

El principio de primacía de la voluntad municipal (un comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1998 y de 21 de febrero de 2000, y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero)

Marcos Almeida Cerrada
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ORIGEN DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA VOLUNTAD MUNICIPAL. 1. La formulación positiva del principio de primacía de la voluntad municipal. A) El hallazgo del principio por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de febrero de 1998. B) La confirmación de la existencia del principio de primacía de la voluntad municipal por la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2000. 2. La formulación negativa del principio de primacía de la voluntad municipal: la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero. III. LA CONFIGURACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA VOLUNTAD MUNICIPAL. 1. Los fundamentos del principio de primacía de la voluntad municipal. 2. La naturaleza y el concepto del principio de primacía de la voluntad municipal. 3. La delimitación de las condiciones de aplicación del principio de primacía de la voluntad municipal. 4. La aplicación del principio de primacía de la voluntad municipal y sus resultados. IV. CONCLUSIÓN. EL PORVENIR DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA VOLUNTAD MUNICIPAL.

I. INTRODUCCIÓN

Los elementos que imprimen carácter a un sistema jurídico (y a cada uno de sus sectores) son los principios generales que actúan en él, y no las leyes particulares que lo integran. Esto es así, en gran parte, por la perdurabilidad inherente a los principios jurídicos. Comúnmente, se los define como normas, en origen, no formuladas legalmente, que gozan de la general y constante aceptación de la doctrina y de la jurisprudencia, como tales principios jurídicos. De esta descripción se infiere, sin esfuerzo, que una de sus principales características es su persistencia. Frente a esta permanencia de los principios, las leyes contemporáneas son, a menudo, fugaces, y, puntualmente, de tiempo en tiempo, antinómicas; en una palabra, son volubles.

Pero no hay que llamarse a engaño. Los principios, pese a ser más estables que las leyes, no son entes estáticos, eternos e inmutables, sino que son, por naturaleza, dinámicos, están en continuo movimiento. Surgen, mutan y desaparecen a lo largo de los años, al compás de los anhelos de la conciencia social mayoritaria. Su nacimiento, su plenitud y su declive, marcan puntos de inflexión, mayores o menores, según el peso específico de cada principio, en la evolución de los sistemas jurídicos. Por ello, para aprehender un Ordenamiento jurídico, es imprescindible prestar atención a los avatares de su devenir vital.

Actualmente, la necesidad de llevar a cabo esta actividad de vigilancia se ha incrementado, en la medida en que se ha difundido entre los operadores jurídicos un espíritu principialista, que multiplica la importancia de éstos, al darles prioridad sobre las leyes, en el momento de la aplicación del Derecho. Como ha dicho PRIETO SANCHÍS, vivimos una nueva edad de oro de los principios ¹.

Esta revitalización de los principios se debe a que estamos inmersos en un tiempo de producción legislativa desbordada, en que los jueces se sienten cada vez menos vinculados por la letra de las leyes, y tienden a forjar principios generales, con el fin de lograr la coherencia y plenitud del sistema. Así, hoy, más que nunca, tienen plena vigencia las palabras que VILLAR PALASÍ escribió en su *Derecho Administrativo*: «[...] ante la enorme proliferación de normas administrativas [...], en el Derecho Administrativo es más bien verdad que en cualquier otra rama del Derecho, aquello de que la ley reina, pero la jurisprudencia gobierna, a través, sobre todo, de los principios generales» ².

Dada la repercusión que los principios tienen en la vida de los Ordenamientos jurídicos, el presente comentario pretende contribuir a la labor de vigilia antes mencionada, dando cuenta del nacimiento de uno de estos espíritus del Derecho: el principio de primacía de la voluntad municipal ³. Un principio que trata de lograr un sitio en el frontispicio de los que rigen nues-

¹ Luis PRIETO SANCHÍS, *Sobre principios y normas: problemas del razonamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 17.

² José Luis VILLAR PALASÍ, *Derecho Administrativo: Introducción y teoría de las normas*, tomo I, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1968, p. 538.

³ A la aparición de este principio se han referido: José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Entes Locales y Comunidad Autónoma», en *Galicia 2010*, Santiago de Compostela, 2000, p. 40; Tomás FONT I LLOVET, «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio», en *Anuario del Gobierno Local 1998*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999, pp. 26-27, y también en «La evolución del gobierno local en España: de los

tro Ordenamiento local. Un edificio inacabado, en el que conviven un cierto número de inquilinos de heterogénea procedencia. Mientras que unos son autóctonos, otros han llegado desde Europa con los vientos de la Unión, como los principios de subsidiariedad o de proximidad.

Con este comentario no sólo se quiere divulgar la aparición del mencionado principio, sino que también se intenta realizar una aproximación a su ser, desvelando cuáles son sus fundamentos y su mecanismo de actuación. No se pretende, por lo temprano del momento, llevar a cabo un examen exhaustivo de ambas cuestiones, a través del cual se pueda llegar a conclusiones, más o menos definitivas, sino que tan sólo se trata de hacer un boceto de este principio. Un apunte que permita iniciar un proceso de decantación científica que conduzca a su acrisolamiento, siempre que primero se llegue a la conclusión de que este principio debe tener cabida entre los que informan nuestro Derecho local.

II. EL ORIGEN DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA VOLUNTAD MUNICIPAL

Todo principio es fruto de una elaboración intelectual, llevada a cabo bien por la doctrina científica, bien por los tribunales. El principio de primacía de la voluntad municipal pertenece al tipo de los principios jurisprudenciales, ya que ha sido forjado en el foro. Su acuñación pretoriana se revela singularmente íntegra.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 20 de febrero de 1998 (Ar. 1603), ha troquelado el anverso, la cara, del principio de primacía de la voluntad municipal al explicitar este principio que, a su juicio, se ocultaba en los textos que regulan el régimen local español. Posteriormente, este mismo Tribunal ha ratificado la vigencia de tal principio en su Sentencia de 21 de febrero de 2000 (Ar. 1543). A su vez, el Tribunal Constitucional ha estampado el reverso, la cruz, del principio de primacía de la voluntad municipal al negar la posibilidad de que pueda existir un principio general de subordinación de la voluntad local a la voluntad autonómica. El Alto Tribunal en su Sentencia 11/1999, de 11 de febrero (RTC 1999/11), ha afirmado que, en determinadas circunstancias, no se puede dar prevalencia a la opinión de una Comunidad Autónoma frente a la de una Corporación Local.

nuevos principios a la geometría variable», en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons-Institut de Dret Públic, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 21-22; Francisco SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Pamplona, 2000, 5.ª ed., p. 61.

