ESTUDIOS

Actuaciones municipales en defensa e integridad del patrimonio municipal

Juan Damián Aragón Sánchez
Secretario general del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe

1. Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales de Andalucía.
2. La defensa de los bienes de las entidades locales.
2.1. Características específicas que restringen su tráfico jurídico. 2.2. Ejercicio de facultades o potestades que la doctrina llama de autotutela o exorbitantes. 2.3. Especial publicidad y registro en inventarios, catálogos o registros. 2.4. Ejercicio de acciones como propietario o titular de derechos sobre bienes de las entidades locales. 2.5. Medios de defensa de los bienes de las entidades locales por parte de otras administraciones públicas de conformidad con la legislación sectorial y en el marco de la autonomía local. 2.6. Acciones de los vecinos en defensa de los bienes municipales. Ejercicio de acciones en nombre e interés de la entidad local. 2.7. Recursos administrativos y acción pública en materia de urbanismo y de patrimonio histórico.
3. El deber de conservación.
4. Ámbito objetivo del deber de conservación como Administración titular o gestora de los bienes y servicios públicos.
4.1. Acuerdos y resoluciones que afectan a la adaptación y conservación de los bienes de las entidades locales. 4.2. Alcance de las actuaciones en materia de conservación de los bienes. 4.3. Actos de mejora en los bienes de las entidades locales.
5. Tutela de los bienes de las entidades locales y potestades sancionadoras.
5.1. Responsabilidad patrimonial de autoridades y personal de las entidades locales. 5.2. Principio de reserva de ley en la potestad sancionadora local. 5.2.1. Las ordenanzas municipales. 5.2.2. Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional. 5.3. Marco legislativo actual de la potestad sancionadora. Legislación básica. Ley y Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía. 5.4. Marco sectorial autonómico. 5.4.1. Ley de prevención ambiental. 5.4.2. Ley de ordenación urbanística. 5.4.3. Ley sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en espacios abiertos de los municipios de Andalucía. 5.4.4. Ley de carreteras de Andalucía.
6. Potestades de autotutela relacionadas con la potestad sancionadora.
6.1. Protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado. 6.1.1. Medidas cautelares. 6.1.2. Legalización. 6.1.3. Restitución y reposición de la realidad física alterada al estado anterior. 6.1.4. Suspensión y anulación de actos administrativos o autorizaciones que hayan servido de título para las infracciones. 6.2. Indemnización de daños y perjuicios. 6.2.1. La Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas. 6.2.2. Ley y Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía. 6.2.3. Ley de carreteras de Andalucía. 6.2.4. Ley de protección ambiental. 6.2.5. Ley de ordenación urbanística.

1. Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales de Andalucía

Recordemos el régimen jurídico de los bienes de las entidades locales de Andalucía, a la luz del sistema de fuentes normativas que instaura nuestra Constitución de 1978.

La autonomía local viene definida por la Ley básica de régimen local y su desarrollo por las comunidades autónomas con competencias en esta materia, cuyo círculo ha de cerrarse con la correspondiente legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, que de conformidad con el sistema constitucional de competencias desarrollan las distintas materias donde incide la actuación de las entidades locales, de tal manera que nunca estará completo el sistema de fuentes para las entidades locales sin considerar este juego complejo de la legislación sectorial.

En el primer plano se encuentra nuestra Constitución de 1978, que conforma, junto con los estatutos de autonomía, la distribución territorial del poder político y el complejo sistema de competencias para enmarcar un desarrollo normativo entre el Estado y las comunidades autónomas, garantizando al mismo tiempo la autonomía local, tal como se proclama en sus artículos 137, 140 y 141. Pero en la materia que nos ocupa hemos de tener en cuenta los siguientes preceptos de nuestra carta magna.

El artículo 132.1 de la CE se remite a que "la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación". Aquí la Constitución se pronuncia por asimilar el sistema de protección de los bienes comunales a los de dominio público, elevándolos de categoría con respecto a su régimen jurídico preconstitucional.

