

COMPETÈNCIES I CAPACITAT D'ACTUACIÓ DEL MUNICIPI

per

CARLES PAREJA I LOZANO
*Professor Titular de Dret Administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra.
Advocat*

SUMARI

- I. *Introducció*
- II. *La regulació bàsica del règim competencial local*
 1. La remissió a la legislació sectorial
 2. L'adequació de les Lleis sectorials als principis bàsics que conformen l'autonomia local
- III. *Abast de la garantia institucional en la determinació de les competències locals*
 1. La concurrència d'interessos en la definició de les competències locals
 2. La garantia del «Dret a intervenir» i la incidència de les relacions interadministratives a l'àmbit de les competències locals
 3. Límits de la vinculació del legislador sectorial als principis materials establerts en la LRBRL
- IV. *Competències atribuïdes per delegació.*
- V. *Sobre la capacitat d'actuació dels municipis*
 1. La competència genèrica i residual dels municipis
 2. Abast de l'actuació municipal en relació a matèries no incloses en el seu àmbit competencial o mancades d'una atribució de competències específiques

I. INTRODUCCIÓ

El reconeixement i garantia de l'autonomia local establert en la Constitució Espanyola de 1978 constitueix l'element cabdal de referència per aproximar-se a la posició institucional de les Corporacions Locals. Si bé aquesta garantia abasta tant a les entitats territorials de caràcter local i en especial, als municipis, com també a les Comunitats Autònomes, ja que la menció és conjunta en l'article 137 CE, sembla ociosos senyalar que, com es dedueix de les pròpies previsions constitucionals hi ha una diferència substancial entre la naturalesa de l'autonomia pròpia de ambdues modalitats d'institucions.

Així, mentre les Comunitats Autònomes estan constitucionalment dotades de la capacitat de configuració social inherent a la potestat de dictar normes amb rang de llei, qualsevol manifestació de l'autonomia local es trobarà sempre limitada per l'abast propi de l'exercici de potestats administratives, la qual cosa té com a principal conseqüència, en la vessant competencial que aquí ens interessa, el de diferir al legislador ordinari la determinació del contingut concret d'aspectes tan substantius en la configuració de l'autonomia local com ho pot ser el del seu règim de competències.

Aquesta dada, ressaltada pel primer pronunciament del Tribunal Constitucional en la seva Sentència 4/1981 de 2 de febrer, no significa evidentment que la Constitució contempli una remissió en blanc al legislador ordinari.

Les seves limitacions, destinades a salvaguardar el principi constitucionalment garantitzat, s'articulen d'acord amb el principi de la Garantia Institucional de l'Autonomia Local¹, recollit en el segon pronunciament del TC sobre el tema que ens ocupa, en la Sentència 32/1981 de 28 de juliol, d'acord amb la qual la Garantia Institucional es caracteritza per la definició d'un límit insalvable per a la legislació ordinària reguladora del règim local. Vé constituït aquest límit per l'existència d'un reducte indisponible o nucli essencial que la institució garanteix, vinculat directament a l'autonomia per a la gestió dels seus propis interessos prevista expressament en l'art. 137 CE i que es refereix bàsicament a dos aspectes: la seva organització i funcionament, i la seva posició institucional davant les altres instàncies administratives de caràcter territorial. Determinar quina és la incidència d'aquest principi en el règim competencial de les Corporacions Locals, i de forma especial en el municipi, constitueix l'objecte fonamental del present estudi, a partir de la constatació inicial de que, tal i com veurem a continuació, la determinació d'aquest règim competencial s'articula essencialment a partir de la remissió a les determinacions que s'estableixin per part de la legislació sectorial reguladora dels diferents àmbits materials en que es produeix l'acció pública local.

II. LA REGULACIÓ BÀSICA DEL RÈGIM COMPETENCIAL LOCAL

1. *La remissió a la legislació sectorial*

La garantia constitucional de l'autonomia local comporta ineludiblement l'atribució a aquestes corporacions d'una quota de responsabilitat en l'adminis-

¹ La plasmació del principi de garantia institucional en l'ordenament espanyol prové de les aportacions doctrinals extretes del Dret Alemany i formulades entre nosaltres per autors com PAREJO ALFONSO a «Garantía Institucional y autonomías locales». Ed. IEAL, Madrid 1981, i EMBID IRUJO, a «Autonomía Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», a REDA n.º 30, 1981.

tració dels assumptes públics, és a dir, de competències vinculades a les potestats administratives pròpies de qualsevol administració territorial, i que també ostenten les Corporacions Locals, tal i com es desprèn de l'art. 4 de la Llei 7/1985 Reguladora de les Bases del Règim Local (en endavant LRBRL).

La concreció del contingut de les competències locals presenta sens dubte, i així ho ha senyalat la doctrina², especial complexitat en els estats d'estructura plural com el nostre, en el que si bé es pot produir una regulació diversificada del règim local, aquesta està limitada per l'apuntada garantia constitucional així com per la naturalesa bàsica del règim jurídic de les administracions públiques, que correspon determinar al legislador estatal i que en l'àmbit local s'ha traduït en la promulgació de l'esmentada LRBRL i el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 781/1986 de 18 d'abril (en endavant TRRL), que conté també determinats preceptes bàsics.

Les dificultats per definir en forma «tancada» el règim competencial local provenen també, com veurem més endavant, de les nombroses situacions de concurrència entre els àmbits materials que es configuren com a propis dels municipis d'acord amb l'art. 25.2 LRBRL i aquelles matèries en que ostenten competències les Comunitats Autònomes, d'acord amb el Títol VIIIè de la Constitució i els seus Estatuts d'Autonomia.

Degut a aquestes circumstàncies, la determinació de l'àmbit competencial propi dels municipis ha quedat diferida per la LRBRL, que es remet a les previsions que s'estableixin pel legislador sectorial corresponents als distints àmbits materials que conformen el cercle d'interessos propis dels municipis. És doncs a través de les distintes Lleis sectorials que s'ha d'establir l'abast de les competències municipals sobre les matèries que es configuren com a incloses en el cercle competencial local d'acord amb preceptes com els arts. 25, 6 i 86 LRBRL o l'article 68 de la Llei 8/1987 de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (en endavant LMC).

Convé destacar al respecte que la remisió efectuada per la Llei bàsica era molt probablement l'única opció del legislador estatal a la vista del sistema de fonts normatives derivades del vigent ordenament constitucional, i que donen lloc, d'acord amb les circumstàncies suara apuntades, a que les competències en matèria de règim local i en especial pel que fa a la definició del seu règim competencial s'hagin definit com de caràcter bifront³ en tant es tracta d'una com-

² Vegeu al respecte a SÁNCHEZ MORÓN a «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local» en l'obra col·lectiva dirigida per MUÑOZ MACHADO «Tratado de Derecho Local». Ed. Civitas, Madrid 1988, pàgs. 309 i ss.

³ Així s'ha posat de manifest per part del Tribunal Constitucional en diverses Sentències com les de 28-7-1981, 23-12-1982 i sobretot la de 21-12-1989 que es pronuncia sobre la LRBRL. Per a una caracterització d'aquest caràcter bifront, vegeu a PAREJO ALFONSO a «Derecho básico de la administración local». Ed. Ariel, Barcelona, 1988, pàgs. 118 a 120.

petència concurrent entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, exercible per cadascun en funció de a qui correspongui la competència en cada matèria. En conseqüència, hagués resultat segurament inconstitucional l'opció de determinar mitjançant la Llei bàsica l'àmbit competencial propi dels municipis en cadascuna de les matèries que s'inclouen dins del seu cercle d'interessos, ja que amb això s'hauria produït una laminació o desapoderament de les Comunitats Autònomes en quant titulars de les potestats legislatives sobre gran nombre de les referides matèries⁴.

Així ho ha establert la STC 214/1989 de 21 de desembre, tot indicant que el sistema arbitrat pel paràgraf 1.º de l'article 2 de la LRBRL resulta plenament adequat a la Constitució, sense que es pugui estimar cap extralimitació en la fixació de les bases relatives a les competències locals. Es manté i conjuga, en efecte, un adequat equilibri en l'exercici de la funció constitucional encomanada al legislador estatal de garantir els mínims competencials que doten de contingut i efectivitat a la garantia de l'autonomia local, ja que no s'arriba a la fixació detallada de tals competències, doncs el propi Estat no disposa de totes elles. D'aquí que aquesta ulterior operació quedi diferida al legislador competent per raó de la matèria. Legislador, no obstant, que en el cas de les Comunitats Autònomes no pot, amb ocasió d'aquesta concreció competencial, desconèixer els criteris generals que els articles 2.1, 25.2, 26 i 36 de la mateixa LRBRL han establert.

La remissió a la legislació sectorial per a la fixació de les competències locals, que permet sens dubte una major flexibilització en la consideració de les circumstàncies específiques de cada matèria, apareix revestida d'una reserva de llei, d'acord amb l'art. 25.3 LRBRL, la qual és en principi una opció coherent. Cal tenir present en aquest sentit que, en el successiu procés de formulació de la legislació sectorial s'anirà definint l'àmbit específic en que pot produir-se l'exercici de les potestats administratives per part dels municipis en cadascuna de les matèries, amb la qual cosa es garanteix al màxim l'adequació de l'exercici d'aquestes potestats al principi de legalitat, sense que per una altra part sembli gaire raonable que la delimitació concreta del contingut del principi constitucional d'autonomia es pogués atribuir a d'altres normes que a aquelles amb rang de llei, sense perjudici, evidentment, de les possibles remissions normatives que es puguin establir en aquestes lleis. Cal tenir present, però, que aquestes remissions en cap cas no podran tenir caràcter substancial pel que fa a la determinació de les competències municipals, atès el caràcter estricte de la reserva formal que preveu l'art. 25.3 LRBRL.

