

## La evolución del principio de autonomía local en materia de actividades desde la LBRL

**Alberto PENSADO SEIJAS**

Jefe de Urbanismo del Ayuntamiento de Marín (Pontevedra)

Fecha última revisión: 8/4/2025

**El Consultor de los Ayuntamientos**, 8 de Abril de 2025

### I. Evolución normativa

En el 40 aniversario de la LBRL, es menester tratar la evolución fundamental que ha sufrido su art. 84; garante del principio de autonomía local en materia de actividades y servicios.

Dicho principio queda de manifiesto en el citado art. 84 en relación con la potestad reglamentaria reflejada en el art. 4.a) de la LBRL y de forma sustantiva bajo el instrumento normativo de las Ordenanzas Locales.

Dichas Ordenanzas pueden llegar a complementar la normativa sectorial de aplicación en materia de actividades; como así ha sido plasmado por la jurisprudencia, entre otras la Sentencia TSJ de Aragón nº 644/2006, de 26 de diciembre, Rec. 630/2003, que lo ha ilustrado de manera magnífica:

«(...) CUARTO.- Por lo que hace referencia a la cobertura normativa de la Ordenanza aprobada, la misma viene pormenorizadamente expuesta en su exposición de motivos en la que se recuerda que el artículo 137 de la Constitución reconoce el principio de autonomía de las Entidades locales para la gestión de sus respectivos intereses, reiterando dicho principio el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local I, al establecer que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, atendiendo a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, siendo la Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente las que deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.

**Dicha proclamación genérica del principio de autonomía tiene, como sigue señalando la exposición de motivos de la Ordenanza, su concreción en relación con la materia que nos ocupa en el artículo 25.2.a), f) y h) de la Ley 7/1985 y en el artículo 42.1.a), f) y h) de la Ley 7/1999, que establecen que las Entidades Locales podrán ejercer competencias en materia seguridad en lugares públicos, para garantizar la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana, en materia de protección del medio ambiente y en materia de protección de la salubridad pública, con el alcance que determinen las distintas normas del Estado o de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, estableciendo el artículo 84 que "las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a) Ordenanzas y Banderas".»**

Por otro lado, dicho artículo 84 ha sufrido el devenir del nuevo paradigma de *better regulation* germinado por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, ya hace casi 20 años...

Fruto de la transposición de dicha Directiva, fueron aprobadas en nuestro país la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Ésta última Ley ómnibus dio cabida a los nuevos títulos habilitantes de Comunicación Previa (CP) y Declaración Responsable (DR) tanto en materia de obras como de actividades añadiendo los apartados c) y d) al citado art. 84 LBRL.

Posteriormente, el art. 41 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible introdujo el art. 84 bis y

ter que terminan de conformar la potestad local en materia de intervención administrativa.

El art. 84. ter se relaciona indefectiblemente con el art. 69.5 de la LPAC; ya que mientras el primero impone la obligación de establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de dichos requisitos, el segundo subraya la necesidad de que éstos estén publicados y actualizados y sean fácilmente accesibles a los interesados.

**Estas obligaciones pueden ser cumplidas a través de la aprobación de modelos específicos "normalizados" ex art. 66.6 de la LPAC.**

Dentro de estos modelos normalizados rige la autonomía local; es decir, será cada Ayuntamiento el que decida su aprobación e instauración, así como los campos que considera necesarios para poder realizar con garantías sus funciones.

En este punto, debemos recordar que las CP y DR no son actos administrativos; lo que no elimina las facultades de inspección, comprobación y control que la Administración debe efectuar (STS n.º 1165/2022 de 20 de septiembre de 2022, Rec.7031/2021).

**De este modo, se abre la posibilidad de la elaboración por parte de las Entidades Locales de los Planes de Inspección Municipal.**

**Dichos Planes también conforman una manifestación del principio de autonomía local, ya que será el propio Ente Local el que se dote de los medios necesarios tanto personales como materiales; así como establecer los procedimientos de inspección y su planificación temporal o las actuaciones prioritarias a desarrollar.**

Este instrumento se adaptará así a la idiosincrasia y necesidades ad hoc de cada Ayuntamiento.

