

# LA AUTONOMÍA LOCAL EN ANDALUCÍA: BALANCE, PERSPECTIVAS Y ALGUNAS PAUTAS PARA LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN (\*)

Por

JESÚS JORDANO FRAGA  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: RÉGIMEN LOCAL Y LEGISLACIÓN SECTORIAL: 1. *El Régimen local en Andalucía desde el prisma de la autonomía local.* 2. *Legislación sectorial autonómica y autonomía municipal: ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente como «caso testigo».* La progresiva afirmación jurisprudencial del principio de interdicción de la arbitrariedad en la incidencia sobre la autonomía local.—III. PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN: REACCIÓN Y ACCIÓN TRANSFORMADORA.

## I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos veinticuatro años de la aprobación de la Constitución de 1978 y veinte desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, parece oportuno reflexionar sobre el nivel de realización de la autonomía local en Andalucía. Es obvio, igualmente, que uno de los retos fundamentales a los que se enfrenta nuestro Derecho público es la denominada segunda descentralización, lo cual es coherente con los principios enunciados por el artículo 103 CE para *el sistema de administraciones públicas*. En la segunda descentralización está implícita la *preferencia constitucional* por la Administración local, y ello se hace en aras de la descentralización como exigencia del sistema y de la propia eficacia.

La jurisprudencia constitucional ha tallado preliminarmente con precisión el alcance y significado de la autonomía local. Como es sabido, el TC ha declarado que la autonomía local prevista en los artículos 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto

---

(\*) Trabajo realizado con ocasión del XX aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía en las Jornadas de Estudio, organizadas por el Parlamento de Andalucía, «La Administración de la Junta de Andalucía», 7 y 8 de febrero de 2002, celebradas en el Paraninfo de la Universidad de Sevilla.

les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» —STC 32/1981, de 28 de julio (1), f.j. 4.º—. Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. Pero la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981, de 28 de julio), sino que, más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional —STC 170/1989, de 19 de octubre (2), f.j. 9.º—, de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía —SSTC 259/1988 (3), 214/1989 y 46/1992— y sin romper con la imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace (STC 32/1981, de 28 de julio, f.j. 3.º) (4).

La autonomía local, definida de modo negativo, no es asimilable al concepto de soberanía, es un poder limitado que «en ningún caso puede oponerse a la unidad» ni se reconoce para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación (5); autonomía no significa libre autodeterminación o ausencia de controles (STC 4/1981, de 2 de febrero) (6).

(1) RTC 1981\32.

(2) RTC 1989\170.

(3) RTC 1988\259.

(4) Esta síntesis la extraemos del f.j. 39 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, RTC 1998\40, «BOE» núm. 65, de 17 de marzo de 1998 (suplemento). De similar alcance es la síntesis contenida en el f.j. 4.º de la STC 159/2001, de 5 de julio. Para un análisis *in extenso* de la jurisprudencia constitucional, véanse RAZOÚN LIZARRAGA, *Tribunal Constitucional y Entes Locales: La jurisprudencia constitucional sobre el régimen local*, núm. 122 de esta REVISTA, mayo-agosto 1990, págs. 276-284, y BANDRES SÁNCHEZ-CRUZAT, «La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en VV.AA., *La autonomía local (análisis jurisprudencial)*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 17-45.

(5) Por ejemplo: esa autonomía rige para la gestión de los respectivos intereses de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas, pero no puede incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación, al ser compatible con la existencia de un control de legalidad, a través de la revisión jurisdiccional, cuando afecte a intereses generales concurrentes con los propios de la entidad local, como en el supuesto de fijación de retribuciones para empleados del sector público por encima de lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado, impidiéndose que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley, con referencia al límite que a la autonomía financiera municipal suponen los «topes máximos» establecidos por el Estado al incremento del volumen de las retribuciones de los empleados públicos (SSTS de 18 de noviembre de 1999, Ar. 2000\2831; 5 de diciembre de 2000, Ar. 2000\4927, y 27 marzo 2001, Ar. 2001\2535).

(6) Así, no vulnera la autonomía local la imposición de una sanción a una Administración local cuando ésta ha realizado la acción tipificada como infracción, aunque esta acción sea desarrollada en el ejercicio de sus competencias propias (STSJ de Cataluña de 11 diciembre 1999, RJCA 1999\4241, f. de dcho. 3.º). Y una moción municipal contra la instalación de cementerios nucleares supone una intromisión en potestades del Estado en mate-

En un sentido positivo, la autonomía local es autogobierno e implica la existencia de una Administración autónoma dotada de un ámbito competencial adecuado (7) con medios propios (principio de suficiencia de la Hacienda local) —STC 104/2000, de 13 de abril (8), f.j. 4.º y 5.º—.

Estas bases jurisprudenciales son el punto de partida de nuestro análisis, sin perjuicio de que propugnemos su superación en algunos aspectos. Se ha dicho, con razón, que el reto de nuestro tiempo es la construcción del *Estado en tres términos* —GARCÍA ROCA (9)—. Nuestro ordenamiento, tras el «pacto local» (10), pretende caminar en dicha construcción. Pues bien, en este pequeño estudio pretendemos realizar un balance de lo avanzado en Andalucía al respecto y ver posibles perspectivas de evolución del modelo. Se trata, en definitiva, de saber, al menos en el plano de las tendencias, si nuestra Comunidad Autónoma ha caminado tendencialmente hacia una segunda descentralización (11) o si, por el contrario, la legislación de Régimen local y sectorial autonómica ha ido hacia una nueva desarmortización (12). El punto de mira de este análisis no es otro que exa-

---

ria de Defensa y Fuerzas Armadas, protección del medio ambiente y bases del régimen energético, siendo nulo el acuerdo —STS de 30 abril, 30 junio, 21 julio y 3 noviembre 1986 (Ar. 1986\2981, 1986\4729, 1986\5524 y 1986\7732), 9 y 17 febrero 1987 (Ar. 1987\2921 y 1987\3199), y 13 febrero 1988 (Ar. 1988\688)—.

(7) SÁNCHEZ MORÓN dice en este sentido que no basta con asegurar potestades instrumentales que permitan actuar a las entidades locales como Administraciones públicas diferenciadas y que sería inconstitucional configurar todas las competencias de los entes locales como competencias delegadas, pues ello equivaldría a disponer que no gestionan intereses propios sino ajenos: la autonomía local significa «que se deben atribuir a las corporaciones que la tienen garantizada un conjunto de competencias propias para que puedan satisfacer sus intereses respectivos en régimen de autoadministración, es decir, con exclusión de toda dependencia jerárquica» (*La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 185).

(8) RTC 2000\104.

(9) GARCÍA ROCA cree que el nuevo contexto constitucional reclama una diferente hermenéutica: una interpretación evolutiva y sociológica de las normas fundamentales. Realiza al efecto diez proposiciones sobre la configuración constitucional de la autonomía local a la luz de las recientes realidades para hacer posible el *Estado en tres términos* (*El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad*, «REALA», núm. 282, enero-abril 2000, págs. 23-70).

(10) Al respecto, véanse *El Pacto Local. Medidas para desarrollo del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas/Federación Española de Municipios y Provincias/ Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999; ARIAS MARTÍNEZ y FERREIRA FERNÁNDEZ, *El Pacto Local y la reorganización competencial de la estructura interna de las Corporaciones Locales*, «REALA», núm. 282, enero-abril 2000, págs. 159-193, y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Espacio Local, Pacto Local*, «RARAP», núm. 16, junio 2000, págs. 527-539.

(11) Éstos son los vientos que hoy corren. La FEMP ha reclamado en el marco de la segunda descentralización un mínimo de 15 competencias acompañadas de financiación (relacionadas con nuevas tecnologías, inmigración, tráfico, consumo, deportes, empleo, protección ciudadana, sanidad, servicios sociales, turismo, urbanismo y patrimonio, juventud, medio ambiente y mujer). Cfr. diario «El Mundo», domingo 3 de febrero de 2001, pág. 12. Resulta llamativa la racionalidad de alguna de las demandas —como los poderes sancionadores en consumo—; la economicidad de otras (su *ratio* en la obtención de nuevos ingresos) —tasas sobre antenas de telefonía móvil y, probablemente, los poderes sancionadores en tráfico—. Igualmente resulta llamativa la ausencia de demandas en núcleos duros de incidencia de autonomía local como la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico o la evaluación de impacto ambiental del mismo.

(12) ESTEVE PARDO habla de un proceso de doble desapoderamiento sucesivo patrimo-

minar las perspectivas o posibilidades de innovación para profundizar la autonomía local reconocida en la Constitución.

## II. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: RÉGIMEN LOCAL Y LEGISLACIÓN SECTORIAL

A la vista de la jurisprudencia constitucional expuesta, una exégesis de nuestro ordenamiento en Andalucía de nuestra autonomía local tiene que poner el punto de mira fundamentalmente en tres aspectos: 1) posibilidades de derecho a la participación de las comunidades locales a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen; 2) dotación de esas potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible; y 3) ausencia de controles de oportunidad en el ejercicio de competencias propias.

