

UNA SENTENCIA INTERESANTE SOBRE ADMINISTRACION LOCAL

SUMARIO: I. Crisis del principio de autonomía local.—II. Régimen para la instalación de actividades molestas y nocivas.—III. Necesidad de que las Corporaciones Locales defiendan su competencia.—IV. Demanda del Ayuntamiento de Madrid contra la Instrucción reguladora de tales actividades molestas.—V. Oposición a dicha demanda.—VI. Sentencia de la Sala 4.^a y su fundamentación.—VII. Estimación parcial del recurso y anulación del artículo 6 de la citada Instrucción.

I

El principio de autonomía local, que desde principio del siglo actual fué ensalzado por municipalistas y hombres de gobierno de España como remedio eficacísimo que pusiera término a la postración y decadencia política y administrativa de la vida municipal española, ha sido totalmente abolido o, al menos, degradado, como consecuencia, principalmente, del intervencionismo estatal, tan extenso e intenso, de nuestros días.

El área autónoma de la vida local, aun cuando se mantenga con limitaciones muy acusadas en el orden funcional de su actividad política, se ha reducido considerablemente en cuanto a su actividad administrativa y social, de tal manera que bien puede afirmarse que hoy la actividad pública de las Entidades locales queda interferida por la de organismos de la Administración Central directamente o de modo indirecto por las Delegaciones de los mismos.

El intervencionismo estatal es mayor y más necesario cada día, y como en la mayor parte de los casos se apoya en afanes tuitivos o de mejora e impulso de las energías potenciales de cada localidad, resulta incontenible, aunque no en todos los casos sea grata tan acusada intervención; tal vez fuera necesario ir a un sistema de coordinación de los Servicios extramunicipales con los propios del Municipio, evitando en lo posible que la personalidad del ente municipal quedase anulada o reducida a rango de ínfima categoría. Se derogó inexplicablemente el Estatuto Municipal elaborado por el insigne Calvo Sotelo, en el que se plasmaron creaciones magníficas de signo municipalista tan acusado como las contenidas en los proyectos de reforma de Administración Local de don Antonio Maura y de don José Canalejas, que tan amplia y fecunda elaboración

parlamentaria tuvieron. La elasticidad del Estatuto consentía su reforma y adaptación a las nuevas exigencias.

Lo cierto es que se achica de día en día el campo de acción y la soberanía de las Corporaciones locales, y su voluntad apenas cuenta para decisiones aún de marcado carácter local. Ello aconseja la necesidad de buscar una actuación edilicia más vigorosa, reforzando su carácter de representación popular, sin las interferencias que en muchísimos casos se advierten en la designación de los mismos, con menoscabo naturalmente de su independencia, tan necesaria para enfrentarse, si preciso fuera, con los excesos del pujante centralismo de los tiempos modernos. Urge vitalizar de verdad las Corporaciones locales y prestigiar su función integrándolas con auténtica representación popular inteligente.

Por eso los choques y colisiones entre los Servicios de orden estatal y los propios de las Entidades locales aumentan cada día hasta lograr ese equilibrio.

II

Por Decreto 2.414, de 30 de noviembre de 1961, se aprueba el *Reglamento de actividades molestas, insalubres y nocivas*, que, como advierte su propio preámbulo, se caracteriza por no referirse a «establecimientos o industrias», como hacía el de 1925, sino a «actividades», término más amplio y comprensivo. Sustituye el nuevo Reglamento el calificativo de «incómodas» por el de «molestas», y añade un nuevo concepto, el de «nocivas», para las actividades que, sin ser insalubres, pueden originar daños a la riqueza agrícola forestal, pecuaria y piscícola. Se acompaña un Nomenclátor, pero sin el carácter rígido y excluyente del de 1925, sino como orientación y siempre abierto a nuevas inclusiones de «actividades» no previstas, ya que, como se dice en el artículo 2.º, no tiene «carácter limitativo».