En el artículo 149 se determinan los títulos competenciales para la legislación del Estado que afecta a los bienes de las entidades locales, desde el 149.1.1, regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes, hasta el 149.1.8, legislación civil, pasando por el 149.1.18, bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de las administraciones públicas, y el artículo 149.1.23, legislación básica sobre protección del medio ambiente. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, artículo 149.1.28, defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y expoliación.

En un segundo plano se encuentra la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (en adelante LBRL), que articula la garantía institucional básica de la autonomía local, con lo que se trata de evitar que la autonomía local quede desfigurada por la remisión que se hace al legislador ordinario tanto estatal como autonómico para la definición de su contenido. "La garantía institucional no asegura un contenido concreto o ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar", se dice por el Tribunal Constitucional. Y así el artículo 2.1 de la LBRL no ofrece una lista determinada y formal de competencias locales, sino que se remite a las leyes sectoriales en la definición de las competencias municipales en los ámbitos respectivos de actividad administrativa, "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos". La regulación de la LBRL, sobre bienes, contenida en los artículos 79 al 83, es muy escueta, se limita a efectuar una clasificación de los bienes de las entidades locales, con remisión a la legislación específica para los bienes patrimoniales, preceptos sobre la alteración jurídica de los bienes y el enunciado de las prerrogativas de las que gozan las entidades locales con respecto a sus bienes. Los preceptos básicos que contiene la LBRL deben ser completados por los preceptos que tengan esta misma naturaleza de básicos recogidos en el Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL). La naturaleza básica de dichos preceptos, según establece la disposición final séptima correspondiente al título VI, bienes, actividades y servicios, y contratación, "se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación vigente"; una cláusula difícil de interpretar, con el juego de la legislación sectorial y de aplicación a esta materia. Lo mismo habrá que indicar del Reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por el Real decreto 1372/1986, de 13 de

junio, vigente en lo que se infiera como básico y no contradiga la normativa básica de referencia. Normativa reglamentaria que queda muy limitada tras la promulgación de las normativas que se indican a continuación.

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas (en adelante LPAP), determina el carácter de básico de sus propios preceptos y aquellos que son de aplicación por el concreto título competencial del Estado al que se hace referencia en la disposición final segunda. Esta ley contiene por lo tanto una serie de preceptos que han de tenerse en cuenta en toda la materia objeto de nuestro estudio, de tal manera que, en cualquier caso, configura la institución que indiciariamente pudiera contener la LBRL y, en su caso, desplazarán la regulación autonómica que no se ajuste a dicho contenido básico. Pero junto con esta Ley de patrimonio de las administraciones públicas, hemos de considerar de directa aplicación las leyes estatales generales tales como el Código civil y demás leyes civiles especiales, así como la Ley y Reglamento hipotecario, por los títulos competenciales a los que se ha hecho antes referencia.

En este mismo nivel de fuentes normativas se encuentran las leyes básicas sectoriales que han de intercalarse con preferencia a la propia normativa de la comunidad autónoma, en sectores con incidencia en materia de bienes como patrimonio histórico, montes o régimen del suelo y valoraciones, por citar los más significativos

Siguiendo en un plano inferior se encontrará la normativa de la comunidad autónoma, tanto de desarrollo del régimen local, como las de carácter sectorial propio o de desarrollo de normativa básica también sectorial, comprendiendo a su vez tanto el nivel legislativo como el reglamentario.

En el último escalón se encuentran las ordenanzas de las entidades locales en ejercicio de su potestad reglamentaria, como una manifestación de la autonomía local, configurada por la legislación tanto de régimen local como sectorial que incide en la materia.

2. La defensa de los bienes de las entidades locales

El artículo 51 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía, en su apartado primero determina que "las entidades locales tienen la obligación de conservar, proteger y mejorar sus bienes".

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 85 del RBELA, al reiterar esa misma obligación de conservar, proteger, defender y mejorar sus bienes de acuerdo con lo establecido en el título III de la LBELA, tanto para las entidades locales como a otros sujetos tanto públicos como privados que por distintos títulos tienen a su disposición dichos bienes.