### 1. *El Régimen local en Andalucía desde el prisma de la autonomía local*

La primera observación obvia que sugiere el modelo andaluz de Régimen local es la ausencia de una regulación general unitaria del mismo frente a otros modelos autonómicos. Otras CC.AA. han dictado leyes de Régimen local. Señaladamente, éste el caso de Aragón (13), Canarias (14), Castilla-La Mancha (15), Cataluña (16), Galicia (17), Navarra (18), Castilla y León (19), Murcia (20), La Rioja (21).

Nuestro ordenamiento local es fragmentario y se obtiene del siguiente grupo normativo (22):

---

nial (desarmortización) y competencial (*Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 266-267).

(13) *La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón*. Véanse SALANOVA ALCALDE, *La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón*, «RArAP», núm. 11, junio 1999, págs. 385-400, y MARTÍNEZ PALLARÉS, *Las novedades sobre los bienes, actividades, obras y servicios en la Ley de Régimen Local de Aragón*, «RArAP», núm. 16, junio 2000, págs. 471-504.

(14) Ley de 26 de julio de 1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

(15) Ley de 14 de marzo de 1991, de Entidades Locales, modificada por las Leyes de 21 de diciembre de 1995 y 4 de junio de 1998.

(16) Ley de 15 de abril de 1987, *Municipal y de Régimen Local*, modificada por la Ley de 19 de noviembre de 1998.

(17) Ley de 22 de julio de 1997, de Administración Local de Galicia.

(18) Ley de 22 de septiembre de 1993, de Régimen Local, reformada por la Ley de 29 de diciembre de 1995.

(19) Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local. Véase RIVERO ORTEGA, *Régimen Local de Castilla y León: estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio*, «REALA», núm. 277, mayo-agosto 1998, págs. 27-53.

(20) Ley de 25 de agosto de 1988, de Régimen Local.

(21) Ley de 22 de septiembre de 1993, de Régimen Local, modificada por la Ley de 29 de diciembre de 1995.

(22) Dicho grupo normativo es descrito en sus líneas esenciales por VEGA JURADO, *Competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Régimen Local*, «RAAP», núm. 42,

- Ley 8/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (23).
- Ley 11/1987, de 2 de abril, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales (24).
- Ley 3/1988, de 3 de mayo, del Consejo Andaluz de Municipios (25).
- Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y los Ayuntamientos (26).
- Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía (27).
- Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (28).
- Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía (29).

Examinemos ahora el Régimen local autonómico de Andalucía desde la perspectiva de la autonomía local. Dos normas de las citadas inciden de plano sobre las provincias y su autonomía: la Ley 8/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 11/1987, de 2 de abril, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales. YUN CASALILLA ha sostenido que la primera de las normas, la Ley 8/1983, por vía omisiva «refuerza intrínsecamente la autonomía local al no mencionar los controles de legalidad u oportunidad propios de las relaciones de tutela y vigilancia y regular la posibilidad de delegación y asignación por parte de la Comunidad Autónoma en los entes locales la gestión ordinaria de los servicios propios de aquélla» (30). Esta reflexión reproduce la propia Exposición de Motivos de la Ley 3/1983. Ciertamente, es una visión más optimista que la de MORILLO-VELARDE, que piensa que es una norma de desa-

---

abril-mayo-junio 2001, págs. 153-163, y YUN CASALILLA, «Régimen Local», en VV.AA., *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, Junta de Andalucía, Consejería de Relaciones Institucionales, Sevilla, 2001, págs. 177-1995.

(23) «BOJA», núm. 44, de 3 de junio.

(24) «BOJA», núm. 108, de 30 de diciembre.

(25) «BOJA», núm. 36, de 6 de mayo.

(26) «BOJA», núm. 85, de 25 de octubre.

(27) «BOJA», núm. 86, de 7 de agosto.

(28) «BOJA», núm. 124, de 26 de octubre. Esta Ley ha sido estudiada de forma impecable por DELGADO PIQUERAS, *El régimen legal de protección de los bienes locales en Andalucía*, «RAAP», núm. 38, abril-mayo-junio 2000, págs. 113-132.

(29) «BOJA», núm. 59, de 24 de mayo. Véase NÚÑEZ LOZANO, *Las consultas populares locales*, «RAAP», núm. 42, abril-mayo-junio 2001, págs. 427-439.

(30) «Régimen Local», cit., pág. 183. Cree así que si la Comunidad Autónoma delega o asigna competencias propias para la gestión ordinaria de sus servicios, «ello conllevará necesariamente facultades de dirección y control y la posibilidad de suspender o dejar sin efecto la delegación o asignación (arts. 19 y 22)». No obstante, en su opinión, «ello no debe entenderse como una amenaza a la autonomía local, pues tales facultades en ningún caso inciden sobre las competencias propias de los distintos entes locales para la gestión de sus intereses específicos».

rollo del Estatuto que parece concebida con la única finalidad de salvar una apariencia, sin querer llevar adelante exigencias novedosas contenidas en el propio Estatuto, norma que vive —en aquellos aspectos no derogados— sin pena ni gloria y cuya inutilidad es casi total (31).

Lo cierto es que esa posible asignación de competencias no se ha producido de forma masiva y que la legislación autonómica no ha optado por el modelo del artículo 4.4 EA de articulación de la gestión periférica de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones Provinciales (32). Es más, la Ley 11/1987, como dice MORILLO-VELARDE, «apura las posibilidades que le otorgan tanto el Estatuto de Autonomía como la propia LRBRL llevando las técnicas de coordinación hasta unos extremos rayanos el límite de lo aceptable», operando «la reducción de las Provincias a la mínima expresión básica» y, dentro de estos confines, asegurando la máxima intervención posible, que es la procedente por la vía de la coordinación —una coordinación que no supone la negación de la autonomía, pero que merma las competencias autónomas e implica el condicionamiento de su ejercicio— (33). Debemos señalar igualmente que la concepción de autonomía local reflejada en la propia Exposición de Motivos de la Ley 3/1983 ha quedado desfasada. Esta Exposición de Motivos constituye una codificación del concepto de autonomía local basada en la jurisprudencia de entonces, hoy ampliamente superada. Así, por ejemplo, esta Exposición de Motivos contraponen la autonomía de los entes locales a la de la Comunidad Autónoma, negando su carácter político y reduciéndola a aspectos administrativos. Hoy es pacífico que la autonomía local integra el autogobierno y que tiene dimensión política (STC 193/1987, de 9 de diciembre) (34). Por eso, la jurisprudencia constitucional ha rechazado la procedencia de controles de oportunidad —como veremos de inmediato— en el ejercicio de sus propias competencias respecto de otras Administraciones públicas. Desde una visión *pro* autonomía, el transcurso del tiempo justifica que las competencias delegadas en materia de carreteras y servicios sociales de los artículos 41 y 42 fueran contempladas en una futura reforma como competencias propias de las Diputaciones Provinciales (35).

(31) *Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, «REDA», núm. 65, enero-marzo 1990, pág. 68.

(32) *La Provincia en el Derecho propio de Andalucía*, «RAAP», núm. 33, enero-febrero-marzo 1999, págs. 11-24.

(33) *La Provincia en el Derecho propio de Andalucía*, cit., pág. 24, y *Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit., pág. 98.

(34) Doctrinalmente, véase SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, cit., págs. 175-178.

(35) La cuestión es, desde luego, opinable. Al respecto, véanse DÍEZ REVORIO y BELDA PÉREZ PEDRERO, *La Provincia y la Diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia*, «REALA», núm. 284, septiembre-diciembre 2000, págs. 649-679. Creen que no pueden propugnarse soluciones con carácter general al ser la situación muy diferente entre unas y otras Comunidades, siendo preciso tener en cuenta factores como la existencia o no de otras entidades locales supra-municipales, la extensión del territorio, el número de provincias, etc., lo que imposibilita soluciones uniformes en todo el Estado. Partiendo de la inflexibilidad constitucional y del legislador básico estatal, en su opinión, debe en todo caso apostarse por una coordinación entre Administraciones. En Andalucía, JIMÉNEZ-BLANCO se pronuncia por la potenciación de

Desde esa misma perspectiva que da el paso del tiempo, hoy podría revitalizarse el Consejo Andaluz de Provincias, cuyo diseño, como ha sido ya destacado, es poco operativo (36). Quizá podría relanzarse su comprensión desde la autonomía local como auténtico órgano de participación, reduciendo su composición estrictamente a los ocho presidentes de las Diputaciones andaluzas y asignando la Presidencia por turnos semestrales o anuales. Se trataría de eliminar la Presidencia autonómica del órgano y los representantes paritarios de la Comunidad Autónoma. ¿Qué sentido tiene a la vista de sus funciones la composición paritaria? Entre estas funciones se encuentra, por ejemplo, *ex* artículo 44.a) de Ley 11/1987, de 2 de abril, «conocer e informar los anteproyectos de Ley y proyectos de decreto reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afecten al ámbito de competencia de la Administración provincial». Si este informe preceptivo, que no vinculante, sirve para algo es para incorporar una heterovisión, haciendo real la autonomía local como participación. No es ciertamente la composición paritaria, desde esta perspectiva, la que posibilita dicha heterovisión participativa *ex* artículo 137 CE. La Ley 3/1988, de 3 de mayo, del Consejo Andaluz de Municipios, sigue el mismo esquema de funcionamiento y composición paritaria de los miembros que lo forman y sus Comisiones que el antes citado Consejo Andaluz de Provincias. Las mismas consideraciones son aquí aplicables. Consejo Andaluz de Municipios y Consejo Andaluz de Provincias deben ser órganos de participación en expresión de la autonomía local, sin perjuicio de que con carácter accesorio integrasen un órgano accesorio paritario de encuentro entre Administración autonómica y local.