Según el artículo 1.º, este Reglamento es de obligatoria observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos y actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de «actividades», produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes.

En el artículo 6.º contiene este Reglamento una declaración de principios que luego queda desvirtuada. Conforme preceptúa este artículo 6.º, independientemente de la intervención que las Leyes y Reglamentos conceden en esta materia a otros organismos, será competencia de los Alcaldes la concesión de licencias para el ejercicio de las actividades reguladas, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora con arreglo a las prescripciones de este Reglamento y sin perjuicio de las que correspondan a los Gobernadores civiles.

Contiene este Reglamento una disposición adicional 3.ª, por la que se autoriza a los Departamentos ministeriales competentes en las materias afectadas por dicho Reglamento, para dictar las disposiciones que su efectividad requiera; y haciendo uso de esta reserva legal, el Ministerio de la Gobernación dicta la Orden de 15 de marzo de 1963 aprobando la Instrucción por la que se dictan normas complementarias para la aplicación del citado Reglamento. Ni que decir tiene que en esta Instrucción se muestra muy acusada la intervención de organismos estatales en este delicado asunto, que ciertamente venía muy necesitado de una amplia regulación, pues la realidad es que los Ayuntamientos, como no todos tenían Ordenanzas inteligentemente elaboradas, venían repentizando criterios muchas veces en desacuerdo con las propias decisiones que la Corporación municipal había adoptado en casos de mayor o menor analogía. Lo que unos Ayuntamientos consentían, guiados por un afán de atracción de industrias a su ámbito local, otras Corporaciones lo impedían o lo dificultaban. No había la deseada unidad de criterio, incluso cuando se trataba de actividades claramente análogas.

Todo ello aconsejaba una ordenación ajustada que aunase criterios e impusiera a las Corporaciones la obligación de ajustarse a una legalidad clara y precisa. La actividad comercial e industrial requiere ese mínimo de garantías jurídicas.

III

Bueno es, a nuestro entender, que las Corporaciones locales cuiden de mantener su propia competencia y acudan a la vía jurisdiccional en defensa de ella cuando consideren que ha sido menoscabada o indebidamente reducida por disposiciones ministeriales. Ello no puede nunca considerarse como actitud de rebeldía o indisciplina, sino el noble ejercicio de las acciones judiciales que el Ordenamiento jurídico les otorga para asegurar el principio de legalidad que debe imperar en la gestión de la Administración pública.

No se olvide que el artículo 370 de la Ley de Régimen Local preceptúa que las Corporaciones locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. Este precepto no es meramente facultativo, sino que impone a las Corporaciones locales la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, considerados éstos en toda su amplitud, incluso en relación a los que integran su personalidad funcional, para evitar que se merme e incluso se aniquile esa personalidad y se le despoje de potestades y competencias que la Ley constitutiva le otorga y confiere.

Se impone más cada día una coordinación de servicios, una actuación paralela de la actividad administrativa estatal en sus diversas ramificaciones con la que es propia de los entes locales, pero sin llegar a menoscabar ésta, sobre todo en aquellas materias en aquellos problemas de carácter esencialmente municipal, para que de esta manera la tarea de impulso y crecimiento de la vida local logre una fecunda realización. Esta acción

conjunta es necesaria ciertamente, y ha de llevarse a efecto con absoluto respeto y con un criterio de igualdad dentro de la normativa legal evitando notables abandonos que se acusan en ciertos sectores, principalmente en lo que atañe a los Municipios rurales, que tan necesitados están de estas colaboraciones efectivas del Estado español.

IV

Ahora la Sala 4.^a ha dictado, el 16 de octubre de 1964, una sentencia interesantísima, recaída en el proceso contencioso-administrativo instado por el Ayuntamiento de Madrid contra Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de marzo de 1963, por la que se aprobaba la Instrucción complementaria del Reglamento de 30 de noviembre de 1961.