Por su parte, preceptos básicos de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas contienen los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público en su artículo 6, cuyos apartados señalan, en relación con esta materia de la conservación y protección de los bienes de los entes públicos: e) ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad; f) identificación y control a través de inventarios y registros adecuados.

De los principios relativos a los bienes y derechos patrimoniales contenidos en el artículo 8 de la citada LPAP, destacan: a) eficiencia y economía en su gestión; b) eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos; d) identificación y control a través de inventarios y registros adecuados.

El artículo 28 de la LPAP, de naturaleza básica, señala que "las administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello". El artículo 29.2 hace extensiva esta obligación a los titulares de concesiones y otros derechos sobre los bienes de dominio público. La obligación de formar inventario está determinada en el artículo 32.1 de la LPAP. El número 4 de ese mismo artículo obliga a las entidades locales a inventariar al menos sus bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos.

El artículo 36.1 de la LPAP, también de naturaleza básica, obliga a las administraciones públicas "a inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, será potestativa para las administraciones públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria".

De estos preceptos básicos se deduce que existe una obligación para todas las administraciones públicas de proteger y defender adecuadamente su patrimonio, para lo que cuentan con un régimen específico para sus bienes, su inscripción o catalogación, ejercicio de potestades administrativas para tal fin y la posibilidad de ejercicio de acciones judiciales en su defensa.

La titularidad de los bienes por parte de las administraciones públicas permite configurar un régimen jurídico con peculiaridades con respecto al estatuto

del propietario privado, y que es objeto de una especial regulación en el Derecho Administrativo. El patrimonio de los entes públicos, conformados por bienes y derechos que gestionan las administraciones públicas y tienen su razón de ser en que sirven a la colectividad, tiene una protección especial en el ordenamiento jurídico, en distintos grados según su clasificación, que permite a las administraciones titulares o gestoras el ejercicio de facultades o potestades que para el propietario privado sólo pueden ejercerse a través de la interposición de las acciones correspondientes ante los tribunales de justicia. Es característica que solamente los entes de Derecho público gozan de dichas potestades. Cuando quien gestiona o administra es un ente de Derecho privado, se estará a su naturaleza para verificar o no el ejercicio de tales potestades o, en su caso, acudir a los tribunales ordinarios.

La defensa y tutela del patrimonio de las administraciones públicas se ven reforzadas por una serie de instituciones jurídicas de Derecho público que, sin ánimo de ser exhaustivo, al ser objeto de otras ponencias de este mismo curso, podemos agrupar en: características específicas que restringen su tráfico jurídico, especialmente para los bienes demaniales; ejercicio de facultades o potestades que la doctrina llama *de autotutela* o *exorbitantes*; especial publicidad en inventarios, catálogos o registros.

2.1. Características específicas que restringen su tráfico jurídico

Son especialmente intensas estas notas para los bienes demaniales y comunales. La singularidad de su régimen jurídico ya denota un refuerzo por parte del ordenamiento jurídico de una especial protección y garantizado en el artículo 132.1 de nuestra Constitución. Son características específicas que restringen su tráfico jurídico y por tanto limitan su adquisición por particulares:

–Inalienabilidad.
–Inembargabilidad.
–Imprescriptibilidad.

Se predican estas notas de los bienes demaniales y comunales. Los bienes patrimoniales no gozan de estas características, aunque en ciertos casos puede predicarse su inembargabilidad, como se determina en el artículo 74 de la Ley de bienes de las entidades de Andalucía, que se remite al 154.2 de la LHL (hoy 173.2 del Texto refundido de la Ley de haciendas locales), "los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores, y bienes de la Hacienda local, ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público".

2.2. Ejercicio de facultades o potestades que la doctrina llama de autotutela o exorbitantes

Principalmente para los bienes de dominio público y comunales. Los bienes patrimoniales gozan de unas potestades de autotutela más limitadas. Nos limitamos a recordarlas por ser objeto de ponencias específicas en este curso:

–Facultad de investigación.
–Potestad de deslinde.
–Potestad de recuperación de oficio de la posesión.
–Potestad de desahucio administrativo.
–Potestad sancionadora.
–Actuaciones complementarias al ejercicio de la potestad sancionadora.