Con el fin, ya confesado, de aproximarnos al principio de primacía de la voluntad municipal, vamos a dedicar los siguientes párrafos al estudio de estos tres pronunciamientos judiciales, que constituyen el acta de nacimiento del antedicho principio.

1. La formulación positiva del principio de primacía de la voluntad municipal

A) *El hallazgo del principio por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de febrero de 1998*⁴

a) Antecedentes

El Parlamento de las Islas Baleares, en desarrollo del artículo 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Balear, con el fin de normalizar la lengua catalana como lengua propia de las Islas Baleares, aprobó la Ley 3/1986, de 29 abril. El artículo 14 de esta norma dispone que «los topónimos de las Islas Baleares tienen como única forma oficial la catalana», correspondiendo «al Gobierno de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el asesoramiento de la Universidad de las Islas Baleares determinar los nombres oficiales de los municipios, territorios, núcleos de población, vías de comunicación interurbanas en general y topónimos de la Comunidad Autónoma».

De acuerdo con lo anterior, y al amparo de la autorización contenida en la Disposición Final 1.^a de dicha Ley, el Gobierno de la Comunidad Autónoma Balear dictó, previo asesoramiento de la Universidad de las Islas Baleares, el Decreto número 36/1988, de 14 de abril, en el que se fijaban las formas oficiales de determinados topónimos baleares. En el caso del Ayuntamiento de Manacor el antedicho Decreto establecía, entre otras, como formas oficiales de topónimos de lugares sitios en su término municipal las siguientes: «*Cala Moreia*», «*Estany d'en Mas*» y «*Portocristo*»/«*Port de Manacor*».

El Ayuntamiento de Manacor desaprobó tales topónimos establecidos por el Gobierno Balear, sin darle audiencia, a través del Decreto citado. Su descontento con los topónimos aprobados por el Gobierno autonómico, y con la forma en que el proceso de elección de los mismos se había llevado a cabo, impulsó al Ayuntamiento de Manacor a recurrir en reposición el Decreto autonómico, pretendiendo que fuese declarada su ínte-

⁴ Puede encontrarse un comentario a esta Sentencia en: Tomàs FONT I LLOVET, «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio», cit., pp. 26-27.

gra nulidad. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del Departamento de Filología Catalana y Lingüística General de la Universidad de las Islas Baleares, desestimó el recurso del Municipio por resolución de 23 de junio de 1988.

Frente a esta decisión, el Ayuntamiento de Manacor interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Baleares. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal dictó sentencia, con fecha 2 de febrero de 1990, desestimando ese recurso contencioso-administrativo.

Contra tal resolución, el Municipio de Manacor recurrió en apelación ante el Tribunal Supremo ⁵.

b) Fundamentos de Derecho

El Tribunal Supremo ciñe su labor, en este caso, al examen de dos cuestiones:

En primer lugar, el Tribunal Supremo se fija como objetivo determinar si el Decreto 36/1988, al haber sido aprobado sin audiencia del Ayuntamiento de Manacor, ha incurrido en un vicio determinante de su nulidad parcial ⁶.

⁵ No obstante, el Ayuntamiento de Manacor aceptó el pronunciamiento del tribunal *a quo* que sólo le reconocía legitimación activa para impugnar la parte del Decreto autonómico referente a los topónimos comprendidos en su término municipal. Por ello, circunscribió a los mismos su apelación, pretendiendo, por tanto, sólo la nulidad parcial del mismo.

⁶ Respecto a esta primera cuestión, aunque se aleja del tema del presente comentario, es interesante reseñar, por su acierto, la argumentación realizada por el Tribunal Supremo. Además, la solución a la que llega este Tribunal influye, en cierta medida, en el objeto de esta investigación, ya que amplía, de forma notable, las posibilidades de que los Ayuntamientos hagan oír su voz ante las Autoridades Autonómicas, lo que, como se verá, incide directamente en la expansión del ámbito de aplicación del principio de primacía de la voluntad municipal.

En esta resolución, el Tribunal Supremo comparte la opinión del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, según la cual el Decreto 36/1988 no es un acto administrativo con destinatario plural —todos los Municipios y los Consejos Insulares de las Islas Baleares— como sostenía el Ayuntamiento de Manacor, sino que dicho Decreto es una disposición general que forma parte del Ordenamiento jurídico autónomo balear. Sin embargo, el Tribunal Supremo no extrae de este hecho la misma conclusión que el Tribunal Superior de Justicia. Para este último, al ser el Decreto una disposición general su aprobación no exige la audiencia de los Ayuntamientos interesados. Por el contrario, para el Tribunal Supremo existen argumentos que reclaman que, antes de la aprobación de una disposición general, se conozca y tenga en cuenta la voluntad expresada por los titulares de los órganos encargados de la gestión democrática de los intereses municipales afectados por dicha disposición. Estos argumentos son los artículos 2 y 10.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), que se refieren respectivamente al derecho de las Entidades Locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y al deber de información mutua, colaboración y coordinación entre las Administraciones Lo-

El segundo asunto que debe abordar el Tribunal Supremo —que es el que reviste mayor interés— consiste en escudriñar si el antedicho Decreto, al determinar las formas oficiales de los tres topónimos antes transcritas, ha seguido el asesoramiento de la Universidad y el criterio legal contenido en el apartado 2.º del artículo 14 de la Ley 3/1986, según el cual debe darse preferencia «a la toponimia popular tradicional y a los elementos culturales autóctonos».

Para dar respuesta a este segundo problema, lo primero que hace el Tribunal Supremo es estudiar los topónimos defendidos tanto por la Comunidad Autónoma como por el Ayuntamiento, a la luz del dictamen emitido por la Universidad, para determinar la corrección y viabilidad lingüístico-toponímica de todos y cada uno de ellos.