En síntesis, la cuestión controvertida era la siguiente: Aprobado el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas por Decreto de 30 de noviembre de 1961, consideró el Ministerio de la Gobernación que debían dictarse las pertinentes normas complementarias en las materias por él reguladas, a fin de que los diversos organismos que habían de intervenir las actividades de esa clase y los particulares que habían de ejercerlas, actuasen con sujeción a los debidos criterios de uniformidad, a cuyo fin redactó un proyecto de orden, que sometió a informe de la Dirección General de Sanidad, a la vez que recababa datos y criterios de los Alcaldes-Presidentes de varios Ayuntamientos. Recogidos estos datos y ordenados por la Secretaría Técnica, el Ministerio de la Gobernación, haciendo uso de las facultades conferidas por la tercera disposición adicional del Decreto de 30 de noviembre de 1961, dictó la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprobaba la Instrucción que contenía normas para la aplicación del citado Reglamento.

Contra esta Orden de Gobernación, por estimar que se infringían normas de rango superior, y por ello que se cercenaban facultades específicamente asignadas a la Corporación local, el Ayuntamiento de Madrid promueve proceso contencioso-administrativo y formula una muy razonada demanda, que decide esta sentencia de verdadero interés y de indudable trascendencia.

Lástima que se frustrara el recurso que la propia Corporación promovió contra el Decreto aprobatorio del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, por motivos de inadmisibilidad, oportunamente alegada y así aceptada por la Sala.

La demanda, muy documentada, se apoya en los fundamentos de Derecho que, sintetizados en lo más esencial, dicen así:

El artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 dispone, reiterando la norma del artículo 23 de la misma, que la Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las Leyes. El artículo 28 añade que serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores.

En armonía con los preceptos que acaban de ser citados, cualquier disposición de la Instrucción aprobada por la Orden ministerial que se impugna en este recurso contencioso será nula si contradice normas de rango superior.

Conforme a la Base 20 de la Ley de 17 de julio de 1945, que se recoge fundamentalmente en los artículos 108, 109 y 110 del texto articulado de la misma, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, los Ayuntamientos, en la esfera de su competencia, pueden aprobar Ordenanzas y Reglamentos de aplicación general en el término municipal, si bien sus preceptos no podrán ser opuestos a las Leyes o disposiciones generales.

Aprobadas las Ordenanzas por el Ayuntamiento, hay un control previo de su legalidad por parte del Gobernador civil, que si considera que contienen infracciones legales, debe advertirlo a la Corporación municipal, cuyo Presidente dará cuenta de la advertencia en plazo de cuarenta y ocho horas al Tribunal competente de la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual, en término de quince días y oído el Fiscal, revocará la suspensión que la advertencia de ilegalidad del Gobernador civil implica o declarará la nulidad de las Ordenes o Reglamentos.

Como puede observarse, en las Ordenanzas que dictan los Ayuntamientos en materia de su competencia corresponde a los Tribunales de lo Contencioso resolver en definitiva sobre su legalidad o ilegalidad, pero en modo alguno se atribuye a los Gobernadores civiles la facultad de introducir por sí mismos modificaciones en las Ordenanzas aprobadas por las Corporaciones.

Como todo lo referente a Policía de construcción, fábricas y establecimientos mercantiles es de la competencia municipal, conforme al apartado h) del párrafo primero de la base 11 de la Ley de 17 de julio de 1945, recogido en el artículo 101 de la Ley de Régimen Local, es patente que, en atención a los preceptos que han quedado citados, ni los Gobernadores civiles ni ninguna otra autoridad u organismo pueden establecer por sí normas que afectan a esa materia, incluida dentro de la competencia municipal.

