

AUTONOMIA Y POTESTAD NORMATIVA DE LAS CORPORACIONES LOCALES (1)

Por

CARLES PAREJA I LOZANO
Profesor Titular
de Derecho Administrativo
Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. LA DETERMINACIÓN DE LAS POTESTADES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA LOCAL: 1.1. *Introducción*. 1.2. *Los límites en el ejercicio de las potestades locales*. 1.3. *Crítica de la operatividad atribuida a las leyes sectoriales como instrumento de delimitación del alcance del ejercicio de las potestades locales*.—2. EL CONTROL ESTATAL Y AUTONÓMICO SOBRE LA ACTIVIDAD LOCAL: 2.1. *Alcance y efectos del control de legalidad en sede jurisdiccional*. 2.2. *Las relaciones interadministrativas como límite al ejercicio de las potestades locales*.—3. POR UNA NUEVA FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL A TRAVÉS DE SU EXPRESIÓN EN LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL: 3.1. *Insuficiencia del concepto de vinculación positiva para la definición del ámbito propio de la actividad administrativa local*. 3.2. *La capacidad genérica de actuación local y sus límites: a) La incidencia del ejercicio de potestades en la esfera jurídica de los particulares. b) El límite competencial*. 3.3. *Autonomía y potestad normativa local: a) Sobre la potestad reglamentaria local. b) Ordenanzas locales y potestad sancionadora*. 3.4. *Sobre la virtualidad de la ordenanza para la definición del ámbito de actuación local*. 3.5. *El concepto de interés local como parámetro fundamental para la definición del contenido esencial de la autonomía local*.

1. LA DETERMINACIÓN DE LAS POTESTADES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA LOCAL

1.1. *Introducción*

Una lectura inicial de las potestades administrativas que el artículo 4 de la LRRL atribuye a las Corporaciones Locales permite calificar tal regulación como correcta en cuanto, en coherencia con la calificación de dichas Corporaciones como Administraciones Públicas de carácter territorial, corresponde a las mismas el conjunto de potestades administrativas propias de tal modalidad de Entes Públicos y entre ellas las reglamentarias y de autoorgani-

(1) El presente estudio forma parte de un proyecto de investigación promovido por la Diputación de Barcelona y que se está llevando a cabo bajo la dirección del profesor doctor Josep MIR y quien suscribe. Las observaciones del profesor MIR y de la profesora Gemma SEGURA, ambos del área de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra, me han sido de gran utilidad, aunque, por supuesto, todos los posibles errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

zación, tributaria y financiera, de programación y planificación, expropiatoria, etc. (2).

Junto a la referida enumeración de potestades, la ley básica local contiene otras referencias a la capacidad de actuación de las Corporaciones Locales que viene a confirmar la referida caracterización como administraciones territoriales, tal y como es de ver en previsiones como la contenida en su artículo 84, relativa a la capacidad que asiste a las Corporaciones Locales para la intervención de la actividad de los particulares, intervención que puede producirse a través de distintos medios, tales como las Ordenanzas y Bandos, el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo y órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

La definición del ámbito de potestades locales se completa con el reconocimiento, por el artículo 86 LRBRL, de la capacidad de las Entidades que nos ocupan para ejercer la iniciativa pública para llevar a cabo actividades económicas, actividades que pueden ejercerse en régimen de libre concurrencia, estableciéndose asimismo la reserva en favor de las Entidades Locales de determinadas actividades o servicios esenciales (3), susceptibles de prestarse en régimen de monopolio previa aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

La lectura conjunta de tal atribución de potestades con el resto de prescripciones contenidas en el título I de la Ley Básica Local, en aspectos como el reconocimiento de la capacidad de gestión de sus propios intereses o el régimen de ejercicio de las competencias propias bajo los principios de autonomía y de propia responsabilidad, deben entenderse asimismo como coherentes con el principio constitucional de autonomía local previsto en los artículos 137 y 140 a 142 de la Constitución de 1978.

(2) Artículo 4 LRBRL: En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las islas: *a)* Las potestades reglamentarias y de autoorganización. *b)* Las potestades tributaria y financiera. *c)* La potestad de programación o planificación. *d)* Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes. *e)* La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos. *f)* Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora. *g)* La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos. *h)* La inembargabilidad de sus bienes y derechos de los términos previstos en las leyes; las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas.

(3) Conforme al artículo 86.3 LRBRL, constituyen tales actividades o servicios esenciales el abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público y de viajeros; servicios mortuorios.

1.2. *Los límites en el ejercicio de las potestades locales*

La coherencia de tal regulación se ve, no obstante, puesta en entredicho al constatar que la capacidad de las Corporaciones Locales para el ejercicio de las referidas potestades administrativas y en general para la gestión de sus propios intereses se encuentra en gran parte condicionada por las previsiones que, respecto a cada uno de los ámbitos competenciales propios de la actuación local, se establezcan por parte de las respectivas leyes sectoriales, a las que corresponde por tanto un papel clave en la concreción de la posibilidad de ejercicio de tales potestades por parte de las Corporaciones Locales.

Este aspecto ha tenido una incidencia decisiva en el desarrollo de la Autonomía Local, sobre todo si se tiene en cuenta que, pese a los diversos principios enumerados en el referido título primero de la Ley Básica Local, la misma viene a establecer, como se verá más adelante, una remisión al legislador sectorial estatal o autonómico para que por parte del mismo pueda establecerse el alcance de la capacidad de intervención de las Corporaciones Locales en las materias que configuran su ámbito de competencias propias. Si a ello se añade la interpretación al uso de la garantía institucional de la Autonomía Local como el simple reconocimiento de un «derecho a intervenir» en cuantos asuntos afecten a sus intereses propios, es fácilmente constatable cómo el alcance del ejercicio de las referidas potestades puede verse en gran parte condicionado por las previsiones que, de forma más o menos coherente, puedan establecerse por parte de las indicadas leyes sectoriales.

Así, el ejercicio de la potestad de planificación puede quedar supeditado a las determinaciones contenidas en la ley sectorial reguladora del correspondiente ámbito de actividad, en aspectos como el relativo a su sujeción a las decisiones que se adopten por otra instancia administrativa, estatal o autonómica. Lo mismo sucede con la potestad tributaria, sometida a fuertes límites por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a lo que se añade la escasa autonomía para la gestión de algunos tributos propios, especialmente aquellos más significativos para las Haciendas Locales, tales como los Impuestos sobre actividades económicas o sobre bienes inmuebles.

Cabe referirse también a la capacidad de intervención en la actividad de los particulares, reconocida con carácter general en el artículo 84 LRBRL, y para la que se establece en el mismo precepto la necesidad de que la misma se produzca con el necesario respeto a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual. Tal capacidad de

intervención puede verse en la práctica fuertemente mediatizada por las prescripciones que se establezcan por parte de la legislación sectorial, que puede limitar sustancialmente a las Corporaciones Locales en la referida capacidad de intervención, mediante su atribución a órganos de la Administración estatal o autonómica, a través de la inserción de la intervención local en procedimientos conjuntos o sometiendo tal intervención a la emisión de informes vinculantes por parte de otras instancias administrativas.

En el mismo sentido cabe referirse a la potestad sancionadora, en la que, además de los efectos derivados del principio de reserva legal en materia de tipificación de infracciones y sanciones, es del todo frecuente encontrarse con atribuciones de la potestad sancionadora a distintas instancias administrativas en base a criterios tan aleatorios como el de la cuantía de las sanciones, que difícilmente pueden considerarse congruentes con los antes indicados principios de responsabilidad y autonomía que deben presidir el ejercicio por parte de las Entidades Locales de sus propias potestades.

1.3. *Crítica de la operatividad atribuida a las leyes sectoriales como instrumento de delimitación del alcance del ejercicio de las potestades locales*

El contexto en que debería producirse la mayor parte de la actuación administrativa, especialmente en su vertiente prestacional, que es la más propia de las Corporaciones Locales (4), se corresponde escasamente con la interpretación al uso de la función atribuida a las leyes sectoriales reguladoras de los distintos ámbitos de las competencias municipales y, por tanto, del alcance atribuible al ejercicio de sus propias potestades. Así, como se ha indicado, se viene entendiendo que la posibilidad de intervención de la Administración Local en las distintas materias que constituyen su ámbito competencial viene condicionada a la especificación concreta que en cada caso las distintas leyes sectoriales puedan establecer al respecto.

Ello es debido a la remisión que la Ley Básica Local efectúa a las leyes sectoriales como instrumentos definidores del alcance de la capacidad de actuación local en cada uno de los ámbitos regulados por dichas leyes sectoriales.

La utilización de este esquema contiene múltiples riesgos poten-

(4) Obsérvese cómo el ámbito local es el único en el que la legislación, en este caso la LRBRL, ha venido a definir unas obligaciones de prestación de determinados servicios por parte de las Corporaciones Locales, obligaciones que además la jurisprudencia ha entendido como exigibles por parte de los particulares.

ciales para la preservación de un contenido reconocible de la autonomía local que se adecue a la garantía constitucional. Se constata al respecto que, pese a la enumeración de distintos principios generales, el único límite real al que debe atenerse el legislador sectorial para definir el alcance de la competencia local aparece constituido por la necesidad de reconocer un «derecho de intervención» que en numerosas ocasiones se traduce en un simple trámite de informe, audiencia, participación minoritaria en comisiones interadministrativas, etc. Previsiones como la contenida en el artículo 62 de la Ley Básica Local confirman tal constatación al exigir únicamente a las leyes sectoriales, *«en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia»*, la obligación de asegurar en todo caso a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntos con la Administración estatal o autonómica competente, atribuyéndose siempre a tal instancia la decisión final.

El juego entre esta remisión, que inscribe en el criterio de oportunidad del legislador sectorial la definición del ámbito de las competencias locales, junto con las dificultades de control de tales criterios de oportunidad y de su correspondencia con la garantía constitucional de autonomía local, se encuentran, a mi juicio, en la génesis de la crisis que actualmente presenta la definición del principio de autonomía local objeto del presente estudio.