En dos ocasiones, *Cala Moreia* (solución adoptada por la Comunidad Autónoma)/*S'Illoc* (solución propuesta por el Ayuntamiento) y *Estany d'en Mas* (solución adoptada por la Comunidad Autónoma)/*S'Estany d'en Mas* (solución propuesta por el Ayuntamiento), la Universidad reconoce, en su dictamen, la validez de los topónimos elegidos tanto por la Comunidad Autónoma como por el Ayuntamiento.

Esto sitúa al Tribunal Supremo frente a un supuesto de indiferencia técnico-jurídica. Desde el punto de vista lingüístico e intrahistórico, según la Universidad de las Islas Baleares, las soluciones aportadas tanto por el Municipio como por la Comunidad Autónoma son válidas. Por

cales y el resto de las Administraciones. Además, el Tribunal Supremo para reforzar su discurso acude a la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (en adelante, CEAL), aunque es consciente de que ésta ha sido publicada en el Boletín Oficial del Estado después de aprobado el Decreto 36/1988 y de que, por tanto, no puede tener fuerza decisoria en el supuesto de autos. En concreto, el Tribunal Supremo invoca el preámbulo y el artículo 4.6 de la misma, este último dice textualmente: «Las Entidades Locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y en forma apropiada, a lo largo de los procesos de decisión de todas las cuestiones que les afecten».

De la aplicación de estos razonamientos (el derecho de las Entidades Locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses colectivos, la existencia de deberes de información mutua entre las Administraciones Públicas y la obligación de consultar a las Entidades Locales en forma apropiada) al caso en cuestión, resulta que el Decreto impugnado estaba viciado de nulidad, dado: primero, que el Decreto impugnado regulaba una materia íntimamente vinculada al círculo de los intereses municipales; segundo, que el Ayuntamiento de Manacor no fue informado por la Administración Autonómica; y tercero, que no se le dio audiencia por ésta.

No obstante, pese a tal vicio, en este supuesto concreto, por razones de economía procesal, el Tribunal Supremo decide entrar a conocer del fondo de la cuestión controvertida, ya que la misma está perfectamente acotada, pues el Ayuntamiento ha formulado cuantas alegaciones ha estimado oportunas, la Universidad ha emitido un informe sobre los topónimos que propone el Ayuntamiento, y la Comunidad Autónoma ha argumentado su oposición a la pretensión del Ayuntamiento.

consiguiente, desde el punto de vista jurídico, para la Ley cualquiera de esas soluciones, en la medida en que cumplen los requisitos fijados por ella (se trata de topónimos en lengua catalana que responden a la preferencia legal por la toponimia popular tradicional y por los elementos culturales autóctonos), constituye una solución correcta.

Ante la posibilidad de una pluralidad de soluciones correctas, ¿por cuál de ellas debe decantarse el Tribunal Supremo?, ¿a quién debe dar la razón?, ¿sobre la base de qué criterio debe tomar esa decisión?

Un método lógico al que el Tribunal Supremo hubiese podido acudir para resolver este problema es el criterio competencial. Como se ha dicho antes, el artículo 14 de la Ley 3/1986 atribuye al Gobierno de la Comunidad Autónoma Balear, de acuerdo con el asesoramiento de la Universidad de las Islas Baleares, y siempre respetando los estándares legales a los que nos hemos referido, la determinación de los nombres oficiales de los municipios, territorios, núcleos de población, vías de comunicación interurbanas en general y topónimos de la Comunidad Autónoma. En otras palabras, la antedicha Ley atribuye a la Comunidad Autónoma balear una potestad discrecional para la fijación de los topónimos. Así pues, en principio, parece que es a ésta a la que correspondería decidir libremente, dentro del marco fijado por la propia Ley autonómica, la forma oficial de los topónimos.

Sin embargo, este criterio no satisface al Tribunal Supremo. Este Tribunal no lo estima adecuado ni suficiente, debido, sin duda, a la presencia en el supuesto litigioso de intereses estrictamente locales. Hay que tener en cuenta que los intereses en juego presentan un marcado carácter municipal, derivado del hecho de que el Tribunal se halla ante una norma que determina la denominación de los elementos de la geografía interna del Municipio de Manacor.

Por otra parte, el Tribunal Supremo ha manifestado, en numerosas ocasiones, que el ejercicio de las potestades discrecionales tiene otros límites además del sometimiento a la letra de la ley, entre ellos se encuentra el respeto a los principios generales del Derecho ⁷.

⁷ Así lo hizo, claramente, por ejemplo, en el Fundamento Jurídico 2.º de su Sentencia de 16 de mayo de 1990 (Ar. 4167), al afirmar: «[...] Los principios generales del Derecho, esencia del ordenamiento jurídico, son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios «informen» las normas —artículo 1.4 del Título Preliminar del Código Civil— y que la Administración esté sometida no sólo a la ley sino también al Derecho —art. 103.1 de la Constitución—. Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las

Pues bien, la existencia de intereses estrictamente locales, y la posibilidad de controlar el ejercicio de las potestades discrecionales a través de los principios generales del Derecho, hacen que el Tribunal Supremo se pronuncie así:

«[...] Ciertamente, los párrafos del dictamen que hemos transcrito, que son los más intensamente referentes a la cuestión controvertida, no descalifican los topónimos acogidos por el Decreto, mas, al admitir como posibles, en los dos primeros casos, los que defiende el Ayuntamiento de Manacor, la aceptación de tales topónimos propuestos por dicho Ayuntamiento se muestra más congruente con el conjunto normativo que antes expusimos, del que es posible extraer en esta materia un principio de primacía de la voluntad municipal (la cursiva es mía). Con otras palabras, la estimación del recurso se ofrece más respetuosa con la garantía institucional de la autonomía local y más conforme con el carácter representativo de las instituciones a través de las cuales se ha expresado una voluntad que, por no oponerse a la Ley y proceder de las autoridades más cercanas a los ciudadanos (art. 4.3 CEAL), puede y debe ser seguida cuando, como aquí acontece, conecta de modo claro con intereses colectivos de ámbito estrictamente local expresados por quienes tienen legitimación para ello [...]» (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1998, Fundamento Jurídico 6.º).