El paso del tiempo ha dejado igualmente insuficiente el planteamiento de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y los Ayuntamientos. Su artículo 2.b) fija unos criterios poco flexibles y exigentes al regular esta iniciativa. Debe reconocerse que es un paso adelante la norma, pero los criterios dificultan el ejercicio práctico, como acontece con la nueva acción incorporada a la LOTC en defensa de la autonomía local. Exige, nada más y nada menos, acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de treinta y cinco Ayuntamientos de nuestra Comunidad, o de diez cuando éstos representen, al menos y globalmente, a 75.000 electores de acuerdo con el censo autonómico andaluz, vigente el día de la presentación de la iniciativa ante la Mesa del Parlamento. Un planteamiento mínimo de reforma *pro* autonomía local sería la admisibilidad de la iniciativa legislativa con independencia del número de Ayuntamientos que la respalden para el caso, al menos, de las grandes ciudades de Andalucía (las ocho capitales: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevi-

---

la comarca y cree que un proceso de reasignación de competencias en favor de la provincia debiera estar presidido por el análisis de la conveniencia de la instancia provincial desde el punto de vista sectorial. Desde este criterio, JIMÉNEZ-BLANCO sugiere que Universidades y aeropuertos son materias «provinciales» (*La Provincia: virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz*, «RAAP», núm. 43, julio-agosto-septiembre 2001, págs. 54-55).

(36) *Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit., pág. 99.

lla). Esta directriz de potenciación de las grandes ciudades debiera ser una de las directrices de nuestro ordenamiento basada en su legitimación democrática —concentran la mayor parte de la población del territorio— y su propia aptitud —tienen los medios necesarios para el ejercicio de las potestades que se les asignen en una eventual redefinición de su *status*—. Sobre ello volveremos más adelante.

La Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía, ofrece también autonomía local como posibilidad de participación a través del informe del Consejo Andaluz de Municipios, prevenido por su artículo 3, sobre las directrices que deban presidir las modificaciones de los términos municipales y la creación de áreas metropolitanas y entidades locales autónomas, como consecuencia de la fijación de nuevas áreas territoriales para la prestación de servicios, de ejecución de programas de desarrollo regional, de actuaciones de colonización o de otros supuestos de naturaleza similar. También supone una garantía adicional la necesidad de autorización previa y expresa por el Parlamento de Andalucía en los supuestos de fusión en que se haya manifestado la voluntad contraria de algún municipio afectado, bien por el Pleno del Ayuntamiento respectivo o por la mayoría de los habitantes del municipio en el trámite de información pública. Debemos recordar que el alcance de la garantía institucional de la autonomía local no presupone una garantía de cada municipio, por lo que cabe su supresión sin lesión de esta garantía (37). Una rigorización del procedimiento más allá del acuerdo del Consejo de Gobierno supone una elevación en garantía de la autonomía local. Todo ello, no obstante, se mueve en el plano de lo hipotético pues la tendencia en la realidad, como es sabido, ha sido la segregación, no la fusión o supresión.

Respecto de los controles en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, deben destacarse los establecidos en sus artículos 16.1.c) y 16.2. Estos preceptos someten la enajenación de bienes patrimoniales a autorización previa de la Consejería de Gobernación y Justicia si el valor del bien excede del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad. Cuando la enajenación, gravamen o permuta corresponda a bienes inmuebles de valor inferior al 25% indicado, la entidad local, una vez instruido el expediente, y a los solos efectos del control de legalidad, ha de enviar información suficiente a la citada Consejería, que deberá ampliarse si ésta lo solicita. Si se enajenan valores mobiliarios o participaciones en sociedades o empresas es necesario el informe de la Consejería de Economía y Hacienda, que de no emitirse en el plazo de un mes se entiende favorable. También el artículo 17 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, somete la enajenación, gravamen y permuta de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo a autorización previa de la Consejería de Gobernación y Justicia, con informe de la Consejería de obras Públicas y Transportes cuando su valor exceda del 25% de

---

(37) SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, cit., pág. 164.

los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad, y a mera comunicación cuando el valor no exceda del 25% indicado. En líneas generales, se reitera el régimen establecido por el artículo 79 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, y concordantes del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 13 de junio de 1986 referidos a la enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles. Distinto es el caso de la enajenación de valores mobiliarios o participaciones en sociedades o empresas, donde *ex novo* es necesario el informe de la Consejería de Economía y Hacienda. Un informe que se configura como preceptivo y vinculante puesto que este informe «deberá emitirse», y se entiende favorable de no emitirse en el plazo de un mes. Ello, ciertamente, constituye un control adicional sobre la iniciativa pública en la economía de las Administraciones locales y un recorte de su autonomía local. Pero los preceptos del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, y concordantes del Reglamento de Bienes tienen carácter supletorio (STC 61/1997, de 20 marzo) y, en teoría, son desplazados por legislación autonómica. Sin embargo, la legislación autonómica tiene vedado el establecimiento *ex novo* de controles (STC 213/1988, de 11 de noviembre). Probablemente, la *ratio* del precepto que estudiamos pretende evitar la práctica frecuente de aportación de bienes —regulada en el artículo 23 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre— a una sociedad y posterior enajenación de las acciones. Hubiera sido preferible someter este estricto caso a la citada autorización si el valor del bien excede del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad. Esta previsión sería plenamente justificada anticipándose a un posible fraude de ley. Sin embargo, la previsión indiscriminada sobre la enajenación de valores mobiliarios o participaciones en sociedades o empresas puede ser de dudosa constitucionalidad al crear un control *ex novo* sobre la autonomía local. Desde un punto de vista práctico, creemos que todas estas previsiones —que, después de todo, encierran directa o indirectamente controles de oportunidad— decaen con la evolución del ordenamiento, que las considera excepcionales y de interpretación restrictiva (38). Ciertamente, el artículo 62 del Estatuto de Andalucía establece que a la Comunidad Autónoma le corresponde «la tutela financiera» de los entes locales, pero dicha «tutela» lo es, como dice el propio

(38) Las SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 213/1988, de 11 de noviembre, y 46/1992, de 2 de abril, han establecido que la autonomía local integra la ausencia de controles de oportunidad en el ejercicio de sus competencias propias respecto de otras Administraciones públicas. SÁNCHEZ MORÓN ha sintetizado la doctrina constitucional específica al respecto. No son contrarias a la autonomía local las potestades estatales de autorización de operaciones de endeudamiento de las entidades locales, al menos en la medida en que ello incida en la política monetaria y la economía general (SSTC 2/1981, de 2 de febrero, y 57/198, de 28 de junio). También existe un interés superior concurrente en la desafectación de los bienes comunales, lo que legitima un control autorizador o aprobatorio de oportunidad (STC 4/1981, de 2 de febrero). A la vista de esta jurisprudencia, SÁNCHEZ MORÓN cree que el problema —no siempre fácil de resolver— reside en establecer si existe o no un interés general concurrente que justifique la imposición de concretos controles de oportunidad en cada caso, por excepción a la regla general, y que, en razón de su carácter excepcional, la legitimidad de este tipo de controles debe admitirse e interpretarse con carácter restrictivo (*La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, cit., págs. 198-199).

precepto estatutario, respetando su autonomía reconocida por la CE y los términos del artículo 149.1.18 CE.

Por otro lado, si hoy los bienes patrimoniales son embargables *ex* STC 166/1998, de 15 de julio, y posterior modificación del artículo 154.2 LHL, un endeudamiento difuso de una entidad local puede producir el mismo efecto que una enajenación superior al límite legal establecido obviando la autorización (39). Probablemente, la finalidad de buena gestión que esconden estos controles deba reconducirse al ámbito de la estabilidad presupuestaria (40). Una valoración más positiva merece la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, que, como ha destacado NÚÑEZ LOZANO, es más *pro* autonomía local que la norma catalana en la que se inspira, al establecer que es al propio municipio a quien corresponde la convocatoria de la consulta, y no al Gobierno autonómico, como en Cataluña (41).

2. *Legislación sectorial autonómica y autonomía municipal: ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente como «caso testigo». La progresiva afirmación jurisprudencial del principio de interdicción de la arbitrariedad en la incidencia sobre la autonomía local*

Desde luego, Andalucía no presenta un modelo divergente del resto, pues la legislación sectorial autonómica actúa como «máquina aspiradora centrípeta» de la autonomía local. Paradigma de la anterior afirmación es la STS de 3 de noviembre de 1994, Ar. 1994/8986, Ponente DELGADO BARRIO, dictada en casación en interés de ley, en la que se declara la inexistencia de competencias sancionadoras locales en materia de consumo y sanidad conforme a la legislación sectorial andaluza, anulándose una sanción impuesta mediante la Resolución, de 30-10-1991, de la Alcaldía de Torremolinos por la que se impuso una multa de 2.000.000 de pesetas por infracción de la normativa vigente en materia de sanidad y consumo (42).