2.3. Especial publicidad y registro en inventarios, catálogos o registros

También será objeto de ponencia específica y nos limitamos a destacar los efectos de estos instrumentos de registro de bienes de titularidad pública.

–Incorporación obligatoria a dichos instrumentos de registro.
–Presunción posesoria.
–Presunción de calificación jurídica.
–Notificación a la Administración titular o tutelante de cualquier acto inscribible que pueda afectar al bien público.

2.4. Ejercicio de acciones como propietario o titular de derechos sobre bienes de las entidades locales

Además de estas características o potestades especiales, podrán ejercer los recursos y acciones que procedan acciones en defensa de su patrimonio. Este ejercicio de acciones se impone como obligatorio en el artículo 68.1 de la LBRL: "las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos."

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 72.1 de la Ley de bienes de las entidades locales de Andalucía. Su ejercicio se reserva al Pleno y al Presidente de la entidad local, en caso de urgencia, dando cuenta al Pleno.

El artículo 54.3 del TRRL y el artículo 221.1 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (en adelante ROF) y Reglamento de bienes de las entidades locales de 13 de junio de 1986 determinan la necesidad de dictamen jurídico previo a la interposición de cualquier tipo de acción en esta materia: "Los acuer-

dos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario o, en su caso, de la Asesoría Jurídica, y en defecto de ambos casos, de un letrado."

La postulación se efectuará de conformidad con lo establecido en el artículo 54.4 del TRRL y el artículo 447.2 de la Ley orgánica del Poder Judicial, es decir, que la representación y defensa en juicio de los entes locales corresponde a los letrados que sirvan en sus servicios jurídicos, o los de la Diputación provincial cuando los municipios puedan contar con dicha asistencia, o en su defecto, se designe un abogado colegiado. En este último caso, se tendrá que designar también procurador cuando sea preceptivo por las correspondientes normas procesales. Estas acciones pueden ser tanto frente a particulares como frente a otras administraciones.

Ante los juzgados y tribunales penales han de plantearse las denuncias o querellas correspondientes cuando los ataques y usurpaciones puedan incurrir en los tipos previstos como delitos o faltas en el vigente Código penal.

La jurisdicción contencioso-administrativa ha de utilizarse, previo agotamiento de la vía administrativa, cuando los requerimientos o recursos ante otra administración en defensa del patrimonio local no son atendidos.

Finalmente, ante la jurisdicción ordinaria se pueden ejercitar todo un elenco de acciones tanto para declarar la propiedad o titularidad de los derechos como para recuperar y conservar los bienes ante usurpaciones u ocupaciones ilegales. Y a estos mismos efectos podrán hacer valer ante esa misma jurisdicción los efectos jurídicos que el Registro de la Propiedad y otros registros públicos generales otorgan a los bienes y derechos inscritos.

2.5. Medios de defensa de los bienes de las entidades locales por parte de otras administraciones públicas de conformidad con la legislación sectorial y en el marco de la autonomía local

En este apartado nos limitamos a señalar supuestos en los que el ordenamiento administrativo tanto de régimen local como sectorial determina la intervención necesaria o facultativa de otra administración distinta a la local, titular de los bienes, en manifestaciones de control de legalidad o tutela, con respecto a la enajenación o utilización de dichos bienes, pero con el límite de la autonomía local.

–Autorizaciones de la comunidad autónoma de actos de disposición de bienes de las entidades locales, cuando superen el veinticinco por ciento de los recursos ordinarios, sean patrimoniales o patrimonio público del suelo. Conocimiento del expediente en el resto de los supuestos.

–Informes preceptivos y vinculantes en expedientes de desafectación de bienes. Educación.

–Autorizaciones de obras y actuaciones en bienes pertenecientes al patrimonio histórico.

