

Notas sobre el autogobierno local en el sistema norteamericano *

Carles Pareja i Lozano
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LOS ORÍGENES DEL PODER LOCAL EN LOS E.U.A. II. LAS TÉCNICAS ORIGINARIAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PODERES LOCALES. LA *DILLON'S RULE*. III. LA FORMACIÓN DE UN SISTEMA DE AUTOGOBIERNO DE LAS CORPORACIONES LOCALES; EL RÉGIMEN DE *HOME RULE*. 1. Introducción. 2. Alcance de los poderes locales en régimen de *Home Rule*. IV. LAS ORDENANZAS LOCALES Y SU ARTICULACIÓN CON LA LEGISLACIÓN ESTATAL. 1. La necesaria determinación de un espacio inmune al control estatal en el régimen de *home rule*. 2. La prohibición de leyes singulares. 3. Alcance de la prevalencia de la legislación estatal sobre las regulaciones locales. 4. La existencia de un ámbito de interés local inmune a la injerencia de la legislación estatal. 4.1. La identificación del círculo de interés local. 4.2. La excepción de Derecho privado. 4.3. La potestad sancionadora en sede local. 4.4. La potestad tributaria local. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN. LOS ORÍGENES DEL PODER LOCAL EN LOS E.U.A.

A diferencia de lo que sucede en nuestro ordenamiento, las corporaciones locales no gozan en el sistema norteamericano de un reconocimiento expreso en la Constitución Federal, por lo que no cabe hablar, al menos en este ámbito, de la existencia de una garantía constitucional. Con todas las cautelas que ordinariamente deben exigirse a las referencias de Derecho comparado, lo cierto es que esta diferencia sustancial no se traduce en falta de interés por la aproximación al régimen local propio de los E.U.A.

* El presente estudio forma parte de un proyecto de investigación sobre la Autonomía Local promovido por la Diputación de Barcelona y que se está llevando a cabo bajo la dirección del profesor Dr. Josep Mir y quien suscribe. Quiero agradecer las observaciones y sugerencias del profesor Robert W. Gordon, de la Stanford Law School, así como la documentación aportada por Susan W. Case, *Senior Asst. City Attorney* de la ciudad de Palo Alto (California). Por supuesto, todos los posibles errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

La falta de referencia a las corporaciones locales en la Constitución Federal se debe a la circunstancia de que las entidades locales aparecen concebidas fundamentalmente como subdivisiones administrativas de los distintos Estados, por lo que no corresponde a la Constitución Federal la regulación de su naturaleza y funciones. Ello da lugar a una considerable diversidad de regímenes de las entidades locales en los diversos Estados; así, mientras en gran número de ellos gozan de protección constitucional (de la Constitución estatal), en otros la definición de su posición institucional depende esencialmente de la voluntad del legislador estatal.

En cualquier caso, el dato a nuestro juicio más relevante, y que justifica por sí sólo la redacción de las presentes notas, viene dado por la circunstancia de que la ausencia de una garantía constitucional de carácter general sobre la posición de las entidades locales y la capacidad de disposición que tienen los distintos legisladores estatales sobre las mismas, no ha impedido que las Corporaciones Locales gocen de una posición notablemente consolidada, con unos niveles de autonomía que resisten cualquier comparación y probablemente superan a aquéllos de que disfrutaban actualmente las Entidades Locales en el ordenamiento español.

El reconocimiento de la existencia de un poder local y, por tanto, de un ámbito de actuación inmune a la injerencia de otras instancias administrativas, surge en el sistema estadounidense a partir de la constatación de su naturaleza corporativa, en cuanto se trata de entidades integradas por sus ciudadanos y esencialmente representativas de sus intereses. Ello da lugar a su identificación primaria con las corporaciones privadas, al menos en determinados aspectos de su actuación. Se aplican, por tanto, a las Entidades Locales las garantías constitucionales atribuibles a las corporaciones privadas, los denominados *proprietary rights*, que se expresan en aspectos como la capacidad de gestión de sus propios intereses, la libertad de adopción de sus propias formas organizativas, así como la frecuencia con que se recurre a procedimientos de consulta directa, en forma de referéndums para la adopción de las más diversas decisiones, en lo que constituye una clara expresión de la incidencia que en la conformación de la autoridad local tiene la voluntad de sus propios ciudadanos.

Cabe hablar así, siguiendo a FRUG (1988 pág. 25), de una naturaleza dual de las ciudades, que sin duda son administración pública pero presentan asimismo algunas de las características propias de las entidades privadas. En otras palabras, si bien las ciudades pueden ser

concebidas como un instrumento de gobierno, y como tal provenientes de la creación de los legisladores estatales, que se dotan así de una subdivisión territorial para el ejercicio de sus funciones, pueden al mismo tiempo conceptuarse como la expresión de la voluntad de un grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo territorial, para autogobernarse y gestionar sus propios intereses al margen de controles estatales o federales.

Estas dos concepciones se encuentran en el origen del debate sobre la posición institucional de las corporaciones locales, pero sería erróneo pensar en una aplicación mecánica de las mismas en función de la naturaleza de las actividades de las entidades locales. Como se verá más adelante, la naturaleza de base corporativa de tales entidades tiene gran trascendencia en la configuración de un marco de autogobierno operativo también en el ámbito de las funciones públicas propias de las corporaciones locales.

II. LAS TÉCNICAS ORIGINARIAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PODERES LOCALES. LA *DILLON'S RULE*

La concepción de las entidades locales como meras subdivisiones territoriales de la Administración del Estado para el ejercicio de sus funciones administrativas se impone durante el siglo XIX, especialmente a partir de la obra de Jonh DILLON, publicada en 1872 ², cuya amplia recepción daría lugar a la denominada *Dillon's Rule* como técnica de determinación de los poderes de las entidades locales en todos aquellos aspectos relativos al ejercicio de funciones públicas.

De acuerdo con los postulados fundamentales de tal técnica, la capacidad de actuación local como administración pública aparece restringida a aquellos aspectos expresamente previstos en la legislación estatal, que juega así un papel análogo al de una norma de delegación, en cuanto tiene por objeto preciso encomendar a las entidades locales el llevar a cabo determinadas actividades o prestar determinados servicios bajo la fórmula de la *enabling legislation* o legislación habilitante.