(39) En su antológico comentario a esta sentencia, FLORES DOMÍNGUEZ denuncia precisamente cómo uno de los resultados paradójicos de la STC 166/1998 puede ser la elusión de las competencias del Pleno en enajenación de bienes, fomentando «una huida del procedimiento de enajenación de bienes» (*La incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 155/1998, de 15 de julio, en la protección de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales*, «RAAP», núm. 35, julio-agosto-septiembre 1999, págs. 94-95 y 104).

(40) Como es sabido, acaban de aprobarse la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la LO 5/2001, complementaria de la anterior, que traducen a norma interna los objetivos presupuestarios de la Unión Europea. En los artículos 19 a 23 se establece la obligación para los presupuestos de las Administraciones locales de ajustarse al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, correspondiendo la competencia del Gobierno para concreción de ese objetivo, pudiendo tener consecuencias su incumplimiento sobre autorización para concertar operaciones de crédito o para la emisión de deuda.

(41) *Las consultas populares locales*, cit., pág. 439.

(42) Recuérdese que, conforme a la Sentencia 15/1989, de 26 enero, el artículo 41.6 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que atribuye competencias sancionadoras a las Corporaciones locales, no es «de aplicación directa en las Comunidades que constitucionalmente, en virtud de sus respectivos Estatutos

Ha sido señalado con acierto por ENDEMAÑO ARÓSTEGUI que las CC.AA. han mostrado en este ámbito un afán por ser más municipalistas que el legislador estatal en su legislación autonómica de Régimen local, pero que este municipalismo no pasará de una declaración de intenciones si no se ratifica en la legislación sectorial (43). La sentencia expuesta ilustra práctica y trágicamente esta realidad: es en la legislación sectorial donde se libra la batalla de la autonomía local. Las normas sectoriales y su concreta comprensión y aplicación actúan como sustraendo —en ocasiones, nunca mejor dicho, con «y»— de la legislación de Régimen local.

Desde medio ambiente, la Comunidad Autónoma ha consolidado un título de incidencia en la esfera local. La legislación autonómica no ha sido precisamente municipalista previendo títulos de incidencia. Hagamos un repaso ejemplificativo. Siguiendo el modelo de la legislación estatal de evaluación de impacto ambiental hoy contenida en el RDLeg 1302/1986, de 28 de junio, reformado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, el artículo 14 de la Ley de Protección Ambiental de Andalucía sólo reconoce potestad evaluadora al Estado y la Comunidad Autónoma. Los municipios intervienen en el procedimiento de EIA en la información pública y con carácter obligatorio en la consultas previas, conforme al artículo 16 del Decreto 292/1995, de EIA para Adalucía. Eventualmente se les confiere poderes de vigilancia o policía sobre las actividades evaluadas (44). Los problemas de la legislación de EIA de la Comunidad Autónoma están en directa relación con el sometimiento a EIA de los PGOU, normas complementarias y subsidiarias, así como sus revisiones y modificaciones. La Consejería de Medio Ambiente informa las alegaciones ambientales, produce la declaración de impacto ambiental y, en una eventual resolución de discrepancias entre órgano ambiental y órgano sustantivo, resuelve el Consejo de Gobierno, siendo el órgano sustantivo el competente para la aprobación definitiva del planeamiento, sin perjuicio de los recursos (45). Si se observa atentamente, la le-

de Autonomía, hayan asumido la competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios». Y éste es justamente el caso de la Comunidad andaluza. El Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de sanidad e higiene —art. 13.21—, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.16 de la Constitución, y también en el campo de la defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia —art. 18.1.6.º—. Actuando estas competencias, la Comunidad Autónoma andaluza ha dictado la Ley 5/1985, de 8 julio, sobre Defensa de Consumidores y Usuarios, que atribuye la competencia sancionadora precisamente a los órganos autonómicos —art. 35.2—, y, en la misma línea, el Decreto 250/1987, de 14 de octubre, distribuye las competencias sancionadoras en materia de sanidad y consumo entre distintos órganos de la propia Comunidad, sin reconocerlas a los entes locales. En función de estos datos, el f. de dcho. 5.º de la STS de 3 de noviembre de 1994, Ar. 1994\8986, declara que dado que no han sido vulnerados los límites que derivan de la legislación básica de sanidad y no resultando aplicable en Andalucía el artículo 41 de la Ley 26/1984, ha de tener plena virtualidad la normativa autonómica que atribuye la competencia sancionadora en el campo de la sanidad y el consumo a los órganos de la Comunidad Autónoma.

(43) *Las competencias municipales en la legislación de régimen local*, «RVAP», núm. 58, septiembre-diciembre 2000, págs. 97-135.

(44) Cfr. artículo 28 del Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, y apartado núm. 13 del Anexo I.

(45) Ex artículos 25, 26 y 35 del Decreto 292/1995, de 12 de diciembre.

gislación autonómica de EIA ha trasladado una técnica de coordinación entre órganos de una misma Administración (dos Ministerios, dos Consejerías) al ámbito de control vinculante del planeamiento urbano (expresión prototípica, si no máxima, de la autonomía local). En esta materia debe partirse necesariamente del *know-how* jurisprudencial elaborado en sede de aprobación definitiva autonómica del planeamiento general urbanístico (46). Una declaración de impacto ambiental del planeamiento puede operar en línea parecida a una aprobación definitiva puesto que su contenido puede ser favorable, desfavorable o condicionado. La idea básica a retener es la existencia de un deber intenso de motivación que puede desglosarse en las siguientes reglas:

— La diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hace del planeamiento una potestad de titularidad compartida por el municipio y la Comunidad Autónoma —Sentencias de 20 marzo, 10 abril y 2 octubre 1990 (RJ 1990\2244 y RJ 1990\3589), 30 enero, 12 febrero y 25 abril 1991 (RJ 1991\614, RJ 1991\948 y RJ 1991\3430), 13 febrero, 18 mayo y 17 junio 1992 (RJ 1992\2828 y RJ 1992\4219), ), 8 febrero 1993 (RJ 1993\588), 20 enero 1998 (RJ 1998\240), y 18 mayo 1998 (RJ 1998\3851), etc.— y, sobre esta base, se viene admitiendo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma introduzca directamente modificaciones en el momento de la aprobación definitiva dentro de ciertos límites —SSTS de 22 y 24 diciembre 1990 (RJ 1990\10183 y RJ 1990\10191), 30 enero y 12 febrero 1991 (RJ 1991\614 y RJ 1991\948), y 18 mayo 1992 (RJ 1992\4219)—.

— Una acomodación del artículo 41 del Texto Refundido al principio constitucional de la autonomía municipal ha de concretar la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento en los siguientes términos (47):

A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad, con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados —es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que, por tanto, integran criterios reglados—:

(46) Sintetizando la doctrina jurisprudencial al respecto, véase SAURA LLUVA, «La interpretación judicial de la autonomía local en materia urbanística», en VV.AA., *La autonomía local (análisis jurisprudencial)*, cit., págs. 80-91. Estos parámetros, obviamente, se extienden a la posterior revisión de los acuerdos de aprobación definitiva. Así, la STSJ de Cataluña de 29 junio 2000, RJCA 2000\1695, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Ponente BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, considera que el acuerdo del Consejero de Urbanismo de resolución de recursos ordinarios que susciten los acuerdos de aprobación por el que resuelve reducir el ámbito de un plan especial y otorgar nuevos parámetros edificatorios, así como la incorporación de cláusula convencional a las normas urbanísticas, supone un ejercicio exorbitante de sus facultades de revisión vulnerador de la autonomía local.

(47) SSTS de la Sala 3.ª, Sección 6.ª, de 13 julio 1990, Ar. 1990\6034; de 22 diciembre 1990, Ar. 1990\10183; de 30 enero 1991, Ar. 1991\614, y de 12 febrero 1991, Ar. 1991\948, y de la Sección 5.ª de 25 abril 1991, Ar. 1991\3430; de 20 noviembre 1991, Ar. 1991\9156; de 24 abril 1992, Ar. 1992\3986; de 18 mayo 1992, Ar. 1992\4219; de 22 septiembre 1992, Ar. 1992\6974; de 14 junio 1993, Ar. 1993\5023; de 21 febrero 1994, Ar. 1994\1455; de 25 octubre 1995, Ar. 1995\7711; de 15 febrero 1999, Ar. 1999\1473, etc.

a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implica corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores, ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

**B) Aspectos discrecionales.**

También aquí es necesaria aquella subdistinción:

a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés autonómico. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores, ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto:

a') Serán, sí, viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia —Sentencias de 1 y 15 diciembre 1986 (Ar. 1987\417 y 1987\1139), de 19 mayo y 11 julio 1987 (Ar. 1987\5812 y 1987\6877), de 18 julio 1988 (Ar. 1988\5914), de 23 enero y de 17 junio 1989 (Ar. 1989\427 y 1989\4730), de 20 marzo, de 30 abril y de 4 mayo 1990 (Ar. 1990\2246 y 1990\3799) y de 11 febrero, de 27 marzo y de 2 abril 1991 (Ar. 1991\1982, 1991\2226 y 1991\3278)—. El carácter discrecional de un aspecto del planeamiento, en ausencia de intereses supra-locales, excluye, sí, el control de oportunidad pero no el de legalidad, y más concretamente el que se desarrolla a la luz de los principios generales del Derecho (STS de 21 febrero 1994, Ar. 1994\1455, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, Ponente DELGADO BARRIO, f. de dcho. 7.º).

b') No serán, en cambio, admisibles revisiones de pura oportunidad; en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado a'), aquí y dado que «en la relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último —Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989 (RTC 1989\170)— resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación autonómica» (48).