Pues bien, el párrafo 5.º del artículo 2.º de la Instrucción que se impugna en este recurso pugna y viola la potestad de Ordenanzas reconocida al Ayuntamiento de Madrid en la materia citada, conforme a los preceptos reseñados, puesto que traslada esa potestad de Ordenanzas a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Este traslado de la facultad de dictar o modificar Ordenanzas municipales a la Comisión de Servicios Técnicos y a los Gobernadores civiles, es contrario a la base 20 de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1944 y a lo que disponen los artículos 108, 109 y 110 del texto articulado de la misma, por lo que, en definitiva, el precepto de la Instrucción a que ahora nos referimos es nulo de pleno derecho, conforme a las normas citadas en el primer fundamento de derecho de esta demanda.

En base a estas atribuciones y para constatar el uso de esas funciones de policía cuando afecta a tales actividades, la Autoridad municipal expide licencias para la apertura de todos los establecimientos indicados. Resulta

tan así contrarias a las normas legales que acaban de citarse las que se contienen en el párrafo segundo del artículo 3.º y en el artículo 7.º de la Instrucción que se impugna, en cuanto privan a los Ayuntamientos de la competencia que específicamente tienen atribuida, al obligar a los Alcaldes a denegar la concesión de la licencia municipal cuando el informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos sea contrario al establecimiento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, y a desestimar los recursos de reposición que se deduzcan contra la resolución municipal denegatoria de la licencia, cuando el informe de dicha Comisión hubiera sido desfavorable a la concesión y la Comisión se ratifique en él al emitir nuevo informe preceptivo sobre el recurso de reposición. Lo mismo ocurre, en relación con las normas contenidas en los artículos 10 y 13, párrafo 2.º, y en la disposición transitoria 1.ª de la Ordenanza, al imponer a los Alcaldes el cumplimiento de la propuesta de la Comisión sobre medidas correctoras referentes a industrias ya instaladas, así como las que esa Comisión acepte en la fase calificadoria en el supuesto de licencias otorgadas tácitamente.

El artículo 6.º de la Instrucción que faculta a los Gobernadores civiles para suspender las resoluciones de los Alcaldes de concesión de licencia si se comprobare haber sido dictadas sin la preceptiva intervención de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y para mantener la suspensión de la Resolución municipal hasta tanto no haya sido cumplimentado el trámite calificadorio, no sólo atenta a la competencia municipal en materia de policía de fábricas y establecimientos mercantiles, sino a lo dispuesto en la base 56 de la Ley de 17 de julio de 1945, en relación con los artículos 362 a 366 del texto articulado de la Ley de Régimen Local, en los que se recoge y desarrolla dicha base.

Pueden los Gobernadores civiles suspender los acuerdos municipales, según las disposiciones que acaban de citarse, en el supuesto de que constituyan delito, sean contrarios al orden público o constituyan infracción manifiesta de las Leyes e incluso cuando recaigan en asuntos que, según las Leyes, no sean de la competencia municipal.

Ahora bien, las Corporaciones locales tienen la posibilidad de acudir en alzada al Ministerio de la Gobernación, e incluso, en el supuesto de que la suspensión obedezca a infracción manifiesta de las Leyes, directamente al Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo.

Pues bien, en el caso del artículo 6.º de la Instrucción, se priva a los Ayuntamientos de las garantías que legalmente tienen concedidas en relación con las resoluciones de los Gobernadores civiles sobre suspensión de acuerdos municipales y, además, quedan facultados para mantener la suspensión indefinidamente.

Las facultades inspectoras concedidas a los Gobernadores civiles en los artículos 12 y 14 de la Instrucción también marcan la competencia municipal en materia de policía de fábricas y establecimientos mercantiles.

No cabe invocar para mantener la legalidad de la Instrucción en el aspecto que ahora se examina, el artículo 260 del texto articulado de la Ley de Régimen Local, porque en él no se atribuye facultad a los Gobernadores en materia de policía de fábricas y establecimientos mercantiles;

por lo que en este aspecto tiene que prevalecer la competencia municipal, a tenor del apartado h) del artículo 101 del mencionado texto.