El Tribunal Supremo se apoya en el espíritu de un conjunto de textos normativos (concretamente, los arts. 137 y 140 Constitución española —en adelante CE—, 1, 2, 4, 10 LBRL y 4.6 CEAL) para elaborar el principio de primacía de la voluntad municipal sobre la voluntad autonómica. Este principio permite al Tribunal Supremo, *de facto*, eliminar el carácter discrecional de la decisión de la Comunidad Autónoma, al introducir un nuevo elemento en el ejercicio de la potestad de determinación de los topónimos: el respeto a la voluntad legalmente manifestada por los Municipios. El Tribunal traspasa, a través del juego del principio de primacía de la voluntad municipal, la discrecionalidad a la Administración más cercana a los intereses afectados por la decisión, la Administración Municipal, con lo que consigue, sin duda, un mejor servicio a éstos y un incremento del respeto de la autonomía local.

En resumen, el Tribunal Supremo reconoce la competencia que la Ley autonómica atribuye a la Comunidad Autónoma balear para la fijación de las formas oficiales de los topónimos, pero, modula su ejercicio, forjando el principio de primacía de la voluntad municipal, de forma que, aunque la decisión formalmente corresponde a la Comunidad Autónoma, su re-

exigencias de los principios [...]. Ésta es sólo una de las muchas resoluciones en las que el Tribunal Supremo ha expresado dicha doctrina [v.g., SSTs de 30 de abril de 1988 (Ar. 3294), de 18 de noviembre de 1988 (Ar. 9135), de 30 de abril de 1990 (Ar. 3627), de 11 de febrero de 1991 (Ar. 784), etcétera].

solución para ser válida tiene que ser conforme con la voluntad legalmente manifestada por el Ayuntamiento de Manacor ⁸.

B) *La confirmación de la existencia del principio de primacía de la voluntad municipal por la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2000*

a) Antecedentes

El Consejo de la Generalidad Valenciana, basándose tanto en el artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que asigna competencia exclusiva a la Generalidad Valenciana sobre «alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos», como en el Real Decreto 695/1979, de 13 de febrero, que transfiere, entre otras, a la Comunidad Valenciana las competencias relativas al régimen del nombre de los municipios, dictó, de acuerdo con las normas establecidas en el Decreto autonómico 74/1984, de 30 de julio, por el que se regula el procedimiento para la alteración del nombre de los municipios, el Decreto 6/1989, de 30 de enero, aprobando la nueva denominación del Municipio de *Vall de Uxó* en la forma de *La Vall d'Uixó*.

Contra este Decreto cinco concejales de dicho Ayuntamiento interpusieron recurso de reposición, en el cual alegaban que no eran aplicables las normas del Decreto autonómico 74/1984, sino los artículos 28 y 29 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio de 1986, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, con arreglo a los cuales debió ser un trámite previo ineludible solicitar un informe de la Real Academia de la Historia. El Consejo de la Generalidad Valenciana, por acuerdo del 6 de octubre de 1989, inadmitió el antedicho recurso de reposición.

Frente a esta decisión, los mismos concejales interpusieron recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Va-

⁸ El tercer topónimo controvertido era *Portocristo/Port de Manacor* (soluciones adoptadas por la Comunidad Autónoma)/*Porto Cristo/Porto-Cristo* (soluciones propuesta por el Ayuntamiento). La Universidad, basándose en los principios de analogía con otros topónimos más antiguos, en el principio de economía y en la mayor facilidad pedagógica, apoyó la propuesta hecha por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el Tribunal Supremo a la luz del artículo 14.2 *in fine* de la Ley 3/1986 que da preferencia a «la toponimia popular tradicional y a los elementos culturales autóctonos» desechó la solución postulada por la Comunidad Autónoma balear y por la Universidad, que se alejaba, siguiendo las antedichas directrices, de pauta legal citada, y acogió la propuesta realizada por el Ayuntamiento de Manacor.

lencia. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en su Sentencia de 10 de marzo de 1992, aceptó las argumentaciones de los recurrentes, y anuló las resoluciones dictadas por el Consejo de la Generalidad Valenciana, ordenando que se retrotrajesen las actuaciones al momento, en que se debía de haber solicitado el informe a la Real Academia de la Historia.

Contra este fallo, la Generalidad Valenciana interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, suplicándole que casase la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valencia, y que dictase otra, confirmando la legalidad de los actos administrativos impugnados.

b) Fundamentos de Derecho

El primer motivo de casación que invoca la Generalidad Valenciana es la infracción de las normas de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma Valenciana, en concreto las normas antedichas, basándose en las cuales la Comunidad Autónoma había dictado el Decreto 6/1989. El Tribunal Supremo estima este primer motivo de casación a través de la siguiente argumentación.

Para el Tribunal Supremo, es evidente que del artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía de Valencia, que atribuye competencia exclusiva a la Generalidad Valenciana para «alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios», se desprende que, en el caso de autos, tanto en el orden sustantivo como en el procedimental, las normas autonómicas deben ser aplicadas con preferencia a las normas generales. Estas últimas sólo son aplicables con carácter subsidiario, ya que, en virtud del citado precepto, la Generalidad Valenciana tiene competencia plena y exclusiva, para definir y acordar todo cuanto se refiera a la denominación oficial de los municipios comprendidos en su territorio, con arreglo a sus propias normas específicas, que son, básicamente, las contenidas en el Decreto autonómico 74/1984, de 30 julio. Esta competencia autonómica abarca tanto la posibilidad de llevar a cabo un cambio puramente lingüístico (art. 4), como la de realizar una alteración sustancial, o incluso la de implantar una nueva denominación (arts. 1 al 3) ⁹.

⁹ Tanto los concejales recurrentes, como la Generalidad, parten de la premisa de que se trata de un cambio de nombre, y no de una simple adaptación lingüística. Esta opinión no es compartida por el Tribunal Supremo. Para éste, resulta obvio que las variaciones introducida por el Decreto 6/1989 en la denominación del Municipio son mínimas, y puramente ortográficas, por lo que no puede apreciarse una alteración sustancial del topónimo tradicional.

Tras este pronunciamiento favorable a la Generalidad Valenciana, el Tribunal Supremo introduce un inciso, de cuyo tenor literal se desprende la vigencia del principio de primacía de la voluntad municipal. Este apunte dice literalmente:

«[...] No hace falta recordar que estas normas reglamentarias autonómicas han sido aplicadas con toda corrección en el presente caso, según demuestran las actuaciones; y respetando siempre *el principio de primacía de la voluntad municipal* (la cursiva es mía), manifestada a través de sus instituciones representativas, que aseguran la garantía constitucional de la autonomía local [...]» (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2000, Fundamento Jurídico 4.º).