⁴ En aquest sentit, PAREJO ALFONSO a «La Autonomia Local», a REALA n.º 229, pàgs. 61-62, indica que el sistema competencial de la LRBRL arriba «al límit de cierre que el orden constitucional le permitia».

2. *L'adequació de les Lleis sectorials als principis bàsics que conformen l'autonomia local*

La reserva formal de llei presenta no obstant inconvenients importants especialment en ordre al règim de garanties de que la legislació sectorial que es dicti en cadascun dels àmbits competencials propis del municipi sigui respectuosa amb els principis configurats en la legislació bàsica com a trets essencials que conformen el principi d'autonomia local.

S'ha d'observar en primer lloc la manca de reconeixement en el nostre ordenament de legitimació activa a favor de cap instància local per a la possible impugnació directa de normes amb rang de llei davant del Tribunal Constitucional, a diferència del que succeeix en el Dret Alemany. Si bé aquest fenomen pot trobar explicació en el col·lapse que pateix entre nosaltres la justícia constitucional, no és menys cert que es tradueix en una important limitació en ordre a garantir l'indicat respecte en la legislació sectorial dels principis bàsics configuradors de l'autonomia local. És obvi així mateix que la manca de legitimació activa no es veu compensada per la simple facultat de sol·licitud atribuïda a «la Comisión Nacional de Administración Local» per l'article 119 LRBRL a fi que els òrgans legitimats promoguin la impugnació davant el Tribunal Constitucional de les lleis que s'estimin lesives per a l'autonomia local garantida constitucionalment.

Si a això hi afegim que en el cas de les Lleis Autonòmiques les minories parlamentàries no disposen tampoc de legitimació activa, es pot afirmar que en aquests casos la salvaguarda de la garantia constitucional de l'autonomia local queda en mans del Govern de l'Estat i altres òrgans centrals legitimats constitucionalment⁵.

Més complexa és encara la situació vers la possible legislació sectorial que es pugui dictar en matèries de competència estatal però que incideixen en el cercle d'interès local. En efecte, la legislació bàsica, tal i com indica la STC 213/1988 d'11 de novembre, té com a objectiu «asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos».

⁵ Les insuficiències de les vies d'accés al Tribunal Constitucional per impugnar les mesures legislatives que vulnerin el principi d'autonomia local són destacades per MIR I BAGÓ a «El Sistema Español de Competencias Locales». Ed. Marcial Pons, Madrid 1991, pàgs. 284 a 288, i donen lloc, segons aquest autor, a una «prácticamente absoluta capacidad de disposición del legislador sobre los entes locales».

Doncs bé, així com sembla clar que la naturalesa bàsica de la LRBRL pot jugar certament aquest paper de garantia en ordre als continguts de la legislació sectorial autonòmica, que haurà de sotmetre els repetits principis bàsics, sense perjudici de les dificultats ja apuntades en ordre els mitjans de control de la producció legislativa autonòmica, cal preguntar-se en canvi quin és l'abast o incidència dels principis establerts en la legislació bàsica vers l'exercici de la potestat legislativa estatal, ja que hem de recordar que no existeix relació jeràrquica entre ambdós tipus de normes.

S'ha de tenir en compte en aquest sentit que l'apuntat pronunciament del TC vincula la determinació en la LRBRL d'uns nivells mínims d'autonomia local com element necessari per a l'efectivitat de la garantia constitucional d'aquesta autonomia, garantia que com indica el Tribunal, «opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos».

Si bé amb algunes reserves, podria derivar-se d'aquesta consideració una atribució a la Llei bàsica d'una certa «*funció constitucional*» en la línia hermenèutica propugnada per alguns autors⁶, i que seguint aquest criteri donaria lloc a que el model d'autonomia local dissenyat en la LRBRL constituís així mateix un nucli legal indisponible per part del legislador estatal en tot allò que en la legislació sectorial faci referència a la posició institucional de les Corporacions Locals. De fet, si la definició del referit model s'estableix en congruència amb la mencionada garantia institucional, la limitació que el TC estableix per a les diverses legislacions sectorials autonòmiques, a les que impedeix imposar controls, que, a la pràctica, arribessin a desfigurar l'esmentat model i fins i tot a buidar-lo de contingut, pot ser extensible, amb caràcter general, al legislador estatal. No essent així, la citada desfiguració podrà generar-se per la legislació sectorial de l'Estat, el que no sembla excessivament adequat per a la coherència del model utilitzat per definir la posició institucional de les Corporacions Locals en el nostre ordenament.

Aquesta línia interpretativa, sens dubte suggestiva en ordre a la claredat del nostre ordenament, està mancada però del necessari recolzament constitucional, al no existir cap relació jeràrquica entre les lleis bàsiques i altres normes dictades pel legislador ordinari de l'Estat. Cal recordar a més que el propi TC, en la sentència a que venim referint-nos, explica clarament, a propòsit de la jurisdiccionalització del control sobre les resolucions locals, que aquesta és una legítima opció política, però no l'única ja que el major o menor abast dels procediments de control no afecta necessàriament al nucli essencial de la garantia institucional de l'autonomia local, d'acord amb la STC 4/1981 i d'altres posteriors.

⁶ Vid. al respecte a GÓMEZ-FERRER MORANT a «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional» a RAP n.º 113, 1987, pàgs 7 i ss. També a PAREJO ALFONSO a «Derecho Básico.» *op. cit.* pàgs. 185-187.

No sembla doncs que, almenys en aquests aspectes que no formen part del 'esmentat «nucli essencial», pugui haver-hi impediment per a que el legislador estatal tant si es tracta d'una modificació de la legislació bàsica, o bé a través d'una Llei sectorial en funció de les circumstàncies concurrents en la mateixa, pugui alterar determinats aspectes de la repetida legislació bàsica, sempre i quan no s'alteri aquest «nucli essencial» constituït per la garantia institucional de l'autonomia local. La dificultat sorgeix a l'hora de intentar establir l'abast i eficàcia d'aquesta garantia en ordre a la delimitació de l'àmbit competencial propi del municipi, qüestió aquesta que passem a estudiar a continuació.

III. ABAST DE LA GARANTIA INSTITUCIONAL EN LA DETERMINACIÓ DE LES COMPETÈNCIES LOCALS

1. *La concurrència d'interessos en la definició de les competències locals*

A diferència del que podien suggerir els primers pronunciaments del Tribunal Constitucional (així, la STC de 2-2-1981 es referia a l'existència de matèries corresponents «al ámbito competencial exclusivo de las entidades locales»), no és procedent parlar en el nostre ordenament de l'existència d'una garantia a ostentar competències «exclusives» de les Corporacions Locals, encara que s'apliqui aquest qualificatiu en el sentit d'entendre l'exercici d'aquestes competències sense cap tipus de subjecció a controls d'oportunitat per part d'altres Administracions Públiques.

Aquesta afirmació pot resultar en aparença contradictòria amb algunes prescripcions contingudes en la LRBRL, tals com la declaració continguda en el seu article 7.2, conforme al qual les competències pròpies s'exerceixen sempre «en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat», o les facultats de control atribuïdes en els arts. 65 y 66 a les Administracions Estatal i Autònoma sobre els actes i acords de les Corporacions Locals, limitades de fet a una mera legitimitat activa per suscitar davant la jurisdicció contenciosa les qüestions relatives a la legalitat de tals actes i acords, jurisdicció a la que correspon així mateix l'adopció de tota resolució relativa a la suspensió en l'executivitat dels referits actes i acords, amb la coneguda excepció establerta en el art. 67 LRBRL.

Si la regulació de tan reduïdes facultats de control exclou per se qualsevol tipus de control d'oportunitat, podria concloure's que l'atribució de competències als municipis, almenys en aquelles matèries relacionades per l'art. 25.2 LRBRL i definides com «competències pròpies» per l'art. 63.2 LMC, ha d'incloure necessàriament la possibilitat d'exercici sota la pròpia responsabilitat i en règim d'autonomia de tot el feix de potestats administratives atribuïdes als Ens Locals per l'art. 4 LRBRL, entre les que es troben algunes tan significatives com

la potestat reglamentària, o la de programació i planificació. Les disposicions i resolucions administratives que s'adoptin en aquest marc s'haurien de produir doncs com decisions finals plenament executives i excloses de qualsevol supeditació a resolucions d'altres instàncies administratives que impliquin o donin lloc a controls d'oportunitat o siguin obstatives a la immediata eficàcia de les resolucions adoptades per les Corporacions Locals, limitant-se la capacitat d'intervenció d'altres instàncies administratives a l'anomenat control de legalitat residentiat davant la jurisdicció contenciosa.