En cuanto a las normas contenidas en los artículos 35, 36, 38 y 39 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, es decir, del que complementa la Instrucción, y en el artículo 33 del Decreto de 10 de octubre de 1958, tampoco pueden invocarse para mantener la legalidad de las disposiciones de la Instrucción que ahora examinamos.

En efecto, esas disposiciones tienen rango de Decreto y, por tanto, no pueden prevalecer en su aplicación sobre el apartado h) del párrafo 1.º de la base 11 de la Ley de 17 de julio de 1945, recogido en el apartado h) del artículo 101 del texto articulado de la Ley de Régimen Local.

Es nula la disposición que se contiene en el párrafo 2.º del artículo 12 de la Instrucción, en cuanto dispone que las Inspecciones que versen exclusivamente sobre el aspecto sanitario de las industrias y locales, serán realizados por los Jefes locales o provinciales de Sanidad o por funcionarios sanitarios de ellos dependientes en representación suya.

Se elimina así un aspecto fundamental de la competencia municipal en materia de salubridad o higiene, atribuida a los Ayuntamientos en el apartado p) del artículo 101 de la Ley de Régimen Local, transcripción literal del apartado correspondiente de la base 11 de la Ley de 17 de julio de 1945.

Si, además, se tiene en cuenta que el personal sanitario del Ayuntamiento de Madrid, está excluido de los preceptos del Reglamento del Personal de los Servicios Sanitarios locales, conforme al artículo 3.º del mismo, y que, por tanto, los Médicos, Farmacéuticos, Químicos, etc., de la Corporación madrileña no tienen la condición de funcionarios técnicos del Estado, que reconoce al personal de los Municipios no exceptuados el artículo 30 del propio Reglamento, se comprenderá que de no mantenerse como válido el párrafo 2.º del artículo 12 de la Instrucción, el personal sanitario de la Corporación demandante no puede en lo sucesivo realizar ninguna función inspectora respecto a fábrica y establecimiento mercantiles.

V

A esta demanda se opuso el Abogado del Estado, en extenso y razonable escrito, que basaba en los siguientes fundamentos de derecho: Citaba en primer término la disposición adicional 3.ª del Reglamento de Industrias Molestas de 3 de noviembre de 1961, que autorizaba a los Departamentos ministeriales afectados por dicho Reglamento para dictar las disposiciones que su efectividad requiriese, y siendo esto así, concreta la controversia a decidir si la Orden impugnada se ajusta a los preceptos del Reglamento citado; si tal Orden se limita a apuntar el Reglamento sin modificarlo, habrá de estimarse que está ajustada a derecho, sin que en este proceso pueda discutirse el citado Reglamento.

Considera que el párrafo 5.º del artículo 2.º de la citada Orden de marzo de 1963, que faculta a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, al evacuar el informe preceptivo, para redactar los preceptos

de las Ordenanzas con los que se encuentren disconformes, cuya redacción no adquirirá eficacia hasta que sea aprobada por los Gobernadores civiles, previa audiencia de los Ayuntamientos respectivos, está ajustado a derecho, pues no hace otra cosa que desarrollar y aplicar los preceptos del antedicho Reglamento; al ser vinculantes para los Ayuntamientos los informes que emita la Comisión sobre denegación de licencias o aplicación de medidas correctoras, el párrafo 2.º del artículo 3.º de la Orden no hace otra cosa que atenerse al Reglamento cuando obliga a los Alcaldes a denegar la licencia cuando sea contraria a ella el informe de la Comisión Provincial.

VI

Así planteada la controversia, la Sala 4.ª, en ponencia del señor Fernández Hernando, dicta esta sentencia de 16 de octubre de 1964. Sentencia de extraordinario interés, que estima en parte el recurso, tras unos razonamientos magníficamente contruidos, que hacen aplicación correctísima de la legalidad vigente en los términos que seguidamente vamos a considerar.