A ello se añaden otros factores, entre los que debe destacarse especialmente el dato de la concurrencia entre ámbito competencial propio de las Corporaciones Locales y competencias de las Comunidades Autónomas, conforme a lo previsto en sus estatutos de autonomía. Tal concurrencia se produce además en un contexto de creación y consolidación de las Comunidades Autónomas y, por tanto, de preocupación de las mismas por dotarse de un ámbito propio de actuación (5). Junto a ello, la naturaleza esencialmente administrativa de gran número de las competencias autonómicas, ha dado lugar a un proceso de elaboración de normas con rango de ley de concreción casi reglamentaria, en contradicción con el proceso cada vez más frecuente en los ordenamientos occidentales de progresiva abstracción de las leyes y mayor remisión a las normas reglamentarias. Tales circunstancias, en un contexto como el actual, en el que, como ha señalado SANTAMARÍA PASTOR (1988, pág. 774), se ha pasado de una relativa preponderancia de la institución parlamentaria a una de li-

(5) Sobre las dificultades que para la determinación de un ámbito competencial local se derivan de tal concurrencia, vid. a BAÑO LEÓN (1988), págs. 376-378.

derazgo de los Ejecutivos, que instrumentalizan la instancia parlamentaria a través de la correa de transmisión del partido mayoritario, han dado lugar a la aparición de gran número de leyes sectoriales que no se han caracterizado precisamente por su generosidad ni voluntad descentralizadora, por lo que no parece exagerado afirmar que los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos definidos en el artículo 2.1 de la Ley Básica Local brillan por su ausencia en la regulación que las leyes sectoriales efectúan en muchas ocasiones de los campos de actuación propios de las administraciones locales (MIR, 1991; PAREJA y SEGURA, 1992).

Sin duda que a este fenómeno ha contribuido también la inexistencia en nuestro ordenamiento de legitimación activa a favor de alguna instancia local para la impugnación directa de normas con rango de ley ante el Tribunal Constitucional, por presunta lesión de la autonomía garantizada constitucionalmente, a diferencia de lo que sucede en el Derecho alemán (6). Los efectos derivados de dicha falta de legitimación activa no se ven compensados, y los diez años de vigencia ya de la LRBRL así lo acreditan, por la simple facultad de «solicitud» atribuida a la Comisión Nacional de Administración Local por el artículo 119 de la Ley Básica Local, a fin de que los órganos legitimados para ello promuevan la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes que se estimen lesivas de la autonomía local garantizada constitucionalmente. A ello debe añadirse que, en el caso de las leyes autonómicas, las minorías parlamentarias no disponen tampoco de la referida legitimación activa, lo que supone que la decisión impugnatoria de tales normas en defensa de la autonomía local queda exclusivamente en manos del Gobierno del Estado y otros órganos centrales legitimados para el recurso de inconstitucionalidad, así como mediante la cuestión de constitucionalidad que pueden formular jueces y tribunales.

(6) El ordenamiento germánico prevé en efecto, diversos medios de control en sede constitucional de las leyes que definen el ámbito competencial de las Corporaciones Locales. La diferencia es significativa, ya que la articulación de la autonomía local a través del reconocimiento de su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a su círculo de interés proviene precisamente de dicho ordenamiento, cuyos principios fueron importados fundamentalmente por EMBID IRUJO (1981) y PAREJO ALFONSO (1981). La inexistencia de un medio directo de control de constitucionalidad como garantía de la autonomía local ha sido criticada por diversos autores, tal y como pone de manifiesto MIR (1991, págs. 284-288).

2. EL CONTROL ESTATAL Y AUTONÓMICO SOBRE LA ACTIVIDAD LOCAL

2.1. *Alcance y efectos del control de legalidad en sede jurisdiccional*

El principio constitucional de autonomía requiere, sin duda, la existencia de un espacio inmune al control de otras administraciones, pero la definición de dicho espacio de inmunidad difícilmente puede ser operativo mediante la indicada remisión a las determinaciones de las leyes sectoriales, lo cual es fácilmente demostrable a la vista de las consecuencias que hasta ahora ha tenido la utilización de dicha remisión. En este proceso tiene interés observar los efectos que ha generado el sistema de control interadministrativo previsto por la LRBRL.

Se establece la judicialización completa del control de la actuación administrativa local, negando cualquier efecto suspensivo a la impugnación de las administraciones de ámbito territorial superior (arts. 63 a 67), a las que la legislación básica local viene a reconocer una simple legitimación activa equiparable a la que ostentan los particulares interesados en las resoluciones locales para su impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así, tal y como ha señalado NIETO (1988, pág. 26), se configura la capacidad de impugnación de las resoluciones locales por parte de la Administración Estatal y Autonómica como un simple recurso por infracción del ordenamiento jurídico, al que cabe acudir bien directamente, bien previa formulación de un requerimiento que constituye un símil a una reposición potestativa. Las únicas matizaciones respecto a la posición ordinaria de los particulares legitimados para la impugnación de resoluciones locales cabe encontrarlas, por una parte, en una mayor flexibilidad y agilización del procedimiento respecto al régimen de suspensión cuando la alegada infracción de la resolución local se fundamente en exceso competencial, flexibilidad que en última instancia debe concretarse por la jurisdicción contenciosa, así como en aquellos supuestos, rigurosamente extraordinarios, de resoluciones que atenten gravemente el interés general de España, que admiten la suspensión gubernativa del acto impugnado (art. 67).

La legislación básica de régimen local establece, pues, una garantía formal en la posición institucional de las Corporaciones Locales, consistente en la indicada jurisdiccionalización del control de legalidad sobre los actos y acuerdos de dichas Corporaciones, excluyendo en forma expresa, con la excepción señalada, la posibilidad de que por parte de la Administración estatal o autonómica pueda acordarse la suspensión de los efectos de las indicadas resoluciones.

Así, la lectura conjunta del referido régimen de control y el principio expresado en el artículo 7.2 de la misma Ley Básica Local, conforme al cual las competencias propias de las Corporaciones Locales se ejercen siempre en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, ofrece la apariencia de que las decisiones locales se producen normalmente como decisiones finales plenamente ejecutivas y excluidas de su supeditación a las decisiones de otras instancias administrativas que den lugar a controles de oportunidad o sean obstaculizadoras a la inmediata eficacia de las resoluciones locales.

Lo que sucede es que la respuesta del legislador sectorial ante este marco formal no es precisamente generosa, disponiendo para ello de gran libertad debido al doble juego de la reserva de ley sectorial para la concreción de las competencias locales y las dificultades para su control en sede constitucional. Queda, por lo tanto, en manos del legislador sectorial la determinación del campo de actividad municipal cuyo ejercicio se produce en régimen de plena autonomía y susceptible, por tanto, únicamente de control jurisdiccional. Si ello además se produce en el marco de unas potestades legislativas referidas a unos ámbitos materiales en que se producen numerosas coincidencias, como sucede con las Comunidades Autónomas, debemos convenir en que tal sistema no ofrece demasiadas garantías para el cumplimiento de los postulados constitucionales. Y decimos que no ofrece demasiadas garantías porque si bien tales controles no pueden ejercerse frente a actuaciones administrativas concretas, por prohibirlo la LRBRL, nada impide que los mismos se institucionalicen en la fase de delimitación competencial, esto es, a través de la correspondiente legislación sectorial. Se llega así a la paradoja, plenamente demostrable en algunos casos, de que las leyes sectoriales establecen una concepción restrictiva del alcance de las competencias locales como acto reflejo ante la capacidad de decisión en régimen de autonomía que supone la atribución de competencias propias, entendiendo por tales las que son únicamente susceptibles de control de legalidad (7).

(7) Tal paradoja se pone de manifiesto mediante una sencilla comparación entre algunas de las más recientes leyes sectoriales, incluso de ámbito estatal, y la legislación anterior. Así, en leyes como las de carreteras o puertos de interés general, el legislador es especialmente escrupuloso en especificar el desapoderamiento de los Ayuntamientos respecto a la sujeción a licencias de obras de las actuaciones que se acometan en aplicación de los referidos cuerpos legales, mientras que en la legislación anterior, producida en un marco de inexistencia de cualquier garantía de autonomía local y con fuertes controles de tutela con efectos suspensivos por parte de la Administración del Estado, no tenía esta preocupación, ni contenía ninguna regulación expresa de tal desapoderamiento, para lo que en aquel momento tenía el legislador mayor libertad que no en el contexto actual de existencia de una garantía constitucional. Esta falta de previsión expresa dio lugar a una jurisprudencia bien conocida que confirmaba la sujeción a licencia municipal de la ejecu-

Efectuada tal constatación, conviene tener en cuenta que el modelo de control de legalidad diseñado en la LRBRL no es el único posible, tal y como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional. Lo que indica, en efecto, el TC en su Sentencia 4/1981 y otras posteriores, a propósito del principio constitucional de autonomía local, es la contradicción entre tal principio y el establecimiento de controles genéricos e indeterminados, por lo que implicarían de subordinación extraordinaria del controlado, pero ello sin perjuicio de considerar que los controles de legalidad no afectan al núcleo esencial de la garantía constitucional de la autonomía de las Corporaciones Locales. Así se pone de manifiesto también en la STC 213/1988, de 11 de noviembre, que anuló diversos preceptos de la Ley catalana 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico, debido a que contemplaban un control de legalidad en sede administrativa con efectos suspensivos sujeto al procedimiento establecido en el artículo 118 de la LJ. La declaración de inconstitucionalidad de dichos preceptos se estableció en función del carácter básico del régimen de control de legalidad establecido en la LRBRL, que supone la expresión de una legítima opción política de ampliación del ámbito de la autonomía política, mediante la supresión general de tales controles administrativos (FJ 1.º), aunque ello no significa que exista una contradicción frontal entre tal régimen de control con efectos suspensivos y el alcance del reconocimiento constitucional de la autonomía local.

A la vista de lo expuesto anteriormente sobre la operatividad de las leyes sectoriales para la concreción del alcance de las competencias locales, cabe preguntarse si tal inconstitucionalidad se hubiera declarado de haber optado el legislador catalán por considerar que las resoluciones municipales objeto de control entraban dentro de los supuestos contemplados por el artículo 62 LRBRL y atribuir, por tanto, la decisión final a la Administración autonómica. En tal caso no se hubiera producido la contradicción con las garantías formales establecidas por la LRBRL respecto al control de legalidad de las resoluciones locales, aunque la regulación de fondo supondría, sin duda, una mayor restricción en el alcance de las competencias locales. El control sobre la constitucionalidad sería, en cambio, mucho más complejo, por cuanto debería situarse en el marco de los criterios de oportunidad del legislador sectorial en el proceso de delimitación de lo que debe entenderse por círculo de interés local, a lo que

ción de infraestructuras sobre el territorio, de la que me he ocupado en otro lugar (PAREJA, 1990, págs. 195 y ss.), jurisprudencia que ha perdido su virtualidad en el contexto legislativo actualmente vigente.

hay que añadir las dificultades, ya examinadas, que presenta la articulación de tal control a través de los medios ordinarios de impugnación en sede constitucional de las normas con rango de ley.