— Es posible la fiscalización de las determinaciones urbanísticas locales de naturaleza discrecional cuando están conectadas con intereses su-

(48) En realidad, más que un auténtico control de oportunidad en estos supuestos, lo que existe, como sostiene SÁNCHEZ MORÓN, es una «forma de articulación de una competencia compartida sobre la ordenación del territorio en su conjunto, consistente en el procedimiento de elaboración y aprobación en dos fases de un instrumento de planificación en que concurren intereses locales y supra-locales (*La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, cit., pág. 98, nota 396).

pramunicipales, vinculados a un modelo territorial superior, que, aun en el caso de que no estén formalizados, habrán de prevalecer en caso de conflicto, siempre que, claro está, tengan verdadera consistencia y sean susceptibles de verificación objetiva (STS de 22 de diciembre de 1990, Ar. 1990\10183; STS de 15 febrero 1999, Ar. 1999\1473, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, Ponente SANZ BAYÓN, f. de dcho. 3.º, y más recientemente STS de 1 febrero 2000, Ar. 2000\583, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, Ponente GARZÓN HERRERO, f. de dcho. 2.º) (49). Así, la STSJ de Cataluña de 21 marzo 1997, RJCA 1997\789, Ponente MARTÍN COSCOLLA, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, f. de dcho. 2.º, considera contraria la alteración de clasificación del suelo de urbano a no urbanizable en la aprobación definitiva autonómica, pues en el caso concreto se estima que las circunstancias presentes no justifican su inclusión en el suelo no urbanizable «pues no tiene la finca valores paisajísticos, forestales, históricos o naturales que así lo aconsejen».

— Los municipios son los únicos sujetos legitimados para definir el modelo físico de su territorio, salvo los aspectos reglados o discrecionales de incidencia supralocal siempre que se encuentren especificados y acreditados y no sean genéricos —STS de 13 de julio de 1990, Ar. 6034 (50)—; la clasificación como suelo apto para urbanizar es contenido típico discrecional (STS de 10 de mayo de 1992, Ar. 4219); la posibilidad de un uso comercial sólo comporta la valoración de intereses estrictamente municipales —STS de 28 de marzo de 1995, Ar. 4470 (51)—; los supuestos de calificación urbanística,

---

(49) Por ejemplo, *la divergencia en la ordenación que el municipio pretenda introducir o la proximidad a zonas de alto valor ecológico*. En el supuesto de hecho de esta sentencia es claro: la zona Este de C-332, perteneciente a diversos municipios (Valencia, Sedaví, Aldafar, Massanassa y Catarroja), en tanto que se trata de una zona geográficamente homogénea, exige de una regulación unitaria, semejante en todos los términos municipales..., pues se encuentran próximos a otros de alto valor ecológico, cuya necesidad de defensa comunitaria es indudable. Se trata, pues, de que la defensa del «Lago de la Albufera» y el «Parque Natural» hace conveniente, desde el punto de vista supralocal, que la clasificación de dichos terrenos sea la de «Suelo No Urbanizable». Esta sentencia ha sido objeto de análisis monográfico por JIMÉNEZ DORANTES, *El constante conflicto de las decisiones locales y autonómicas en el planeamiento urbanístico. La ponderación de intereses. Comentario a la STS de 1 de febrero de 2000 (Ar. 583/2000)*, «RDU y Amb», núm. 186, junio 2000, págs. 87-96. Por el contrario, la presunta divergencia positiva en la protección no avala la improcedencia de la imposición autonómica pro ambiente. Cfr. STS de 2 octubre 1990, Ar. 1990\10451, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, Ponente DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, f. de dcho. 4.ª: «ni aun cuando se admitiera, como mera hipótesis, que otros sectores, que no son objeto de impugnación en el presente recurso, también dañan la riqueza paisajística y arqueológica de Toledo, podría tener éxito dicha alegación pues sabido es, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, que el tratamiento igual sólo puede postularse dentro de situaciones de legalidad y no fuera de ella».

(50) Coincido, no obstante, con el análisis de esta sentencia de CALVO ROJAS, que compartiendo su planteamiento genérico duda de su acierto en el caso concreto (*Aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal: autonomía municipal y competencias de la Administración autonómica*, «Praxis Urbanística. Boletín de Urbanismo», 1 de noviembre de 1992, B-7/293-B7/300).

(51) Sin embargo, en la STS de 15 febrero 1999, Ar. 1999\1473, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, Ponente SANZ BAYÓN, f. de dcho. 4.ª, se acepta la presencia de un interés supralocal en la determinación de superficie máxima edificable para un centro comercial dada la presencia de un Plan Especial de Ordenación del Gran Equipamiento

parcelaciones, división de sectores de suelo urbanizable no programado, forman parte de las decisiones que son soberanas del municipio, debiendo ser respetadas por el órgano autonómico (STS de 25 de octubre de 1995, Ar. 7711, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, Ponente YAGÜE GIL, f. de dcho. 4.º). En el círculo de los intereses locales se inscribe, sin lugar a dudas, la delimitación del ámbito territorial de los instrumentos de planeamiento subordinados al Plan General de Ordenación, determinar la edificabilidad neta de cada parcela en ellos incluida, establecer la parcelación y ordenación del ámbito y fijar los regímenes de edificación y las condiciones de la misma, en cuanto son todos ellos extremos en que se concretan, en que se hacen vivos intereses puramente locales, a los que la Corporación municipal ha de atender y por los que ha de velar, y que constituyen en cada caso la encarnación de aquella autonomía local que la Constitución consagra (STSJ de Cataluña de 1 abril 1996, Ar. 1996\2690, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Ponente BERLANGA RIBELLES, f. de dcho. 4.º).

— Existirá lesión de la autonomía local en supuesto de incompetencia (STSJ de Cataluña de 4 febrero 2000, RJCA 2000\1710, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Ponente PICO LORENZO, f. de dcho. 5.º a 7.º) o infracción del ordenamiento jurídico —como la suspensión de la aprobación definitiva en tanto se resuelve un recurso ante el TS al amparo del artículo 72 LRJAP y PAC, que se considera desviación de procedimiento e invasión de competencias jurisdiccionales en lesión de la autonomía local— (STSJ de Cataluña de 13 julio 2000, RJCA 2000\1995, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, f. de dcho. 4.º). La Comunidad debe acreditar la existencia de intereses supralocales suficientemente y específica o concretamente, sin que sea suficiente la alusión de forma genérica a los mismos (STSJ de Cataluña 8 de julio de 1996, RJCA 1996/1167).

— Debe concretarse la motivación o conexión con tal interés supralocal, por lo que en principio ha de entenderse que a falta de alegación o prueba alguna concreta a este respecto dicha calificación constituye un interés local (STSJ de Cataluña de 27 diciembre 1995, RJCA 1995\1185, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Ponente NAVARRO DE ZULOAGA, f. de dcho. 6.º). Las imposiciones han de venir acompañadas de actividad probatoria y justificación topográfica que acredite la certeza de las decisiones de la Administración autonómica sobre la imposibilidad o inconveniencia física de las ubicaciones previstas por el Ayuntamiento, o bien de los perjuicios medioambientales que de ellas pudieran desprenderse (STSJ de Cataluña de 9 marzo 1996, RJCA 1996\454, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Ponente MARTÍN COSCOLLA, f. de dcho. 2.º).

