómico los problemas del régimen local español.

CALVO SOTELO y sus colaboradores encontraron, en los trabajos de MAURA y en las discusiones parlamentarias de comienzos de siglo, planteada con toda nitidez la cuestión de la aprobación estatal de las Ordenanzas y, además, resuelta de manera rotunda en el sentido de suprimir dicha exigencia para la validez o eficacia de aquéllas. Sin embargo, los autores del Estatuto de 1924 no quisieron mantenerse en este camino y aceptaron una solución que probablemente consideraron intermedia entre la aprobación y la ausencia de ella.

Inicialmente, el artículo 166 de dicho Cuerpo legal repetía el criterio de MAURA: «El Ayuntamiento pleno puede redactar y aprobar las Ordenanzas municipales... Estas Ordenanzas entrarán desde luego en vigor, sin perjuicio de las reclamaciones judiciales que en cualquier tiempo podrán interponerse contra los acuerdos que las apliquen...» Pero en el artículo 168 se añadía: «Los Ayuntamientos enviarán a los respectivos Gober-

revisión gubernativa, se acabó la autonomía municipal y toda facultad municipal, y dentro de las Ordenanzas se injiere la pestilencia de la burocracia y de lo que ha sido nuestra enfermedad tradicional» (*Ideario...*, cit., pág. 184).

(14) *Ob. cit.*, págs. 182 y 185.

nadores civiles una copia certificada de las Ordenanzas municipales... El Gobernador civil podrá advertir a la Corporación municipal las infracciones legales o extralimitaciones que contengan. Si el Ayuntamiento insistiese en mantener su texto primitivo, el Gobernador podrá trasladarlo al Fiscal de lo Contencioso-administrativo al solo efecto de que interponga demanda ante el Tribunal provincial que resolverá sobre la legalidad o ilegalidad de las Ordenanzas, en los extremos de su articulado que hayan producido la advertencia».

Como habrán apreciado, tampoco el Estatuto de 1924 limitó la facultad estatal de aprobar las Ordenanzas, sino que la suprimió. La Ordenanza municipal existía y producía efectos desde el momento mismo en que el Ayuntamiento la aprobaba (artículo 166). Después, se permitía al Gobernador civil que aconsejara al Ayuntamiento la modificación de su Ordenanza, y en último extremo, se le legitimaba para impugnarla en vía contencioso-administrativa.

Tampoco, pues, se encontró una solución intermedia entre la aprobación y la no aprobación de esta clase de acuerdos municipales. Al buscar una fórmula intermedia se llega a una técnica jurídica diferente. En este caso, a la legitimación del Gobernador civil para impugnar judicialmente las Ordenanzas que considere ilegales (15).

Nuestra legislación vigente en materia de Ordenanzas no específicas, como antes hemos visto, está inspirada en el Estatuto municipal, pues permite al Gobernador civil la suspensión del plazo de aprobación tácita de aquéllas y la consiguiente impugnación jurisdiccional, pero sin que quepa su desaprobación. Las otras Ordenanzas que hemos examinado quedan sometidas a la aprobación del Estado.

En resumen, en nuestro Derecho administrativo local vigente existen unas Ordenanzas (las fiscales, las de edificación y las dictadas para aprovechamientos comunales) que se dice son *aprobadas* por órganos estatales, pero, en realidad, son *dictadas*

(15) Sobre ésta puede verse BOQUERA, «La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos locales manifiestamente ilegales», *Revista de Administración Pública*, núm. 36, págs. 109 y sigs.

por dichos órganos; y otras Ordenanzas (las no específicas) que las *dictan* los Municipios y no las pueden *desaprobar* los órganos de la Administración estatal. Existen, pues, unas Ordenanzas que las dicta el Estado y otras que las dictan los Municipios. En el tema de la aprobación de actos municipales nos encontramos ante una opción radical. No caben soluciones intermedias, lo demuestra la experiencia histórica. Hay que elegir entre la aprobación, con todas sus consecuencias, es decir, con la sustitución de la voluntad de los Municipios por la voluntad del Estado o la no aprobación de los actos municipales, única manera de evitar aquella consecuencia.

IV. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA APROBACION DE ACUERDOS MUNICIPALES

Creo que del análisis del tema de la aprobación de las Ordenanzas municipales, que hemos llevado a cabo, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

Primera. La técnica jurídica que denominados «aprobación por el superior de los actos jurídicos del inferior» conduce siempre, por factores psicológicos que no pueden obviarse mediante instrumentos jurídicos, a la sustitución de la voluntad del inferior por la voluntad del superior.