Tal regla o sistema dio lugar a una concepción fuertemente restrictiva de la capacidad de actuación local, que aparece limitada a aquellos supuestos en que se produce una atribución *expresa* de facultades o compe-

² John DILLON: *Municipal Corporations*. Vol. 1, 5.ª ed., 1911, págs. 448-455.

tencias. Siguiendo a los postulados de DILLON, la determinación de las competencias se establece a partir de los siguientes parámetros: primero, aquéllas atribuidas de forma expresa (*in express words*), segundo, aquéllas necesariamente implícitas o incidentales a las atribuidas expresamente, a fin de evitar que pueda producirse una ineficacia de las mismas, y finalmente aquéllas que sean esenciales para la consecución del objeto y fines de la corporación, entendiéndose por esenciales aquéllas que deban considerarse indispensables, y no simplemente convenientes. El elemento de cierre en la formulación de tales parámetros viene dado por el criterio de que cualquier duda que se plantee en cuanto a la titularidad o no de determinadas competencias debe resolverse en sentido negativo a la existencia de las mismas, en tanto que tales dudas responderán normalmente a la falta de una atribución expresa de poderes de actuación.

Aplicación, pues, estricta de lo que en el Derecho continental se entiende por vinculación positiva, con excepción de los aspectos relativos a las formas organizativas, para las que se acepta una cierta capacidad de autoconformación local, así como sin perjuicio también de aquellos aspectos de la actividad local en que la misma se produce de forma análoga a una corporación privada, en ejercicio de los ya referidos *proprietary rights*, que son objeto de protección constitucional, aunque por supuesto esta capacidad genérica inmune a la regulación estatal no se extiende a aquellas actividades que requieran el ejercicio de potestades públicas en base a la supremacía general atribuible a los entes de gobierno.

La crítica que, ya en aquel momento, se efectuó a la *Dillon's Rule* se formula desde una doble perspectiva: por una parte, desde aquéllos que, como el Juez Cooley³, sostienen la existencia de un derecho al autogobierno local inmune ante la pretendida existencia de una absoluta prevalencia del Estado sobre tales entes, negando en consecuencia la condición de las corporaciones locales como «criaturas del Estado»⁴.

Incluso quienes admiten esta concepción como el propio DILLON, admiten las dificultades de aplicación de tan estrictos principios, atendida la diversidad de fines e intereses locales, a los que difícilmente

³ En un voto particular concurrente en el caso *People ex rel. Le Roy v. Hurlbut*. 24 Mich., 44, 93 (1871) (COLEY J. *concurring*).

⁴ En el mismo sentido EATON y McQUILLIN, basándose todos ellos en antecedentes históricos sobre la formación de los municipios en la Norteamérica colonial, así como en la propia concepción de las libertades básicas de la comunidad, que se expresó en la creación de las corporaciones locales con anterioridad a su proceso de incorporación a los Estados.

puede darse respuesta en ejercicio de su capacidad de actuación equiparable a la de las corporaciones privadas.

III. LA FORMACIÓN DE UN SISTEMA DE AUTOGOBIERNO DE LAS CORPORACIONES LOCALES; EL RÉGIMEN DE *HOME RULE*

1. Introducción

La constatación de tales dificultades ha llevado a una redefinición de la posición institucional de las Corporaciones Locales claramente identificable con un régimen de autogobierno, sin perjuicio de que ello se produzca en un contexto de conceptualización de las Corporaciones Locales que las mantiene en el marco de la Administración estatal.

Las ineficacias generadas por el marco estrecho que para la actuación de las Corporaciones Locales se derivaba de la *Dillon's Rule*⁵ dieron lugar, en efecto, ya desde el momento de la publicación de las tesis de DILLON, a la aparición en diversos Estados de iniciativas, el denominado *Home Rule Movement*, tendentes a superar el referido marco, a fin de permitir a las ciudades un mayor ámbito de autogobierno.

Tal movimiento presenta dos objetivos a saber; por una parte, mediante la denominada *Home Rule Initiative*, se pretende dotar a las ciudades de una capacidad general de iniciativa en los asuntos de interés ciudadano, que les permita ejercer sus funciones públicas en base a una atribución general de autoridad proveniente del Estado, en lugar de sujetar su actuación en cada supuesto a las correspondientes delegaciones estatales individualizadas para propósitos particulares.

Por otra parte, y en base al concepto de *Home Rule Immunity*, se propone dotar a las ciudades de un ámbito de autonomía inmune al control estatal, de tal forma que la capacidad general de iniciativa propia de la *Home Rule* no pueda ser puesta en cuestión en base a una prevalencia total de las regulaciones que puedan adoptarse por parte de los Estados.

La aplicación de este régimen presenta distintas matizaciones en función de las diversas Constituciones y legislaciones de cada Estado. Así, el

⁵ Así se pone de manifiesto en la Sentencia del caso *State v. Hutchinson* Supreme Court of Utah, 1980. 624 2d. 1116, en la que sin perjuicio de admitir la plena prevalencia de las regulaciones estatales, se constata como en la práctica la *strict construction* propia de la *Dillon's Rule* da lugar a un bloqueo de la acción de gobierno local.

régimen de *Home Rule* puede articularse mediante una garantía constitucional, como sucede en 30 Estados de la Unión ⁶, o bien concederse mediante ley estatal a determinadas categorías de ciudades, en función de sus características, tales como número de habitantes, capacidad de gestión u otras especificidades. En los supuestos de previsión constitucional, la misma no da ordinariamente lugar a una aplicación directa de tal régimen, ya que requiere una expresión de voluntad por parte de la Corporación, adoptada normalmente a través de referéndum. Este proceso de adopción o acogimiento al régimen de *home rule* resulta especialmente significativo a nuestro juicio en cuanto supone un ejercicio de responsabilidad por parte de las Corporaciones que efectúan esta opción, así como una voluntad de dotarse y financiar la necesaria capacidad de gestión para actuar bajo tal régimen. Así, las ciudades y condados rurales o de escasa población no optan normalmente por el régimen de *home rule*, ya que las previsiones establecidas en la legislación estatal sobre organización y poderes de las corporaciones no acogidas a dicho régimen son suficientes y adecuadas a sus necesidades y capacidad de gestión.

Puede afirmarse en todo caso que el régimen de *home rule* tiene carta de naturaleza para la mayor parte de ciudades norteamericanas, por lo que nos centraremos a partir de aquí en el análisis de su naturaleza y distintas manifestaciones.