## **II. Principio de autonomía local vs. paradigma de la colaboración público-privada**

**Íntimamente ligada a los citados planes de inspección nos encontramos en la actualidad con el auge legislativo del paradigma de colaboración público-privada en urbanismo.**

**Sin embargo, a pesar de la proliferación de regulación de estas Entidades Privadas de Colaboración; el legislador instaura "cláusulas de escape" para mantener la autonomía de decisión de los entes municipales.**

Así por ejemplo, la nueva redacción del art. 164 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, dada por el art. 2 de la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de Madrid **permite excluir la total intervención de estas entidades en todo el término municipal mediante acuerdo plenario al efecto** (nuevo apartado 3), así como determinar las funciones que pueden ejercer de las previstas en el art. 166, el alcance de su intervención, el procedimiento a seguir en el ejercicio de su actividad, las obligaciones adicionales a que están sujetas respetando lo establecido en el artículo 167 sexies de esta ley, así como completar el régimen sancionador en cuanto a éstas.

Otro ejemplo es el art. 146 bis.7 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia que señala que, **los ayuntamientos, mediante ordenanza, podrán excluir expresamente la intervención de las ECCOM tanto en la tramitación de los títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística como en la verificación, la inspección y el control del cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso.**

La exclusión podrá ser total o parcial y limitarse a actuaciones específicas y ámbitos territoriales concretos.

Como podemos observar, dicha "cláusula de escape" varía por autonomías; siendo más flexible en Madrid que en Galicia, pero no deja de ser una injerencia en la autonomía local, pues los Ayuntamientos deben acordar expresamente dicha exclusión o limitación.

**Dichas injerencias no cesan y cobran incluso la forma de delegaciones obligatorias en esta materia por parte de los órganos autonómicos.**

Así, la DA 11ª.1 de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears prevé que el Consejo Insular de Mallorca podrá delegar en el Ayuntamiento de Palma algunas o todas las competencias administrativas relativas a las entidades privadas de certificación urbanística a que se refiere el capítulo III, del título VII de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, como por ejemplo, entre otros, las autorizaciones, las suspensiones y las extinciones de las autorizaciones, el registro y el régimen sancionador, cuando estas entidades tengan que ejercer sus funciones en el ámbito municipal de Palma, con excepción únicamente de la facultad de fijar los precios mínimos y máximos que prevé el artículo 158 tercies de la citada Ley 12/2017.

El último supuesto lo encontramos en el articulado del Proyecto de decreto por el que se regulan las

entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro que destaca en su art. 33.4 que:

«(...) Las responsabilidades civiles, penitenciarias o administrativas que habían podido derivarse de una resolución administrativa dictada al amparo de una certificación de conformidad municipal que sustituyó a los informes técnicos y jurídicos municipales, será exclusiva de la entidad emisora de la certificación, sin que el órgano municipal que dictó la resolución o los servicios municipales respondan de manera alguno de los efectos de dicha certificación, **salvo que conste o se compruebe que los técnicos municipales o el órgano municipal o sus miembros, conocieron previamente, o debieron conocer, la inexactitud, irregularidad o ilegalidad que da origen la aquellas responsabilidades (...).»**

**¿Qué técnica legislativa puede amparar la expresión "debieron conocer", cuando a priori no tienen por qué realizar actuación alguna?**

**¿Qué sucederá ante una posible reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento por parte de un interesado al que se le anule o revoque su licencia; argumento que la deficiencia era tan flagrante que el técnico municipal tuvo que conocerla?**

También el art. 38.5 del citado Proyecto atisba ciertas dudas; disponiendo que, conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, las actas y los informes emitidos por las ECCOM en el ejercicio de las funciones de colaboración podrán incorporarse a los procedimientos sancionadores como medio de prueba sometidos a las normas generales de libre valoración.

De este modo, cabría la asunción de informes/actas de las ECCOM como un elemento más de motivación/prueba del procedimiento que deberá ser tratado y resuelto por funcionarios del Ayuntamiento con sumo celo.

**Sin embargo, es de destacar como la STSJ de Andalucía de 9 de febrero de 2024, Rec. 621/2022, subraya que dicho auxilio/collaboración debe ser ocasional y cuando la Administración careciera de medios para ello; por lo que no cabría utilizar dichas actas/informes en todos los procedimientos sancionadores y sólo en Ayuntamientos sin el debido personal técnico.**

Lo curioso es que la propia Introducción del Proyecto de Decreto Gallego dispone que:

«(...) Además, en línea con las distintas medidas de simplificación administrativa que se vienen adoptando, esta norma atribuyó a las certificaciones de conformidad que acompañen a las solicitudes de licencia urbanística la misma validez y efectos que los informes técnicos y jurídicos municipales, que se entenderán sustituidos automáticamente por las citadas certificaciones, **estableciendo, al mismo tiempo, mecanismos de salvaguarda del principio de autonomía local (...).**»