Segunda. En el supuesto de relaciones entre la Administración del Estado y los Municipios, sujetos jurídicos diferentes entre los que nuestras leyes no establecen vínculos de subordinación jerárquica, las facultades de aprobación reconocidas legislativamente a la primera con respecto a los actos de los segundos, permite al Estado tomar decisiones, bajo las apariencias de actos municipales, en materias que se califican de la competencia de los Municipios.

Tercera. La aprobación de actos municipales por el Estado no puede regularse de una manera que evite las consecuencias anteriormente señaladas. Los intentos que hasta ahora se han hecho en este sentido han conducido siempre a la instauración de técnicas jurídicas distintas de la aprobación.

He redactado estas conclusiones sin referirme en ellas a las

Ordenanzas, porque estimo que son de aplicación a todas las aprobaciones estatales de actos municipales, como inicialmente ya advertí.

Y ahora, desde las conclusiones expuestas, yo me pregunto: ¿Qué ocurriría si en la próxima Ley de Régimen local se suprimieran todas las aprobaciones de actos municipales?

Volvamos por un momento a las Ordenanzas. ¿Aumentaría la libertad de los Municipios en materia de imposición de arbitrios, de regulación del uso del suelo, de la edificación y la ordenación del aprovechamiento de montes comunales, o recuperarían, u obtendrían por primera vez, el poder de ordenanza fiscal, la potestad de ordenanza en materia urbanística y la competencia para regular sus montes comunales?

Creo sinceramente que ocurriría lo segundo. Lo cual constituiría una verdadera revolución en la Vida local y en la vida toda de España.

Pues bien, en el dictamen de la Sección 8.^a del Consejo Nacional del Movimiento sobre «Criterios para el planteamiento político del Régimen local a la vista de la Ley Orgánica del Estado» (aprobado por el Pleno del Consejo) se dice, como conclusión de sus primeras consideraciones, «que la autonomía de las Corporaciones ha de considerarse enmarcada en las líneas generales de la soberanía de la Nación, y, desde luego, *sus actos y acuerdos han de considerarse como inmediatamente ejecutivos sin necesidad de aprobaciones posteriores*. Sin perjuicio de su sometimiento, como los actos de la Administración central, al control jurisdiccional mediante recursos que al efecto puedan interponerse ante los Tribunales competentes de la Jurisdicción contencioso-administrativa».

Claro es que la reforma de nuestro Régimen local, y la de cualquier Régimen local, no debe hacerse a retazos; sin medir las consecuencias que la instauración de un principio en esta o aquella materia tendrá en otros sectores.

Si en la situación actual, la supresión de una aprobación incide y altera, como hemos visto, la determinación de los campos de competencia de las distintas Administraciones públicas, la instauración legislativa del citado criterio del Consejo Nacio-

nal del Movimiento llevaría aparejada la reconsideración total de cuáles son y cuáles deben ser las competencias municipales y las competencias de la Administración estatal.

Esto solo ya sería altamente positivo. Se podría saludar con alborozo, manifestar gran satisfacción, si junto a la declaración legislativa de que todos «los actos y acuerdos de las Corporaciones locales son inmediatamente ejecutivos sin necesidad de aprobaciones posteriores», aparecieran preceptos afirmando que el poder de imponer arbitrios corresponde al Ministerio de Hacienda, el de regular el uso del suelo y la edificación al Ministerio de la Vivienda, el acordar enajenaciones de bienes inmuebles municipales al Ministerio de la Gobernación, etc., y que los Ayuntamientos solamente colaborarán, de esta o de aquella manera, en el ejercicio de dichos poderes.

Desaparecerían así falaces e hipócritas declaraciones de competencia municipal, que sólo crean confusión y dificultades en la aplicación de los preceptos legales.

Si con motivo de tan saludables esclarecimientos quedara patenté la situación de nuestros Municipios y se acometiera una conveniente distribución de competencias entre todas las entidades públicas—tema del que me he ocupado en otra ocasión (16)—, entonces se podría proclamar que la instauración del criterio de que todo acto municipal debe ser inmediatamente eficaz sin necesidad de aprobación estatal ha tenido consecuencias altamente positivas.

Sería doloroso que al descubrirse la profunda trascendencia de dicho principio no llegara a convertirse en realidad. Pero podemos mantener un temeroso optimismo de que llegue a serlo.

(16) «Determinación de la competencia de las Entidades locales», en esta REVISTA, 1966, núm. 150, págs. 870 y sigs.