2. Alcance de los poderes locales en régimen de *Home Rule*

Tal y como se ha indicado, el régimen de *Home Rule* presenta como característica fundamental la superación del régimen estricto de habilitación positiva propia de la *Dillon's Rule* para legitimar el ejercicio de funciones públicas por parte de las Corporaciones Locales. Así, y en contraste con tal régimen de habilitación estricta, al amparo de la *Home Rule* las ciudades disponen de una capacidad genérica, establecida a través de una cláusula general de habilitación, para llevar a cabo todas aquellas actividades que se inscriban en el círculo de interés propio de la corporación en cuestión, así como, significativamente, para establecer las regulaciones que resulten necesarias al efecto, con el único límite para las mismas de no entrar en contradicción directa y frontal con la legislación estatal. Ello se articula a través de una *general welfare provision*, o capacidad general de gestión de sus propios intereses, que ha sido calificada como una verdadera delegación en blanco ⁷ por parte del legislador esta-

⁶ FORDHAM, pág. 424.

tal, dotada de un importante contenido normativo. Se produce así la atribución, a favor de las corporaciones locales, de un poder de policía general (*police power*) para la gestión de sus asuntos propios.

Tales poderes presentan obviamente manifestaciones distintas en función de la naturaleza de las distintas entidades locales. Hay que distinguir al respecto ⁸ entre las entidades locales de carácter general, fundamentalmente ciudades y condados, básicamente coincidentes con lo que entre nosotros se entiende como administración territorial, y los distritos especiales de naturaleza más funcional en cuanto tienen por objeto llevar a cabo acciones concretas y específicas. La modalidad más frecuente de distritos especiales son los distritos escolares, que pese a su naturaleza funcional son objeto de elección directa por los ciudadanos incluidos en su ámbito, que no coincide necesariamente con el de las ciudades. Por otra parte, la indicada naturaleza de ciudades y condados no impide que ejerzan asimismo funciones especialmente delegadas por la Administración estatal, lo que es bastante frecuente sobre todo en los condados de diversos Estados.

La concreción normativa del régimen de *home rule* en las distintas Constituciones estatales resulta significativa de su naturaleza y alcance. La Constitución del Estado de Pennsylvania establece así que las Corporaciones que hayan adoptado el régimen de *home rule* pueden ejercer cualquier poder o llevar a cabo cualquier función que no esté prohibida por la Constitución, por su régimen de *home rule* o por la Asamblea Legislativa estatal ⁹. Notas que frecuentemente caracterizan el régimen de *home rule* lo son también la exigencia de que la Corporación en cuestión sea objeto de elección democrática, o que las resoluciones locales adoptadas en régimen de *home rule* sean siempre susceptibles de revisión judicial ¹⁰. La importancia normativa del régimen que nos ocupa se pone asimismo de manifiesto en ejemplos como el de la Constitución del Estado de California, cuyo artículo 11 sección 7 atribuye a las ciudades y condados acogidos al régimen de *home rule* la capacidad de aprobar y

⁷ «Carte Blanche Delegation», según se indica en el caso *State v. Hutchinson*, Supreme Court of Utah, 1980, 624 págs. 2d. 1116.

⁸ McCARTHY Jr. 1990, págs. 65 y ss.

⁹ *Municipalities shall have the right and power to frame and adopt home rule charters. ...A municipality which has a home rule charter may exercise any power or perform any function not denied by this Constitution, by its home rule charter or by the General Assembly at any time. Art. 9.2.*

¹⁰ Constitución de South Dakota, art. IX.2.

ejecutar ordenanzas y regulaciones locales, de policía, sanitarias y de otro tipo que no entren en conflicto con la legislación general ¹¹.

Se constata, pues, una concepción abierta y flexible de la capacidad local para el ejercicio de sus poderes, con especial acento en sus potestades normativas, por lo que cabe hablar de la existencia de una capacidad genérica de autoconformación local que no requiere de habilitaciones específicas siempre que se produzca en el marco de la gestión de los asuntos propios del círculo de interés local, y limitada por la legislación general solamente en aquellos supuestos en que se produzca una contradicción directa entre ambas regulaciones. Ello responde, y nos parece plenamente coherente, a una concepción de las corporaciones locales como administración general, concepción por cierto plenamente asumida en nuestro ordenamiento, aunque como sabemos con una articulación sustancialmente distinta.

Tal y como señala SANDALOW ¹², la indicada naturaleza de administración de carácter general propia de las corporaciones locales, en especial condados y ciudades, hace inviable su funcionamiento a través de delegaciones singulares y requiere de una amplia atribución de poderes de naturaleza genérica sujetos a la iniciativa que se desarrolle por parte de cada Corporación. Se trata en definitiva que la administración de los asuntos locales sea de carácter general y no limitada al ejercicio de funciones específicas. Tales limitaciones encontraban su justificación a partir de la consideración de que numerosos ámbitos de la actividad pública pertenecen exclusivamente a otras instancias administrativas; con tal premisa, la sujeción de la actividad local a delegaciones o habilitaciones específicas tenía por objeto proteger de la injerencia local a la actividad de otras instancias administrativas. Pero tal asunción tiene escaso sentido en el contexto actual de la gestión de los asuntos públicos en la sociedad urbana. En lugar de intentar una división estricta entre los diversos niveles de Administración (federal, estatal y local en el caso norteamericano), se constata como en la realidad se comparten frecuentemente tales funciones, especialmente en los niveles estatal y local.

En efecto, la gestión de los asuntos públicos, que tiene por objetivo la consecución del mayor bienestar general, difícilmente puede asu-

¹¹ *A country or city may make and enforce within its limits all local, police, sanitary, and other ordinances and regulations not in conflict with general laws.*

¹² SANDALOW (1964) págs. 653 y ss.

mirse correctamente mediante una distinción estricta entre funciones estatales y locales, así como tampoco mediante una supeditación general a la administración de ámbito territorial superior. El cumplimiento de la responsabilidad municipal ante sus ciudadanos requiere la atribución a la corporación local de una amplia y genérica gama de poderes. El cambio constante de condiciones y el surgimiento de nuevas necesidades requiere flexibilidad, y parece clara la mejor posición de las Corporaciones Locales para dar respuesta a las nuevas necesidades; ello es debido a su mayor proximidad y familiaridad con los problemas de la comunidad que permite, al menos en primera instancia, un mejor diagnóstico de los problemas y las soluciones necesarias, a lo que contribuye asimismo su directa responsabilidad ante la ciudadanía local.

En otro orden, la atribución de un determinado poder político, inherente a la concepción de administración general de base territorial, requiere inexcusablemente el reconocimiento de la capacidad para establecer un orden de prioridades, y por tanto de elegir, lo que a su vez requiere poder disponer de alternativas. Esta circunstancia difícilmente puede producirse en un contexto de habilitaciones singulares, y requiere de cláusulas generales de apoderamiento.