La Sala 4.ª, en el segundo de los Considerandos de esta sentencia, aborda y analiza el problema constituyente que se plantea, que ciertamente excede de los estrechos límites de un proceso meramente revisorio; y, al efecto dice:

«Que el problema de fondo que en el presente recurso plantea el Ayuntamiento de Madrid... desborda el cauce estricto de una reclamación en vía jurisdiccional, ya que muchos de los argumentos esgrimidos inciden de modo paladino o encubierto sobre las líneas fundamentales del sistema organizativo de la vida local, señalando en menoscabo erosivo que en el mismo produce la actividad creciente de los órganos de la Administración estatal periférica de tipo técnico proclive por imperativo de eficacia a invadir parcelas de competencia tradicionalmente asignadas a las entidades locales, como así acontece con las facultades que el antedicho Reglamento otorga a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que, configurada originariamente como organismo integrado en la Diputación Provincial, evolucionó en su carácter y cometidos a partir de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957, aumentando su importancia a virtud de los Decretos de 13 de febrero y 10 de octubre de 1958, hasta asumir función preponderante respecto de determinadas finalidades asesoras, coordinadoras y ejecutivas en concurrencia con las Corporaciones municipales, incluso en la privativa esfera de actuación de éstas, situación legislativa de índole compleja que es forzoso aceptar ante las realidades en que se manifiesta orgánica y funcionalmente, sin que contra ella puedan oponerse especulaciones *de lege ferenda*, según frase utilizada por la sentencia de la Sala 3.ª de 3 de julio de 1962».

En términos precisos, esta sentencia capta el hecho de la continua invasión y asalto que los distintos Servicios estatales y paraestatales viene realizando a lo que hasta fecha reciente era zona acotada a la actividad municipal, invasión que, como decíamos, en ocasiones la impone la escasez de medios económicos de los entes locales y la carencia de elementos técnicos para decidir con conocimiento de causa sobre los problemas no exentos de dificultad que con frecuencia se suscitan, dando lugar ello a una actuación conjunta, a una auténtica coordinación de servicios, que será buena y útil si se efectúa inteligentemente, valorando y estimando como es debido el parecer y la voluntad de éstos entes locales, pero que será funestísima y perturbadora si se desprecia o posterga con manifiesta desconsideración a estas Corporaciones locales, en cuyo ámbito territorial va a desplegarse la actividad en cuestión.

No se olvide que los Municipios todos son depositarios de un rico caudal tradicional de anhelos puros, contrastados a lo largo de los años, que no siempre son tenidos en cuenta ni valorados debidamente por los organismos de la Administración Central, que surgen a la vida con unos afanes de impetuosa actuación, que repentizan soluciones con una apariencia de acierto técnico, pero demasiado rígidas, sin acoger esos anhelos populares, que sólo las entidades locales conocen en toda su amplitud.

Apurando esta sentencia los elementos de juicio necesarios para una acertada intervención de la norma legal, en el tercero de sus Considerandos dice así:

«Que conviene tomar como base exegética el párrafo 3.º del preámbulo del Decreto aprobatorio del Reglamento aludido, en cuanto reconoce de modo categórico que la concesión de licencias de apertura de establecimientos industriales o mercantiles competen a las autoridades municipales, si bien añadiendo: «pero al mismo tiempo la trascendencia nacional de ciertos problemas derivados del ejercicio de la industria, como son los sanitarios y los de seguridad de las poblaciones entre otros, obliga a que el Estado intervenga por medio de sus órganos competentes en una actuación tuitiva y coordinadora», frase entrecomillada que unida también a la literal que más adelante emplea el decir que se encomienda a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos «la misión de calificar las actividades sujetas a las normas del Reglamento, quedando siempre a salvo la competencia municipal en lo privativo de los Ayuntamientos», muestran a las claras que el designio de la nueva normativa no fué el de desplazar las atribuciones de éstos en la materia, sino que se redujo a someter su ejercicio a un control técnico que unificase y garantizase la eficacia de las medidas adoptables, atendida la importancia y volumen de los intereses públicos implicados, lo que significa que la acción interventora orienta la actividad de las entidades locales, pero no tiende a modificarla ni suplirla».

