

Goyanes Sánchez, Enrique: *La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes urbanísticos, Normas*», Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Publicaciones Abella, Madrid, 2000, 730 págs.

El núcleo originario de este libro constituyó la Tesis Doctoral elaborada por su autor, que, juzgada por un Tribunal integrado por cinco catedráticos de Derecho Administrativo, recibió la máxima calificación académica por unanimidad de los mismos.

Posteriormente, una versión actualizada fue presentada anónimamente —de acuerdo con sus reglas— a los Premios Nacionales «Fernando Albi» 1998 y el Jurado —formado por especialistas en Derecho Local y presidido por el profesor doctor don Ramón Martín Mateo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante— decidió otorgarle el primer Premio, igualmente por unanimidad, por lo que estimaron tenía de contribución al estudio de la Administración Local española.

La obra que ahora se publica es una tercera versión, que supone una reelaboración de la segunda y, sobre todo, su actualización a la luz de los abundantes acontecimientos que para el objeto de su estudio han resultado relevantes en el tiempo transcurrido tras la elaboración de aquélla —desde el *Pacto Local* hasta los últimos pronunciamientos jurisprudenciales, pasando por la eclosión del nuevo Derecho urbanístico.

El autor afirma —en la Presentación— que, para la elección de este tema, confluyeron dos factores fundamentales. En primer lugar, su experiencia profesional vinculada a la Administración Local, primero desde dentro de ella y luego como Abogado y Asesor externo de diversas Corporaciones Locales, factor que le ha permitido elaborar y luego actualizar sucesivamente este trabajo sobre la base de una realidad contrastada. En segundo lugar, el haber estado encargado del Seminario de Régimen Local organizado por el Área de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma en la época previa a la gestación de su proyecto de Tesis, con todas las posibilidades de reflexión, de investigación, de acopio de materiales, que esa responsabilidad llevaba consigo.

Ambos factores —especialmente el primero— explican la metodología seguida en la elaboración de la obra, metodología que ha pasado por una cier-

* Abogado. Profesor Colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública.

ta tarea de tamizado de los materiales acopiados (innumerables Ordenanzas, Reglamentos y Planes urbanísticos y Sentencias recaídas en litigios sobre sus facetas más problemáticas) para, a partir de los mismos —por vía inductiva, empírica, analítica—, alcanzar las conclusiones ofrecidas en esta monografía.

En otro plano, el autor ha manejado las fuentes bibliográficas fundamentales para enmarcar el tema monográfico de estudio; pero, deliberadamente, no ha querido agotar el repertorio, al oponerse frontalmente a que su trabajo acabara siendo un «*libro de libros*». Su propósito, en efecto, era que fuera ante todo y se mostrara como «resultado de lo que podríamos llamar una previa investigación de campo».

El resultado no podía ser sino un enfoque eminentemente práctico del tema tratado, donde, sin perjuicio de encuadrar en lo fundamental el contexto teórico-jurídico, se pone el énfasis en lo que son los aspectos más problemáticos jurídicamente de cada una de las perspectivas examinadas —por ejemplo, los procedimientos de elaboración y aprobación de los diversos tipos de Reglamentos locales (con especial detenimiento en los Planes urbanísticos), la cuestión de su eventual retroactividad, las vías de su impugnación administrativa y jurisdiccional, etc.—, énfasis que se apoya en un exhaustivo repaso de las soluciones ofrecidas en cada caso por la jurisprudencia.

El enfoque práctico general de la obra se confirma con la selección de alrededor de quinientas Sentencias del Tribunal Supremo (cerrada el 25 de junio de 1999) que, con una síntesis individualizada del problema abordado en cada una, complementa el trabajo.

Las líneas maestras de la exposición se centran en el estudio de la potestad normativa de los Municipios especialmente desde la perspectiva de su enjuiciamiento por los Tribunales.

Para ello, se inicia la investigación examinando el marco constitucional de la autonomía de los Municipios y el posterior desarrollo legislativo a través del cual se quiso dar un contenido a esa autonomía.

Se repasan después los distintos sectores materiales con relación a los cuales los Municipios tienen reconocido un *derecho a intervenir* según la formulación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: Organización interior, Circulación, Hacienda Local, Urbanismo, Medio Ambiente, Protección de los Consumidores, etc.