IV. LAS ORDENANZAS LOCALES Y SU ARTICULACIÓN CON LA LEGISLACIÓN ESTATAL

1. La necesaria determinación de un espacio inmune al control estatal en el régimen de *home rule*

Hemos podido ver hasta aquí cómo la aceptación de la naturaleza de las corporaciones locales como subdivisiones estatales no constituye un obstáculo para la atribución de amplios y genéricos poderes a las mismas, con especial relevancia para los de naturaleza normativa.

Pese a algunos pronunciamientos iniciales ¹³, que declaran como un principio del Derecho constitucional federal la existencia de un poder virtualmente ilimitado de los Estados sobre las ciudades, la aplicación del régimen de *home rule* han dado lugar a la formación de un determi-

¹³ Como el de la Sentencia del Tribunal Supremo en el caso *Hunter v. City of Pittsburgh* (U.S. Supreme Court, 1907 207 U.S. 161, 28 S.Ct. 40, 52 L. Ed. 151).

nado espacio de inmunidad y, por tanto, de autonomía de las ciudades frente a los Estados, aunque la determinación de tal espacio de inmunidad dependerá en última instancia de las previsiones establecidas al respecto por las distintas Constituciones estatales. Se constata en todo caso que la previsión de que las corporaciones locales puedan acogerse al régimen de *home rule* comporta necesariamente la atribución de un espacio de inmunidad, porque de lo contrario la atribución de tal régimen carecería de verdadero sentido ¹⁴.

Cuestión más compleja es la de la determinación del ámbito específico de tal espacio de inmunidad, puesto que en tanto la existencia del mismo no impide que el Estado pueda controlar determinadas modalidades de la actividad local, resulta necesario algún procedimiento para distinguir entre aquellos ámbitos susceptibles de regulación estatal de aquellos otros que se inscriben en la esfera de la autonomía local. Efectuar este ejercicio es del todo necesario para la efectiva operatividad del régimen de *home rule*, que podría verse fuertemente dificultada mediante una sujeción indiscriminada a la prevalencia de las regulaciones estatales sobre las ordenanzas locales. Es pues habitual, especialmente en aquellos Estados que disponen de una regulación constitucional de la *home rule*, que en la previsión constitucional se contenga una garantía de inmunidad para las regulaciones locales que afecten a sus intereses propios ¹⁵.

Son tres los elementos a tener en cuenta para determinar el alcance de este espacio de inmunidad, que viene a constituir un requisito indispensable para la operatividad del propio régimen de *home rule*: la prohibición de leyes singulares, los criterios de aplicación del principio de prevalencia de la legislación estatal sobre las regulaciones locales y finalmente la identificación de un ámbito de interés propio de las Corporaciones Locales indisponible por parte del legislador estatal.

¹⁴ Indiana, págs. 678 y ss.

¹⁵ Indiana, págs. 683-685. Tal y como se señala en este estudio, a propósito del régimen de *home rule* propio del Estado de Indiana, que no dispone de tal garantía constitucional, la ausencia de la referida garantía de inmunidad se ve en parte compensada por la mayor flexibilidad del régimen de *home rule* mediante ley estatal, que permite una mejor adaptación a las cambiantes necesidades. Sin perjuicio de ello, se llama la atención sobre la necesidad de preservar a la *Home rule* de un régimen de prevalencia general de la ley estatal que acabaría por desfigurarla, e incluso de garantizar a las ordenanzas locales de determinadas interpretaciones jurisprudenciales, como la de la prevalencia implícita, de la que nos ocuparemos más adelante.

2. La prohibición de leyes singulares

Es frecuente encontrar, en la mayor parte de Constituciones estatales ¹⁶, la prohibición de promulgar leyes estatales de carácter especial o singular, entendiéndose por tal la promulgación de normas que tengan por destinatario una sola ciudad o tipo de ciudades. Responde esta prohibición a la constatación de que resulta más difícil interferir en el ámbito de autogobierno local a través de leyes generales de lo que podría suceder mediante la utilización de leyes singulares.

Tal prohibición no implica la negación de legitimidad al legislador estatal para promulgar normas con el objeto de afrontar problemáticas específicas propias de áreas territoriales concretas, ya que no necesariamente todas las leyes estatales deben ser aplicables al conjunto del Estado. En consecuencia, la legislación aplicable a áreas territoriales de características homogéneas se ha considerado como legislación general, no siéndole por tanto de aplicación la prohibición de legislación especial.

Otros criterios desarrollados a fin de establecer el alcance de la prescripción constitucional consisten en la exigencia de que la clasificación de ciudades que debe establecerse para aplicar de forma específica determinada regulación tenga carácter abierto, de forma que se posibilite la incorporación a la misma de otras ciudades en coherencia con los objetivos perseguidos por la norma. Asimismo, las clasificaciones que se establezcan al objeto de la aplicabilidad de determinadas normas deben basarse en la existencia de diferencias sustanciales entre las categorías establecidas y aplicable en igualdad de condiciones al conjunto de ciudades que reúnan las mismas características que justifiquen la clasificación.

Lo cierto es que la interpretación de la indicada prescripción constitucional ha sido bastante flexible, como se deduce de la declaración de validez de regulaciones como leyes de aplicación exclusiva a New York City, clasificaciones para la aplicación de determinadas normas cada una de las cuales incluye uno solo de los 58 condados del Estado de California, o una previsión aplicable a condados con una población de 26.946 a 29.975 habitantes ¹⁷.

¹⁶ Todas menos cuatro, según se señala en HARVARD pág. 652.

¹⁷ *Vid.* al respecto a HARVARD, págs. 652-654.

Se pone así de manifiesto la contradicción que en ocasiones puede producirse entre la vertiente garantista de la indicada prohibición de leyes especiales respecto a la constatación de que en determinadas ocasiones resulta necesario afrontar problemas específicos de una sola ciudad. No es en cualquier caso el proceso de aplicación e interpretación de la indicada prohibición el elemento más relevante en la definición de la posición institucional de las Corporaciones Locales, para el que sin duda juega un papel más destacado la determinación de los criterios aplicables al sistema de prevalencia de las leyes estatales sobre las ordenanzas locales, que se examinan a continuación.