–Ejercicio directo de las facultades y potestades de autotutela por parte de otras administraciones. Montes. Patrimonio histórico

–Requerimiento previo en vía administrativa y, en su caso, impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de actos o acuerdos en los términos de los artículos 65 y 66 de la LBRL, por parte de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas, cuando en el ámbito de sus respectivas competencias consideren que los actos de las entidades locales infringen el ordenamiento jurídico, o que menoscaben competencias, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades locales.

2.6. Acciones de los vecinos en defensa de los bienes municipales. Ejercicio de acciones en nombre e interés de la entidad local

Como se ha dicho, el artículo 68.1 de la LBLR, reproducido también en el artículo 220.1 del ROF, habilita la posibilidad de que los vecinos ejerzan un deber cívico de colaborar en la conservación y defensa de los bienes y derechos municipales a través del ejercicio de las acciones en nombre e interés de la entidad local. El precepto determina una serie de requisitos y trámites previos en vía administrativa.

En cuanto a los requisitos subjetivos de quien pretenda el ejercicio de las acciones en defensa de dichos bienes y derechos, se exige en primer lugar que ha de ostentar la condición de vecino, dentro del territorio que comprende la entidad local interesada. En segundo lugar, el vecino que pretenda instar dichas acciones ha de hallarse en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. Es decir, que cuente con la capacidad jurídica y de obrar, y con el derecho de sufragio activo y pasivo.

Desde el punto de vista de procedimiento, ha de sustanciarse un requerimiento previo en vía administrativa para que la propia entidad local ejercite la acción directamente. El inicio del procedimiento en esta vía administrativa conlleva dar audiencia a todos los que pudieran verse afectados por el ejercicio de las acciones para que puedan presentar las alegaciones que estimen oportunas, suspendiendo el plazo para el ejercicio durante treinta días hábiles.

Transcurrido este plazo de treinta días hábiles sin que la entidad local haya acordado el ejercicio de las acciones solicitadas, el vecino o vecinos podrán ejer-

citar dicha acción en nombre e interés de la entidad local, que, a solicitud de los mismos, les deberá facilitar los antecedentes, documentos y elementos de prueba que necesiten al efecto.

En caso de prosperar la acción el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hayan producido en ejercicio de este deber cívico.

2.7. Recursos administrativos y acción pública en materia de urbanismo y de patrimonio histórico

Finalmente, cabe todo tipo de recursos en vía administrativa y, en su caso, contencioso-administrativa, por parte de personas física o jurídicas públicas o privadas como interesados frente a las resoluciones y acuerdos que afecten a bienes municipales.

La acción es pública cuando tenga relación con la ordenación urbanística. De igual modo es pública la acción en defensa del patrimonio histórico, amparada por la legislación tanto estatal como autonómica en la materia.

3. El deber de conservación

El derecho de propiedad se configura en nuestra Constitución como derecho subjetivo, gozando de las garantías establecidas en el artículo 53.1 de dicho texto constitucional, vincula a todos los poderes públicos y que su regulación ha de hacerse por ley, que deberá respetar el contenido esencial del mismo. Es un derecho que por lo tanto afecta a las personas físicas y a las jurídicas, sean públicas o privadas.

Pero como dice la propia Constitución en el artículo 33.2, la propiedad cumple con una función social que hace que el estatuto jurídico de la misma esté configurado por la ley. Se convierte en lo que se ha llamado un derecho-función o un derecho-deber que incorpora tanto facultades o ejercicio de derechos como el cumplimiento de una serie de deberes. Si ello es predicable para los particulares, con más motivo lo es para las administraciones públicas, entre las que se encuentra la Administración local.