Metodológicamente, esto era obligado puesto que la potestad normativa, como las demás potestades administrativas, es otorgada para el cumplimiento de unos fines específicos, con relación a un ámbito de actuación que solemos considerar expresivo de la competencia propia —*potestad funcional*, en expresión de De la Cuétara.

Por eso, se repasan tales sectores materiales y se tiene en cuenta en cada caso la situación precedente y la producida a partir de la nueva Legislación sectorial dictada con relación a cada uno de tales sectores materiales por el competente para ello. Y se valora el margen de libertad de configuración normativa que en cada uno de aquéllos se reserva a los Municipios, para poder ser después desarrollado a través de Ordenanzas, Reglamentos o Normas.

Se analizan, en fin, los aspectos del régimen jurídico de los distintos productos normativos de los Municipios subrayándose que la mayor parte de los

misimos son comunes a todos ellos. Por cierto que, aquí, se hace un especial esfuerzo para zanjar definitivamente las dudas que todavía albergan algunos sectores doctrinales en torno al carácter jurídico de los Bandos de los Alcaldes, carácter que en ningún caso puede considerarse hoy innovativo del Ordenamiento jurídico.

A lo largo del recorrido expositivo marcado por las anteriores líneas, se alcanzan una serie de conclusiones de las que merecen ser destacadas las siguientes.

El balance actual de la potestad normativa de los Municipios españoles, veintiún años después de la Constitución, se resume en que el margen real de libre configuración, es decir, el aspecto sustantivo de la misma, se ha estrechado en casi todos los sectores materiales.

Quizás, el único sector en que ese efecto no se ha producido hasta ahora sensiblemente es el urbanístico —gracias al mantenimiento de una específica línea jurisprudencial alimentada desde el Tribunal Supremo—, pero está, por cierto, acechado, en cuanto a la perspectiva que nos ocupa —y una vez abordado en las Cortes el inicial intento desmunicipizador de lo que hoy se conoce como cuarta Ley estatal del Suelo—, por la permanente *amenaza fantasma* de las numerosas Leyes autonómicas relativas a actuaciones que inciden en el uso de los terrenos, dictadas al amparo de títulos estatutarios diversos —desde el «Comercio» al «Turismo»—, y que, subrepticamente, no dejan de succionar competencias municipales de siempre.

A las anteriores conclusiones, se les une paralelamente el efecto derivado de la aplicación del principio de Legalidad de las sanciones administrativas derivado del artículo 25 CE. Dado que las Normas locales, obviamente, no son Leyes, las Corporaciones Locales no pueden sancionar las infracciones a las mismas si no están previamente definidas en Normas superiores con rango de Ley. El resultado, por lo tanto, es que tienen debilitados los mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones propias, con el consiguiente reflejo en el debilitamiento de su imagen ante la sociedad, a pesar de la tradición histórica.

Se consigue así entender en gran medida el sentimiento de insatisfacción que invade a los principales alcaldes de ciudades españolas en los últimos años y su permanente reivindicación de *una nueva redistribución de competencias*, fundamentalmente a costa de las asumidas hoy por las Comunidades Autónomas, objetivo a cuyo servicio se ha articulado el reciente Pacto Local.

Sin embargo, la última de las conclusiones fundamentales mantenidas por el autor es que la articulación de esa redistribución de competencias es jurídicamente compleja y políticamente difícil. Por ello, él mismo propone, como mecanismo más efectivo pero también más drástico, el de la reforma constitucional —aguardando para su puesta en marcha a un momento de renovación de las Cortes, para simplificar el propio procedimiento establecido en el artículo 169 CE—, pues en la defectuosa articulación por la Carta Magna de la autonomía municipal está la génesis de los problemas que ahora la aquejan.

El fortalecimiento de las Corporaciones Locales y su aproximación al nivel cualitativo de las Comunidades Autónomas requerirían una reserva de competencias a su favor y una flexibilización del principio de Legalidad para

amparar la sanción por infracciones a Ordenanzas Locales aprobadas con todas las garantías, y a la vez garantizar que el Régimen Local español tenga un contenido competencial sustancialmente homogéneo en el conjunto del Estado, puesto que la dinámica actual de los legisladores autonómicos conduce a una fragmentación desigualitaria

Todas las demás fórmulas que se barajan —razona el autor— no aseguran el cumplimiento de tales objetivos y son casi más complejas que la propia reforma constitucional que se propone.