Esta conclusión puede quizá matizarse a la vista de lo establecido en una posterior Sentencia del Tribunal Constitucional, la 46/1992, de 2 de abril, dictada a propósito de un supuesto similar, cual es la previsión establecida en el artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística. Se anula por el TC tal previsión legal, consistente en la habilitación al Consejero competente de la Comunidad Autónoma para que, en defecto de actuación por parte del Alcalde del Ayuntamiento afectado, pueda acordar de oficio la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución cuando tales actos constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave, con inmediata remisión a la Jurisdicción contencioso-administrativa conforme a lo establecido en el artículo 118 de su Ley reguladora. El precepto es anulado, igual que en el caso anterior, por oponerse a lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la LRBRL y vulnerar, por tanto, la autonomía municipal establecida por la normativa básica del Estado.

Si bien la anulación se produce en base a los mismos criterios de infracción del entorno formal de la autonomía local, se confirma la misma en base a otras consideraciones de orden material al referirse a continuación (FJ 4.º) a que la facultad de suspensión se estableció en la Ley de Madrid sobre *«acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los Municipios, como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística —25.2.d.) LRBRL— y más precisamente la autorización para la edificación y otros usos del suelo, que, por otra parte, constituye una competencia característica de los Municipios...»*. La reflexión sugiere, pues, la hipotética existencia de un ámbito no sólo formal sino también material indisponible por el legislador sectorial. Lo que sucede es que, además de tratarse de un supuesto extremo, en que el círculo de interés local es claramente identificable, se produce como confirmación de una declaración de inconstitucionalidad producida en base a los indicados criterios formales. Por lo tanto, y sin perjuicio de la significación de las indicadas consideraciones efectuadas por el TC, no cabe hablar propiamente de la existencia de un control de oportunidad sobre los criterios utilizados por la Ley de Madrid en orden a determinar el alcance de la potestad municipal en materia de suspensión de licencias que constituyan una infracción urbanística.

No debe, pues, descartarse la razonable operatividad que en determinados supuestos podrían tener medios impugnatorios con eficacia suspensiva temporal análogos al previsto en el artículo 118 de

la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ajustados a un procedimiento simplificado, sujeto a plazos perentorios para la adopción de los acuerdos suspensivos que deben remitirse inmediatamente a la jurisdicción contenciosa, en un proceso que debería ser acotado en cuanto a su ámbito material, limitado a aquellos supuestos de resoluciones que excedan manifiestamente del interés local y por tanto incidan, también manifiestamente, en el ámbito competencial propio de otras instancias administrativas, que serían por tanto las legitimadas para adoptar el acuerdo de suspensión y consiguiente sometimiento de la misma a la jurisdicción contenciosa. El establecimiento de un proceso con las características señaladas debería, no obstante, ir acompañado de unas mayores garantías a favor de las Corporaciones Locales en cuanto a la función de las leyes sectoriales para la delimitación de su ámbito competencial. Más adelante nos ocuparemos *in extenso* de esta cuestión.

2.2. *Las relaciones interadministrativas como límite al ejercicio de las potestades locales*

La regulación que la legislación básica local efectúa de los procedimientos de relación interadministrativa puede suponer asimismo un límite al alcance del ejercicio de las potestades locales, especialmente en aquellos casos en que la articulación entre la actuación concurrente de distintas instancias administrativas no se produce a partir de la voluntariedad, sino que es susceptible de imposición forzosa por parte de la Administración de ámbito territorial superior (8).

Como técnicas en las que predomina la nota de voluntariedad hay que citar en primer lugar la previsión contenida en el artículo 58.1 LRBRL, en el que se contempla la creación por leyes sectoriales de órganos de colaboración para la coordinación administrativa, a los que se atribuye únicamente naturaleza deliberante o consultiva.

El alcance limitado de la mediatización de competencias en situaciones de concurrencia de intereses que podría deducirse de lo previsto en el artículo 58.1 se ve, no obstante, sustancialmente ampliado en otros supuestos. Así, el segundo apartado del mismo precepto prescribe la necesaria armonización de los intereses públicos afectados por situaciones de concurrencia y establece al efecto la obligación que atañe a las administraciones que tengan atribuidas la

(8) Para una consideración general sobre el régimen de las relaciones interadministrativas en el ámbito local, vid. a PAREJO (1988), págs. 161 y ss. Sobre su incidencia en el ámbito competencial local, vid. también a MIR (1991), págs. 328 y ss.

formulación y aprobación de instrumentos de planificación de otorgar al resto una participación que permita alcanzar la mencionada armonización.

Si bien la intención armonizadora con que se regula esta participación parece enmarcarse entre las técnicas de cooperación voluntaria, la propia Ley Básica, en el artículo 59, atribuye a la Administración estatal y autonómica la facultad de coordinar la actividad de las Corporaciones Locales dentro del marco establecido en las leyes sectoriales, siempre que la mencionada armonización no pueda lograrse mediante las referidas técnicas de colaboración voluntaria o cuando las mismas resulten «manifiestamente inadecuadas en razón de la tarea pública de que se trate».

A tal efecto, se prevé llevar a cabo la coordinación mediante planes sectoriales «para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente». Ello da lugar a que las entidades locales deben ejercer sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia dentro del marco de las previsiones de los referidos planes. En consecuencia, las normas de coordinación no se limitan al aspecto meramente formal, sino que constituyen un concepto material que implica un límite efectivo al pleno ejercicio de las competencias locales.

Así se ha puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/1987, sobre la Ley valenciana de coordinación de las competencias provinciales, así como en la 214/1989, relativa a los recursos de inconstitucionalidad formulados contra la LRBR, en cuyo F.S. 20e.f se indica que: *«La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LRBR dado que, junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los artículos 10.2, 59 y 62 se concretan facultades de coordinación de las administraciones públicas. Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición de la coordinación —ya que toda coordinación es consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí misma, un elemento diferenciador de primer orden.»*

Una vez más, el alcance concreto del ejercicio de las facultades de

coordinación queda sujeto a las determinaciones de la ley sectorial que contemple la utilización de esta técnica, o más propiamente, en el marco establecido por estas leyes, sin que pueda considerarse un límite sustantivo la precisión, contenida en el artículo 59.2 LRBRL, por la que se requiere que «en todo caso la Ley deberá precisar, con suficiente detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o la correspondiente Asamblea Legislativa».

Estamos de nuevo ante la remisión a la ley sectorial como definidora en última instancia de la posición institucional de las Corporaciones Locales, con todas las insuficiencias que, como hemos visto, presenta esta técnica, especialmente por las dificultades de control de su contenido material, ya que se inscribe en el criterio del legislador sectorial la valoración acerca de la concurrencia de los requisitos exigidos por el artículo 10.2 LRBRL, esto es, *«cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas»*.

Hay que hacer referencia asimismo a la facultad que el artículo 60 de la Ley Básica Local atribuye a la Administración autonómica o estatal para que puedan subrogarse en el ejercicio de las competencias locales cuando una entidad local incumpla las obligaciones impuestas por la ley, de forma que dicho incumplimiento afecte el ejercicio de competencias de dichas administraciones de ámbito superior. Se exige igualmente que, una vez constatado el incumplimiento, se requiera a la entidad local afectada para que proceda al cumplimiento de la obligación, debiéndosele conceder un nuevo plazo para ello, en ningún caso inferior al mes. Sólo en caso de persistir en el incumplimiento puede procederse a sustituir a la Corporación Local en el cumplimiento de su obligación.

La inteligencia del precepto no es sencilla; por una parte, parece recoger una técnica de control de las administraciones locales en vía de subrogación para los supuestos de inactividad de las mismas, que se había utilizado tradicionalmente más como garantía para los particulares que para evitar la afección de competencias de otras administraciones. Es el caso del procedimiento de subrogación en materia de licencias municipales, previsto en el Reglamento de Servicios de 1955, que permite la concesión de licencias a la administración urbanística superior en aquellos casos de inactividad municipal. Tal subrogación, que por cierto sigue utilizándose con normalidad, lo que parece sorprendente por no ajustarse ni formal ni materialmente al indicado artículo 60 LRBRL, tiene sobre todo un contenido garanti-

zador en la posición del particular solicitante de la licencia, finalidad ésta muy plausible pero que no parece excesivamente coherente con la autonomía que debe presidir la actuación local. Cabe referirse asimismo a la utilización de similar procedimiento de subrogación en los supuestos de tramitación de planes parciales de iniciativa particular, que opera también de forma automática conforme a lo previsto en la legislación urbanística, que claramente no se adecua en este aspecto a los requisitos formales exigidos por el artículo 60 LRBRL.

Tales procedimientos subrogatorios ponen de manifiesto la existencia de una tensión entre, por un lado, el reforzamiento del principio de seguridad jurídica que implica conferir a los particulares la opción de acudir a una segunda instancia administrativa en los supuestos de inactividad y, por el otro, la posible interferencia que en el principio de autonomía local puede derivarse de la operatividad del procedimiento subrogatorio. La Ley Básica Local pretende superar esta tensión limitando la utilización de dicho procedimiento a aquellos supuestos en que el incumplimiento local afecte al ejercicio de competencias estatales o autonómicas.

Lo que sucede es que no parece fácil este encaje con la exigencia, también establecida en el artículo 60 LRBRL, de que el incumplimiento se refiera a «las obligaciones impuestas directamente por la Ley». Ello es debido a que cabe pensar que se produce una considerable coincidencia entre la imposición de tales obligaciones y el círculo de interés más claramente identificable como local. Aunque a la vista de la diversidad de ámbitos y servicios que se contemplan en el régimen de obligaciones impuestas a los municipios en el artículo 26 LRBRL, junto al mecanismo introducido por el artículo 60 LRBRL, hay que convenir en que el establecimiento de dichas obligaciones tiene por objeto esencial garantizar a los ciudadanos cierto nivel de prestaciones, sin que implique *per se* la definición de un ámbito específico de competencias.