3. Alcance de la prevalencia de la legislación estatal sobre las regulaciones locales

La habilitación general de poderes normativos, consustancial a la *home rule*, debe entenderse sin perjuicio de la capacidad de los legisladores estatales para establecer sus propias regulaciones, que disfrutan de prevalencia sobre las regulaciones locales, aunque para ello se exige que en la concurrencia de ambas normas se constate la existencia de una contradicción frontal y directa (*sharp conflict*) entre las mismas. Junto a ello, la prevalencia que en supuestos concretos es atribuible a la legislación estatal debe entenderse sin perjuicio de la existencia de un espacio de interés local en el que no cabe la injerencia de otras instancias, pese a su carácter superior, aspecto este al que nos referiremos más adelante.

La exigencia de existencia de dicho conflicto expreso, junto con la habilitación general propia del régimen de *home rule*, son por sí mismo elementos de gran relevancia para la configuración de un ámbito de autogobierno o autonomía local. No hay que desdeñar, en efecto, la eficacia indirecta que puede tener la exigencia de una regulación expresa al legislador estatal para interferir en aquellas actuaciones locales cuya gestión se considere más adecuado llevar a cabo en otra instancia. Esta circunstancia constituye por sí misma una nota de gran significación respecto al alcance del autogobierno local, puesto que, como se ha señalado, «es más fácil impedir a una legislatura la prohibición de una competencia local que obtener del mismo legislativo la autoridad para llevar a cabo una función adicional de gobierno»¹⁸. No obstante, tam-

¹⁸ Así lo indica SANDALOW, pág. 685: «it is easier to block a legislature from denying a power than is secure from a legislature the authority to perform an additional function of government».

bién es cierto que tales dificultades no son en sí mismas suficientes para garantizar la existencia de un espacio de actividad local dotado de inmunidad frente a la acción de otros poderes.

El primer conflicto que surge ante la determinación de los criterios que deben regir la aplicación del principio de prevalencia a favor de la regulación estatal es el relativo a la naturaleza de las decisiones que deban adoptarse al respecto, puesto que si se trata de una decisión política deberá prevalecer la opinión de la legislatura, mientras que si se trata de una decisión legal, corresponde la última palabra a los tribunales en vía de revisión judicial. Es significativo destacar que la preocupación sobre la naturaleza política o jurídica de la determinación de las reglas de prevalencia surge a partir de la aplicación de criterios de prevalencia implícita (*implied preemption*) utilizados en determinadas ocasiones por los Tribunales, aunque no a propósito, como pudiera pensarse desde nuestra experiencia, de conflictos surgidos entre Estado y corporaciones locales, sino que tales pronunciamientos se producen mayoritariamente a partir de acciones de particulares que pretenden oponerse a resoluciones locales en base a un supuesto exceso competencial. La crítica a la prevalencia implícita surge así por cuanto la misma puede dar lugar no tan sólo a una desvirtuación del ámbito de autogobierno local, sino también de la política estatal tendentes a la concesión de poderes generales a las comunidades locales bajo el indicado régimen de *home rule*.

La utilización de dicho criterio interpretativo es no obstante minoritaria en las resoluciones judiciales, en las que predomina la exigencia de un conflicto directo y claro entre la norma estatal y la local para que proceda invalidar la norma local, existiendo tal conflicto bien cuando existe una expresa voluntad de la ley estatal de prevalecer sobre la regulación local, bien cuando, ante la ausencia de una expresión concreta de tal voluntad, resulte la inviabilidad de conseguir los objetivos de la legislación estatal a causa precisamente de lo establecido en las ordenanzas locales ¹⁹.

La exigencia de tal conflicto claro y directo para la aplicación de la regla de prevalencia tiene así como corolario el criterio de preferencia

¹⁹ Caso *Rogers v. Town of Provincetown*. Supreme Judicial Court of Massachusetts, 1981. 384 Mass. 179, 424 N.E.2d 239. Un ejemplo clásico de la existencia de tal conflicto directo es el del caso *Winters v. Bisailon* 152 Or. 578, 54 P.2d 1169 (1936), por el que se declaró el desplazamiento y consecuente invalidez de las regulaciones locales relativas a límites de velocidad para automóviles por contradecir la norma estatal reguladora de esta cuestión (*State Motor Vehicle Act*, de Oregon).

de compatibilidad entre ambas regulaciones, evitando el desplazamiento de las regulaciones locales cuando no exista una clara voluntad al respecto por parte de la regulación estatal. Sin embargo, cuando la regulación local resulte incompatible con la legislación estatal, se produce la prevalencia de la misma ²⁰.

El criterio de complementariedad entre las regulaciones estatal y local se pone de manifiesto en supuestos como la imposición por ordenanza local de requisitos adicionales a los previstos en la legislación estatal en materia de características constructivas de edificios de nueva construcción ²¹. La preferencia por la compatibilidad entre regulaciones estatales y locales, con los consiguientes efectos en cuanto genera una interpretación restrictiva de los mecanismos de prevalencia de la legislación estatal se utiliza asimismo por los Tribunales a propósito de la imposición de limitaciones a la actividad de los particulares. Cabe citar al respecto el caso *Kalodimos v. Village of Morton Grove* ²² por el que se declaró que entraba dentro del ámbito de la capacidad normativa local el establecimiento por Ordenanza de una prohibición general de posesión de armas de fuego en este municipio. El Tribunal confirma la legitimidad de la Ordenanza, pese a la existencia en el Estado de Illinois de una autorización general para la posesión de tales armas de fuego. Ello se justifica por el hecho de que en la regulación estatal sobre la materia se contempla implícitamente la posibilidad de establecer regulaciones más rigurosas por parte de las ordenanzas locales sobre el régimen de tenencia de armas ²³.

En sentido contrario, y siguiendo dentro del marco de la interpretación del concepto de prevalencia de la legislación estatal sobre las ordenanzas locales, cabe citar el caso *Town of Wendell v. Attorney Ge-*

²⁰ *City of La Grande v. Public Employes Retirement Board*. Supreme Court of Oregon, 1978. 281 Or. 137, 576 P 2d. 1204.

²¹ *State By and Trough Haley v. City of Troutdale*. Supreme Court of Oregon 1978. 281 Or. 203, 576 pág. 2d 1238.

²² Supreme Court of Illinois 1984. 103 Ill.2d 483, 83 Ill. Dec. 308, 470 N.E.2d 266.