La función social de la propiedad se hace evidente sobre todo en la propiedad inmobiliaria, que, como todos sabemos, es objeto de una delimitación y configuración de su contenido por la incidencia de las distintas legislaciones sectoriales y de entre las que destaca la normativa urbanística. No es el objeto de este trabajo hacer ahora una definición del estatuto de la propiedad del suelo y la configuración de las facultades y derechos que conlleva la misma en función de la clase de suelo, pero sí nos habilita para verificar toda una serie de deberes que tiene el propietario de un inmueble, cuya función social está delimitada por la ley y por remisión de la misma por el planeamiento urbanístico. Y es en este marco donde el deber de conservación se ha configurado, avanzando desde la primigenia definición dada por la normativa privada o civil, hasta un deber de conservación integral o integrado por la incidencia de otras legislaciones sectoriales y, en su caso, por los instrumentos de ordenación, que tienen su base en dichas legislaciones y que perfilan un conglomerado de deberes que el propietario ha de asumir. Y los ha de asumir porque precisamente concurren en la misma propiedad una serie de funciones sociales relacionadas o integradas, como la ya comentada función pública urbanística, pero también no son desdeñables otras funciones públicas como la protección del patrimonio histórico, la protección del medio ambiente, los espacios naturales o los espacios forestales, por señalar ámbitos en los que se ven afectados los bienes de las entidades locales.

La normativa urbanística ha avanzado mucho más sobre el contenido de esa función social del derecho sobre la propiedad inmobiliaria y su correlativo deber de conservación. Es un deber contenido en el propio estatuto de la propiedad inmobiliaria. Un deber definitorio de las condiciones básicas de este derecho de propiedad, y como tal está establecido en el artículo 19 la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones, de tal manera que este deber de conservación no se limita ya a la mera conservación, sino que avanza mucho más, ahora alcanza hasta el deber de rehabilitación. Dicho precepto señala que "los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana". Apostillando en párrafo siguiente que "el coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o la Administración, en los términos que la legislación aplicable".

Al ser una materia la urbanística en la mayor parte de sus aspectos, como se ha declarado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 61/1997, de exclusiva competencia de las comunidades autónomas, es su legislación la que culmina el desarrollo del estatuto de la propiedad inmobiliaria y, en el objeto de estudio que nos ocupa, el deber de conservación. En el caso de Andalucía es importante la referencia del artículo 155 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre,

de ordenación urbanística de Andalucía, desarrollando esas condiciones básicas definidas por la legislación estatal sobre la conservación y rehabilitación de los inmuebles, y señala que "los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad y uso efectivo". El apartado segundo de este mismo precepto establece que "el deber de los propietarios de edificios alcanza hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación". A continuación precisa dicho deber que se establece en la mitad del valor de una construcción de nueva planta con similares características. De tal manera que las obras de conservación y rehabilitación dentro de ese límite económico se ejecutarán a costa de los propietarios, y si lo rebasasen y deba efectuarse por interés general, se ejecutarán a costa de la entidad que las ordene. Si en la Administración municipal concurren esos dos requisitos será ésta, quien asumirá el coste de las mismas en su integridad, sin perjuicio de ayudas y convenios de colaboración con otras administraciones públicas.

Siguiendo con la normativa urbanística, el artículo 153 de la LOUA establece que es a partir de la recepción, cuando se inicia por parte del municipio el deber de conservación de obras de urbanización, que han sido ejecutadas por particulares o como consecuencia de una actuación realizada a través de alguno de los sistemas de actuación, deber que incluye también el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, salvo que Slo asuman los propietarios de solares agrupados en una entidad urbanística de conservación, constituida al efecto.

Si avanzamos en la legislación de patrimonio histórico, el artículo 15 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, de patrimonio histórico de Andalucía, establece que los "propietarios, titulares de derechos o simples poseedores de bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz, se hallen o no catalogados, tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores". Por su parte, el artículo 7 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, impone que "los ayuntamientos cooperarán con los organismos competentes para la ejecución de dicha Ley en la conservación y custodia del patrimonio histórico español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción".

Aquí es donde se nos puede mostrar la diferencia entre la Administración y los particulares, puesto que, si de las obras que inciden de conservación y rehabilitación del patrimonio urbano se imponen por interés general, normalmente por tener cierto grado de catalogación o afectarle directamente la normativa sectorial de patrimonio histórico, exceden de lo que hemos indicado el deber normal de conservación, es la propia Administración la que ha de asumir todos esos costes independientemente que pueda contar con ayudas y colaboración de otras administraciones.