En esta ocasión, como en la anterior, el Tribunal Supremo reconoce que la competencia pertenece, en exclusiva, a la Comunidad Autónoma, al mismo tiempo que exige que, en su ejercicio, se acate el principio de primacía de la voluntad municipal. Voluntad que aquí, a diferencia de lo que había sucedido en el caso del Ayuntamiento de Manacor, ha sido tenida en cuenta y respetada. No hay que olvidar que la impugnación del Decreto 6/1989 se llevó a cabo por un grupo de concejales, no por el Ayuntamiento de La Vall de Uixó, que es la institución representativa de los intereses locales, en este caso.

2. La formulación negativa del principio de primacía de la voluntad municipal: la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero ¹⁰

A) Antecedentes

La Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación con los artículos 5.3, 6, 7.4 y 14 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística, por in-

¹⁰ Esta sentencia ha sido analizada por: Tomás FONT I LLOVET, «La evolución del gobierno local en España: de los nuevos principios a la geometría variable», cit., pp. 21-22; Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ, «Autonomía local y poder autonómico de sustitución», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 173, 1999, pp. 93-106; Luis POMEY SÁNCHEZ, «Dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de las Entidades Locales. Suspensión autonómica de licencias municipales y haciendas locales», en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons-Institut de Dret Públic, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 281-305; Manuel PULIDO QUECEDO, «Sobre la suspensión autonómica de licencias municipales», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, vol. I, 1999, pp. 1669-1679; Enrique SORIANO HERNÁNDEZ, «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero», *Revista General del Derecho*, núm. 663, 1999, pp. 14247-14254.

fracción de los artículos 137 y 149.1.18.^a CE, en relación con los artículos 65 y 66 LBRL.

El origen de la controversia, que da lugar a la cuestión de inconstitucionalidad, se encuentra en la resolución adoptada el 31 de octubre de 1988 por el Consejero de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda del Principado de Asturias, decretando, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 6, 7.4 y 14 de la citada Ley 3/1987, la suspensión de unas obras y usos urbanísticos realizados al amparo de una licencia municipal otorgada por el Ayuntamiento de Castropol.

Como resultado del procedimiento abierto para la protección de la legalidad urbanística, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias acordó, el 17 de febrero de 1989, denegar la legalización de la actuación urbanística en cuestión.

Una vez agotada la vía administrativa, fueron interpuestos dos recursos contencioso-administrativos los cuales fueron tramitados de forma acumulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Tras requerir, por Providencia de 27 de febrero de 1991, y escuchar las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad frente a los artículos 6, 7.4 y 14 de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, por su posible contradicción con los artículos 137 y 149.1.18.^a CE, en relación con los artículos 65 y 66 LBRL, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en Auto de 5 de abril, decidió plantear dicha cuestión de inconstitucionalidad sobre los citados artículos 6, 7.4 y 14 de la Ley 3/1987. A estos preceptos añadió el artículo 5.3 de la Ley autonómica, ya que el Tribunal estimó que éste no era más que un complemento de los tres anteriores, sin los que carecería de contenido en caso de que se declarase la inconstitucionalidad de los mismos.

La Sección Primera del Tribunal Constitucional, en Providencia de 6 de mayo de 1991, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad. Una vez debidamente concluido el trámite de alegaciones, mediante Providencia de 15 de abril de 1997, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó recabar de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, el envío urgente del testimonio de las resoluciones que fueron objeto de ambos procesos acumulados. El testimonio interesado fue registrado en el Tribunal el 30 de mayo de 1997.

Por Providencia de 9 de febrero de 1999 se señaló el día 11 del mismo mes para deliberación y votación de la Sentencia.

B) *Fundamentos de Derecho*

El Tribunal Constitucional dedica el Fundamento Jurídico 1.º de esta Sentencia a determinar el objeto del proceso, siguiendo, en general, la argumentación realizada por el Abogado del Estado. El Tribunal Constitucional considera que, dado que la controversia contencioso-administrativa, que se halla en el origen de la cuestión de inconstitucionalidad, versa sobre la sustitución llevada a cabo por la Administración Autonómica con base en la nulidad de pleno Derecho que se imputa a una licencia municipal, concedida para una actividad urbanística privada, son irrelevantes todos los preceptos cuestionados salvo el 6, ya que se refieren a supuestos de hecho diferentes de éste. El Tribunal Constitucional restringe así el objeto procesal al artículo 6 de la Ley asturiana ¹¹.

A continuación el Alto Tribunal pasa a examinar el canon de constitucionalidad propuesto por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias. El Tribunal asturiano sitúa tal canon en los artículos 137 y 149.1.18.ª CE, puestos en relación directa con los artículos 65 y 66 LBRL. A juicio del Tribunal Constitucional, esta invocación simultánea suscita la duda sobre si lo que se le achaca al precepto cuestionado es la vulneración de la autonomía local, la transgresión de la competencia normativa básica del Estado o ambas cosas conjuntamente. Tras analizar esta triple posibilidad, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 2.º de esta Sentencia, se decanta por la última posibilidad mencionada, afirmando, sobre la base de su jurisprudencia anterior, que los artículos 65 y 66 LBRL pueden ser invocados legítimamente, no sólo como ejercicio de la competencia normativa básica estatal derivada de los artículos 149.1.6.ª y 149.1.18.ª, sino también como expresión de una legítima opción legislativa estatal, ampliadora del ámbito de la autonomía local.

¹¹ El artículo 5.3 se refiere a actuaciones promovidas directamente por la Administración Municipal, mientras que la controversia origen de la cuestión versa sobre una actividad promovida por un particular. Respecto de este precepto faltaba, además, otra condición procesal: el artículo 5.3 de la Ley asturiana no fue mencionado en la providencia dictada ex artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, siendo trascendente esta omisión, pues las alegaciones de las partes y del Fiscal no se ocuparon en absoluto de aquel precepto. A su vez, el artículo 7.4 hace referencia a actos que no se sujetan a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, mientras que en el proceso no se ventila la infracción de las condiciones de una licencia u orden de ejecución. Del mismo modo, el artículo 14 tiene por objeto la falta de ejercicio o ejercicio incompleto de las potestades locales de legalización, demolición y sanción de infracciones, cuando en el proceso no se discute el no ejercicio o el ejercicio incompleto de las potestades locales de legalización, demolición o sanción.