Muy útil ha sido buscar en la Exposición de Motivos el fin y alcance de la normativa legal que ahora se instaure, máxime si se tiene en cuenta que el texto del citado Reglamento no es un modelo de claridad y precisión, y en cambio, en el preámbulo, con mejor estilo y dicción más técnica, se proyecta con bastante claridad cuál sea el verdadero alcance de la norma legal en cuestión.

Sigue la sentencia considerando que, en efecto, la disposición adicional 3.^a del Reglamento autorizó a los Departamentos ministeriales para dictar las disposiciones que su efectividad requiera, «precepto en que evidentemente emana la competencia básica del Ministerio de la Gobernación para regular las facultades que el texto reglamentario atribuye a los Gobernadores civiles», para luego pasar a cotejar los preceptos que el Reglamento de 1961 con los correlativos de la Instrucción complementaria de 15 de marzo de 1963, y al hacerlo así analíticamente se obtienen como resultado:

a) Que el párrafo 5.^o del artículo 2.^o de la Instrucción, que faculta a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos para que al evacuar sus informes sobre el texto de las Ordenanzas elevadas por los Ayuntamientos exprese concretamente la forma en que han de quedar redactados los puntos en que discrepen se acomoda a lo esencial el párrafo 1.^o, apartado a), del artículo 7.^o del Reglamento, que impone la necesidad de dicho trámite y determina el órgano al que corresponde cumplirlo, sin que sea admisible el aserto de que con ello se desconoce y viola la potestad de ordenanza de la Corporación Municipal al transferirle a la Comisión encargada de dictaminar, toda vez que la norma acotada añade que las modificaciones que se introduzcan en el texto consultado no serán eficaces hasta que, previa audiencia del Ayuntamiento interesado, las apruebe el Gobernador civil, autoridad a la que correspondía en todo caso el control de la legalidad, según los artículos 109 y 110 de la Ley de Régimen Local.

b) Que los artículos 3.^o, párrafo 2.^o, y el 7.^o de la Instrucción, al disponer que las autoridades municipales tendrán que denegar las licencias para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, cuando el informe de la Comisión sea contrario a su establecimiento, y al desestimar los recursos de reposición que se deduzcan contra los acuerdos denegatorios, si aquélla se ratificare en el informe desfavorable antes emitido, son consecuencias obligadas, aunque insólitas, de la aceptación en la materia del principio enunciado en el artículo 7.^o, párrafo 2.^o, del Reglamento, que confiere a tales informes carácter vinculante para la autoridad municipal, con lo que viene a configurarse un instrumento interventor que en sus aplicaciones prácticas implica una verdadera mediación que convierte la competencia privativa en compartida.

c) Que criterio análogo ha de mantenerse en cuanto concierne a los artículos 10 y 11, párrafo 2.^o, así como a la disposición transitoria 1.^a de la Instrucción, al imponer a los Alcaldes el cumpli-

miento de las propuestas de la Comisión sobre medidas correctoras de industrias ya instaladas, en las que el propio organismo acepte en la fase calificatoria cuando se trate de licencias concedidas tácitamente; y

d) Que las facultades inspectoras que a los Gobernadores civiles otorgan los artículos 12 y 14 de la Instrucción son del todo congruentes con los artículos 9.º, 35 y 39 del Reglamento y 33 del Decreto de 10 de octubre de 1958, y la de imponer sanciones declaradas en el párrafo 2.º del artículo 15 de la normación complementaria se adecua casi a la letra con el citado artículo 39 del texto reglamentario.