Los efectos limitativos que las relaciones interadministrativas producen en la delimitación del alcance del ejercicio de las potestades locales en sus respectivos ámbitos competenciales se pone finalmente de manifiesto en la frecuencia, ya señalada anteriormente, con que las Leyes Sectoriales contienen la previsión de procedimientos conjuntos, sujeción de las resoluciones locales a informes vinculantes, procedimientos concurrentes para la concesión de autorizaciones, etc., que impiden habitualmente que las potestades municipales se ejerzan en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad.

3. POR UNA NUEVA FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL A TRAVÉS DE SU EXPRESIÓN EN LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL

3.1. *Insuficiencia del concepto de vinculación positiva para la definición del ámbito propio de la actividad administrativa local*

Para dar salida a la situación descrita ha de efectuarse una crítica a la identificación, a mi parecer incorrecta, entre ámbito de actuación de las Corporaciones Locales y definición positiva de sus posibilidades de actuación en cada campo concreto a través de la correspondiente ley sectorial, puesto que, tal y como señala PAREJO (1993, pág. 82), no es de recibo considerar que el principio de autonomía local reconocido constitucionalmente pueda haberse desfigurado a través de una utilización y extensión abusiva del principio de reserva de ley.

Así, y en aplicación de los principios constitucionales, las normas con rango de ley deben tener por objeto fundamental regular las condiciones de ejercicio de los derechos y libertades conforme a su contenido esencial delimitado constitucionalmente (art. 53.1 CE), pero una vez establecida esta definición, que en sus aspectos básicos debe ser objeto sin duda de normación mediante ley, la definición del ámbito propio de intervención de cada una de las instancias administrativas no constituye una decisión atribuible a la discrecionalidad del legislador sectorial, sino que deberá establecerse en función de los principios también constitucionales que rigen la distribución territorial del poder político y administrativo, y que en el ámbito local tiene como parámetros fundamentales la capacidad de cada una de las instancias administrativas para la gestión de sus propios intereses, la descentralización y la mayor proximidad de la actuación pública a los ciudadanos.

Para la efectividad de tales principios ha constituido un obstáculo el hecho de que la delimitación del campo de actuación de las Corporaciones Locales, esto es, la expresión concreta de la capacidad de gestión de sus asuntos propios reconocida constitucionalmente, se haya venido produciendo en aplicación estricta del principio clásico de vinculación positiva como elemento legitimador del ejercicio de las potestades administrativas. La construcción de dicho principio de vinculación positiva, que se consolida entre nosotros a partir de la obra de BALLBÉ (1975, págs. 62-65), responde fundamentalmente a una preocupación por garantizar el principio de legalidad en la actuación administrativa, concibiendo tal garantía como una respuesta

al principio monárquico o de autoridad inherente al poder ejecutivo propia de los estados absolutistas. Se pretende con ello que la intervención administrativa, especialmente cuando la misma pueda suponer una ablación en la esfera de libertad de los particulares, sólo se pueda producir mediante una previa y precisa autorización por Ley.

La explicación de la expansión de la teoría de la vinculación positiva como elemento garantizador de la sujeción de las Administraciones Públicas al principio de legalidad encuentra en gran parte su justificación en la voluntad de delimitar al máximo los ámbitos de actuación administrativa sujetos al control jurisdiccional. Dicho en otras palabras, con la aplicación de la técnica de vinculación negativa, conforme a la cual las Administraciones Públicas podían llevar a cabo todas aquellas actuaciones que no estuvieran prohibidas por la Ley, se daba lugar a que tales actuaciones se consideraran de naturaleza discrecional y por tanto exentas de control jurisdiccional.

Algunos de los autores más autorizados han puesto en cuestión últimamente la operatividad de tales principios en el contexto de una administración social y gestora del bienestar público como la que es propia de fines del siglo xx. Se constata en primer lugar que la polémica entre los tipos de vinculación que deben regir la actuación administrativa ya no es planteable actualmente como una cuestión de opción entre dos modelos políticos. Así, la progresiva evolución de las técnicas de control de la discrecionalidad pone de manifiesto la innecesariedad de una aplicación estricta del principio de vinculación positiva para hacer efectivo un real control jurisdiccional del conjunto de actuaciones administrativas. Por otra parte, la sujeción de la actuación administrativa al principio de legalidad ya no se refiere exclusivamente a las habilitaciones expresas establecidas mediante normas con rango de Ley, sino que se extiende también al conjunto de la actividad reglamentaria de las Administraciones Públicas, la cual se inserta claramente dentro del principio de legalidad, tal y como se pone de manifiesto, entre otros aspectos, mediante la figura de la inderogabilidad singular de los reglamentos.

Se constata igualmente la existencia de una clara discordancia entre los postulados propios del principio de vinculación positiva y la realidad de la actuación administrativa, especialmente en su vertiente prestacional. Así, tal y como señala SANTAMARÍA PASTOR (1988, pág. 201), es difícilmente sostenible que la realidad actual de la actuación de la Administración Pública española en sus diversas divisiones territoriales se corresponda directamente con una aplicación estricta del principio de vinculación positiva, puesto que tal aplicación no tiene demasiado sentido en los innumerables supuestos de actividad prestacional o de fomento que los poderes públicos llevan

a cabo. Como indica el mismo autor (pág. 203), no hay Parlamento en el mundo capaz de abordar el fenómeno de producción normativa en masa que requiere la sociedad actual con el ritmo que un régimen puro de vinculación positiva exigiría, a menos de convertir el poder legislativo en un puro órgano emisor de autorizaciones prácticamente en blanco, lo que tampoco se compadecería con la finalidad institucional del principio. Parece, pues, de aplicación compleja en este contexto la crítica tradicional (GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, 1993, págs. 422 y ss.) de las cláusulas generales de apoderamiento en la dimensión moderna de la Administración Pública como administración social encargada de la gestión del bienestar de los ciudadanos. La mayor parte de potestades públicas se ejercen en un contexto de prestación de múltiples y diversos servicios públicos que requieren en una u otra forma de dicha cláusula general de apoderamiento o, dicho de otra forma, requieren el reconocimiento de una capacidad genérica de actuación de las Administraciones Públicas.

3.2. *La capacidad genérica de actuación local y sus límites*

Sin perjuicio de esta constatación, no es menos cierto que la indicada capacidad genérica de actuación prestacional de las Administraciones Públicas se encuentra limitada desde dos perspectivas: por una parte, en cuanto tal actuación prestacional implique una incidencia específica en la esfera de libertad de los ciudadanos y, por otra, desde una perspectiva competencial, entendiéndose como tal la necesaria atribución de una competencia para que el ejercicio de las correspondientes potestades administrativas se encuentre legitimado. Interesa por tanto definir con concreción el alcance de tales límites a los efectos de determinar con ello la capacidad de actuación de las Corporaciones Locales, mediante la legítima utilización de sus potestades administrativas.

a) *La incidencia del ejercicio de potestades en la esfera jurídica de los particulares.*

La capacidad genérica de actuación propia de las Corporaciones Locales no equivale, en efecto, a un reconocimiento de capacidad absoluta de actuación, puesto que ello no sucede tampoco en las de ámbito territorial superior como puedan ser las Administraciones autonómica y estatal. Debe prestarse al respecto especial atención a todos aquellos supuestos en que la actuación administrativa puede

tener un efecto limitativo o ablatorio de la esfera de libertad propia de la actuación de los particulares, aspecto éste en el que tiene gran relevancia la operatividad de la figura de la reserva de ley establecida con gran claridad en nuestro ordenamiento constitucional.

No obstante, la exigencia de una expresa regulación legal para llevar a cabo actividades ablatorias de la libertad de los particulares hay que entenderla también en sus justos términos. Como ha señalado NIETO (1994, págs. 249 y ss.), en el contexto histórico actual tiene escaso sentido la conceptualización de la reserva de ley entendida como «reserva parlamentaria» y consiguiente sustracción al ejecutivo de la posibilidad de ejercicio de determinadas potestades. El sentido de la reserva de ley debe situarse, pues, no tanto en el campo de la legitimidad democrática como en el de la legitimidad procedimental, esto es, la que sitúa la norma en cuestión en el marco de la tramitación parlamentaria, sin duda notablemente distinta del procedimiento de aprobación de reglamentos. Por otra parte, una aplicación extrema y rigurosa de tal principio puede generar efectos contradictorios, como la limitación de garantías que para los particulares afectados supone la aplicación de las leyes singulares (PARADA, 1991), o el beneficio al infractor que a menudo se produce debido a una aplicación estricta del principio de reserva de ley en materia de tipificación de infracciones y sanciones (9).

Debe observarse en este sentido que, salvo supuestos muy específicos, difícilmente puede establecerse una compartimentación absoluta entre categorías genéricas de actividades administrativas que requieran una previa habilitación o vinculación positiva con rango de ley y aquellas otras que puedan llevarse a cabo en aplicación de la capacidad genérica prestacional propia de las Administraciones Públicas.

Muchas actividades prestacionales requieren para ser llevadas a debido efecto la adopción de medidas ablatorias; ¿significa ello que la adopción de tales medidas debe estar siempre y en todo caso prevista especialmente por las leyes en aplicación del indicado principio constitucional de reserva de ley? Tal interpretación nos llevaría al absurdo de efectuar nuevamente una propuesta de aplicación absoluta del principio de vinculación positiva que, como hemos visto, difícilmente se corresponde con la realidad actual de la actuación administrativa. Algunos ejemplos nos permitirán aclarar la dualidad aquí puesta de manifiesto.

(9) Desde otra perspectiva, la crisis de la concepción estricta del principio de legalidad se expresa también en el proceso de construcción del ordenamiento jurídico europeo, en el que se produce la prevalencia de las Directivas y Reglamentos comunitarios sobre las leyes promulgadas por los distintos parlamentos de los Estados miembros.

La decisión administrativa para la prestación de determinados servicios públicos puede requerir en muchas ocasiones del ejercicio de potestades con efectos en el círculo jurídico de los particulares a fin y efecto de adquirir los bienes inmuebles que sirvan de soporte para la prestación de tales servicios. Ello sin embargo, y pese a tratarse tal actuación expropiatoria de un ejemplo clásico de actuación ablatoria sobre la libertad de los particulares, con incidencia directa en este caso en su derecho de propiedad, la lectura de la vigente regulación del instituto expropiatorio contenida en nuestro ordenamiento nos demuestra que el ejercicio de tal potestad no se caracteriza precisamente por la exigencia rigurosa del principio de vinculación positiva, esto es, de una habilitación legal expresa para llevar a cabo tal actuación.