²³ El propio Tribunal resalta la diferencia entre la regulación del Estado de Illinois examinada respecto a la contenida en la legislación del Estado de California sobre el mismo objeto, en la que se establece expresamente que las personas no afectadas por sus restricciones estaban legitimadas para la posesión de armas de fuego sin licencia o permiso alguno, lo que dio lugar a la anulación de una ordenanza local de contenido más restrictivo en el caso *Doe v. City and County of San Francisco* (1982) 136 Cal.App.3d 509, 186 Cal. Rptr. 380.

neral²⁴, por el que se invalida una Ordenanza local por la que se estableció un procedimiento específico para el registro y autorización del uso de pesticidas.

Se fundamenta tal invalidez en el hecho de que en la legislación estatal se contiene una voluntad expresa de establecer de forma centralizada en la Administración del Estado y para el conjunto del mismo el control de la utilización de pesticidas, lo que podría verse frustrado de aceptarse el control que pretendía establecerse a través de la Ordenanza local, aunque ello no impide que, a través de las Ordenanzas locales, pueda establecerse un procedimiento específico para controlar la adecuación de determinada utilización de pesticidas a los requisitos establecidos por la regulación general, ya que lo que impide la legislación estatal no es tal procedimiento adicional de control (que en opinión del Tribunal se inscribe en el círculo de interés local) sino el establecimiento por la Ordenanza de un régimen general para determinar las condiciones de utilización de los pesticidas, aspecto este que aparece residenciado en sede estatal por expresa voluntad del legislador, lo que da lugar al desplazamiento de la norma local.

4. La existencia de un ámbito de interés local inmune a la injerencia de la legislación estatal

4.1. La identificación del círculo de interés local

Junto a los referidos parámetros para establecer la existencia o no de conflicto entre norma local y estatal, y la consecuente aplicación de las reglas de prevalencia, debe tenerse en cuenta, como ya hemos apuntado, la existencia de un segundo parámetro, ya que en la hipótesis de existencia de dicho conflicto el mismo no debe incidir en el ámbito de intereses propios de la entidad local, ámbito en el que bajo el régimen de *home rule*, la regulación local es inmune a la injerencia del legislador estatal²⁵. El ámbito de inmunidad propio de la *home rule* requiere, pues, junto a la aplicación de los indicados criterios in-

²⁴ Supreme Judicial Court of Massachusetts, 1985 394 Mass. 518, 476 N.E.2d 585.

²⁵ Así, en el precitado caso *Kalodimos v. Village of Morton Grove* sobre posesión de armas de fuego, se considera que la ordenanza local se inscribe en el círculo de interés local por no suponer una regulación de conductas fuera del municipio de Morton Grove. En sentido contrario, el voto particular formulado en este caso por el juez Thomas J. Moran

terpretativos para determinar la prevalencia de la legislación estatal sobre la local, y para que se produzca tal prevalencia, que la regulación exceda claramente al círculo de interés local (*local concern*), puesto que en caso contrario queda sin efecto el referido mecanismo de prevalencia ²⁶.

Nos encontramos así una vez más ante el problema de la determinación de los respectivos círculos de interés como nudo gordiano para la definición del alcance del autogobierno local, de forma análoga a lo que sucede en el ordenamiento español, en el que la definición de los intereses propios de las Corporaciones Locales debe ser el parámetro fundamental para establecer el contenido esencial de la autonomía local, indispensable para el legislador ordinario.

Para la distinción entre tal círculo de interés y el propio de la regulación estatal (*statewide concern*), es significativo y frecuentemente citado el caso *Heinig* ²⁷, por el que se declaró expresamente que la legislación estatal carece de autoridad para legislar sobre el gobierno de las ciudades, incluso cuando la legislación sea de aplicación general a todas las ciudades del Estado, excepto en aquellos casos en que la materia objeto de regulación sea de interés general para el conjunto del Estado y exceda por tanto del interés propio de cada uno de los municipios afectados. La identificación de tales círculos de interés, decisiva como se ha visto para que opere la prevalencia de la regulación estatal, tiene como parámetro, según indica la referida resolución, «no

crítica la decisión, por considerar que puede dar lugar a un absurdo entramado de resoluciones locales contradictorias y de imposible ejecución, si cada municipio establece una regulación distinta. Cita al respecto el caso *City of Des Plaines v. Chicago & North Western Ry. Co.* (1976), 65 III.2d 1, 2 III.Dec. 266, 357 N.E.2d 433, por el que se invalidó la imposición de sanciones al amparo de una ordenanza sobre ruidos, considerando que la regulación de la contaminación acústica no puede constreñirse a los límites de un municipio, porque ello podría dar lugar a la imposición de una diversidad de estándares conflictivos y contraproducentes sobre las personas transcurriendo a través de distintos términos municipales. En cambio, en el caso *People v. Johnson* (129 Cal. App. 2d 1, 277 P.2d 45 (1954), producido en el Estado de California se declaró que las ordenanzas municipales sobre ruidos no están sujetas a la tipificación contenida en la legislación estatal, susceptible por tanto de ampliación a través de regulaciones locales.

²⁶ Junto a los pronunciamientos jurisprudenciales que ratifican tal criterio, a los que nos referiremos inmediateamente, cabe señalar cómo diversas Constituciones estatales contienen una previsión expresa al respecto, tal y como sucede en Missouri (art. IX. 16, 23) y Colorado (art. XX.6). *Vid.* al respecto a ANDERSEN, págs. 148-149.

²⁷ *State ex. rel. Heinig v. City of Milwaukee*, 231 Or. 473, 479, 373 P.2d 680 (1962).

simplemente si el Estado tiene un interés en tal materia, sino si el mismo es lo suficientemente sustancial para predominar sobre el interés de la ciudad»²⁸.

Uno de los criterios habitualmente utilizados para la concreción de los repetidos círculos de interés es el estándar sobre *traditional government functions* o funciones tradicionalmente ejercidas por las ciudades, declarado incluso por el Tribunal Supremo norteamericano²⁹. Tal estándar se ha puesto no obstante en cuestión en resoluciones más recientes del propio Tribunal³⁰, tanto por las dificultades que en ocasiones puede ofrecer su identificación, como sobre todo por la necesidad de efectuar interpretaciones flexibles y adaptadas a la rápida evolución del contexto social en que se produce el ejercicio de las funciones públicas, que sin duda incide en la corrección del ejercicio de identificación en cada caso concreto de los respectivos círculos de interés.