4. Ámbito objetivo del deber de conservación como Administración titular o gestora de los bienes y servicios públicos

A continuación vamos a intentar centrarnos en los aspectos más objetivos de este deber de conservación de los bienes. Para ello diferenciaremos entre los acuerdos relacionados con la conservación y el distinto alcance de la misma.

4.1. Acuerdos y resoluciones que afectan a la adaptación y conservación de los bienes de las entidades locales

En este aspecto distinguiremos los siguientes supuestos contemplados en la disposición reglamentaria que estamos analizando.

A) Elaboración y aprobación de planes cuatrienales de adaptación de los inmuebles a las determinaciones contenidas en las normas técnicas. Esta nueva planificación para una permanente adaptación de los inmuebles a los cambios normativos en esas materias se contempla en el artículo 86.1 del RBELA. A la inicial redacción del precepto hemos de añadir la normativa sobre seguridad, medidas contra incendios, salud laboral, accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, condiciones higiénico-sanitarias.

B) Determinación de criterios para la conservación de los bienes de su titularidad, mediante acuerdo plenario. Se recoge en el artículo 87.1 del RBELA.

C) Acuerdos y convenios de mutación subjetiva, adscripción o cesión determinando el contenido y alcance de la obligación de conservación de quien los recibe, incluyendo en este último caso de asumir la reparación de los daños producidos por el uso anormal o contrario al destino de los bienes. También podrá establecerse quién ha de reparar los daños sobrevenidos e imprevisibles que no constituyan fuerza mayor. Artículo 87.3 del RBELA.

D) Aprobación de proyectos de reparación, conservación, adaptación y rehabilitación, siguiendo las determinaciones urbanísticas, legislación sectorial y planes cuatrienales de adaptación y criterios de con-

servación establecidos. Es decir, que tras estos planes y acuerdos habrán de elaborarse los correspondientes proyectos por personal técnico competente y aprobación por el órgano correspondiente.

4.2. Alcance de las actuaciones en materia de conservación de los bienes

Los actos de conservación, dice el artículo 87.2 del RBELA, "se dirigirán a preservar las características físicas y funcionales propias del bien. Y como se ha dicho recae sobre la entidad u organismo que lo utilice, todo ello sin perjuicio de lo que se haya dispuesto en el acuerdo de adscripción o cesión". El caso especial de los centros docentes se recoge en el artículo 8 del RBELA definiendo que los centros públicos destinados a centros de educación infantil, primaria y especial son de titularidad de las entidades locales, corriendo a su cargo las obligaciones de conservación, mantenimiento y vigilancia. Éstos son los tres aspectos más significativos sobre los que se suelen concretar estas obligaciones con respecto a la conservación de los bienes. Poniendo como referencia los inmuebles, podemos distinguir entre las que tienen como finalidad los aspectos antes indicados:

A) Preservación de las características físicas del bien. Se trata de intervenciones o actuaciones que se incardinan dentro del propio deber de conservación, como lo hemos definido anteriormente, aquellas que persiguen mantener, en el caso de los inmuebles, las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, no solamente en el interior sino también en el exterior, y se han de adoptar todas las medidas necesarias para evitar accidentes, puesto que se incurriría en responsabilidad frente a daños que se produjesen en los términos de la legislación penal, administrativa y civil. A modo indicativo podremos señalar las siguientes intervenciones:

–Conservación de los elementos arquitectónicos, fachadas, paramentos, cubiertas, instalaciones. Pintura, tratamientos de sellado, impermeabilización.

–Reparación de estructuras, fachadas, paramentos, cubiertas, instalaciones. Carpintería exterior y cristalería. Sustituyendo elementos dañados o deteriorados.

–Mantenimiento y limpieza de las instalaciones.

–Reposición y recuperación de elementos destruidos o que hayan desaparecido.