— Se considera improcedente el control sobre la calificación de terrenos, usos, supresión o disminución de tramos viales, alineaciones o delimitación de unidades de actuación (STSJ de Cataluña de 12 septiembre 1996, RJCA 1996\2695, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Po-

---

Comercial Metropolitano de la Provincia de Madrid, estableciéndose en ese Plan Especial una superficie máxima edificable para ese centro de 15.000 metros cuadrados.

nente BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, f. de dcho. 4.º; STSJ de Cataluña de 16 enero 1996, RJCA 1996\2689, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Ponente GARCÍA FONTANET, f. de dcho. 3.º) (52). No puede de manera alguna entenderse que tenga naturaleza supralocal, o que afecte a intereses de tal carácter, la ubicación de la zona verde (STSJ de Cataluña de 1 abril 1996, Ar. 1996\2690, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Ponente BERLANGA RIBELLES, f. de dcho. 5.º); o la imposición de nueva situación de zona verde y reubicación de aprovechamiento medio (STSJ de Cataluña de 9 marzo 1996, RJCA 1996\454, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Ponente MARTÍN COSCOLLA, f. de dcho. 2.º); o el cambio de situación de zona verde y revisión de calificación de zona semiintensiva a ciudad jardín (STSJ de Cataluña de 28 marzo 1996, RJCA 1996\291, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, f. de dcho. 4.º). Debe acreditarse dicha existencia en el momento de la imposición de la determinación o al resolver el recurso administrativo, pero no es válida una acreditación *ex novo* en el posterior procedimiento judicial (STSJ de Cataluña 8 de julio de 1996, RJCA 1996/1167).

En cierta forma, el Reglamento autonómico de Evaluación de Impacto Ambiental bebe de estas fuentes jurisprudenciales cuando el apartado 20 del Anexo, al regular la evaluación de impacto ambiental del planeamiento urbanístico, determina que se consideran elementos que afectan potencialmente al medio ambiente los referidos a la clasificación del suelo, sistemas generales y suelo no urbanizable. La jurisprudencia expuesta es el primer círculo de protección por cuanto sienta el principio de interdicción de la arbitrariedad en la incidencia sobre la autonomía local. El gran núcleo de incidencia supralocal es justamente este suelo no urbanizable. Debe recordarse que existen declaraciones legales de suelo no urbanizable en nuestra legislación autonómica, como el artículo 15 de la Ley 7/1989, de Inventario respecto de Reservas y Parajes Naturales, que clasifica como suelo no urbanizable de especial protección los terrenos de las Reservas Naturales y Parajes Naturales. Exige el mismo precepto para la modificación de clasificación de suelo no urbanizable informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente, al igual que para la modificación de la clasificación del suelo afectado por el régimen de protección de Monumento Natural o Parque Periurbano declarado en la forma prevista en la Ley 7/1989, de Inventario (53). Y el

---

(52) Se considera así contraria a la autonomía local la imposición en la aprobación definitiva por la Comunidad Autónoma de una cubierta de terraza plana frente a la postura de la Administración municipal, que se decanta por una cubierta inclinada de teja a tres aguas (STSJ de Cataluña de 18 octubre 1996, RJCA 1996\2694, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Ponente TÁBOAS BENTANACHS, f. de dcho. 6.º). O la imposición autonómica sobre tratamiento como actuación asistemática en el ensanche de un vial en ausencia de plan general en vez de la consideración municipal como Unidad de Ejecución (STSJ de Cantabria de 19 mayo 2000, RJCA 2000\1245).

(53) Y la falta de estos informes deberá ser considerada como falta de un elemento esencial equiparable a la falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido como causa de nulidad de pleno derecho (así opera la STSJ de Canarias de 3 marzo 2000, RJCA 2000\1346, f. de dcho. 6.º, respecto el informe previo favorable de la Consejería competente en materia de agricultura en un supuesto de segregación de fincas).

apartado 40 del Anexo II de la Ley de Protección Ambiental somete a Informe Ambiental las actuaciones relacionadas en el Anexo III cuando se pretendan ejecutar en suelo no urbanizable en los espacios naturales protegidos. En definitiva, la legislación ambiental actúa como un poderoso condicionante de competencias naturales locales como el urbanismo. Dicha intervención es legítima porque por definición los problemas ambientales tienen una dimensión supramunicipal —STC 170/1989, de 19 de octubre, f.j. 9.º (54)—.

Así, en consecuencia con esta cosmovisión, la STC de 4 julio 1991 (55), f.j. 4.º, ha dictado una de sus sentencias interpretativas en relación con el artículo 2.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 3/1985, de 29-7-1985, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza —la previsión de suspensión de licencias municipales por la Comunidad Autónoma que estime vulneradoras del artículo 73 de la Ley del Suelo—, afirmando que los intereses públicos que anidan en los recursos naturales, paisajísticos o histórico-artísticos deben ser protegidos por los poderes públicos, por imperativo de los artículos 45 y 46 de la CE. Pero tales competencias sólo pueden ser ejercidas en el modo dispuesto por el artículo 2.2 de la Ley recurrida, en tanto en cuanto la medida de suspensión que allí se crea no venga a complementar las facultades de impugnación de actos locales en términos que resulten incompatibles con lo dispuesto por los artículos 65 y 66 LBRL, desfigurando el modelo de autonomía local establecido en dicha Ley estatal (STC 213/1988, f.j. 3.º). Para el TC, «dado el grado de indeterminación de los conceptos jurídicos empleados por el artículo 73 LS, y su amplio radio de aplicación a cualquier edificación en cualquier lugar, hay que afirmar que la facultad de suspensión que habilita el apartado 2 del artículo 2 linda con el control de oportunidad, y desde luego, podría constituir uno de esos controles genéricos e indeterminados que infringirían la garantía institucional de la autonomía local si se utilizara para suspender actos definitivos y ejecutivos dictados por un Municipio (STC 4/1981, f.j. 3.º)». En definitiva, como ha dicho el mismo Tribunal Constitucional en su STC 36/1994, de 10 de febrero (56), la competencia autonómi-

(54) Literalmente se afirma en el f.j. 9.º: «Por de pronto ha de señalarse que el ámbito geográfico del Parque y su propia dimensión regional exceden con mucho del interés puramente local, ya que en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último, sin que pudieran realizarse los intereses públicos que la creación del Parque tutela a través de la gestión municipal ... Ciertamente, las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas, sino, más bien, debe verse como el resultado normal del ejercicio de esas mismas competencias. En el presente caso, la Ley regional no impide en absoluto a los Ayuntamientos afectados por la existencia del Parque el ejercicio de sus competencias en distintos campos y, en especial, en la ordenación del territorio. Los límites que los entes locales encuentran están fijados, como se ha visto, legalmente y en ningún caso anulan el ejercicio de esas competencias hasta el punto de hacerlas desaparecer». En idéntico sentido, afirmando la supralocalidad de los intereses ambientales, véase la STS de 2 octubre 1990, Ar. 1990\10451, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, Ponente DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, f. de dcho. 3.º.

(55) RTC 1991\148.

(56) RTC 1994\36.

ca de ordenación del territorio no consiente, en lesión del principio constitucional de autonomía local, aquellos acuerdos que supongan un control de oportunidad, no sometidos al estricto juicio de legalidad, que constituyan injerencias indebidas, por acción u omisión en el ejercicio de competencias propias de las Corporaciones locales, o supongan un menoscabo indebido de las mismas.

Éstas son algunas de las claves en la incidencia. Al igual que una medida cautelar desproporcionada en cuanto al exceso puede ser considerada materialmente una sanción administrativa y predicarse de ella lesión del 24 CE, un norma o su aplicación en el ámbito de la aprobación autonómica de los planes urbanísticos (o la declaración de impacto ambiental sobre un plan urbanístico como informe preceptivo y vinculante) puede derivar en el exceso hacia una lesión de la autonomía local constitucionalmente prohibida. Por eso la motivación es un requisito indispensable. Precisamente la motivación va a hacer posible el control jurisdiccional de la incidencia en la autonomía local. Creo que el momento histórico presente reclama una rigorización en la labor hermenéutica para la determinación de incidencias sobre la autonomía local prohibidas constitucionalmente. La admisión de intereses locales no formalizados debe evolucionar hacia su consideración como criterio excepcional (57). Es obvio que intereses no formalizados de verificación palmaria, rigurosa y objetiva deben seguir siendo considerados como títulos habilitantes. Ello es un imperativo de nuestra propia Constitución *ex* artículos 45 y 46 CE. Ello no es óbice para una comprensión de la formalización considerada como un requisito esencial, y hablamos de una formalización en sentido propio o normativizada. Ello no sólo excluiría la entrada de controles de oportunidad en el exceso, sino que satisfaría igualmente otras exigencias constitucionales no menos importantes que la autonomía local, como la propia seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad y la igualdad, en este caso de los entes locales, ante la ley.

ESTEVE PARDO ha puesto una vez más el dedo en la llaga cuando sostiene que ese proceso de desapoderamiento competencial de los entes locales puede compensarse, tal como postula la legislación básica de Régimen local, recomponiendo su protagonismo a través de las relaciones interadministrativas, participando así en la adopción de decisiones desde instancias superiores (58). En la legislación ambiental autonómica andaluza, por el

---

(57) Creo que en este sentido debe interpretarse la STSJ de Castilla-La Mancha de 23 de octubre de 1996, Ponente DELGADO PIQUERAS, donde se anula la denegación autonómica de una modificación puntual de Normas Subsidiarias en un área transformada agrícola-motivada por el proyecto de creación de un campo de golf. La denegación se considera hecha en base a aspectos discrecionales no regulados en normas que regulen modelos territoriales superiores y no se considera acreditada la existencia de aves protegidas en grado tal como para que, en aras del mantenimiento de hábitat, la misma quede afectada y los posibles usos limitados a los agropecuarios (l. de dcho. 7.º y 8.º). *Vid. apud. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Ordenación urbanística y medio ambiente. En especial espacios naturales protegidos*, «RDU y Amb», núm. 164, septiembre-octubre 1998, págs. 141-145.