Donar per assentada aquesta conclusió seria no obstant precipitat i probablement erroni. Deu d'observar-se en efecte que la garantia declarada en l'art. 2.1 LRBRLL a favor de les Corporacions Locals en relació al dret a intervenir en quants assumptes afectin directament al seu cercle d'interessos, no es refereix a àmbits materials concebuts com compartiments estancs, en que no pugui produir-se la concurrència d'altres cercles d'interès propis d'altres instàncies administratives.

L'existència d'aquestes situacions de concurrència és plenament previsible, i així succeeix en relació a la Generalitat, quin àmbit material de competències recollides a l'Estatut d'Autonomia presenta nombrosos punts de coincidència amb les matèries que han de considerar-se com a competències pròpies dels municipis⁷. Es poden preveure doncs com a freqüents les situacions de concurrència entre l'Administració autonòmica i local, tal i com es desprèn de la lectura de la legislació sectorial que s'ha vingut produint en els darrers anys⁸. I és evident que en cada matèria el legislador sectorial podrà adoptar opcions diferents dins del respecte a la garantia de la posició institucional de les Corporacions Locals, posició que en les indicades situacions de concurrència no va més enllà del simple dret a intervenir, tal i com es desprèn de la regulació de les relacions interadministratives continguda en la legislació bàsica, la vessant competencial de les quals passem a estudiar⁹.

⁷ Sobre les dificultats que es deriven d'aquesta concurrència en ordre a la determinació d'un àmbit competencial propi dels municipis, vid. a BAÑO LEÓN a «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en l'obra col·lectiva ja citada «Tratado de Derecho Municipal», pàgs. 376-378.

⁸ Per a una anàlisi del contingut competencial de la legislació sectorial catalana produïda en els darrers anys, vegeu a MIR I BAGÓ a «La reforma del règim local a Catalunya». EAPC Barcelona 1991. També a PAREJA i LOZANO i SEGURA LÓPEZ a «Les competències municipals en la legislació sectorial de l'Estat i de la Comunitat Autònoma de Catalunya». Diputació de Barcelona 1992.

⁹ En aquest sentit es pronuncia també MIR I BAGÓ a «El sistema español...» *op. cit.* pàg. 269, tot indicant que: «La institución de la autonomía local se ha revelado útil para evitar que el legislador vacíe completamente de contenido a un nivel constitucionalmente garantizado de administración local, pero difícilmente servirá para considerar inconstitucionales hipotéticas leyes sectoriales que no definan un nivel suficiente de competencias locales, por la sencilla razón de que consideradas una a una, las citadas leyes sectoriales, aun en el supuesto que rebajen las competencias locales en el sector de que se trate, o incluso que no definan formalmente competencias en el mismo, no puede decirse que por sí solas devalúen hasta hacerla irreconocible la institución local afectada».

2. La garantia del «Dret a intervenir» i la incidència de les relacions interadministratives a l'àmbit de les competències locals

Entre les diverses tècniques de relacions interadministratives amb incidència en l'àmbit competencial local, s'ha de citar en primer lloc la previsió continguda a l'art. 58.1 LRBRL, pel qual es contempla la creació per les Lleis sectorials d'òrgans de col·laboració per a la coordinació administrativa, als quals s'atribueix únicament naturalesa deliberant o consultiva.

L'abast limitat de la mediatització de competències en situacions de concurrència d'interessos que podria deduir-se del previst en el art. 58.1 es veu no obstant substancialment ampliat en altres supòsits. Així, l'apartat 2 del mateix precepte prescriu la necessària harmonització dels interessos públics afectats per situacions de concurrència, establint l'obligació que afecta a les Administracions que tinguin atribuïdes la formulació i aprovació d'instruments de planificació d'atorgar a la resta una participació que permeti obtenir l'esmentada harmonització.

Si bé la intenció harmonitzadora amb la que es regula aquesta participació sembla emmarcar-se entre les tècniques de cooperació voluntària, la pròpia Llei bàsica atribueix en el seu següent art. 59 a l'Administració Estatal i Autònoma la facultat de coordinar l'activitat de les Corporacions Locals dins del marc establert a les Lleis sectorials, sempre que l'esmentada harmonització no pugui aconseguir-se mitjançant les referides tècniques de col·laboració voluntària o quan les mateixes resultin «manifestament inadequades per raó de la tasca pública de que es tracti».

A tal efecte, es preveu portar a terme la coordinació mitjançant Plans Sectorials «per a la fixació dels objectius i la determinació de les prioritats de l'acció pública en la matèria corresponent». Com a corollari d'això, les Entitats Locals deuen exercir les seves facultats de programació, planificació o ordenació dels serveis o activitats de les seves competències dins del marc de les previsions dels referits Plans. En conseqüència, les normes de coordinació no es limiten a l'aspecte merament formal sinó que constitueixen un concepte material que implica un límit efectiu al ple exercici de les competències locals¹⁰.

¹⁰ Així ho han assenyalat diversos autors, com SOSA WAGNER a «Los principios del nuevo régimen local», a «Tratado...», *op. cit.* pàg. 112, i s'ha posat de manifest pel Tribunal Constitucional en les Sentències 27/1987, sobre la Llei Valenciana de coordinació de les competències provincials, així com en la 214/1989 relativa als recursos de inconstitucionalitat formulats contra la LRBRL, en el FS 20e.f de la qual s'indica que:

«La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LRBRL dado que, junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los artículos 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Si bien

A més de les referides tècniques, pot jugar un paper molt rellevant la utilització que per part del legislador sectorial s'efectuï de la previsió continguda a l'art. 62 LRBRLL pel que s'atribueix en tot cas a l'Administració Estatal o Autònoma la capacitat d'adoptar la «decisió final» en tots aquells supòsits en els que «la naturalesa de l'activitat de que es tracti faci molt difícil o inconvenient una assignació diferenciada i diferent de les facultats decisòries». La possible aplicació d'aquesta hipòtesi als supòsits de concurrència abans assenyalats sembla indubtable, i la seva transcendència en el contingut de les competències locals és del tot evident.

Cal fer referència així mateix a la facultat que l'art. 60 LRBRLL atribueix a l'Administració Autònoma o Estatal en ordre a que puguin subrogar-se en l'exercici de competències locals quan una Entitat Local incompleixi les obligacions imposades per la Llei de forma que aquest incompliment afecti l'exercici de competències de les anomenades Administracions d'àmbit superior.

La sumària descripció fins aquí efectuada dels mecanismes de relacions interadministratives¹¹ revelen la important transcendència dels mateixos en ordre a l'efectiva determinació de l'àmbit competencial propi dels municipis i altres Corporacions Locals. Queda en efecte en mans del legislador sectorial l'opció de determinar en cada cas l'existència o no de concurrència d'interessos i la conseqüent remissió als mecanismes interadministratius referenciats, de decisiva incidència per determinar el contingut substantiu de les competències locals sobre els diferents àmbits materials. A tot això cal afegir-hi la presència habitual en la vigent legislació sectorial d'altres fenòmens de concurrència que, sense inscriure's en els referits procediments de relacions interadministratives, incideixen tanmateix de forma substancial en l'exercici en règim d'autonomia de les competències pròpies de les entitats locals, sense que per altra part puguin considerar-se carents de base legal en quant es refereixen a matèries en que puguin veure's afectats altres cercles d'interès a més del pròpiament local.

La lectura de la diferent legislació sectorial ens permet constatar la relativa normalitat en que es produeixen tals situacions de concurrència, que apareixen en aspectes com la intervenció administrativa en l'activitat dels particulars, el

tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden...»

¹¹ Per a una consideració general de l'abast de les relacions interadministratives en l'àmbit local, vid. a PAREJO ALFONSO a «Relaciones interadministrativas y régimen local» a REDA n.º 40-41, pàgs. 222 i ss. Sobre la seva incidència en l'àmbit competencial local, vegeu també a MIR I BAGÓ a «El sistema español...», *op. cit.* pàgs. 328 i ss.

marc del qual exigeix l'obtenció d'altres autoritzacions a més de la municipal per dur a terme determinades activitats; la graduació de la potestat sancionadora, per la que s'atribueix tal potestat a l'Administració superior en funció de la quantia de la multa; podent-se citar així mateix en alguns supòsits l'exigència d'informes vinculants com requisit de validesa d'algunes resolucions municipals.

A tot això deu d'afegir-se la manca de legitimació de que pateixen les Corporacions Locals per impugnar directament els possibles excessos del legislador en la determinació i regulació de les anomenades situacions de concurrència. Semble doncs indubtable que el «dret a intervenir en quants assumptes afectin als seus interessos propis» a que es limita la determinació de les competències municipals no permet concretar quin és l'àmbit en el que l'exercici de les competències municipals s'ha de produir en règim d'estricta autonomia i sotmès per tant únicament a un control jurisdiccional de legalitat.

3. *Límits de la vinculació del legislador sectorial als principis materials establerts en la LRBRL*

El pronunciament formulat pel TC en la seva Sentència 213/1988 abans esmentada constitueix un exemple paradigmàtic d'aquesta conclusió, tot i que aparentment se'n pugués deduir del mateix una certa «vis expansiva» de l'autonomia local en la seva vessant competencial¹².

Recordarem en aquest sentit que la STC va resoldre l'anul·lació de diversos preceptes de la Llei Catalana 3/84 de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic, que contenien l'atribució al Conseller de Política Territorial de la Generalitat d'un control de legalitat amb efectes suspensius sobre els acords d'aprovació definitiva que correspon adoptar als Ajuntaments en relació a determinats instruments d'execució de l'ordenació urbanística, tals com els projectes d'urbanització, Estudis de Detall, projectes de delimitació d'unitats i polígons, etc.