Antes de iniciar el juicio de constitucionalidad del artículo 6 de la Ley 3/1987 y para facilitar el seguimiento de su discurso, el Tribunal Constitucional reproduce parte del artículo 5¹² en cuanto presupuesto del artículo 6 de dicha Ley¹³, precepto que transcribe a continuación, junto con el artículo 60 LBRL¹⁴, cuyo texto, según la Junta General y el Gobierno del Principado de Asturias, ha sido acogido en el citado artículo 6 de la Ley asturiana, de forma que este artículo 60 respalda su constitucionalidad, frente a los artículos 65 y 66 LBRL, invocados por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el Auto de planteamiento de la cuestión, como posibles apoyos de la declaración de su inconstitucionalidad.

A continuación, el Alto Tribunal disecciona el artículo 6 de la Ley 3/1987, y señala que en el mismo se recogen dos supuestos sustancialmente diferentes.

El primero hace referencia a la paralización, por parte del Consejero de Urbanismo, de los actos de edificación y uso del suelo, que hayan sido realizados sin licencia, en el caso de que el Alcalde, advertido de la irregularidad y en el plazo de un mes, no haya hecho nada al respecto. En cuanto que esta suspensión parte de una simple comprobación de hechos, de datos objetivos e irrefutables, que, en modo alguno, implica la realización de ninguna operación de hermenéutica jurídica, no constituye un juicio o control de legalidad, sino un acto de mera comprobación. Por ello, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5.º de esta Sentencia, estima constitucionalmente viable esta posibilidad de sustitución, la

¹² El artículo 5 de la Ley 3/1987 dice: «Cuando los actos de edificación y uso del suelo a los que se refiere el artículo 1.2 de esta Ley se realicen sin licencia o al amparo de una licencia incurso en nulidad de pleno derecho, el Alcalde dispondrá la paralización de dichas actuaciones».

¹³ El artículo 6 de la Ley 3/1987 establece: «Cuando el Alcalde no adopte y ejecute el acuerdo de suspensión, el Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente deberá advertirle en tal sentido y, si no se produce la paralización de las obras en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha en que se hubiere formulado dicha advertencia, por el mero transcurso de dicho plazo quedarán sin efecto las competencias de la Alcaldía sobre tal actuación y pasarán a ser ejercitadas por el Consejero, que decretará y ejecutará la paralización o, en su caso, dictará las medidas a aplicar en orden a la ejecución del acuerdo adoptado por la Alcaldía».

¹⁴ El artículo 60 de la LBRL dispone: «Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local».

cual considera que no viola el principio de autonomía local, y que constituye un correcto desarrollo del artículo 60 LBRL, que se ocupa de incumplimientos de obligaciones legales que no se manifiestan como actos o acuerdos antijurídicos, sino como una inactividad o parálisis funcional de hecho.

El segundo supuesto, contenido en el artículo 6 de la Ley asturiana, permite la sustitución hipotética de la Entidad Local por los órganos de la Administración autonómica, cuando la inactividad municipal impida o bloquee la suspensión de actos de edificación y uso del suelo, realizados al amparo de una licencia incurso en nulidad de pleno Derecho. En este caso, la sustitución trae causa de un presupuesto que, como la nulidad de pleno Derecho de un acto administrativo, implica un control de legalidad. Este control se opone al modelo configurado por la Ley 7/1985, cuyo texto remite a las Administraciones estatal y autonómica ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para la impugnación de actos o acuerdos de las Entidades Locales, contrarios al Ordenamiento jurídico (art. 65 LBRL) o que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas (art. 66 LBRL).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el artículo 6 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística, en tanto que permite la asunción de competencias municipales por la Administración autonómica, cuando la Corporación Local no suspenda los actos de edificación y uso del suelo, realizados al amparo de una sedicente licencia nula de pleno Derecho, pues esa apreciación y, en su caso, declaración de nulidad —en cuanto presupuesto habilitante— se configura como un control de legalidad, ejercido por una Administración ajena, con el consiguiente decaimiento de la autonomía municipal.

El Tribunal Supremo razona la existencia de ese detrimento de la autonomía local de la siguiente forma:

«[...] En definitiva, presupone un acto administrativo sobre cuya corrección jurídica se proyectan dos valoraciones contradictorias. Por una parte, la que hace la Administración Autonómica, teniéndolo por nulo, a partir de cuya calificación atrae para sí la competencia municipal. Por otra, la que late en la inactividad municipal cuya raíz puede responder no a desidia o abandono sino al convencimiento de que la licencia en cuestión no adolece de tacha alguna o de aquella tacha extrema. Tal planteamiento dialéctico sólo puede encontrar solución en sede jurisdiccional, como disponen los artículos 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo carácter básico ha sido reconocido por este Tribunal (STC 214/1989). *A menos de desfigurar tal modelo de autonomía local no se puede dar prevalencia a la opinión de la Comunidad Autónoma frente a la de la*

Corporación Local [...]» (Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero, Fundamento Jurídico 4.º).

En la última parte de esta argumentación del Tribunal Constitucional se puede encontrar un apoyo implícito al principio de primacía de la voluntad municipal, identificado por el Tribunal Supremo.

Según el Tribunal Constitucional, el respeto a la autonomía local exige que no se dé preferencia absoluta a la opinión de las Comunidades Autónomas sobre la de los Municipios. Dicho de otro modo, el respeto a la autonomía local exige que se dé preponderancia, en la medida de lo racionalmente posible, a la opinión de los Municipios sobre la de las Comunidades Autónomas. Esta enunciación denota el principio de primacía de la voluntad municipal.

III. LA CONFIGURACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA VOLUNTAD MUNICIPAL

1. Los fundamentos del principio de primacía de la voluntad municipal

Hasta ahora, hemos observado, jalón por jalón, el proceso jurisprudencial de acuñación del principio de primacía de la voluntad municipal. Una vez realizado este examen, que nos ha permitido, en cierto modo, situar en el espacio y en el tiempo el antedicho principio, llega el momento de escudriñar sus entresijos. Es indefectible, analizar los elementos que se han empleado para construirlo.