Tras estas consideraciones, tan detalladas y minuciosas, para legitimar en bloque la Instrucción, pasa el juzgador a la contrastación de algunos de sus preceptos, y lo hace en los términos siguientes:

«Que si bien las razones estematizadas en el párrafo anterior justifican la conclusión favorable a la legalidad de la Orden ministerial recurrida por lo que afecta a los preceptos examinados, no sucede lo propio en lo atinente al artículo 6.º, inciso 2.º, de la Instrucción, que, aludiendo a las licencias comunicadas al Gobernador civil en los tres días siguientes a su concesión, dispone textualmente: «si se comprobase han sido dictadas sin la preceptiva intervención de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, el Gobernador civil correspondiente deberá declarar la suspensión de tales resoluciones dentro de los cinco días siguientes, y no la levantará hasta tanto no haya sido cumplimentado el trámite calificatorio»; precepto de notoria incorrección jurídica, pues el efecto vinculante del informe técnico no implica que los acuerdos municipales puedan ser suspendidos al margen del procedimiento que establecen los artículos 110, 362, 365 y 366 de la Ley de Régimen Local, conjugados con el 118 de la rectora de esta jurisdicción, máxime cuando el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 no contiene disposición alguna sobre el particular, y el artículo 36, número 3.º, del Decreto de 10 de octubre de 1958, que determina las atribuciones de los Gobernadores civiles, precisa que la de suspender los acuerdos municipales se ejercerá «según los preceptos de la vigente Ley de Régimen Local»; de todo lo cual se infiere que la norma complementaria ahora analizada es jurídicamente incorrecta, por vulnerar otras de superior jerarquía, relativas a las garantías concedidas a los Ayuntamientos para reclamar contra resoluciones suspensivas indebidas, tanto en vía gubernativa como jurisdiccional, e incluso al ámbito de competencia de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, circunstancia determinante de su nulidad, conforme al artículo 47, párrafo 2.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el 28 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado».

VII

En mérito de los razonamientos expuestos, concluye esta sentencia con un fallo con el que estimando en parte el recurso contencioso interpuesto a nombre del Ayuntamiento de Madrid...

«declaramos contraria a derecho la expresada disposición ministerial, en cuanto aprobatoria del artículo 6.º, inciso 2.º, de dicha Instrucción, que anulamos y dejamos sin efecto, debiendo ser suprimido del texto o redactado de nuevo, teniendo en cuenta las disposiciones legales de superior rango que pautan la facultad suspensiva de los Gobernadores civiles respecto de los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales; declarando asimismo ajustados al Ordenamiento jurídico impugnado».

Lástima que por ineludibles exigencias de la mecánica procesal la Sala 4.ª haya tenido que limitar sus pronunciamientos, como consecuencia de haber ganado plena madurez el Decreto de 30 de noviembre de 1961, norma de carácter general que no fué realmente reclamada a su tiempo y que, por tanto, quedó con virtualidad amparadora de la Orden de 15 de marzo de 1963. Al someter a revisión jurisdiccional esta Instrucción, ha tenido que limitarse la Sala a contrastar la legalidad de esta normativa complementaria en relación con ese Reglamento, que, aprobado por Decreto, resultaba ser la norma matriz de rango superior, ya indiscutido al haber naufragado el recurso contencioso-administrativo que contra dicho Decreto promoviera la propia Corporación.

La Sala 4.ª elabora esta sentencia con un magnífico espíritu de justicia y con una esmeradísima técnica procesal; pero vióse limitada al discernir sobre la legalidad de esa Instrucción, sin poder adentrarse en lo que hubiera sido fundamental, que no era otra cosa que la discriminación de que el nuevo Reglamento de 30 de noviembre de 1961 se ajustaba o no a los preceptos substantivos y fundamentales de la Ley de Régimen Local. No pudo hacerlo por la razón antes dicha de que el proceso contencioso-administrativo contra el citado Reglamento terminó con una declaración de inadmisibilidad, y por eso, en definitiva, ha resultado demasiado parca la sentencia en cuestión, limitándose a mantener intangible el proceso suspensivo de las resoluciones municipales que la Ley de Régimen Local tiene establecido.

CIRILO MARTÍN-RETORTILLO.

Doctor en Derecho.