Así, la definición de utilidad pública o interés social que constituye la causa *expropiandi* se encuentra en el artículo 1.º de la LEF, en el que se contempla, junto a supuestos en que las leyes efectúen declaraciones expresas de utilidad pública para llevar a cabo determinadas actuaciones, la declaración implícita de tal utilidad pública en relación con la expropiación de inmuebles en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio (y por supuesto también las Comunidades Autónomas en el nuevo orden territorial derivado de la Constitución de 1978). Una análoga habilitación genérica se contiene en la vigente legislación urbanística, conforme a la cual la aprobación definitiva de los planes urbanísticos implica la declaración de utilidad pública o interés social y necesidad de ocupación de todos aquellos bienes inmuebles que por el Plan se destinen a la implantación de servicios de interés público o social, o en general a titularidad pública.

En este contexto parece claro que la previsión de ejecución de un servicio, bien a través de los indicados planes de obras y servicios, bien a través de la planificación urbanística, aparecerá debidamente legitimada siempre que dicho servicio se inscriba dentro de la capacidad prestacional propia de cada una de las administraciones territoriales en función de sus círculos de interés y ámbito de actuación territorial.

De conformidad con ello, el marco de actuación de las distintas Administraciones Públicas, y concretamente de la Administración Local, respecto a la esfera jurídica de los particulares debe venir definido, por un lado, por la regulación, de acuerdo con el principio de reserva de ley, del contenido esencial del ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente, regulación a establecer bien por leyes generales, como se ha visto en el caso del ejercicio de la potestad expropiatoria, bien por las leyes sectoriales, y, por otra parte, por el

ejercicio, congruente con dicho contenido esencial y con su círculo de interés, de las potestades administrativas legalmente atribuidas a las referidas administraciones. Pero ello no significa, ni mucho menos, que todas y cada una de las actuaciones de las Administraciones Públicas deban estar previstas y contempladas expresamente en una norma con rango de ley (10). Más adelante habrá ocasión de abundar en esta cuestión.

b) *El límite competencial.*

Desde un punto de vista competencial sería, a mi juicio, incorrecto definir aquellos ámbitos en los que la actuación local puede ser legítima a partir de una aplicación estricta del comentado principio de vinculación positiva, interpretación ésta que parece ser común en muchas de las formulaciones efectuadas hasta ahora sobre el alcance de la autonomía local. No parece, en efecto, sostenible que los ámbitos materiales específicos en que pueda producirse la actuación de una Corporación Local deban ser objeto de una definición expresa por parte del legislador sectorial. Siempre que se trate de ámbitos materiales que afecten al círculo de intereses propio de las Corporaciones Locales y se correspondan con su capacidad de gestión, debe reconocerse una capacidad competencial a tales Corporaciones Locales para llevar a cabo actuaciones en dichos ámbitos bajo su propia responsabilidad y régimen de autonomía, en especial cuando dicha actuación se produzca ya no tan sólo en base a dichos criterios genéricos de delimitación del ámbito de interés local, sino más concretamente en alguno de los sectores delimitados como inscritos dentro de este ámbito por parte de la Ley Básica Local (arts. 25, 26, etc.). Junto a ello hay que tener presente la nota de territorialidad del interés que cada acción concreta de las Administraciones Públicas

(10) El ejemplo de la legislación urbanística puede ser nuevamente de utilidad para la definición de este marco. Así, la definición del contenido esencial del régimen jurídico fundamental del derecho de propiedad debe ser establecido a través de una norma con rango de ley, tal como sucede con la Ley Urbanística. Pero ello no impide que el legislador, ante la imposibilidad material de definir en forma acabada todos y cada uno de los supuestos posibles, se remita a un proceso de concreción sucesiva en el que la planificación urbanística juega un papel fundamental.

Definición, pues, de carácter general de las técnicas ablativas en cuanto elementos delimitadores del contenido del derecho de propiedad, pero concreción y aplicación de estas técnicas en cada caso concreto a través de la potestad de planificación y reglamentaria propia de las administraciones implicadas en el proceso urbanístico. Obsérvese al respecto que el grado de concreción a establecer por tales normas de desarrollo es de gran importancia; así, por ejemplo, los estándares urbanísticos que rigen el proceso de cesiones gratuitas y obligatorias tienen un carácter de mínimos susceptible, por tanto, de ser aumentado en el proceso de planificación urbanística.

pretende satisfacer; así cada ente público posee capacidad para actuar jurídicamente en las materias o competencias de que es titular y siempre que con ello se persiga un interés que no exceda sensiblemente al propio de su territorio.

Ello no significa necesariamente que la compartimentación de los diferentes sectores de la acción pública y su atribución a entes diversos entrañe en todo caso una correlativa restricción de la capacidad de cada uno de ellos. Hay que observar al respecto la crisis que presenta el concepto clásico de distribución de competencias sobre la base de los criterios jerárquico, territorial y material, especialmente en el contexto de la actividad administrativa prestacional, en la que puede hablarse (PARADA, 1993, pág. 35) de competencias abiertas o indistintas, de modo que todos los entes territoriales pueden ejercerlas de forma simultánea y no excluyente. Dicho autor efectúa esta constatación desde una perspectiva crítica, ante la multiplicidad de funciones y servicios, con el consecuente incremento de gasto público a que este fenómeno da lugar. Sin perjuicio de ello, parece claro que la definición del ámbito competencial local, entendiendo por tal las actividades y funciones que las Corporaciones Locales pueden llevar a cabo en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, constituye el elemento decisivo en la crisis que presenta el proceso de implantación del principio de autonomía local, por lo que se hace necesaria una reinterpretación de los postulados que rigen actualmente su aplicación, reinterpretación en la que, a nuestro juicio, debe jugar un papel fundamental la capacidad de conformación de que disponen las Corporaciones Locales a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, cuestión ésta que se examina a continuación

3.3. *Autonomía y potestad normativa local*

a) *Sobre la potestad reglamentaria local.*

Para la necesaria configuración de un ámbito normativo propio por parte de las Corporaciones Locales en ejercicio de su autonomía y en el que la ley deja de jugar el papel de habilitador positivo para cada una de las actuaciones municipales, limitándose a constituir el marco definidor de la actuación normativa local, así como también de las condiciones fundamentales en que debe producirse el ejercicio de los derechos y libertades objeto de reserva constitucional de ley, tiene interés efectuar una referencia a la reflexión que se produce en los más recientes pronunciamientos doctrinales sobre el papel que la

potestad reglamentaria, y en especial la local, tiene en un contexto de Estado social y de derecho.

Así, la progresiva complejidad de la actividad administrativa en los diversos ámbitos sociales, claramente identificable con la expansión de las actividades públicas propia del Estado social, confiere cada vez más relevancia a los reglamentos como verdaderos textos operativos por excelencia en el mundo jurídico, acompañado ello de una progresiva abstracción de las normas con rango de ley que no pueden dar respuesta a todos y cada uno de los aspectos específicos de la actividad administrativa. Ello da lugar, como destaca SANTA-MARÍA PASTOR (1988, pág. 793), a que en muchos casos el reglamento deje de jugar el papel de directa aplicación en línea de ejecución con los preceptos contenidos en la ley, aceptándose incluso la existencia de reglamentos independientes especialmente relacionados con el ámbito de actividad prestacional de la Administración.

En este contexto cobra especial relevancia la interpretación del alcance de la potestad reglamentaria local en conexión con la garantía constitucional de autonomía de estas corporaciones. A tal efecto resulta especialmente sugestiva la aportación efectuada por el profesor PAREJO (1993, págs. 79 y ss.), que señala la necesaria modulación del principio de reserva de ley respecto a la actividad normativa local en aplicación tanto del reconocimiento constitucional de la autonomía de estos entes como del principio democrático que se deriva de la representación directa propia de las Corporaciones Locales.

En coherencia con este elemento de legitimidad democrática que concurre en las Corporaciones Locales y en aplicación asimismo de su régimen constitucional de autonomía, puede sostenerse que el ejercicio de la potestad reglamentaria local no necesita de una habilitación positiva por parte de la ley, sin perjuicio de que tal ley constituya el marco definidor de la actuación normativa local. Se trata, en efecto, de ubicar a la ordenanza local en una situación diferente a la del simple reglamento de ejecución, sin perjuicio de que en muchos casos la ordenanza local también pueda jugar dicho papel de norma en línea directa de ejecución de la ley (EMPID, 1993, pág. 281). Se coloca así a la norma local (PAREJO, 1993, pág. 90) en una situación específica como norma estatutaria que, aunque dotada de valor reglamentario, representa un cierto poder de conformación en la actuación de cada una de las comunidades locales. No se trata, pues, de cumplimentar en cada caso las directrices positivas establecidas por la norma con rango de ley, sino de poner de manifiesto las opciones libres de la Corporación Local, sin perjuicio en su caso de su adecuación a los postulados básicos contenidos en la ley reguladora de aquella actividad sectorial.

La vigente Ley Básica Local ofrece ya algunos ejemplos de esta capacidad autorreguladora a que debe dar lugar el ejercicio de la potestad reglamentaria local, aunque los mismos se han visto notablemente desfigurados por la examinada remisión a la legislación sectorial para definir el alcance de la capacidad de intervención municipal en los distintos sectores. Es de ver en este sentido lo establecido por el artículo 84 LRBRL, por el que se atribuye a las Corporaciones Locales la posibilidad de intervenir la actividad de los ciudadanos a través de ordenanzas y bandos, sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, así como órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. Se establece en el mismo precepto la necesidad de que tal actividad de intervención se ajuste a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual.

Cabe preguntarse al respecto si esta capacidad de intervención que asiste a las Corporaciones Locales para limitar la actividad de los particulares requiere en cada caso concreto de una atribución positiva por parte de la ley sectorial. Dicho en otras palabras, ¿necesita la Corporación Local para acordar, por ejemplo, el sometimiento a previa licencia de determinada actividad, que la ley sectorial reguladora de tal actividad atribuya expresamente a dicha Corporación Local tal capacidad de intervención administrativa? A mi juicio, la única respuesta coherente con el principio de autonomía local consistirá en el reconocimiento de una capacidad normativa del ente local para dotarse de su propio cuerpo reglamentario regulador de la intervención en dicho ámbito concreto, capacidad de autorregulación que corresponderá a la entidad local y debe considerarse inmune al control de otras administraciones en todos aquellos ámbitos en que sea factible la delimitación de un círculo de intereses estrictamente local, sin que se requiera por tanto una habilitación positiva específica por parte de la ley sectorial.