«(...) Hace falta, por lo tanto, desarrollar el nuevo marco legal mediante una regulación única, integral y pormenorizada del régimen jurídico de las entidades de certificación de conformidad municipal y de su registro, facilitando, así, su accesibilidad por toda la ciudadanía y las administraciones públicas, **siempre dentro del marco de la legislación estatal y autonómica y garantizando la seguridad jurídica y el principio de autonomía local (...).**»

**Es evidente que en el punto de mira del legislador gallego está la problemática de cohonestar las actuaciones de las ECCOM con el principio constitucional.**

### III. Nueva vertiente de la autonomía local: proporcionalidad y supralocalidad

**De otro lado, a pesar de que el art. 84 bis. 3 estipule el deber de motivación expresa cuando se produzca la concurrencia con otras autorizaciones o licencias, el principio de autonomía local encuentra su salvaguarda en materia de actividades y servicios; ya que, al tratarse de actuaciones urbanísticas o actividades económicas, siempre será necesario y preceptivo el título habilitante municipal.**

En este sentido, se pronuncia la jurisprudencia, entre otras la STSJ de Galicia n.º 417/2010, de 15 de abril de 2010, Rec. 4621/2009, que destaca que:

«CUARTO.- Con independencia de lo que resultara de la autorización autonómica, no cabe olvidar que lo que se impugnaba en la instancia era un acuerdo municipal dictado por una entidad amparada en las competencias que le confiere el artículo 84.3 de la Ley 7/1984, de 2 de abril , reguladora de las bases del régimen local, en concreto las urbanísticas, conforme a las cuales (al igual que con las de protección del patrimonio) también procedía denegarle la licencia de rehabilitación solicitada (...).»

Ahora bien, a raíz de la reciente STC 65/2025, de 18 de marzo, sobre el Decreto-ley catalán 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico; conviene

matizar el nuevo tamiz dado al principio de autonomía local.

El Tribunal hace referencia a la evolución de la doctrina constitucional, poniendo de relieve que la misma partió de calificar a la autonomía local como una "garantía institucional" –categorización que «remite a un juicio de recognoscibilidad de la autonomía local como institución jurídica y expresa, con ello, la función de dicha autonomía como límite negativo frente al legislador»– para pasar, después, a referirse a ella como un "principio" –resaltando de esta manera «la vertiente positiva de la relación entre la ley y la autonomía local»–.

**Así, en el caso enjuiciado, la sentencia constata que la regulación impugnada incide en sentido restrictivo sobre las competencias urbanísticas municipales, pero concluye que lo hace de manera respetuosa con la autonomía local por existir justificación en la protección de intereses supralocales y por garantizarse a los entes locales un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses en la materia afectada.**

**Lo anterior es claramente extrapolable a lo citado anteriormente sobre la normativa en materia de colaboración público-privada en urbanismo; ya que se incide en competencias municipales al soslayar la intervención municipal (informes técnicos y jurídicos) en aras de la protección de intereses supramunicipales (promoción del emprendimiento), como señala el citado proyecto de Decreto Gallego** «(...) En definitiva, este decreto constituye una oportunidad de mejorar, definir y avanzar en un desarrollo normativo completo de las citadas entidades, tanto en el campo de las actuaciones urbanísticas, como de la **implantación de actividades y apertura de establecimientos**, así como de posibilitar su conocimiento, acceso y transparencia (...».

#### IV. Conclusiones

**Ante la incidencia en el principio de autonomía local por la distinta normativa sectorial reciente que incide sobre las actividades y servicios; entendemos que el art. 84 de la LBRL debe ser modificado en aras de que constituya una garantía fundamental para el efectivo ejercicio de las competencias municipales en esta materia.**

El nuevo paradigma de colaboración público-privada hace saltar las alarmas, ya que lleva al límite dicho principio en aras de valores superiores que van más allá del propio ámbito territorial de los Entes Locales.

La convivencia de estos nuevos paradigmas con el principio constitucional hace necesario un juego de equilibrios y contrapesos para no quebrar la autonomía de la Administración más cercana al ciudadano.

El establecimiento de "cláusulas de escape" en la propia normativa sectorial no parece suficiente, ya que funcionan a modo de "parches"; debiendo a mi entender no imponerse si no ser potestativo el empleo de entidades colaboradoras privadas en estas funciones públicas.

**Quizá sea necesario articular la modificación del art. 84 ter. de la LBRL para dar cabida a la necesaria protección de la intervención local ante la actuación colaborativa de organismos privados ajenos.**