Para comenzar, conviene recordar cómo el Tribunal Supremo alumbró el principio de primacía de la voluntad municipal:

«[...] la aceptación de tales topónimos propuestos por dicho Ayuntamiento se muestra más congruente con el conjunto normativo que antes expusimos [se refiere a los artículos 137 y 140 CE, 1, 2, 4, 10 LBRL y 4.6 CEAL], *del que es posible extraer en esta materia un principio de primacía de la voluntad municipal* (la cursiva es mía) [...]» (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1998, Fundamento Jurídico 6.º).

El Tribunal Supremo, según se colige de sus propias palabras, induce de las normas citadas el principio de primacía de la voluntad municipal. Sin embargo, la falta de razonamiento de ese proceso inductivo (el Tribunal se limita a indicar que es posible extraer tal principio, pero no dice cómo) hace pensar que no son estos preceptos, en sí mismos considera-

dos, el verdadero material a partir del cual este Tribunal ha construido el antedicho principio.

Y, si no han sido esos textos normativos el punto de partida para la elaboración del principio de primacía de la voluntad municipal, ¿cuál ha sido éste?

Es muy probable que la materia de la cual se ha nutrido este principio esté compuesta por otros principios previamente asentados en nuestro Derecho local. Entre los cometidos que desempeñan los principios generales del Derecho en un Ordenamiento jurídico se encuentra la función constructiva. Los principios ayudan a elaborar estructuras mentales, que permiten sistematizar la materia jurídica. Esta labor contribuye, a su vez, a que se alumbren nuevos principios.

Así ha sucedido en el presente caso. Los proyectos principios que informaban nuestro régimen local llevaron a éste a un nivel de estructuración lo suficientemente elevado, como para permitir que se generase por vía jurisprudencial un nuevo principio.

Este hecho resulta ostensible, al estudiar los razonamientos empleados tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, en las sentencias que han servido para forjar el principio de primacía de la voluntad municipal. Al examinarlos, se adivina enseguida el espíritu garantizador del que está imbuido este principio. Ha sido configurado como un principio instrumental que tiende a la protección y plena realización de otros principios arraigados en nuestro régimen local. El principio de primacía de la voluntad municipal es producto de la recombinación evolutiva de tales principios: participa de sus núcleos, pero al mismo tiempo posee una potencia expansiva, en parte, nueva y ajena a ellos.

Pero, ¿cuáles son esos principios cuya recombinación ha dado lugar al principio de primacía de la voluntad municipal?

El primero es, naturalmente, el principio de autonomía local. Éste ha sido el motor que ha impulsado la creación del principio de primacía de la voluntad municipal. La tutela y desarrollo de la autonomía local es el fin que, primariamente, se ha perseguido al fraguar el principio de primacía de la voluntad municipal.

En este sentido el Tribunal Supremo ha declarado:

«[...] la estimación del recurso se ofrece más respetuosa con la garantía institucional de la autonomía local [...]» (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1998, Fundamento Jurídico 6.º) ¹⁵.

Del mismo modo, con anterioridad, el Tribunal Constitucional había afirmado sin reparos, como se ha visto:

«[...] *A menos de desfigurar tal modelo de autonomía local no se puede dar prevalencia a la opinión de la Comunidad Autónoma frente a la de la Corporación local [...]*» (Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero, Fundamento Jurídico 4.º).

Como se observa, el principio de autonomía local está en la raíz del principio de primacía de la voluntad municipal, nutriéndolo. A su vez, este último constituye un nuevo resorte con el cual se puede defender la autonomía local.

Pero, el principio de autonomía local no es el único elemento que se ha empleado para dar vida al principio de primacía de la voluntad municipal. A su lado, también ocupan un lugar destacado los principios de democracia local y de proximidad.

Así, se advierte que, junto al mayor respeto por la autonomía local que se desea lograr con la aplicación del principio de primacía de la voluntad municipal, también se busca conseguir un mayor respeto al principio de democracia local y al principio de proximidad. El Tribunal Supremo expresa esta aspiración, diciendo que el resultado de la aplicación del principio de primacía de la voluntad municipal es:

«[...] *más conforme con el carácter representativo de las instituciones a través de las cuales se ha expresado una voluntad que, por no oponerse a la Ley y proceder de las autoridades más cercanas a los ciudadanos (art. 4.3 CEAL), puede y debe ser seguida cuando, como aquí acontece, conecta de modo claro con intereses colectivos de ámbito estrictamente local expresados por quienes tienen legitimación para ello (la cursiva es mía) [...]*» (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1998, Fundamento Jurídico 6.º).

En resumen, el principio de primacía de la voluntad municipal es, por tanto, consecuencia de la recombinação de los principios de autonomía

¹⁵ El Tribunal Supremo ha derivado el principio de primacía de la voluntad municipal del principio de autonomía tras recorrer un largo camino. Primero, este Tribunal ha reconocido que la autonomía local reclama el mayor respeto para la voluntad municipal [así, lo ha hecho v.g. en las Sentencias de 27 de julio de 1987, Fundamento Jurídico 6.º (Ar. 7686), de 3 de julio de 1990, Fundamento Jurídico 8.º (Ar. 6006), de 12 de febrero de 1991, Fundamento Jurídico 6.º (Ar. 943), de 7 de abril de 1992, Fundamento Jurídico 3.º (Ar. 3401), de 18 de mayo de 1998, Fundamento Jurídico 3.º (Ar. 3851)]. Después, el Tribunal Supremo ha llegado a la conclusión de que ese respeto exige que, en ocasiones, se haga prevalecer la voluntad municipal sobre la voluntad de otras Administraciones.

local, democracia local y proximidad. Estos principios aportan sustancia a su núcleo, y reciben a cambio la escolta e impulso que el nuevo principio les depara.

2. La naturaleza y el concepto del principio de primacía de la voluntad municipal

En el lenguaje jurídico, la expresión «principio» no es un término unívoco, sino que, bajo este significante, se cobija una heterogénea pluralidad de significados: tópicos interpretativos, axiomas lógicos, reglas de estructuración ordinamental, etc... Esta imprecisión determina que sea indispensable investigar y concretar a qué tipo de significado hace referencia el significante «principio», en el contexto de la denominación principio de primacía de la voluntad municipal.