Així, l'anul·lació acordada pel TC obeeix essencialment a un criteri d'aplicació d'una garantia formal en la posició institucional de les Corporacions Locals, consistent en la ja apuntada quasi absoluta jurisdiccionalització del control de legalitat sobre els actes i acords de les Corporacions Locals, que exclou directament la possibilitat de que per part de l'Administració Estatal o Autònoma es pugui acordar la suspensió dels efectes d'aquestes resolucions, amb excepció d'aquells supòsits en que pugués afectar-se «l'interès general d'Espanya»¹³.

¹² Com es podrà observar, no compartim en aquest sentit l'opinió formulada sobre la referida sentència per T. R. FERNÁNDEZ a «El urbanismo en la Jurisprudencia Constitucional: Notas críticas», a RDU n.º 112, pàgs. 239 i ss.

¹³ Sobre la naturalesa d'aquest control jurisdiccional, vegeu a NIETO GARCÍA a «Impugnación Jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades Locales» a RAP 115, pàgs. 7 i ss. També a PAREJO ALFONSO a «Derecho Básico...», *op. cit.* pàgs. 151 i ss.

Aquesta infracció formal de la norma bàsica no s'hagués produït en canvi d'haver optat la legislació sectorial per la utilització del procediment conjunt previst en el referit art. 62 LRBRL, reservant-se per tant la decisió final referida bé a simples criteris de legalitat o fent-la inclús extensiva a criteris d'oportunitat.

Potser l'exemple pot semblar extrem, davant el contingut material dels instruments urbanístics contemplats a la norma impugnada, que estan mancats per si mateixos de capacitat legal quant a la determinació d'una ordenació urbanística pròpiament dita. En aquest sentit, les al·legacions de l'Advocat de l'Estat senyalaren el cercle d'interessos estrictament local al que pertanyen figures com els Projectes d'Urbanització, els Estudis de Detall o la delimitació de polígons i unitats. Això no obstant, s'ha d'observar que l'urbanisme en general constitueix una competència fonamental de les Comunitats Autònomes, per la qual cosa, des d'una perspectiva estrictament material, no està mancat de sentit que la Comunitat Autònoma pretengui tenir una certa presència en el procés de gestió del que pot dependre en gran mesura l'efectiu compliment de l'ordenació urbanística.

Són doncs evidents les dificultats que presenta establir l'acomodació o no al contingut bàsic de l'autonomia local conforme a criteris de naturalesa material, això és, a partir de la consideració efectuada en cada cas pel legislador sectorial de torn. Aquesta és, sense anar més lluny, la situació en que s'hagués trobat el TC d'haver optat la Llei Catalana 3/84 pel procediment conjunt previst a l'art. 62 LRBRL.

Davant les evidents dificultats d'arbitrar procediments de control del contingut material de les diverses normes sectorials que distribueixen competències entre les diverses instàncies administratives interessades, no sembla gens exagerada la constatació de que la garantia institucional de l'autonomia local té escassa incidència en la vessant competencial, més enllà del seu dret a intervenir que necessàriament se'ls hi ha de reconèixer en aquelles matèries configurades com a competències pròpies per l'art. 25.2 LRBRL i l'art. 63.2 LMC.

Això no exclou que calgui propugnar el necessari respecte de la legislació sectorial envers els principis materials establerts en la legislació bàsica, que haurien de permetre delimitar amb major precisió el cercle d'interès local i la seva intensitat en cada matèria a l'hora de distribuir les competències, a fi de que aquestes no es vegin reduïdes amb caràcter general a un mer reconeixement del «dret a intervenir», sense capacitat de decisió final. Es pot doncs afirmar que si bé sembla lògica que s'atribueixi al concepte d'interès propi una especial rellevància en ordre a determinar l'abast de les competències locals, aquest concepte és en si mateix insuficient i adoleix de forta indefinició com a element garantidor de l'àmbit competencial local, atesa la constatació ja efectuada de que difícilment es produeixen compartiments estancs en els diversos cercles d'interès (local, autonòmic i estatal), per la qual cosa la seva interpretació pel legislador sectorial

junt amb les tècniques de relacions interadministratives examinades pot produir una total laminació de l'àmbit competencial local.

Existeix doncs la possibilitat de que les Corporacions Locals es converteixin en mers ens prestadors de serveis sense que disposin però d'una veritable capacitat de decisió en assumptes de transcendència, ja que aquesta capacitat de decisió es pot veure normalment mediatitzada o supeditada als criteris d'altres instàncies administratives.

Cal preguntar-se, al respecte, fins a quin punt aquest resultat s'ajusta a la configuració constitucional de l'autonomia local o si ben al contrari, com ha senyalat algun autor¹⁴, l'art. 137 de la Constitució exigeix l'atribució als municipis d'unes mínimes competències necessàries per la tutela de l'interès local implicat en cada matèria.

Tot constatant les dificultats, ja comentades que presenta el control de les determinacions materials contingudes en les diverses Lleis sectorials que han de delimitar l'àmbit competencial local, sembla coherent propugnar que el legislador sectorial hagi de tenir necessàriament en compte els principis materials establerts en la legislació bàsica, tals com el de l'exercici de les competències pròpies en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat (art. 7 LRBRL), el de descentralització i màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans (art. 2 LRBRL) així com els també previstos en aquest darrer precepte sobre la capacitat de gestió de les Entitats Locals i les característiques de l'activitat pública de què es tracti.

S'ha de subratllar així mateix, que en determinades matèries la pròpia Llei bàsica fa explícita la seva voluntat de que els municipis estiguin dotats del més ampli ventall possible de competències, àdhuc amb caràcter d'exclusivitat, encara que a priori el mateix text legal declari la seva renúncia a fer una delimitació competencial d'aquest tipus. Així ho ha interpretat la doctrina, especialment en relació a l'establiment, en l'art. 26 LRBRL, de l'obligació per part dels municipis, de prestar en tot cas uns serveis mínims que vénen gradualment augmentats en funció de la població de cada municipi¹⁵.

La determinació d'aquesta obligació fa pensar, certament, que en les matèries corresponents a aquests serveis mínims la legislació sectorial haurà de dotar als municipis del màxim de competències possibles, en concordança amb la seva obligada prestació per part dels Ajuntaments. Això no significa però, que es pugui fer una equiparació mecànica entre serveis obligatoris i competències, atès que en el llistat de l'art. 26 LRBRL s'inclouen, junt amb serveis i competèn-

¹⁴ Vid. al respecte a SANTAMARÍA PASTOR a «Fundamentos de derecho administrativo». Ed. CERASA. Madrid 1988, pàg. 1146.

¹⁵ Així ho entenen, entre d'altres, ORTEGA ÁLVAREZ a «El Régimen Constitucional de las Competencias Locales» INAP. Madrid 1988, pàgs. 79-80, i MIR I BAGÓ a «El sistema español...», *op. cit.* pàgs. 311-312.

cies clarament definits, d'altres conceptes genèrics difícilment enquadrables en competències concretes, o inclús serveis que difícilment poden ser prestats de forma exclusiva pels municipis, tals com els d'escorxadors o els de protecció civil o del medi ambient.

Així doncs, com assenyalava TORNOS MÀS¹⁶, cal convenir en que l'article 26 LRBRL té com a contingut essencial el de garantir als ciutadans un cert nivell prestacional, i no garantir un determinat àmbit competencial, sense perjudici, òbviament, de la necessària interacció que es produeix entre ambdós conceptes, tot i que, insistim, aquesta no dóna lloc a una atribució directa de competències concretes.

Els mateixos efectes s'han d'atribuir a la previsió continguda a l'art. 86 LRBRL —enquadrat sistemàticament en el capítol «d'Activitats i Serveis» i regulador de l'habilitació a favor dels municipis per a l'exercici de la iniciativa pública en activitats econòmiques, d'acord amb l'art. 128.2 de la Constitució—, pel qual es declara la reserva a favor de les Entitats Locals de les següents activitats o serveis essencials: Abastament i depuració d'aigües; recollida, tractament i aprofitament de residus; subministrament de gas i calefacció; escorxadors, mercats i llotges centrals; transport públic de viatgers; i serveis mortuoris.

Cal tenir present, en aquest sentit, la definició que del concepte de serveis essencials ens dóna el Tribunal Constitucional en la seva Sentència 26/1981 de 17 de juliol, conforme a la qual, «un servicio no es esencial tanto por la naturaleza de la actividad que se despliega, como por el resultado que con dicha actividad se pretende. Más concretamente, por la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza. Para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos».

Conseqüentment, la conjunció d'aquesta definició amb el concepte constitucional d'interès propi com a camp irreductible de les competències municipals en tant que expressió de la seva autonomia, ens porta a la conclusió que la reserva que s'estableix a favor de les Entitats Locals, en aquestes activitats és operativa en un doble sentit: per una part, enfront dels particulars, ja que el mateix art. 86.3 preveu la possibilitat de la seva prestació en règim de monopoli, prèvia autorització de la Comunitat Autònoma. Per una altra, en relació amb les instàncies administratives superiors (Estat i Comunitat Autònoma), ja que la declaració de la seva reserva a favor del municipi, juntament amb els interessos propis a que afecta la prestació d'aquests serveis essencials, suposa que la competència que cal reconèixer als municipis per part de la legislació sectorial reguladora de la prestació d'aquests serveis essencials ha de permetre la seva gestió directa per part de la corporació local interessada.