(58) *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, Civitas, 1996, pág. 267.

contrario, muchas veces existe un influjo excesivamente tuitivo. Así, la Ley de Protección Ambiental prevé la posibilidad de aprobar ordenanzas tipo por parte de la Comunidad Autónoma y, al propio tiempo, tipifica los Anexos como cerrados y sujetos al principio de legalidad, lo que excluye la posibilidad de que las Ordenanzas municipales tengan un papel más creativo que pueda atender necesidades reales de cada municipio. Se echa de así de menos una mayor responsabilización de las entidades locales en estas materias donde sería posible atribuir legislativamente competencias o bien, como mínimo, prever expresamente la posibilidad de delegarlas. En concreto, en el ámbito de la prevención ambiental parece especialmente necesaria esa habilitación legal para el ejercicio de la potestad de ordenanza en el ámbito de la prevención, encomendada en Andalucía a los municipios —la Calificación Ambiental—, permitiendo expresamente la tipificación de nuevas actividades sometidas a dicho procedimiento de prevención.

### III. PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN: REACCIÓN Y ACCIÓN TRANSFORMADORA

Del examen anterior caben inducir algunas pautas de futuro. Desde un punto de vista estructural, el Régimen local en Andalucía adolece de fragmentación, siendo muy probable que haya llegado el momento refundidor y codificador. Y este momento puede ser aprovechado para una verdadera reforma del Régimen local que introduzca de una vez algunas de las demandas ya históricas, como la superación del uniformismo.

En este proceso de construcción, el legislador tiene la palabra: la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Pero si esto es cierto, también lo es que la fragmentación del poder administrativo es un factor de legitimación y existe una preferencia por el poder local —una doble preferencia de la solución de organización más descentralizada y con mayor ausencia de coacción y la pertinencia en el ámbito organizativo del principio de proporcionalidad— [por todos, PAREJO ALFONSO (59)]. Y de estas directrices que derivan de la propia Constitución deben obtenerse parámetros no sólo orientativos, sino de control de constitucionalidad. Al igual que sucede en el Estado social, debe afirmarse la imposibilidad de retrocesos en la construcción del *Estado en tres términos* (60). Paradójicamente, el conflicto en defensa de la autonomía local, un instrumento pensado para no ser ejercido por las dificultades prácticas

(59) *Estado Autonómico y Régimen Local*, «RAAP», núm. 42, abril-mayo-junio 2001, págs. 15-16 y 39-41.

(60) No es ésta la visión actual de la jurisprudencia constitucional, que estima conforme a la CE el artículo 50 del Decreto Legislativo 1/1990, refundidor de la legislación urbanística catalana, que retira la potestad de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico derivado a los municipios de más de 50.000 habitantes (STC 159/2001, de 5 de julio, f.j. 12).

de su promoción (61), es el instrumento apto para esa lucha si el legislador olvida los postulados constitucionales expuestos (62).

Por eso, quizá sea necesario cambiar la visión de la autonomía local mejorando la acción y superando la perspectiva reaccional de su defensa. Así, el significado primario de autonomía es la capacidad de darse normas. ¿Por qué no atribuir competencia legislativa a los grandes municipios en los ámbitos propios de gestión de los intereses locales? En países iberoamericanos se reconoce el poder legislativo a las ciudades. En los albores de la construcción del Estado autonómico no estaba prevista la creación de 17 Parlamentos autonómicos y, sin embargo, la interpretación histórica de la Constitución nos llevó por ese sendero. El legislador estatal, o incluso una reforma del Estatuto de Autonomía, podría reconocer el poder legislativo a las grandes ciudades elevando la dignidad de la autonomía local del mero poder de ordenanza a poder legislativo. Ello tendría consecuencias sobre la potestad sancionadora y tributaria, eliminando los problemas de reserva de ley en dichas materias. Qué decir de la reserva constitucional de ley en materia de propiedad o libertad de empresa *ex* artículo 53.1 CE. Materialmente, Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla o Málaga superan la legitimación en términos cuantitativos de pequeñas CC.AA. En materia sancionadora, la Disposición adicional única de la Ley 11/1999, de 21 de abril, ha fijado, dejando a salvo previsiones legales distintas en cuanto a sus cuantías, límites para las multas que se pueden establecer en ordenanza (63). Esto como cobertura es un avance, pero no soluciona el problema. Sentencias como las del TSJ de Baleares de 7 julio 2000, RJCA 2000\1474 y RJCA 2000\2292, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, Ponente SOCIAS FUSTER, no son ciertamente la regla. La línea pro autonomía local seguida por el Dictamen del Consejo de Estado 1749/1994, de 23 de febrero, y algunos TSJ ha sido quebrada por la jurisprudencia del TS —como, por ejemplo, la STS de 6 de noviembre de 1995,

---

(61) PORRAS RAMÍREZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, «REDA», núm. 107, julio-septiembre 2000, págs. 373-387

(62) Curiosamente, los dos mejores estudios sobre la cuestión: ROURA GÓMEZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, «RVAP», núm. 55, septiembre-diciembre 1999, págs. 227-251, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y BRAGE CAMAZANO, *Los conflictos en defensa de la autonomía local: una nueva competencia del Tribunal Constitucional*, «RARAP», núm. 17, diciembre 2000, págs. 459-502, coinciden en que la construcción de la autonomía local es una tarea fundamentalmente en manos del legislador. Así, en el primero de los estudios citados se sostiene que la judicialización de la autonomía local expresa un cierto abandono de los deberes del legislador (como la reforma de la LRBRL y la legislación sectorial) como auténtico encargado de un verdadero potenciamiento de la autonomía local. En el segundo se concibe la definición y configuración de la autonomía local como una labor primariamente reservada al legislador, siendo en cierto modo patológica la intervención del TC.

(63) De 300.000 pesetas para municipios de más de 250.000 habitantes; 150.000 en los de 50.001 a 250.000 habitantes; 75.000 en los de 20.001 a 50.000; 50.000 en los de 5.001 a 20.000, y de 25.000 en los demás municipios. Esta habilitación incurre en defecto de técnica legislativa nada despreciable al no prever la adecuación de las cuantías conforme al IPC. Dentro de diez años pueden resultar devaluadas, recortando su sentido de prevención general. Por otro lado, el arsenal sancionador es reduccionista a las multas, lo cual constituye una severa limitación técnico-jurídica en cuanto a la posible prevención general de sanciones.

Ar. 8164, Ponente GONZÁLEZ MALLO, que tumba *ex* artículo 25 CE una Ordenanza del Ayuntamiento de Sevilla—.

Este *plus* de poder, no obstante, puede entenderse atribuible por un Estatuto de Autonomía con rango de Ley Orgánica. Esta opción de reinterpretación histórica, que halla su respaldo en el artículo 137 CE, *prima facie* no vulnera el artículo 149.1.18 CE. Si un Parlamento (Asturias) puede tener poder reglamentario y ello no vulnera el artículo 149.1.18 CE, siendo una opción estructural divergente en la atribución de poderes clásicos —en este caso ejecutivos—, ¿por qué no sería posible atribuir mediante un Estatuto de Autonomía poder legislativo a los grandes municipios como entes en los que se organiza territorialmente el Estado como expresión de la no uniformidad implícita en nuestro Estado? (64) Obviamente, lejos de estas disquisiciones de ciencia jurídica-ficción, la solución más realista y segura sería la reforma del artículo 137 CE añadiendo un apartado que dijera: «Se reconoce potestad legislativa en materia de sus competencias a los municipios de más de 400.000 habitantes. Las leyes municipales no podrán vulnerar la legislación estatal y autonómica» (65), acompañada de la pertinente reforma de la LOTC que incluyera este nuevo objeto dentro de la jurisdicción del TC. Esta solución no resuelve el problema de la autonomía local pues, por propia definición, es una opción limitada —el reconocimiento lo es para un pequeño grupo del conjunto de municipios existentes—. El surgimiento de nuevos sujetos con potestad legislativa, además, debe ser contemplado con prudencia dadas las implícitas consecuencias. El principio de unidad —la unicidad del mercado nacional (66)— e igualdad podría resistirse en opciones extremas de reconocimiento de potestad legislativa a

---

(64) Desde un punto de vista práctico, este otorgamiento de potestad legislativa a los municipios podría hacerse fácilmente mediante una previsión estatutaria y regulando por el Parlamento autonómico la aprobación/validación de las leyes municipales al efecto dicho singular procedimiento legislativo en el Reglamento del Parlamento autonómico. De esta forma, dichas leyes serían formalmente normas autonómicas, en cuanto que aprobadas por el Parlamento autonómico, pero materialmente hechas y debatidas por los municipios a los que se otorgase potestad legislativa, inspirándose en el modelo de las leyes orgánicas que aprueban los Estatutos de Autonomía. No sería necesaria una ampliación de competencias del TC en la LOTC puesto que dichas leyes serían *normas autonómicas formalmente pero leyes municipales materialmente*.