Esta necesidad de interpretaciones flexibles y adaptadas a las circunstancias de cada momento se ve sin duda favorecida por el carácter abierto y general de los poderes propios de las corporaciones locales bajo el régimen de *home rule*. En definitiva, la determinación sobre el interés local de la materia objeto de regulación constituye el elemento de cierre de un sistema cuyo eje central en su articulación con la legislación estatal viene constituido por la existencia o no de conflicto entre ambas regulaciones. Si no existe tal conflicto, la norma local es válida. Si existe un conflicto real, corresponde a los tribunales establecer si la materia en cuestión es de interés municipal o estatal; incluso cuando la materia se califique de interés estatal, la regulación que el Estado efectúe debe estar razonablemente relacionada y adecuarse estrictamente a los aspectos propios de tal interés estatal³¹.

²⁸ «... The question is not simply whether the state has an interest in such operations, but whether it is substantial enough to predominate over the interest of the city»...

²⁹ Como en el caso *National League of Cities v. Usery*, 426 U.S. 833, 96 S.Ct. 2465, 49 L.Ed.2d 245 (1976).

³⁰ En el caso *García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* 4669 U.S. 528, 105 S.Ct. 1005, 83 L.Ed.2d 1016 (1985).

³¹ Así se señala en diversas resoluciones, tales como los de los casos *Johnson v. Bradley*, 4 Cal. 4th 389, Cal. Rptr. 2d (1992); *California Federal Savings and Loan Association v. City of Los Angeles*, 54 Cal. 3d. 1, 283 Cal. Rptr. 569 (1991).

4.2. La excepción de Derecho privado

Uno de los aspectos más significativos de la actividad reguladora local, en el que es más relevante la definición de los respectivos círculos de interés, se encuentra en la definición de los límites de la «excepción de Derecho privado» (*private law exception*) que afecta a la potestad normativa local ³². Consiste tal excepción, que aparece prevista ordinariamente en la mayor parte de Constituciones estatales que recogen el régimen de *home rule*, en que dicho régimen no incluye la habilitación para promulgar normas privadas o civiles que gobiernen las relaciones de esta naturaleza, excepto cuando las mismas aparezcan vinculadas al ejercicio de una competencia propia de la corporación local.

El parámetro para la definición del alcance de la excepción mencionada viene constituido, según la Sentencia del caso *Summer v. Township of Teaneck* ³³, por aquellos aspectos de la regulación que deben mantenerse uniformes para salvaguardar la naturaleza de la institución, y no son por tanto susceptibles de variar localmente en su naturaleza e intensidad. En función de este criterio, el Tribunal declara la validez de una ordenanza local aprobada para evitar la práctica del *block-busting*, consistente en incitar la venta de bienes inmuebles, con la consiguiente pérdida de valor, en base a una supuesta o real proliferación en determinada área de miembros de un grupo étnico, racial o religioso. Se indica al respecto que si bien tales prácticas pueden afectar al conjunto de intereses del Estado, no existe una necesidad inevitable para una única regulación estatal o una sola autoridad competente, sino que, al contrario, puede ser de utilidad permitir la actuación de los municipios, que por su mayor proximidad se encuentran en mejor situación para detectar tales prácticas y adoptar las medidas adecuadas para atajar tales problemas.

Es también significativo, a propósito del alcance de la excepción de Derecho privado, el contenido de las ordenanzas locales que tienen por objeto la protección de los inquilinos en su relación con los propietarios de viviendas en aspectos como la limitación de las rentas o sus incrementos, así como regular los servicios que deben ser suministrados por los propietarios en función de la renta percibida. Tales regulaciones se consideran, en Estados como California, como incidentales y

³² Sobre el alcance de tal excepción, y una defensa de la misma frente a las supuestas ineficiencias que presenta, *vid.* a SCHWARTZ (1973) págs. 747-756.

³³ Supreme Court of New Jersey, 1969. 53 N.J. 548, 251 A.2d 761.

vinculadas al poder de policía general propio de las ciudades bajo régimen de *home rule*, por lo que las ciudades pueden legítimamente establecer este tipo de regulaciones, que se inscriben en el interés local inherente al bienestar de sus ciudadanos ³⁴. La potestad normativa local en un aspecto tan significativo, que aparece limitada al arrendamiento de viviendas no siendo pues de aplicación a las rentas de locales comerciales, debe tener por objeto un legítimo interés público y garantizar una retribución justa a la propiedad, ya que, en caso contrario, se produce una limitación ilegítima y confiscatoria en el derecho de propiedad que debe ser objeto de compensación ³⁵. De conformidad con los parámetros antes apuntados que rigen la excepción de Derecho privado, la inclusión de la capacidad de establecer controles de renta en el marco del poder de policía general propio de las ciudades no impide la prevalencia de las regulaciones estatales en aquellos aspectos de la relación propietario-inquilino que trascienden de la específica esfera local, tales como los procedimientos de desahucio, o la exigencia de someter a audiencia pública las resoluciones sobre determinación de rentas y sus incrementos.

4.3. *La potestad sancionadora en sede local*

Para comprender el alcance de la potestad normativa local, en su expresión del poder de policía general que ostentan tales entidades para la gestión de sus intereses, un aspecto que resulta sin duda muy significativo es el relativo a la capacidad que asiste a las Corporaciones Locales para supervisar y controlar el grado de cumplimiento de sus regulaciones así como para establecer el correspondiente régimen de sanciones por las violaciones que puedan producirse de las ordenanzas locales.

El régimen de la potestad sancionadora local y en especial el relativo a la tipificación de infracciones y sanciones presenta manifestaciones distintas en función del régimen local propio de cada Estado, así como dependiendo también del ámbito en que se produzca la infracción. Así, algunas legislaciones estatales prescriben las sanciones que pueden imponerse por la violación de ordenanzas locales, en otros ca-

³⁴ Así se declara en casos como *Birkenfield v. City of Berkeley*, 17 Cal. 3d 129, 160, 130 Cal. Rptr. 465 (1976); *Carson Mobilhome Park Owners' Association v. City of San Jose*, 485 U.S. 1, 11-12. 108 S. Ct. 849, 99 L. Ed. 2d 1 (1988).

³⁵ Caso *Birkenfield v. City of Berkeley* citado.

sos se delega expresamente tal facultad a los entes locales, y finalmente es frecuente bajo el régimen de *home rule* atribuir tal capacidad normativa directamente a las propias corporaciones. Este es el caso, entre otros, de la Constitución de Utah, por la que junto a la habilitación general de naturaleza normativa propia de la *home rule* se atribuye a las ciudades y condados la capacidad para llevar a cabo la ejecución de sus ordenanzas y garantizar su cumplimiento mediante la imposición de sanciones tales como multas hasta un máximo de 300 dólares y penas de prisión no superiores a seis meses.