¹⁶ A «Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos». La cita es de MIR I BAGÓ a «El sistema español...», *op. cit.* pàg. 711.

IV. COMPETÈNCIES ATRIBUÏDES PER DELEGACIÓ

A més del règim competencial fins ara estudiat, la Llei Reguladora preveu, en el seu art. 27, que l'Administració de l'Estat, de les Comunitats Autònomes i altres Entitats Locals podran delegar en els Municipis «el exercici de competències en matèries que afecten a sus interesos propios» amb els objectius de millorar l'eficàcia de la gestió pública i aconseguir una major participació ciutadana.

L'efectivitat de tal delegació ve condicionada per la seva acceptació per part del Municipi interessat, així com per la prèvia consulta i informe de la Comunitat Autònoma quan no fos la Administració delegant, sense que s'atorgui a tal consulta caràcter vinculant, segons el previst en l'apartat 3 del referit art. 27, que contempla així mateix la possibilitat que s'imposi obligatòriament l'exercici de tals competències mitjançant norma amb rang de Llei, imposició que en aquest cas haurà d'anar acompanyada de la dotació dels mitjans econòmics necessaris per desenvolupar l'exercici de les referides competències.

L'atribució de l'exercici de competències per delegació prevista en el referit precepte de la Llei Reguladora pateix, al nostre parer, de poca precisió en allò relatiu a la definició de les matèries susceptibles de delegació, ja que no s'estableix en forma clara una diferenciació entre tals matèries i aquelles previstes en l'art. 25, per a les que la LRBRL presumiblement tendeix a garantir l'exercici de competències com a pròpies per part dels Municipis, tot i que com s'ha vist, aquesta garantia té un abast sensiblement limitat, en tant que no implica cap mínim competencial més enllà del dret a intervenir en els assumptes referits a aquestes matèries.

D'altra banda, com ja hem indicat, la possibilitat de delegar en els Municipis l'exercici de competències es refereix, en l'art. 27.1, a «matèries que afecten a sus interesos propios». Díficil resulta, per tant, establir de manera clara un criteri de distinció entre dit àmbit material i el previst en l'art. 25, si és que realment pot afirmar-se que existeix tal distinció.

S'ha d'observar en referència a aquesta imprecisió que, fins i tot amb les limitacions que per a les competències municipals suposa l'aplicació tècnica del principi de garantia institucional, resulta difícilment acceptable que quedi a la lliure decisió del legislador sectorial si l'exercici municipal de competències en determinat àmbit material es porta a terme en règim de delegació, amb les limitacions que això suposa quan el sotmetiment a facultats de direcció o control, o bé en règim de competències pròpies que, malgrat les limitacions que també presenta, gaudeix sens dubte de major contingut substantiu¹⁷.

¹⁷ Aquesta capacitat de decisió del legislador sectorial és defensada per MUÑOZ MACHADO a «Derecho Público de las Comunidades Autónomas». Ed. Civitas, Madrid 1982. Vol. II, pàgs.

L'anterior consideració ve motivada per l'equívoca expressió utilitzada en l'art. 27.1 LRBRL al regular la delegació per part de les Administracions d'àmbit territorial superior en relació a «l'exercici de competències en matèries que afecten als seus interessos propis».

En aplicació dels principis reguladors del règim competencial municipal, la correcta interpretació de la referida previsió legal passa, al nostre judici, per la necessitat de que la delegació suposi en tot cas una ampliació de l'àmbit material de competències pròpies garantit en la Llei bàsica. En aquest sentit, es pot proposar la lectura del que s'estableix en l'art. 27.1 LRBRL en forma anàloga, tot salvant les distàncies, a la clàusula continguda en l'art. 150.2 de la Constitució.

Des d'aquest punt de vista, la referència als interessos propis en supòsits de delegació deu entendre's com un límit del legislador sectorial, i de l'Administració delegant, en el sentit que no resultaria procedent la delegació en matèries que no presentin cap punt de connexió amb el cercle d'interessos propis del municipi, tal i com es dedueix de l'art. 67 TRRL a l'establir la necessitat que la delegació es refereixi a funcions en la gestió de les quals sigui convenient la participació dels representants dels interessos locals en raó de la seva transcendència municipal o provincial. En contraposició, el procediment de delegació resulta improcedent per aquelles matèries en que la intensitat de l'interès local dóna lloc a que el seu dret d'intervenció s'exerciti mitjançant competències pròpies.

La interpretació que aquí es proposa¹⁸ ve avalada per la Llei Municipal Catalana, que en el seu art. 63.2 defineix com competències pròpies del municipi les que aquest ostenti en les matèries relacionades en l'anomenat precepte, que coincideix del tot amb les establertes en l'art. 25.2 LRBRL, el qual no efectua en canvi cap referència específica a que les competències en tals matèries s'hagin d'exercir sempre com a «pròpies».

El criteri del legislador català es veu ratificat en l'art. 122 LMC, conforme al qual «L'Administració de la Generalitat pot delegar o assignar l'exercici de competències pròpies als ens locals de Catalunya». Sembla clar que si són pròpies de l'Administració Delegant, excedeixen a l'hora de l'àmbit competencial propi del municipi. Convé destacar també que les competències objecte de delegació estaran sotmeses al règim de control propi del referit concepte de delegació, a determinar en la disposició o acord de delegació i que pot preveure

221 i ss. En la dificultat de distingir un àmbit material de competències pròpies front un altre de matèries susceptibles de delegació, coincideixen també BAÑO LEÓN a «La ordenación de las normas...», *op. cit.* pàg. 359, i MIR I BAGÓ a «El sistema español...», *op. cit.* pàgs. 322 i ss. ORTEGA ÁLVAREZ a «Las competencias propias...», *op. cit.* pàgs. 213 i ss., manté en canvi l'existència d'un àmbit material que necessàriament ha de donar lloc a l'atribució de competències com a «pròpies».

¹⁸ Coincident amb la sostinguda per ORTEGA ÁLVAREZ a «El régimen constitucional...», *op. cit.* pàg. 132.

conforme a l'art. 7.3 LRBRL tècniques de direcció i control d'oportunitat amb l'única limitació del necessari respecte a la potestat d'autoorganització dels serveis de l'Entitat Local.

Aquestes tècniques de direcció i control d'oportunitat vénen concretades en l'art. 27.2 LRBRL, en el que es preveuen mesures tals com l'elaboració d'instruccions tècniques de caràcter general; recollir en qualsevol moment informació sobre la gestió municipal; enviar comissionats i formular requeriments per a la reparació de les deficiències observades en tal gestió; així com revocar la delegació o executar per si mateixa la competència delegada en cas d'incompliment de les directrius, denegació de les informacions sol·licitades o inobservància dels requeriments formulats per l'Administració originàriament titular de la competència exercida pels municipis en règim de delegació. El referit precepte contempla fins i tot el denominat recurs d'«alçada impròpia» en preveure que els actes del municipi «podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante».

La previsió d'aquestes facultats de direcció i control no sembla precisament encertada, almenys davant una hipotètica via expansiva en la determinació de les matèries que malgrat ser «pròpies» dels municipis es considerin susceptibles d'exercir per aquests sota el règim de delegació. Les indicades tècniques són sens dubte més pròpies de les relacions internes d'organització que no pas dels supòsits de delegacions intersubjectives com les que es preveuen en la LRBRL.

Convé recordar en aquest sentit, el criteri formulat pel TC en la seva Sentència 9/1985 de 28 de gener, en que al plantejar-se la qüestió de saber a qui correspon la resolució d'un recurs d'alçada contra un acte dictat per un òrgan de la Generalitat en exercici d'una competència delegada de l'Estat, es declara competent a la Generalitat de Catalunya per resoldre el recurs d'alçada, al·legant que, a diferència del que succeeix en les relacions interorgàniques, aquí la relació jurídica queda trabada entre els diferents subjectes o ens de Dret Públic, el que significa que unes determinades matèries o funcions passen a inscriure's en un ordenament o àmbit competencial diferent a aquell al que correspon la titularitat originària sobre tals matèries o funcions, i consegüentment el règim jurídic al que queden sotmeses les matèries o funcions delegades, serà «en principi» l'establert per l'ordenament propi de l'Administració o Ens Públic que ha rebut la delegació.

Aquesta consideració¹⁹ és sostenible en la hipòtesi de l'apuntada «vis expansiva» de l'àmbit material i competencial que es consideri susceptible de delegació, aspecte aquest en el que no existeixen tampoc altres mitjans de control que

¹⁹ Vid. en el mateix sentit, a SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCÍA a «Las competencias de las Corporaciones Locales». Ed. IEAL. Madrid 1985, pàg. 86.

els que hem pogut veure en relació a la legislació sectorial, especialment en el supòsit de que la delegació tingui caràcter obligatori i es produeixi per llei.