La calificación que mejor explica la naturaleza del principio de primacía de la voluntad municipal, y que, por ende, precisa el tipo de significado a que responde el término principio en ese contexto concreto, es la de *regla de solución de indiferentes jurídicos*. El principio de primacía de la voluntad municipal establece una pauta de actuación, cuyo fin es condicionar el proceder de los operadores jurídicos en relación con un cúmulo impreciso de asuntos parejos caracterizados por la existencia de una pluralidad de soluciones posibles todas igualmente válidas. En estos supuestos el principio de primacía de la voluntad municipal se presenta como la *ultima ratio decidendi*.

Ofrecer un concepto del principio de primacía de la voluntad municipal no es algo sencillo. No obstante, teniendo en cuenta lo que hemos dicho sobre su naturaleza, y a la vista de los pronunciamientos del Tribunal Supremo analizados, podemos intentar explicitarlo en la siguiente forma: ante una pluralidad de opciones igualmente válidas ha de acogerse la seleccionada por la voluntad municipal legítimamente manifestada.

3. La delimitación de las condiciones de aplicación del principio de primacía de la voluntad municipal

Los principios jurídicos forman un conjunto de normas que se denominan abiertas. Con esta denominación se pretende transmitir que son normas que carecen de determinación fáctica (o bien que la poseen incompleta). Se trata de normas cuya formulación no permite deducir indubitablemente cuándo han de ser aplicadas.

El principio de primacía de la voluntad municipal, en cuanto tal principio, adolece de esta carencia. En defecto de un presupuesto de hecho explícita y claramente consagrado, para orientar en su empleo, tan sólo podemos tratar de delimitar un marco de aplicación trazando varias líneas maestras. Dado el carácter apriorístico de esta labor, es obvio que su resultado estará sujeto a numerosas modulaciones, derivadas de la sucesiva aplicación del principio a cada caso particular.

El principio de primacía de la voluntad municipal parece llamado a actuar cuando concurren dos condiciones:

a) El asunto en el que se va a aplicar el principio de primacía de la voluntad municipal ha de versar sobre una materia que sea competencia de una Administración supramunicipal. Esta Administración goza de una potestad discrecional atribuida por la Ley para un mejor servicio de los intereses implicados. Dicha potestad permite elegir a esta Administración entre diferentes soluciones ajustadas a la Ley.

b) Pese a que el Municipio no tiene competencia decisoria en esa materia, ha de existir una fuerte presencia de intereses locales, que dé lugar a que la Administración Municipal formule una propuesta de ejercicio de dicha potestad ajustada a la Ley.

4. La aplicación del principio de primacía de la voluntad municipal y sus resultados

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, la Administración con competencia decisoria en una determinada materia puede encontrarse ante un abanico de soluciones, unas propuestas por ella, y otras por las Administraciones Municipales, todas las cuales pueden ser técnicamente correctas y estar perfectamente ajustadas a la Ley. Para esta última, sería indiferente que, a la hora de ejercitar la potestad discrecional, la Administración competente se decidiese por una u otra solución. Pero, para controlar las potestades discrecionales, no sólo se emplean las disposiciones de las leyes, sino también los principios generales del Derecho. En este punto es donde interviene el principio de primacía de la voluntad municipal. De acuerdo con dicho principio, se debe dar preferencia al interés local tutelado por la solución manifestada en forma legalmente correcta por la Administración Municipal. Por ello, para ejercer adecuadamente la potestad discrecional que tiene atribuida, la Administración competente ha de acomodar su elección a la que resulta de la aplicación del principio de primacía de la voluntad municipal, esto es, a la solución propuesta por el Municipio.

Si la Administración competente no tiene en cuenta la voluntad expresada por la Administración Municipal, y adopta una decisión en contradicción con dicha voluntad municipal (siempre y cuando no pueda demostrar su incorrección) se producirá una actuación ilícita, que dará lugar a que los tribunales puedan intervenir para corregir el ejercicio desviado de la potestad discrecional por la mencionada Administración.

IV. CONCLUSIÓN. EL PORVENIR DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA VOLUNTAD MUNICIPAL

Los principios generales expresan los valores materiales básicos de un Ordenamiento jurídico determinado, en suma, reflejan las convicciones ético-jurídicas fundamentales de cada comunidad. En esta línea, el principio de primacía de la voluntad municipal recoge y realiza de forma impecable el sentimiento constitucional de promocionar la autonomía de las Entidades Locales, en la gestión de sus propios intereses.

Esta cualidad del principio de primacía de la voluntad municipal hace que su incorporación al acervo de principios que inspiran el régimen local español constituya un avance importante hacia la madurez, y hacia una sólida articulación del mismo, en torno a la idea de la autonomía local. Por ello, es de desear que este principio se convierta en una regla que la *communis opinio* de la doctrina acepte, y aplique como principio general del Derecho.

Si este principio llega a consolidarse (como es muy probable que suceda), y no cae en el olvido, le espera una ingente labor, en múltiples frentes. En el ámbito de la creación del Derecho, corresponde a este principio ejercer una función directiva, condicionando el contenido de las futuras normas jurídicas, para que éstas reflejen un mayor respeto por la voluntad de los Entes Locales. En el ámbito de la aplicación del Derecho, el principio de primacía de la voluntad municipal deberá desempeñar una labor interpretativa, precisando el significado, sentido y finalidad de las normas escritas, y una labor integrativa, eliminando las lagunas del sistema. En este ámbito de la aplicación es donde más va a notarse la presencia del antedicho principio, ya que éste, a partir de ahora, hará prevalecer la voluntad de los Ayuntamientos en multitud de procedimientos en donde, hasta el momento, su intervención se limitaba a la emisión de informes o simples alegaciones que, en la mayor parte de los casos, se revelaban intrascendentes para el desenlace del proce-

dimiento. Finalmente, en el ámbito dogmático el principio de primacía de la voluntad municipal debe desarrollar una función constructiva, debe propiciar la estructuración intelectual que permite la sistematización de la materia jurídica, con el fin de continuar el proceso que dio lugar a su origen, coadyuvando, así, al nacimiento de nuevos principios que posibiliten el continuo desarrollo y progreso de nuestro Ordenamiento jurídico local.