Cabe citar en este sentido la definición del concepto de autorización contenida en el artículo 1.2 del Real Decreto 1778/94, de 5 de agosto, de adecuación a la Ley 30/92 en materia de autorizaciones, en la que la referencia a la reserva de ley es únicamente en cuanto a la atribución de la potestad de autorización, por la que «se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración de interés público afectado».

b) *Ordenanzas locales y potestad sancionadora.*

En cuanto al alcance de la potestad reglamentaria local en el ámbito sancionador, hay que referirse al Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que en su artículo 2.2 contempla expresamente la posibilidad de que las Entidades Locales tipifiquen como infracción de ordenanzas el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o prohibiciones establecidas en las mismas, todo ello sin perjuicio de que deban respetarse en todo caso las tipificaciones previstas en la Ley. Tal previsión ha sido fuertemente criticada por GARCÍA DE ENTERRÍA (1993, págs. 664 y ss.), por considerar que supone una infracción de la reserva de ley establecida por la Constitución en materia sancionadora, considerando que no es de recibo una remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción. Tal crítica se basa en una aplicación extensiva del principio de vinculación positiva y de reserva de ley, a la que cabe efectuar algunas objeciones.

En primer lugar, hay que observar que la tipificación de infracciones y sanciones por parte de las ordenanzas locales constituye una expresión tradicional de la potestad reglamentaria local, y aparece recogida expresamente en los artículos 57 a 59 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local de 18-4-1986 (TRRL), aunque bien es cierto que sometidas a una cuantía máxima de 25.000 ptas. en cuanto a las sanciones que pueden establecerse.

Por otra parte, la interpretación de la Jurisprudencia Constitucional y del Tribunal Supremo ha distinguido claramente entre el rigor con que debe exigirse la reserva de ley en materia penal respecto a las exigencias que son de aplicación en el ámbito de las sanciones administrativas, en el que resulta del todo imprescindible la remisión a normas reglamentarias para la misma viabilidad del ejercicio de la potestad sancionadora. Como ha señalado NIETO (1994, pág. 279), no tiene sentido aplicar parámetros idénticos a supuestos que presentan escasa identidad. Las infracciones de naturaleza penal se tipifican ordinariamente en forma autónoma, por lo que la comisión del ilícito penal no aparece relacionada con otras regulaciones. La tipificación de los ilícitos administrativos presenta, en cambio, como una de sus características intrínsecas el de la necesaria remisión a otra norma, que formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone una infracción, conformándose así tal orden o

prohibición como un pretipo para la posterior concreción del ilícito administrativo.

No es, pues, sorprendente la frecuencia con que la propia Jurisprudencia Constitucional ha valorado con cierta flexibilidad las exigencias de la reserva de ley en materia de sanciones administrativas, admitiendo la existencia de remisiones implícitas que permiten la posterior tipificación por normas reglamentarias (STC 21-11-1988), así como la procedencia de acudir al «marco sistemático de referencia» a fin de encontrar en el mismo los suficientes elementos normativos que justifiquen la habilitación reglamentaria para la tipificación de infracciones y sanciones (STC 26-3-1987). La traslación mecánica de los principios del orden punitivo penal a las infracciones administrativas es, pues, excesivamente retórica, ya que en este último campo son inevitables las cláusulas generales de tipificación ante la imposibilidad material de definir todas y cada una de las conductas susceptibles de constituir una infracción administrativa. Una aplicación totalmente rigurosa de la reserva de ley en este ámbito produciría la ruptura del sistema sancionador administrativo, lo que no parece excesivamente recomendable, al menos en el actual contexto social. Un ejemplo del propio Código Penal viene a ratificar esta opinión, cuando al tipificar los delitos contra el medio ambiente establece en su artículo 374 bis como condición para que se produzca el tipo penal que las agresiones al medio ambiente se efectúen «contraviniendo las Leyes o *Reglamentos* protectores del medio ambiente». Estamos, pues, ante una tipificación penal para cuya aplicación puede tener importancia fundamental la definición reglamentaria de determinadas obligaciones o prohibiciones.

Hay que preguntarse, en definitiva, hasta qué punto tiene sentido aplicar principios tan rigurosos a un ámbito de la actividad administrativa que, con ser importante, no es en muchas ocasiones el que tiene naturaleza más sustantiva en cuanto a su incidencia en la esfera jurídica de los particulares. Así, las consecuencias derivadas del incumplimiento de una norma reglamentaria pueden tener mayor alcance sin necesidad de acudir a su tipificación como infracción administrativa. A buen seguro que en numerosísimas ocasiones el particular infractor prefiere recibir una sanción administrativa, cuyas cuantías son normalmente inferiores al beneficio obtenido por el incumplimiento de las reglamentaciones de aplicación, que sufrir una revocación de autorización, o una ejecución subsidiaria, sin que para tales actuaciones se considere aplicable una aplicación estricta y rigurosa del principio de reserva de ley, como lógica consecuencia de la imposibilidad material de llevarla a todos los aspectos de la actividad administrativa.

Nada impide, pues, la plena operatividad de las ordenanzas locales en la tipificación de infracciones y sanciones y por tanto de definición estatutaria de la potestad sancionadora local, sin perjuicio de que ello deba producirse en el correspondiente marco sistemático de referencia que permita dar cumplimiento al principio de reserva de ley respecto a los elementos esenciales que dan lugar a la concreción reglamentaria de los ilícitos administrativos, evitándose con ello la aparición de elementos de arbitrariedad en la actuación local.

3.4. *Sobre la virtualidad de la ordenanza para la definición del ámbito de actuación local*

En este reexamen de la naturaleza de la potestad reglamentaria local conviene detenerse ahora en su posible virtualidad como elemento de delimitación de su ámbito concreto de actuación, esto es, de definición de un ámbito competencial propio en que el ejercicio de las potestades administrativas locales se produzca en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad.

Ya hemos visto anteriormente las disfunciones que presenta el actual sistema de definición positiva del ámbito competencial local a través de las leyes sectoriales. Así, una de las críticas más frecuentes a tales leyes es la de que omiten la concreción del alcance de las competencias locales y se preocupan, en cambio, de definir con gran detalle el alcance de las competencias estatales o autonómicas, interpretándose que ello produce un vaciamiento de las competencias locales. La respuesta pienso que debe ser la contraria; en aquellos casos en que la ley sectorial define las características básicas de la actividad, la falta de una concreción de las competencias locales no debe ser interpretada como una inexistencia de tales competencias. Resulta, pues, necesario que las Corporaciones Locales puedan dotarse de su propia autorregulación determinando el régimen de su actividad en aquel sector material concreto siempre y cuando dicha actuación se inscriba en el círculo de intereses locales (11). Se trata, en definiti-

(11) Puede verse al respecto el sistema utilizado por la Ley de Protección Civil de 1985, que atribuye las principales funciones de ejecución en materia de protección civil a órganos de la Administración del Estado, sin efectuar ninguna mención específica a las competencias propias de las Corporaciones Locales, lo que no ha impedido que posteriormente el Real Decreto 1378/85 sobre medidas provisionales para actuación en situaciones de emergencia atribuya todo un conjunto de facultades de dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la protección civil a los alcaldes, siempre que la emergencia no rebasé el respectivo término municipal. Parece claro en este sentido que la promulgación de dicho Real Decreto no resultaba imprescindible para la atribución de tales facultades a los órganos municipales. En efecto, la ausencia de una regulación competencial específica a favor de las Corporaciones Locales en la ley sectorial sobre protección civil no

va, de atribuir un papel relevante a la propia regulación de carácter general de que se doten las Corporaciones Locales en el marco de las previsiones establecidas por la ley y a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, en una línea de reinterpretación de la autonomía local más acorde con los principios constitucionales.

Tanto la necesidad de dar cumplimiento a los postulados constitucionales como diversos aspectos del vigente ordenamiento positivo avalan este planteamiento, empezando con la naturaleza estatutaria y de conformación que en coherencia con los referidos postulados hay que atribuir, como se ha visto, a la potestad reglamentaria local. Así, en la STC 214/89, mediante la que se examinó la constitucionalidad de la LRBRL, se indica cómo de la lectura de preceptos como los artículos 25, 28 o la Disposición Transitoria 2.^a se deduce la existencia de unas cláusulas competenciales genéricas inherentes al principio de autonomía local, y que deben interpretarse en base a los principios establecidos en el artículo 2.1 de la LRBRL. Tal interpretación, a mi juicio plenamente coherente con el repetido principio constitucional, entra no obstante en quiebra cuando el propio TC, a propósito de la cláusula residual que a favor de los municipios se establece en la Disposición Transitoria 2.^a, indica que la misma «podrá desplegar una mayor o menor efectividad en función precisamente de la decisión misma que el legislador autonómico competente venga a adoptar». Esta afirmación entiendo que requiere alguna matización, puesto que la decisión del legislador sectorial debe estar necesariamente condicionada por los criterios básicos que garanticen una posición de las Corporaciones Locales reconocible con la autonomía local, lo que, como se ha demostrado, no existe en la actualidad. Resulta en definitiva necesario, para la efectividad de la garantía constitucional, la determinación del contenido esencial de la autonomía local, de forma paralela a lo que sucede con la regulación de los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, de forma que tal núcleo esencial sea indisponible por parte de la legislación reguladora de los distintos ámbitos de la actividad administrativa con incidencia en la esfera de intereses locales (12).

impedía que las Corporaciones Locales, en aquellos casos de actuaciones limitadas a un término municipal, pudieran dotarse de una organización *ad hoc* utilizando las mismas técnicas que las contempladas con carácter general en la legislación sobre protección civil.

(12) El reconocimiento de este núcleo esencial, junto con la articulación de un recurso de amparo constitucional para la defensa de la autonomía local, constituyen los ejes fundamentales para la operatividad de la garantía institucional de la autonomía local en el Derecho alemán. Resulta ciertamente significativo que tales elementos fundamentales brillen por su ausencia en nuestro ordenamiento, pese a la incorporación efectuada del referido concepto de garantía institucional. Sobre el reconocimiento del referido núcleo esencial, y su vinculación a una capacidad genérica de ejercicio de competencias por parte de las Corporaciones Locales cuando las mismas afecten a su círculo de interés, es significati-

En este contexto, parece imprescindible una reconsideración de la función atribuida a las leyes sectoriales respecto a la definición del ámbito en que la actuación local puede producirse en régimen de autonomía, así como del papel que en este ámbito puede desempeñar la potestad reglamentaria local, para lo que sería necesaria una cierta inversión de los términos en que se produce actualmente la articulación de ambos cuerpos normativos.