(65) Se trataría de concebir estas leyes municipales como normas adicionales de protección en defecto de regulación estatal o autonómica o en desarrollo de las mismas, con una relación parecida a la existente entre las bases estatales y las leyes autonómicas. De esta forma, las leyes municipales, expresión de la autonomía local, podrían hacer posibles modelos distintos (acentuando la dimensión social o ambiental de un municipio). Podría incluso tallarse el régimen jurídico de las leyes municipales mediante una Ley Orgánica a través de la inclusión de un nuevo apartado que dijera: «Una ley orgánica regulará su procedimiento de aprobación y las materias sobre las que podrán versar las leyes municipales». En ese procedimiento podría introducirse la necesidad de la aprobación ulterior en referéndum.

(66) Este concepto ha alcanzado una alta elaboración en la jurisprudencia constitucional —SSTC 88/1986, de 1 de julio, f.j. 6.º; 64/1990, de 5 de abril; 150/1990, de 4 de octubre; 133/1997, de 16 de julio—. Véanse RODRÍGUEZ-ARANA, *Competencias económicas, Estado y Comunidades Autónomas*, «RAAP», núm. 22, mayo-junio 1995, págs. 11-34; E. GARCÍA LLOVET, *Constitución económica y Constitución territorial económica*, *Autonómies* («Revista Catalana de Derecho Público»), núm. 22, julio 1997, págs. 121-153.

los municipios. Por eso deben articularse mecanismos de acción para los municipios *no legisladores*. En la doctrina hoy existen propuestas para la reinterpretación de la autonomía local con gran potencial reforzante. PAREJO ALFONSO recientemente ha sugerido extender la batalla por la garantía de la autonomía local al halo —donde la indisponibilidad para el legislador es relativa pero no por ello deja de estar excluido de la libre disposición— de la institución, pues allí es donde se juega su destino (67).

Leyes autonómicas como la Ley andaluza 5/1985, de 8 julio, sobre Defensa de Consumidores y Usuarios, que no asignan competencias sancionadoras a las Corporaciones locales, deben reputarse inconstitucionales por infracción del principio constitucional de la autonomía local y su garantía institucional. Al menos, una franja de actuación que comprenda potestades públicas prototípicas superiores de las Administraciones territoriales debe estar asegurada como exigencia constitucional de nuestra forma de Estado. Una marginación *a radice* de potestad sancionadora o reglamentaria en un ámbito o círculo de interés local concurrente con intereses autonómicos o estatales —léase medio ambiente, urbanismo, consumo— viola la garantía institucional. En este sentido, pronunciamientos como el contenido en la legislación sectorial andaluza avalados por la STS de 3 de noviembre de 1994, Ar. 1994\8986, deben reputarse proscritos en el *Estado en tres términos*.

En el tercer núcleo de autonomía local —atribución de potestades y control admisibles sobre ellas—, un Código de Régimen local andaluz, por ejemplo, podría transformar los controles de aprobación del planeamiento urbanístico a mera comunicación respecto de las grandes ciudades —por ejemplo, las de más de 50.000 habitantes— y reconocerles potestad evaluadora en EIA respecto de su planeamiento y normas urbanísticas (68). Esto no supone desplazar los intereses supralocales como límite de la autonomía local, sino un nuevo modo de relación entre CC.AA. y los entes locales. Un Plan urbanístico que no se adecuara al sistema de ordenación territorial diseñado en el ordenamiento autonómico (incluida la planificación ambiental) podría ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La carga de impugnación se trasladaría a la Administración autonómica y desaparecería una posición tuitiva o de tutela sobre Administraciones locales que, hoy por hoy, carece de sentido. Evidentemente, ello exige una jurisdicción contencioso-administrativa eficaz y dotada de medios, capaz de reaccionar en tiempo razonable otorgando medidas cautelares y resolviendo sobre el fondo.

Tiene razón RODRÍGUEZ-ARANA cuando afirma que los tres retos principales que las Administraciones locales deberán abordar son la proximidad a los ciudadanos, consecución de la igualdad y la solidaridad e innovación

(67) *Estado Autonómico y Régimen Local*, cit., págs. 48-49.

(68) Esto constituye una opción y no una obligación para el legislador autonómico. De acuerdo con la antes referida STC 159/2001, de 5 de julio, f.j. 12, la autonomía local se satisface con posibilidad de participación, no exigiendo que la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento sea municipal. Éste es el estado actual, *insatisfactorio a nuestro juicio*, de la autonomía local en la jurisprudencia constitucional.

dentro de la cooperación y colaboración con otras entidades públicas y privadas. El pacto local, continúa RODRÍGUEZ-ARANA, «no puede realizarse sólo por la vía de la reivindicación, sino desde las ideas, la responsabilidad y cooperación y teniendo presente que el pacto local no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr de un modo definitivo situar en su lugar adecuado el nivel local» (69). Dicho de otro modo, autonomía local, además de lo anterior, también es autogobierno al servicio objetivo de los intereses generales presidido por los principios de eficacia (art. 103 CE) y al servicio de la transformación social (art. 9 CE). Para eso no son necesarias grandes reformas, sino trabajo, trabajo y trabajo al servicio de los ciudadanos a los que las Administraciones locales sirven.

No sé si son realistas algunas de las pautas de acción propuestas, pero el Derecho debe avanzar rompiendo de vez en cuando el marco de lo conocido. En la transición supimos quebrar el dogma centralista. Una segunda transición podría romper los restos «autonómicos» del dogma y colocar a las Administraciones locales en la primera línea de la construcción del Estado social y el servicio a los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS MARTÍNEZ, M.<sup>ª</sup> Antonia, y FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier, *El Pacto Local y la reorganización competencial de la estructura interna de las Corporaciones Locales*, «REALA», núm. 282, enero-abril 2000, págs. 159-193.
- CALVO ROJAS, Eduardo, *Aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal: autonomía municipal y competencias de la Administración autonómica*, «Praxis Urbanística. Boletín de Urbanismo», 1 de noviembre de 1992, B-7/293-B7/300.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco, *El régimen legal de protección de los bienes locales en Andalucía*, «RAAP», núm. 38, abril-mayo-junio 2000, págs. 113-132.
- DÍAZ REVORIO, F. Javier, y BELDA PÉREZ PEDRERO, Enrique, *La Provincia y la Diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia*, «REALA», núm. 284, septiembre-diciembre 2000, págs. 649-679.
- ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María, *Las competencias municipales en la legislación de régimen local*, «RVAP», núm. 58, septiembre-diciembre 2000, págs. 97-135.
- FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique, *La incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 155/1998, de 15 de julio, en la protección de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales*, «RAAP», núm. 35, julio-agosto-septiembre 1999, págs. 83-106.
- GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- GARCÍA ROCA, Javier, *El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad*, «REALA», núm. 282, enero-abril 2000, págs. 23-70.
- El Pacto Local. Medidas para desarrollo del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas/Federación Española de Municipios y Provincias/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999.
- JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, *La Provincia: virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz*, «RAAP», núm. 43, julio-agosto-septiembre 2001, págs. 45-55.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *El constante conflicto de las decisiones locales y autonómicas en el planeamiento urbanístico. La ponderación de intereses. Comentario a la*

---

(69) *Espacio Local, Pacto Local*, cit., especialmente págs. 538-539.

- STS de 1 de febrero de 2000 (Ar. 583/2000)*, «RDU y Amb», núm. 186, junio 2000, págs. 87-96.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis, *Las novedades sobre los bienes, actividades, obras y servicios en la Ley de Régimen Local de Aragón*, «RARAP», núm. 16, junio 2000, págs. 471-504.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, *Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, «REDA», núm. 65, enero-marzo 1990, págs. 65-99.
- *La Provincia en el Derecho propio de Andalucía*, «RAAP», núm. 33, enero-febrero-marzo 1999, págs. 11-24.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Estado Autonómico y Régimen Local*, «RAAP», núm. 42, abril-mayo-junio 2001, págs. 11-57.
- PORRAS RAMÍREZ, José María, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, «REDA», núm. 107, julio-septiembre 2000, págs. 373-387.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, Martín María, *Tribunal Constitucional y Entes Locales: La jurisprudencia constitucional sobre el régimen local*, núm. 122 de esta REVISTA, mayo-agosto 1990, págs. 259-321.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Espacio Local, Pacto Local*, «RARAP», núm. 16, junio 2000, págs. 527-539.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, *Ordenación urbanística y medio ambiente. En especial espacios naturales protegidos*, «RDU y Amb», núm. 164, septiembre-octubre 1998, págs. 125-155.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón, *La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón*, «RARAP», núm. 11, junio 1999, págs. 385-400.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.
- VEGA JURADO, Diego, *Competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Régimen Local*, «RAAP», núm. 42, abril-mayo-junio 2001, págs. 145-165.
- VV.AA., *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid, 1996.
- VV.AA., *La autonomía local (análisis jurisprudencial)*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- VV.AA., *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, Junta de Andalucía, Consejería de Relaciones Institucionales, Sevilla, 2001.