Diferent és en canvi la qüestió si la delegació es produeix, com s'ha proposat, en relació als àmbits materials que no integrin el cercle d'interès local pròpiament dit. Així, malgrat la previsió genèrica que sobre les referides facultats fa la LRBRL, la seva utilització s'ha de contemplar únicament en aquells casos en què les competències que es deleguin excedeixin necessàriament el referit àmbit de gestió dels interessos propis, ja que en cas contrari les facultats de direcció i control que acompanyen la disposició delegant podrien infringir la naturalesa del principi d'autonomia municipal tal com va ser definit en la precitada Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981 de 2 de febrer amb el següent tenor literal:

«...el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúan a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad Local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado.»

Això no obstant, i vist que les situacions de concurrència es poden produir amb certa freqüència, junt amb la indefinició de la Llei bàsica en la determinació de les matèries en que l'atribució de competències es pot produir per delegació, es constata un cop més la insuficiència de conceptes com el cercle d'interès o el dret a intervenir com elements garantidors d'un àmbit competencial específic per a les Corporacions Locals.

V. SOBRE LA CAPACITAT D'ACTUACIÓ DELS MUNICIPIS

1. *La competència genèrica i residual dels municipis*

Hem considerat fins aquí els trets bàsics de la regulació establerta en la LRBRL pel que fa al règim competencial dels municipis, que ve a substituir l'establert anteriorment en els arts. 101 i següents de la Llei de Règim Local de 1955, el qual és qualificat com obsolet per l'exposició de motius de la LRBRL i definit com una «vinculación de la autonomía a un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales».

Aquesta referència ens obliga a plantejar-nos fins a quin punt la llista bàsica de matèries relacionades en la LRBRL origina el tancament competencial dels

municipis en relació exclusivament a aquestes matèries, la qual cosa suposaria la desaparició de l'habilitació genèrica de què disposaven els municipis de poder intervenir en totes aquelles matèries considerades com a pròpies de l'activitat municipal en l'anterior Règim Local, i ens duria a la conclusió que, fora de l'àmbit material definit legalment, qualsevol exercici de potestats públiques per part dels municipis restaria sotmès als supòsits de delegació ja comentats.

Aquesta posició podria comportar la desaparició de les competències o capacitat d'actuació que, si més no amb caràcter residual, han ostentat tradicionalment els municipis en tots els afers que poguessin afectar els seus interessos, tot i que, al nostre parer, la lectura sistemàtica de la LRBRL, juntament amb la dels principis constitucionals sobre l'autonomia local, no porten pas a la conclusió apuntada.

Cal tenir present, en aquest sentit, que la finalitat última de la relació de matèries continguda en l'art. 25.2 LRBRL no és la de definir un sostre màxim dels àmbits en què pot produir-se la intervenció de les Administracions Locals, sinó precisament la contrària ja considerada de garantir als municipis el dret a intervenir en totes aquelles matèries; el que per descomptat no impedeix —tal i com es deprèn de l'expressió «en todo caso» utilitzada per l'art. 25.2 LRBRL—, que d'altres normes amb rang de llei relatives a matèries no contemplades expressament en la Llei Reguladora, atribueixin així mateix competències pròpies als municipis i altres Entitats Locals. Així es deprèn també del caràcter obert amb què queden definides les competències dels Ens Locals en l'art. 2.1 de la mateixa LRBRL, quan indica que l'atribució de competències als Ens Locals es produirà «en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Aquesta definició oberta suposa, doncs, la possibilitat d'atribuir competències als municipis en un nombre indeterminat de matèries mitjançant normes amb rang formal de llei, com ja hem comentat, i sempre que no s'excedeixi, de manera manifesta, l'àmbit dels seus propis interessos, encara que siguin concurrents amb altres.

Pel que fa a l'exercici de les seves potestats administratives, els municipis segueixen fruint d'una habilitació genèrica equiparable a la del règim local anterior tot i que, per descomptat, molt més garantida en l'actualitat. Aquesta habilitació genèrica s'estableix en l'art. 25.1 de la LRBRL, de la següent manera: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

El precepte transcrit ens planteja dos interrogants bàsics en relació a la qüestió que ens ocupa: en primer lloc, quin pot ser l'abast d'aquesta «promoció

d'activitats i prestació de serveis públics» en relació a aquelles matèries que, malgrat estar incloses en la relació establerta en el mateix art. 25.2, no han estat objecte de la corresponent legislació sectorial.

Per una altra part, si existeix la possibilitat d'exercir les potestats administratives pròpies dels municipis en relació a matèries no incloses dins la repetida relació de competències, en el suposat cas que aquest exercici no els fos expressament prohibit per part de la corresponent legislació sectorial, per excedir totalment i no tenir cap punt de connexió amb els «interessos propis» del municipi, únic supòsit en què fora acceptable aquesta prohibició.

La resposta al primer dels interrogants plantejats ha de tenir necessàriament caràcter positiu a la vista del contingut transcrit de l'apartat 1 de l'art. 25 LRBL, ja que en cap cas no fóra admissible la conclusió contrària de pretendre que la inexistència d'una legislació sectorial sobre determinada matèria, i conseqüentment la inexistència de l'atribució legal d'un marc competencial específic a favor del municipi en relació a la matèria en qüestió, impedisís la seva intervenció sobre la mateixa en l'àmbit de la gestió dels seus propis interessos i en l'exercici de les potestats administratives pròpies dels municipis, segons allò establert a l'art. 4 LRBL²⁰.

Podria produir-se, si no, la absurda situació d'arribar a interferir la garantia constitucional que atorga a les Corporacions Locals capacitat per gestionar els seus propis interessos a causa de la inexistència de la corresponent legislació sectorial.

Resulta evident, no obstant, que l'absència d'aquesta legislació sectorial no suposa una possibilitat il·limitada d'exercici de les potestats administratives, ans al contrari, ja que origina una forta limitació en aquest exercici, sobretot des de la perspectiva relacional, tal i com tindrem ocasió de considerar més endavant.

Com a ratificació de l'esmentada habilitació genèrica, derivada directament de les previsions constitucionals, la mateixa LRBL preveu, en el seu art. 28, que els municipis puguin dur a terme activitats complementàries de les que són pròpies de les altres Administracions Públiques, citant de forma enunciativa, les activitats relatives a l'educació, la cultura, la promoció de la dona, l'habitatge, la sanitat i la protecció del medi ambient. La referència a aquestes matèries, i no a d'altres de les considerades com a pròpies de la competència municipal per la mateixa LRBL, respon únicament a la voluntat del legislador de reforçar en aquest cas el caràcter residual que en aquestes i d'altres matèries té la competència municipal, tal i com es veu confirmat pel paràgraf 2.^a de la Disposició Transitoria 2.^a, conforme a la qual, i en relació a les matèries referides en l'art. 28,

²⁰ En aquest sentit es pronuncia també SANTAMARIA PASTOR a «Fundamentos...», *op. cit.* pàg. 1146 a l'atribuir a l'indicat art. 25.1 la funció de consagrar «el principio de capacidad general del Ayuntamiento».

s'atribueix als municipis «cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones Públicas».

El criteri hermenèutic aquí formulat s'ha vist del tot ratificat per la STC 214/1989, la qual considera que l'esmentat art. 28 no ve a ampliar notablement l'àmbit competencial dels municipis sense perjudici de qualificar-ho com «una clàusula competencial genèrica que, más allá de las competencias que por imperativo de los artículos 2.1 y 25 de la Ley el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones».

La mateixa sentència qualifica a la D.T. 2.2 com una «clàusula residual a favor de los municipios que podrá desplegar una mayor o menor efectividad en función precisamente de la decisión que el legislador autonómico competente venga a adoptar». (FJ. 12e a) i b))²¹.

Per una altra part, la mateixa Transitòria 2.^a, en el seu primer paràgraf, i sense distingir en aquest cas cap tipus de matèries, declara en vigor totes les competències que estiguessin atribuïdes a les Corporacions Locals per la legislació sectorial, la qual cosa ens confirma en la permanència de l'esmentada habilitació genèrica a favor dels municipis per la gestió dels seus assumptes propis, la qual cosa podrà ser graduada i limitada, però mai suprimida per part de la legislació sectorial.

Quins són els efectes d'aquesta habilitació genèrica en absència de legislació sectorial, tant en relació a les matèries incloses en l'art. 25.2, com en relació a altres «interessos propis» no coincidents amb aquesta relació, és la qüestió que analitzem a continuació.

2. *Abast de l'actuació municipal en relació a matèries no incloses en el seu àmbit competencial o mancades d'una atribució de competències específiques*

Per determinar l'abast de la possibilitat d'actuació municipal en totes les matèries que formen part del seu cercle d'interès, s'ha de tenir present que a més de totes aquelles integrades dins del seu àmbit competencial per estar incloses en la relació establerta per la LRBRL, res impedeix el que per part de la legislació sectorial relativa a d'altres àmbits materials es puguin atribuir competències específiques als municipis. Fins i tot ens podem pronunciar per la necessitat que es produeixi aquesta atribució en tots aquells aspectes que puguin tenir incidència en els interessos propis dels municipis.

²¹ A favor d'aquesta capacitat genèrica per dur a terme activitats complementàries es pronuncia també MIR I BAGÓ a «El sistema español...», *op. cit.* pàgs. 313-315, qui la fonamenta també en la llibertat que al respecte otorga a les Entitats Locals l'art. 4.2 de la Carta Europea de l'Autonomia Local.