Así, el papel atribuible a las leyes sectoriales no debería ser el de concretar las competencias locales en cada uno de los ámbitos regulados sino, bien al contrario, la determinación de aquellos aspectos en que por su clara incidencia en círculos de intereses supralocales se requiere la intervención de una instancia administrativa de ámbito superior, configurándose por tanto un espacio normativo local definidor de su intervención en todos aquellos aspectos que incidan en su círculo de intereses propios, siempre, por supuesto, en aplicación y desarrollo de las condiciones reguladoras del ejercicio de los derechos y libertades constitucionales cuyo contenido esencial, éste sí, debe ser establecido a través de normas con rango de ley. En lo relativo a su vertiente competencial, en cambio, la función de la legislación sectorial, si se pretende ser respetuoso con el principio constitucional de autonomía, no debe ser la de una definición positiva de cuál es el contenido concreto de la actuación local en cada uno de los ámbitos materiales sino, bien al contrario, la de una definición negativa (13).

Esta propuesta de potenciación de la potestad normativa local como vehículo imprescindible para dotar de contenido a la autonomía local, especialmente en su vertiente competencial y de determinación por tanto del alcance y ámbito de ejercicio de las potestades administrativas locales, contrasta con la escasa trascendencia que

va la resolución del Tribunal Constitucional alemán de 23 de noviembre de 1988 (BVerfGE 79, 127): «De entrada, el núcleo de la garantía de la autonomía establece un límite al legislador en virtud del cual debe respetarse el contenido esencial de la autonomía municipal. Para la determinación de este núcleo deben tenerse en cuenta especialmente tanto el desarrollo histórico como las distintas formas bajo las que se manifiesta la autonomía. Según esto, el contenido esencial de la autonomía municipal no está constituido por ningún catálogo de competencias que esté objetivamente determinado o sea determinable en base a características invariables, sino más bien por la facultad de asumir, sin título competencial especial, todas aquellas cuestiones de la comunidad local que no hayan sido transferidas, mediante Ley, a otros titulares de la Administración Pública ("universalidad" del ámbito de acción municipal).»

(13) Esta capacidad de autonormación local coincide con la universalidad del ámbito de actuación municipal reconocida en el Derecho alemán, y es asimismo frecuente en las Corporaciones Locales norteamericanas, especialmente cuando las mismas operan bajo el régimen de *home rule*, que disfrutan de una cláusula general de habilitación expresada a través de las ordenanzas locales, que no aparece limitada a funciones concretas, por lo que equivale a una delegación en blanco, operativa en tanto no entre en conflicto directo con la regulación estatal. Vid. al respecto FRUG (1988).

por lo general tienen las ordenanzas de que se dotan los Ayuntamientos, con la excepción de las tradicionales ordenanzas fiscales que constituyen, en algunos aspectos, un buen ejemplo de lo que debe ser el ejercicio de la potestad normativa en el ámbito local (tasas y precios públicos, recargos municipales).

Se trata, en suma, de atribuir a las ordenanzas locales una función de complementación del ordenamiento jurídico en todos aquellos aspectos relativos a la actuación municipal en el ámbito de sus intereses propios, función que resulta plenamente coherente con el principio de legitimidad democrática que caracteriza la producción normativa local y, en fin, con el principio de autonomía local garantizado constitucionalmente.

Por otra parte, la atribución que aquí se propone a las ordenanzas locales de la capacidad de determinación de las competencias locales en los ámbitos materiales que conforman su círculo de interés propio resulta plenamente coherente con otros principios reguladores del régimen local, tales como el de capacidad de gestión de los municipios. En este sentido se constata la existencia de una relación directa entre la definición de los círculos de interés propios de la actividad local y la capacidad de gestión de las diversas corporaciones en función de datos como dimensión, presupuesto, capacidad técnica, etc.

Así, debe considerarse encuadrable dentro de la capacidad de autoconformación inherente a la autonomía local el que las corporaciones sean perfectamente capaces de evaluar su propia capacidad para llevar a cabo determinadas actuaciones o la prestación de determinados servicios. Consecuentemente, la ausencia de una autonormación local a través de la correspondiente ordenanza implica una renuncia implícita al ejercicio de las competencias susceptibles de desarrollar a través de su expresión mediante dicha ordenanza local. Tal circunstancia de falta de capacidad de gestión puede solventarse perfectamente mediante la utilización de formas de prestación mancomunada de servicios, bien de naturaleza voluntaria, bien a través de entidades supramunicipales, comarcas, diputaciones, o simplemente mediante la subrogación en su ejercicio por parte de otras instancias administrativas de ámbito superior.

En otro orden de cosas, la virtualidad que se propone atribuir a las ordenanzas locales como elemento normativo básico para la definición del ámbito competencial de estas corporaciones, en ningún caso puede considerarse contraria al principio de legalidad. Ello es así debido en primer lugar a que la autorregulación de las competencias locales se referirá normalmente a ámbitos prestacionales o bien de intervención en la actuación administrativa de los particulares, supuesto éste en que lo que constituye elemento decisivo no es tanto

la atribución competencial como la de la potestad necesaria, aspecto que sí deberá inscribirse en el marco de la reserva de ley.

Ya se ha visto también anteriormente cómo en la moderna doctrina la definición del principio de legalidad no se circunscribe exclusivamente a las normas con rango de ley, sino que se extiende también a las normas reglamentarias, siendo fenómeno bastante habitual el de la autoatribución de potestades y competencias a través de dichas normas de carácter reglamentario. Nada impide pues que, con las mismas garantías y limitaciones propias de cualquier otra norma reglamentaria, pero con la legitimación añadida del principio de autonomía y el principio democrático que caracteriza las Corporaciones Locales, éstas puedan ejercer su potestad reglamentaria para definir el objeto y naturaleza de su actuación en los diversos sectores en que les corresponde el ejercicio de competencias.

Este esquema puede ser perfectamente operativo sin que ello suponga un desconocimiento de la función propia de las normas con rango de ley. Lo que sucede es que tales normas deben centrarse esencialmente en la regulación de los aspectos sustantivos propios de la acción pública en los distintos ámbitos sectoriales, así como en la identificación de aquellos aspectos que de forma predominante incidan en un ámbito de interés supralocal. En cambio, si el ejercicio de las competencias debe producirse en base a los criterios de máxima descentralización, mayor proximidad de la gestión al ciudadano y gestión del círculo de intereses propios, parece totalmente ocioso que se encomiende al legislador sectorial la definición de todos estos aspectos. Ocioso y probablemente contraproducente si los indicados principios se pretende que lleguen a tener una concreción real. Tiene así mucho más sentido encomendar a la potestad normativa local la definición de su ámbito competencial, sin perjuicio de su sujeción a la vinculación negativa derivada de la regulación que la legislación sectorial pueda establecer de aquellos aspectos que se puedan considerar supralocales y, por tanto, requirientes de una intervención por una instancia territorial de ámbito superior.

La creación de este espacio normativo autónomo local debe y puede ser garantizado a través de una interpretación de su contenido que garantice la existencia de dicha potestad de autorregulación. Así, la capacidad de autorregulación de las Corporaciones Locales en su intervención en los diversos ámbitos materiales que se inscriben en su círculo de intereses debe producirse de tal forma que la ordenanza local solamente pueda ser puesta en cuestión cuando la misma presente una contradicción manifiesta con las previsiones contenidas en la legislación sectorial y que esta contradicción manifiesta se refiera bien a la regulación por ley del contenido esencial de los de-

rechos de los particulares, bien a un ámbito de intereses que claramente excedan de lo local (14). La operatividad en este sentido de los reglamentos locales goza de una cierta tradición en nuestro ordenamiento, tal y como señala Nieto (1994, pp. 124 y ss.) y se pone de manifiesto en la regulación vigente a la vista de lo establecido en el artículo 55 del TRRL, que a propósito de la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos Locales indica que tales normas «en ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes».

La viabilidad del ejercicio de esta práctica interpretativa se ha puesto de manifiesto recientemente a través de diversas sentencias del Tribunal Supremo, relativas a la delimitación de los ámbitos competenciales autonómico y local en la aprobación de planes de urbanismo. Cabe citar diversas sentencias como las de 13 de julio de 1990, 30 de enero de 1991, 17 de julio de 1991 y 25 de febrero de 1992, en las que, pese a la existencia de una previsión legal expresa que atribuye al órgano competente de la Comunidad Autónoma la capacidad de examinar el plan promovido por la Administración Local «en todos sus aspectos», se ha procedido a la anulación de diversas prescripciones impuestas por la Administración autonómica en trámite de aprobación definitiva por considerar que tales previsiones se inscribían en el círculo de interés estrictamente local, siendo por tanto ilegítima la decisión en sentido distinto establecida al respecto por parte del órgano autonómico supuestamente competente según las previsiones de la legislación sectorial.

Como señala DELGADO BARRIO (1993, pág. 85), la referencia de la legislación urbanística al examen por la Comunidad Autónoma del Plan «en todos sus aspectos» constituye el «objeto» del control autonómico, pero los «criterios» serán los que derivan del principio de la autonomía local garantizada por la Constitución, con los matices que, en su caso, imponga la existencia de intereses supralocales.

3.5. *El concepto de interés local como parámetro fundamental para la definición del contenido esencial de la autonomía local*

Del referido criterio jurisprudencial, que encaja perfectamente en el esquema propuesto, a partir además de unos supuestos paradigmáticos de la producción normativa local como lo son los planes de urbanismo, se deduce que la definición de los círculos de interés afectados por las actuaciones administrativas constituye el elemento

(14) La aplicación de tales parámetros es la más frecuente en el derecho local propio de los EUA, en relación a la normativa local producida por los municipios que gozan del régimen de *home rule*.

de referencia para la determinación del contenido esencial de la autonomía local, entendido como reducto indisponible para el legislador sectorial.