Se inscribe así en el ámbito de la ordenanza la tipificación de las correspondientes infracciones y sanciones, y su calificación como simple infracción administrativa, o bien como delito menor (*misdemeanor*) con la consiguiente especificación de la correspondiente multa o pena de prisión ³⁶. Tan importante capacidad de tipificación puede expresarse incluso mediante una graduación de las violaciones de ordenanzas cometidas, de tal forma que una misma violación puede conceptuarse inicialmente como infracción, y sujeta por tanto únicamente a sanción económica, mientras que la reincidencia en la comisión de la misma violación da lugar a la calificación de la misma como delito menor y sujeta, por tanto, a pena de prisión. Con estas referencias es obvio que no pretendemos una traslación mecánica de tales potestades a un contexto sustancialmente distinto como el nuestro tanto desde el punto legal como sobre todo desde una perspectiva sociocultural; ello no impide que deba destacarse su especial trascendencia para valorar el alcance de la potestad normativa local en la gestión de los intereses propios, y pensamos que es especialmente significativa ante las críticas que recientemente ha levantado entre nosotros una tímida atribución de potestad sancionadora a las ordenanzas locales ³⁷.

Corresponde asimismo a las ordenanzas locales la regulación de las acciones que pueden llevarse a cabo para el cumplimiento de las mismas, evitar daños al interés público y la recuperación de los daños y

³⁶ Puede señalarse como ejemplo al respecto la previsión contenida en el epígrafe 36900 del *California Government Code*, en el que se establece «La violación de la ordenanza de una ciudad puede ser perseguida como un delito menor excepto cuando (la propia ordenanza) califique tal violación como infracción». (*A violation of a city ordinance can be prosecuted as a misdemeanor unless it designates such violations as infractions*). Excedería del alcance de esta aproximación entrar en la especificación de tales penas, aunque puede señalarse que la mayoría de códigos penales estatales castigan la comisión de delitos menores con penas que pueden alcanzar hasta tres años de prisión.

³⁷ *Vid.* al respecto a GARCÍA DE ENTERRÍA (1993, págs. 664 y ss.).

perjuicios causados, acciones que pueden articularse a través de la jurisdicción ordinaria (*civil action*), o bien a través de los propios medios administrativos de coerción mediante un procedimiento análogo a la ejecución subsidiaria, para lo que es preciso la previsión expresa en la ordenanza sobre utilización de los mismos ³⁸.

4.4. *La potestad tributaria local*

En el marco de la presente aproximación a algunos de los aspectos más significativos para la definición de la posición institucional de las corporaciones locales en el sistema norteamericano, efectuaremos finalmente una breve referencia al alcance de la potestad tributaria de dichas entidades. La primera nota que hay que tener en cuenta al respecto es la relativa a la calificación como de interés local de la actividad pública tendente a la obtención de los fondos necesarios para llevar a cabo sus fines. Por supuesto que ello no significa la atribución de una capacidad ilimitada para la exacción de todo tipo de tributos, puesto que es habitual la prohibición por ley estatal de la exigencia de impuestos sobre la renta por parte de las corporaciones locales. Lo que sucede es que, en fiel aplicación de los principios propios de la *home rule*, el establecimiento de limitaciones a la capacidad normativa local tiene siempre carácter externo, de delimitación de ámbitos vedados al ente local, pero no de determinación positiva del contenido de sus actuaciones en aquello que afecte a sus propios intereses, ámbitos estos en que su actuación se produce siempre de forma autónoma y bajo la propia responsabilidad.

Los tributos locales más frecuentes son los que recaen sobre la propiedad de bienes inmuebles y la actividad económica, mientras que otros tipos de tributación se han considerado que excedían del interés local bien en aplicación de previsiones normativas expresas de ámbito estatal, como sucede en el citado caso de la tributación sobre rentas, bien en función de la naturaleza de la actividad que pretendía someterse a tributación, como ha sucedido a propósito de la pretensión de imponer un tributo específico sobre las cajas de ahorros ³⁹.

En otros casos, en cambio, la expresión tributaria de la potestad normativa local ha dado lugar a la confirmación judicial de acuerdos

³⁸ *California Government Code* 38773-38773.5.

³⁹ *Caso California Federal Savings & Loans Association v. City of Los Angeles*, 54 Cal. 3d 1, 283 Cal. Rptr. 569 (1991).

de establecimiento de nuevos tributos, como la imposición por parte de la ciudad de Oakland de una tasa sobre el empleo, gravando con un 1 % la totalidad de los ingresos obtenidos por el desempeño de trabajos en dicho municipio ⁴⁰, por cuanto ello implica la utilización de los servicios de la localidad y se inscribe por tanto dentro del interés local. Ello responde a la exigencia de cumplimiento de determinados parámetros para la legitimidad del ejercicio de la potestad tributaria local, tales como la existencia de un nexo entre el hecho imponible y la actividad local, así como la exigencia de que tengan carácter razonable, proporcional a los servicios prestados por la entidad que percibe el tributo y no confiscatorio ni discriminatorio ⁴¹, aunque en dicho marco los entes locales disponen de plena capacidad para la fijación de valores y la imposición de tipos.

V. BIBLIOGRAFÍA

— «Note, Statute applicable to a single county does not violate constitutional prohibition against special legislation: *Williams v. Rolfe*». *Harvard Law Review* (1963).

— DILLON, J. *Municipal Corporations*. Vol. 15th. ed. 1911, págs. 448-455.

— FORDHAM, JEFFERSON B. *Local Government Law. Legal and related materials*. The Foundation Press, Inc. 1986.

— FRUG, Gerald E. *Local Government Law*. West Publishing Co. St. Paul, Minn., 1988.

— GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: el caso del Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal». *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 80, Madrid, 1993.

— MCCARTHY, David J. Jr. *Local government Law*. West Publishing Company, Third Ed. St. Paul. Minn. 1990.

⁴⁰ Caso *Weekes v. City of Oakland*, Supreme Court of California, 1978. 21 Cal.3d 386, 146 Cal. Rptr. 558, 579 P.2d 449.

⁴¹ *Vid.* al respecto a MCCARTHY Jr. págs. 303-304.

— SANDALOW. «The Limits of Municipal power under Home Rule: A role for the courts». 48 *Minn. L. Rev.* 1964.

— SCHWARTZ, G. «The Logic of Home Rule and the private Law Exception». *U.C.L.A.L. Review* (1973).