Cal tenir en compte, en aquest sentit, que és precisament el concepte constitucional d'interessos propis, de naturalesa clarament indeterminada i susceptible per tant de concreció en funció de cadascun dels supòsits de fet, allò que ha de regir el procés de distribució de competències entre les diferents instàncies administratives de caràcter territorial, tal i com es posa de manifest en la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juliol de 1981, en afirmar que: «Hay que efectuar una distribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica.»

Això no obstant, es evident que la LRBRL en cap cas no podia pretendre definir en forma tancada aquest concepte «d'interès», que pot incidir sens dubte en matèries diferents a les previstes en el seu articulat, i que fins i tot, poden tenir manifestacions diferenciades segons quin sigui el municipi de què es tracti, ja que indubtablement el concepte d'interès propi pot tenir manifestacions clarament diferents segons que es tracti d'un municipi rural o d'una gran ciutat, fent-se palesa aquesta diferència en la mateixa LRBRL que estableix, com ja hem observat, graus diferents en l'obligació de prestar serveis mínims segons quina sigui la població dels diversos municipis, establint a l'hora una directa vinculació entre el concepte «d'interès» i el de «capacitat de gestió» (article 2 LRBRL).

A partir d'aquesta premisa, té interès plantejar-se quines són les possibilitats d'actuació dels municipis quan no gaudeixin d'una atribució competencial específica, àdhuc en relació a matèries no incloses en el llistat bàsic de la LRBRL. En aquest sentit, cal destacar en primer lloc la naturalesa dels municipis com a administracions de caràcter territorial (art. 137 CE), la qual cosa les dota d'universalitat de fins i, per tant, d'interessos en l'àmbit local. Es tracta doncs, d'esbrinar quina és la traducció d'aquesta universalitat de fins en allò relatiu a la concreció de la seva capacitat d'actuació jurídic-administrativa.

Hem d'observar, al respecte, que la Carta Europea d'Autonomia Local configura els municipis com a veritables «Administracions Generals» responsables del benestar general de les seves poblacions, i procedeix al seu reconeixement com a «entitats polítiques», el que suposa, segons SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCÍA²², en afirmació que compartim plenament, «que actúan de pleno derecho en todo lo que suponga la promoción del bienestar general de sus poblaciones, por lo que sus competencias se extienden no sólo al ámbito que les confiera el legislador, sino a todos aquellos que tengan incidencia en el nivel local y no estén excluidos de su competencia general. Se supera así un sistema en el que las Entidades Locales deben poder mostrar que sus acciones son autorizadas por

²² A «Las competencias de...», *op. cit.* pàg. 120.

la Ley, para entrar en otro que les confiere una gran libertad, más allá de las responsabilidades específicas que les hayan sido confiadas expresamente».

Aquesta definició de les capacitats d'actuació dels municipis fa palesa la insuficiència del criteri limitador de les capacitats jurídic-administratives dels Ens Locals en funció de les competències que els siguin atribuïdes expressament per part de les legislacions sectorials, sobretot si es pren consciència de la crisi del concepte clàssic de distribució de competències en base als criteris jeràrquic, territorial i material, crisi que s'ha posat de manifest per autors com PARADA VÁZQUEZ²³ que refereix precisament com a causes d'aquesta crisi «el entendimiento de la autonomía de los entes locales y de sus competencias como supuestos de coparticipación en las atribuidas a las instancias territoriales superiores», cosa que té especial incidència en l'àmbit de la prestació de serveis, on es tracta segons el mateix autor, de «competencias abiertas o indistintas, de modo que todos los entes territoriales pueden ejercitarlos de forma simultánea y no excluyente».

Aquesta capacitat d'actuació jurídic-administrativa dels Ens Locals, malgrat no gaudeixin d'una habilitació legal específica, es desprèn així mateix de la configuració constitucional del principi d'autonomia local, que ja hem tingut ocasió de comentar i s'expressa també en la norma institucional bàsica de les Corporacions Locals, és a dir, la LRBRL. Així, es posa de manifest en el seu preàmbul el reconeixement a favor dels municipis d'una «capacidad potencialmente universal» que es tradueix en la ja comentada habilitació genèrica establerta en l'art. 25.1 per a «promover toda clase de actividades, prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», habilitació que, com també hem fet palès, es tradueix fins i tot fora de l'àmbit competencial delimitat en la LRBRL en la capacitat de dur a terme «actividades complementarias de otras Administraciones Públicas» (art. 28).

Que aquesta capacitat de dur a terme activitats complementàries excedeix el mateix àmbit competencial legalment definit ens ho confirma el propi art. 28 LRBRL, que inclou, entre les matèries en què en particular es preveu la participació dels municipis, la de «promoció de la dona» malgrat no estar inclosa dins del llistat competencial bàsic.

Les consideracions fins aquí apuntades no impliquen, ans al contrari, una minusvaloració de l'especial transcendència que la LRBRL té per a la concreció de la posició institucional dels municipis, sense perjudici que aquesta concreció no tingui un caràcter limitatiu d'allò que LEGUINA VILLA²⁴ denomina com a

²³ A «Derecho Administrativo II. Organización y empleo público», 5.ª Edició. Ed. Marcial Pons. Madrid 1991, pàgs. 21-22. Aquest autor fa una constatació crítica d'aquest fenomen, en quant considera que aquesta naturalesa oberta i indistinta s'accepta amb massa facilitat i resulta molt costosa, ja que dóna lloc a reduplicacions d'activitats.

²⁴ A «La Autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local», a REALA n.º 227, pàg. 436.

«derecho de participación "in genere" en todos los asuntos que involucren intereses locales».

És precisament la indubtable rellevància que en aquest sentit presenta la LRBRL, i en concret els seus aspectes reguladors del règim competencial dels municipis, el que ens obliga a plantejar la qüestió de quines són les diferències essencials que, pel que fa a la seva capacitat d'actuació jurídic-administrativa, és a dir, per a l'exercici de les potestats administratives que els han estat conferides per l'ordenament jurídic, es produeixen en funció que les actuacions municipals tinguin o no lloc dins l'àmbit competencial previst legalment per als municipis i concretat per la corresponent legislació sectorial.

La resposta té una doble vessant: per una part, quant als seus efectes dins el marc de les relacions interadministratives i, per una altra, des de la perspectiva relacional, és a dir, en allò relatiu a la seva incidència en els drets subjectius dels particulars i les relacions jurídiques que es poden originar en base a l'exercici per part dels municipis de potestats administratives en matèries en què, si bé es pot considerar que hi concorre l'habilitació genèrica de què disposen els municipis per la gestió dels seus interessos, no existeix una atribució específica de competències en base a cap tipus de legislació sectorial, o bé no estan ni tan sols incloses en la relació de matèries de la mateixa LRBRL, el que no impedeix necessàriament que formin part dels «interessos propis» d'un determinat municipi.

Pel que fa al primer aspecte, és a dir, el referent a les relacions interadministratives, la resposta creiem que és senzilla: si en els supòsits d'atribució d'una competència específica per la legislació sectorial qualsevol extralimitació del seu mateix àmbit competencial suposaria un vici d'incompetència manifesta, difícilment es podria sostenir que, davant la inexistència d'un àmbit competencial específic previst expressament, els municipis disposin d'autonomia per a gestionar uns hipotètics «assumptes propis», interferint-se així en l'exercici de competències atribuïdes legalment a d'altres Administracions Públiques. La resposta a aquesta hipòtesi ha de ser òbviament de radical negativa, ja que es tracta d'un cas paradigmàtic del vici d'incompetència manifesta sancionat en el nostre ordenament amb la nul·litat de ple dret.

El que succeeix, és que la hipòtesi plantejada difícilment s'arribarà a produir en la realitat ja que, en aquells supòsits materials en què podria arribar a originar-se una situació d'aquest tipus existeix amb tota seguretat una regulació sectorial específica de la qüestió, atès que ens estem referint a un concepte estricte de competència consistent en l'exercici, sobre un objecte concret, de tot el feix de potestats administratives atribuïdes legalment als Ens Territorials per a exercir-les sobre aquella matèria determinada, amb tots els efectes jurídics que aquest exercici pot arribar a tenir, àdhuc en l'esfera dels particulars, sobre els quals pot generar relacions jurídiques o definició del contingut dels seus drets subjectius.

És precisament en la definició de «competència» on es troba la distinció entre la capacitat d'actuació de què disposen els municipis segons que exercitin o no les competències que els han estat conferides de manera específica, ja que, com senyala SALAS HERNÁNDEZ²⁵, aquesta nota d'especificitat té caràcter essencial per a la definició del concepte; és a dir, perquè hi hagi titularitat competencial ha d'haver-hi una atribució de potestat o potestats en relació a una determinada matèria o objecte.

Aquesta conceptualització ens permet aprofundir en el concepte precisament en funció de la qüestió que ens ocupa, és a dir, la distinció de la capacitat d'actuació dels municipis, segons que es produeixi o no en exercici d'una competència administrativa en què té caràcter essencial la seva especificitat atribuïda legalment en relació a una determinada matèria. Així, i en referència a l'art. 101 de l'anterior Llei de Règim Local, que contenia una clàusula general d'atribució de competències a favor dels municipis equiparable a la prevista en la LRBRL, a conseqüència del caràcter obert del llistat de matèries i la definició del concepte d'interès propi lligat amb el de capacitat de gestió com a àmbit d'actuació municipal, es constata amb tota claredat la distinció que ens ocupa, acceptada majoritàriament per la doctrina jurídica²⁶ i que atribuïa a l'indicat art. 101 LRL no la determinació de la competència municipal sinó la de la seva simple capacitat o legitimació per actuar, excepte en alguns casos, en què per a la determinació específica d'unes potestats en relació a unes matèries concretes, s'estableixen autèntiques competències.