Así, en los supuestos contemplados por la indicada Jurisprudencia sobre aprobación de planes de urbanismo, se constata cómo el legislador ha previsto un procedimiento de aprobación conjunta con atribución de la decisión final a la Administración autonómica. Tal procedimiento encaja perfectamente con los supuestos previstos en el artículo 62 de la LRBRL: actividad cuya naturaleza hace difícil o inconveniente una asignación diferenciada o distinta de facultades decisorias, lo que lleva a prever dicho procedimiento conjunto. Lo que sucede, de acuerdo con el criterio jurisprudencial, es que tal previsión legal no puede entenderse de forma incondicionada, siendo pues exclusivamente de aplicación en aquellos casos en que la adopción de la decisión final por la Administración de ámbito superior se refiera a supuestos que afecten a intereses supralocales.

Es indudable la dificultad que encierra la definición en abstracto de lo que debe entenderse por intereses locales o supralocales, conceptos éstos que constituyen el nudo gordiano para la definición del contenido de la autonomía local. Cabe plantearse incluso hasta qué punto tal definición se inscribe en la esfera jurídica o excede de la misma y pertenece al ámbito de lo político, por lo que corresponde su determinación, en exclusiva y con plena libertad de criterio, al poder legislativo. Esta proposición no puede considerarse satisfactoria, ya que enlaza con la técnica actual, como hemos visto del todo insuficiente para la efectividad de la garantía constitucional de la autonomía local.

Resulta, pues, necesaria la definición del contenido esencial de la autonomía local en base a unos referentes jurídicos que garanticen su efectividad. Para ello hay que acudir al método propuesto por la jurisprudencia constitucional para la definición del contenido esencial, que en todo caso debe tenerse en consideración por parte de las leyes reguladoras del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente. Así, tal y como es de ver en el FJ 8.º de la STC de 8 de abril de 1981, existen dos caminos complementarios para aproximarse al concepto de contenido esencial. Debe efectuarse, por una parte, una determinación en abstracto del contenido propio del derecho subjetivo en relación a su determinación normativa. Se trata de establecer hasta qué punto la configuración positiva del derecho en cuestión se identifica con aquellas facultades o posibilidades de actuación que lo hacen perfectamente reconocible conforme a los principios y convenciones propios de un momento histórico y un contexto social determinados.

Para establecer tal identificación es necesario considerar cuáles son los aspectos esenciales de dicho derecho que le confieren una real y concreta efectividad como tal, que permiten, en suma, su ejercicio en la práctica en concordancia con su conceptualización social. Tales aspectos esenciales, que configuran por tanto su contenido nuclear y lo hacen socialmente reconocible, son así los protegidos constitucionalmente. Las limitaciones que incidan en dicho contenido nuclear, que impidan el ejercicio del derecho subjetivo en la forma socialmente aceptada en un contexto histórico determinado, afectarán, pues, al contenido esencial garantizado constitucionalmente.

Tal proceso de definición resulta, sin duda, complejo a propósito de la autonomía local, especialmente si se pretende su definición en abstracto. Hay que propugnar, pues, un proceso distinto de concreción, de naturaleza sucesiva y en el que la interpretación jurisprudencial puede tener carácter decisivo, como se ha puesto de manifiesto en el ejemplo antes citado sobre el alcance de la aprobación definitiva de los planes de urbanismo.

En este proceso de concreción sucesiva, existen diversos elementos que deben tenerse necesariamente en cuenta para conseguir una correcta aplicación del contenido esencial de la autonomía local a través de la identificación de los círculos de interés propios de las Corporaciones Locales. Un primer elemento, plenamente coherente con las referidas técnicas para la identificación del contenido esencial, debe centrarse en las funciones tradicionales que han venido desempeñando las Corporaciones Locales. La remisión a estas funciones tradicionales encaja perfectamente con la cláusula residual de competencias establecida en la Disposición Transitoria 2.^a LRBRL, y constituye un elemento imprescindible de referencia para la determinación del círculo de interés local. Si los municipios han venido llevando a cabo ordinariamente determinadas funciones y actividades, sin que ello haya producido una perturbación en los círculos de interés propios de otras instancias administrativas, parece claro que, salvo la aparición sobrevenida de nuevas circunstancias muy relevantes, las referidas funciones y actividades se inscriben fundamentalmente en el círculo de interés local, y no es conforme al principio constitucional de autonomía local que se les pretenda desapoderar de tales funciones, o condicionar el ejercicio de las mismas vinculándolas a decisiones o informes para los que se atribuye competencias a administraciones de ámbito superior. Conviene señalar al respecto que la superación del ámbito estrictamente municipal no supone necesariamente que se esté ante supuestos de interés supralocal. Así,

las innovaciones tecnológicas pueden convertir en obsoletas algunas de las tradicionales competencias municipales, resultando en ocasiones mucho más coherente que el ejercicio de la actividad en cuestión se lleve a cabo desde una perspectiva supramunicipal. En tales supuestos las propias entidades locales afectadas deben disponer al menos de la posibilidad de prestar tales servicios o llevar a cabo las actividades de que se trate desde una perspectiva supramunicipal, de forma voluntaria o imponiéndose la coordinación a través de organizaciones de base local, como pueden ser comarcas o diputaciones.

En el contenido esencial de la autonomía local se inscribe asimismo la adopción en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de aquellas resoluciones de naturaleza claramente reglada que, a su vez, se inscriban en el ámbito tradicional de las funciones locales. No es de recibo que la actividad local en estos ámbitos se encuentre limitada o condicionada por la previsión de procedimientos conjuntos, emisión de informes vinculantes, etc. Asimismo, el control de legalidad debe situarse necesariamente en sede jurisdiccional, sin perjuicio de los efectos suspensivos que, conforme a lo indicado más arriba, quepa atribuir a la impugnación por parte de la Administración de ámbito territorial superior en aquellos supuestos de clara interferencia o menoscabo de su ámbito competencial.

En la definición del interés local, y por tanto del contenido esencial de la autonomía de las Corporaciones Locales, debe jugar un papel determinante la voluntad de las propias Corporaciones en ejercer las funciones y actividades que se inscriben en su círculo de interés, voluntad que deberá expresarse a través del cuerpo normativo de que se dote la propia Corporación a través de su potestad reglamentaria, esto es, las ordenanzas locales.

La utilización de esta técnica permite una determinación más certera del círculo de interés local, así como la expresión en el mismo de las circunstancias específicas que caractericen a cada municipio, en aspectos como sus propias peculiaridades o su capacidad de gestión, potenciando al mismo tiempo el principio de responsabilidad consustancial al de actuación en régimen de autonomía. Así, el cuerpo ordenancístico de una gran ciudad será sin duda mucho más completo y amplio que el de una ciudad de 25.000 habitantes, como lo son sin duda las funciones que tradicionalmente han venido ejerciendo. Pero es que existen pocas dudas acerca de que puedan considerarse idénticos los círculos de interés local propio de cada una de las ciudades. Incluso en ciudades con el mismo número de habitantes las circunstancias concurrentes pueden ser muy distintas, en función de la naturaleza de las actividades que en las mismas se lleven a

cabo (p. ej., ciudades industriales o de actividad predominantemente agrícola, o aquellas dedicadas fundamentalmente a servicios turísticos), lo que hace del todo aconsejable que sea la propia responsabilidad local la que juegue un papel relevante en la definición de su círculo de interés. A menor ejercicio de tal responsabilidad, menor amplitud del campo de actividades en que las potestades locales se ejercerán en régimen de autonomía, y lo mismo en sentido inverso. Así, la exigencia del ejercicio responsable de las potestades locales puede resultar muy significativo respecto a las verdaderas carencias que en la actualidad presenta el desarrollo y concreción del principio de autonomía local, que a buen seguro presenta numerosos matices en las múltiples Corporaciones Locales afectadas.

Podrá pensarse en que el sistema propuesto puede generar una indefensión de las administraciones territoriales de ámbito superior, que quedarían en una situación pasiva a la espera de cuál es la amplitud con que las Corporaciones Locales definen su círculo de interés y, por tanto, el ámbito de actividad en que sus funciones se desarrollan en régimen de autonomía. Nada más lejos de la realidad. El legislador sectorial sigue disponiendo de plenas competencias para especificar aquellas actividades y funciones que se considere que inciden en un interés supralocal y que, por tanto, requieren de la intervención de la correspondiente instancia administrativa, justificando también la incidencia de tales intereses supralocales la adopción de medidas de coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales.

Por otra parte, el posible menoscabo o interferencia en las competencias de las Administraciones de ámbito superior que pudiera derivarse del esquema propuesto puede verse fácilmente compensado a través de la atribución de efectos suspensivos a aquellas impugnaciones que tales Administraciones formulen por considerar que se produce una injerencia competencial. En tales casos, deberá corresponder a la Jurisdicción Contenciosa la valoración sobre si se ha producido o no la injerencia competencial, valorando la mayor concurrencia de uno u otro círculo de interés, en confirmación de la línea jurisprudencial estudiada sobre la aprobación de planes de urbanismo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BALLBÉ, M. (1975): *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo I, Ed. Francisco Seix, S. A., Barcelona.
- BAÑO LEÓN, J. M. (1988): «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», *Tratado de derecho municipal I*, Ed. Cívitas, Madrid.
- DELGADO BARRIO, J. (1993): *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Ed. Cívitas, Madrid.
- EMBID IRUJO, A. (1981): *Autonomía Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, Ed. Cívitas, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 30, Madrid.
- (1993): *La actividad de gobierno de las entidades locales y su control jurisdiccional. Nuevas reflexiones sobre el control de la actividad de gobierno de los poderes públicos*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 258, abril-junio, Madrid.
- FRUG, Gerald E. (1988): *Local Government Law*, West Publishing Co., St. Paul, Minn.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1993): *La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 80, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R. (1993): *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid.
- MIR BAGÓ, J. (1991): *El sistema español de Competencias Locales*, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- NIETO, A. (1994): *Derecho Administrativo Sancionador*, 2.ª ed. Tecnos, Madrid.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1993): *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- (1991): «El artículo 33.3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, Ed. Cívitas, Madrid.
- PAREJA I LOZANO, C. (1990): *Régimen del suelo no urbanizable*, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- PAREJA I LOZANO, C., y SEGURA LÓPEZ, G. (1992): *Las competencias municipales en la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña*, Diputación de Barcelona, Barcelona.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- (1988): *Derecho básico de la Administración Local*, Ed. Ariel, Barcelona.
- (1993): *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Ed. Tecnos, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1988): *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.