S'ha de matisar també que la diferència entre capacitat i competència no es troba en que la primera constitueixi només una possibilitat d'actuar i la segona, a més d'això, una veritable obligació d'actuar, sinó en que la primera no especifica la potestat en relació amb una determinada matèria, mentre que la segona sí fa aquesta especificació²⁷.

A partir de la conceptualització fins aquí exposada, hem de plantejar-nos en què consisteix aquesta «capacitat o legitimació d'actuar» que tenen els municipis quan no es tradueix en una atribució específica de potestats administratives en funció d'una determinada matèria. ¿Vol dir això que aquesta capacitat d'actuar

²⁵ A «El Tema de las Competencias» a l'obra col·lectiva dirigida per S. MARTÍN RETORTILLO «Descentralización administrativa y organización política». Ed. Alfaguara. Madrid 1973, pàgs. 304-305.

²⁶ Així s'establí per GARCÍA DE ENTERRÍA a «Problemas Actuales de Régimen Local». Ed. Instituto García Oviedo. 2.ª edició. Sevilla 1986, tot indicant que «...en rigor lo que estas listas y la cláusula general del art. 101 quieren decir es exclusivamente que todas esas materias y ese abstracto "interés local" son objeto que legitiman una actuación municipal posible, pero una actuación municipal es algo muy distinto de una competencia municipal»; (...) que «esta actuación no hace referencia... al problema central de la competencia, sino al tema estricto de la capacidad, o más concretamente... al tema de lo que los procesalistas comenzaron llamando "legitimación"».

²⁷ Vid. al respecte a SALAS HERNÁNDEZ a «El tema de...», *op. cit.* pàgs. 324-325.

no legitima l'exercici de potestats administratives si no existeix una atribució específica?

La resposta a la qüestió es troba en contemplar el problema a partir de considerar les potestats administratives des d'una perspectiva relacional, àmbit en el qual l'atribució de potestats suposa un poder d'actuar front a cercles genèrics de sotmesos i es tradueix en la possibilitat de produir efectes jurídics que els particulars han de suportar, havent de tenir en compte que aquests efectes jurídics poden ser amb normalitat efectes de gravamen, és a dir, que donin lloc al sorgiment d'obligacions, deures, càrregues, vinculacions, etc.²⁸. A la vista de la naturalesa i efectes que s'atorga a les potestats des d'aquesta perspectiva, resulta plenament coherent que es consideri imprescindible l'exigència d'una atribució específica de potestats sobre una determinada matèria perquè l'exercici de tals potestats pugui considerar-se legítim, per la qual cosa es nega virtualitat en aquest sentit a les denominades «supuestas cláusulas generales de apoderamiento»²⁹.

Això suposa que les actuacions municipals que es duuguin a terme en base a aquesta clàusula general s'han de produir necessàriament en l'esfera de les relacions jurídic-privades, és a dir, en l'exercici de la capacitat de Dret Privat que per al compliment dels seus fins tenen totes les persones jurídiques, d'acord amb l'art. 38 del Codi Civil. S'ha de constatar, però, que no necessàriament l'exercici de potestats ha d'originar els efectes que des de la perspectiva relacional hem pogut examinar tal i com vénen descrits pels autors citats darrerament.

Podem observar, en aquest sentit, com en un camp tan destacat d'actuació municipal com és el de la prestació de Serveis Públics —que requereix normalment l'exercici de potestats administratives, tals com les d'autoorganització, financera, de programació, etc.—, és del tot habitual que aquestes actuacions no produeixin efectes jurídics sobre els particulars, ni molt menys amb caràcter de gravamen.

Així es desprèn de la realitat expansiva durant la 2.^a meitat del s. XX de les activitats de prestació de serveis per part de les Administracions Públiques que han posat en crisi el concepte tradicional del servei públic, tal i com havia estat entès per la doctrina clàssica, en constatar-se la dificultat de distingir, en les activitats de l'administració, entre aquelles que es produeixen en l'àmbit del Dret Administratiu i les que corresponen al Dret Privat, sobretot quan en moltes ocasions, aquestes activitats, malgrat que se situen clarament en l'àmbit dels serveis públics «stricto sensu» i estan sotmeses, per tant, al Dret Administratiu, no

²⁸ Sobre la concepció de potestat administrativa, vid. per tots a GARCÍA DE ENTERRÍA i T. R. FERNÁNDEZ a «Curso de Derecho Administrativo». Ed. Civitas, 5.^a edició, Madrid 1989, pàgs. 444-446.

²⁹ Així ho indiquen els esmentats autors a les pàgs. 450-451 del seu «Curso de Derecho Administrativo».

impliquen necessàriament l'exercici de les facultats d'autoritat que en altres ocasions constitueix característica essencial de l'actuació administrativa.

La crisi del concepte clàssic del servei públic ha donat lloc a la formulació del concepte de servei públic funcional³⁰, d'acord amb el qual en lloc d'atendre fonamentalment a les notes de poder públic i de procediment de dret públic, es pren com a base l'interès general que es pugui desprendre de l'activitat exercida amb dependència més o menys accentuada de l'Administració Pública. Sembla evident, a la vista de la multiplicitat d'actuacions de prestació de serveis que actualment duen a terme les diverses administracions públiques, que aquestes no encaixen en les concepcions restringides del servei públic que insisteixen en la identificació entre activitats de prestació i titularitat pública exclusiva d'aquesta prestació, amb tot el que això suposa de limitació de l'actuació dels particulars en aquestes matèries³¹.

Certament que aquesta identificació es produeix en moltes ocasions, i en el cas dels municipis s'evidència clarament en supòsits com el ja comentat de la reserva de determinats serveis essencials establerta per l'art. 86 LRBRL. El que succeeix és que en aquests casos l'existència d'una atribució específica de competència, reforçada amb la seva declaració com a matèries reservades als municipis permet a aquests l'exercici amb tota la seva plenitud de les potestats administratives que els són conferides per l'ordenament, i que poden arribar fins i tot a la seva prestació en règim de monopoli, mitjançant la seva municipalització, prevista expressament en l'apartat 3 de l'art. 86 LRBRL.

Això no implica, evidentment, que els municipis no puguin prestar cap més servei que els considerats essencials i reservats expressament al municipi, ni que qualsevol altra activitat de prestació de serveis s'hagi de prestar necessàriament en l'àmbit del Dret Privat. La diferència rau en el fet que quan l'activitat de l'Administració no es produeix en un marc competencial específicament delimitat, sinó que té lloc en base a l'habilitació genèrica de que gaudeixen els municipis per a la gestió dels seus interessos i per a promoure el benestar dels ciutadans, l'exercici de les potestats administratives no es podrà traduir en una imposició de gravàmens o limitacions per als particulars, ni de manera genèrica ni particularitzada, com a conseqüència de no fruir en aquest cas d'una atribució específica de potestats, però no impedeix, evidentment, que l'actuació dels municipis en aquests supòsits es produeixi en l'exercici de les seves mateixes potestats que els configuren precisament com a persones jurídic-públiques de caràcter territorial, sempre i quan aquest exercici no doni lloc a la producció d'efectes jurí-

³⁰ Vegeu al respecte a ALBI a «Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales». Ed. Aguilar. Madrid 1960, pàgs. 17 a 19.

³¹ Aquesta concepció és sostinguda per autors com ARIÑO ORTIZ a «El servicio público como alternativa» a REDA n.º 23, 1979 y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ a «La actividad de la Administración», Ed. Tecnos. Madrid 1983.

dics específics que puguin alterar d'alguna manera les situacions jurídiques pre-existents.

Conseqüentment, la caracterització jurídica d'aquesta capacitat dels municipis de dur a terme activitats per a les quals no disposin d'una habilitació competencial específica, pot resumir-se en els següents punts:

— La prohibició que puguin originar l'alteració de situacions jurídiques pre-existents, alienes a la mateixa Administració Municipal.

— La possibilitat de control jurisdiccional de l'adequació entre les finalitats genèriques pròpies dels municipis i les seves activitats concretes. No fóra acceptable, en aquest sentit, que l'activitat s'adreci a la consecució de finalitats contràries als principis generals que informen l'ordenament jurídic, o que quedin clarament fora de l'abast de les finalitats pròpies de l'Administració Municipal.

— La possibilitat d'exercici de potestats administratives per tal de dur a terme aquestes activitats, tant des d'una perspectiva interna de l'Administració, com poden ser la d'autoorganització mitjançant les diverses opcions que es poden utilitzar per a la prestació de serveis, o la financera, destinant els recursos pertinents per dur a terme l'activitat en qüestió, com també en l'aspecte relacional, limitat però en aquest cas a les situacions de subjecció especial que es puguin generar, com ho poden ser les derivades de la contractació de personal per dur a terme determinades activitats, o les prerrogatives especials de què gaudeix l'Administració en matèria de contractació administrativa, tal i com es desprèn de l'art. 112 del TRRL.