–Inspección técnica periódica de todos los elementos e instalaciones.

–Adoptar las medidas necesarias para evitar accidentes a usuarios o a terceros. Señalización. Vallas.

B) Preservación de las características funcionales. Este supuesto es de carácter más complejo puesto que no se trata sólo de un mero mantenimiento de las condiciones físicas iniciales, sino que va más allá y supone una actuación activa de adaptación y cumplimiento de normativas que puede modificar los estándares de exigencia durante el transcurso del tiempo. Así se pueden diferenciar a este respecto distintos niveles:

1º. Adaptación de los bienes a las exigencias de la normativa técnica que le sea de aplicación en materias como:

–Habitabilidad y condiciones higiénico-sanitarias.

–Seguridad y medidas contra incendios.

–Salud laboral.

–Accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas.

–Normas de calidad en las construcciones que le sean aplicables: aislamientos térmicos y acústicos, estanqueidad.

–Instalaciones de agua, saneamiento, energía, telecomunicaciones.

–Sustitución de productos o elementos utilizados que supongan riesgo para la salud.

2º. Adecuación a la normativa urbanística, planes y catálogos, en conjunción con la de patrimonio histórico. El bien habrá de adecuarse en todo momento a las condiciones de:

–Uso o equipamiento urbanístico adecuado al planeamiento en vigor.

–Grado de protección establecido en el instrumento urbanístico, o catálogo correspondiente, de conformidad con la normativa de patrimonio histórico que le sea de aplicación.

–Los proyectos de intervención sobre el bien deberán contar con las autorizaciones y licencias que en su caso correspondan según la legislación urbanística y sectorial correspondiente.

3º. Uso y explotación racional. El bien mantiene sus características funcionales si se utiliza y, en su caso, explota de una manera racional, cumpliendo con las normativas sectoriales en materia de actividades, medio ambiente y conservación de la naturaleza.

C) Vigilancia y custodia de los bienes. Es consustancial al deber de conservación, una adecuada vigilancia y custodia de los bienes para preservar tanto física como funcionalmente las características del bien. Tal vigilancia dependerá de cada situación, de la naturaleza, situación y valor de los bienes. Se hace necesaria para evitar actos de vandalismo, que desgraciadamente producen serios daños en los bienes, lo que muchas veces imposibilita su utilización durante un cierto tiempo hasta que se reparen. La obligación de custodia y conservación se impone en el artículo 75 de la LBELA a las autoridades y personal de las entidades locales que tengan a su cargo la gestión y utilización de los bienes, que responderán ante la propia entidad local por los daños y perjuicios que se produjesen en los mismos por su actuación con dolo, culpa o negligencia grave.

4.3. Actos de mejora en los bienes de las entidades locales

Los actos de mejora en principio exceden del deber normal de conservación en los términos que anteriormente lo hemos definido desde el punto de vista del Derecho Urbanístico. Sin embargo, puede venir impuesto por la propia normativa urbanística y normativa de protección del patrimonio urbano y rehabilitación. No solamente está obligado sino que como Administración debe asumir los costes correspondientes, sin perjuicio de solicitar las ayudas y colaboración que pueda precisar de otras administraciones públicas competentes en materia de conservación del patrimonio histórico.

El alcance de las mejoras en los bienes de las entidades locales se señala en el artículo 88 del RBELA, tienen dos proyecciones y un límite. Por un lado, se dice que se orientarán a aumentar las características funcionales y a aumentar el valor del bien. Y el límite que no se podrá alterar el destino.

En el caso de los inmuebles, las mejoras pueden llegar hasta la propia rehabilitación de los mismos, cuando ésta sea impuesta por la normativa de protección correspondiente y se mantienen los parámetros generales de uso y funcionalidad anteriormente existentes.

El apartado segundo de ese mismo precepto establece como principio general, que "las mejoras, que se efectúen, revertirán, salvo pacto en contrario, en beneficio de los bienes, sin que pueda reclamarse participación ni indemnización por ellas en el momento de realizarlas o en el de la reversión del bien, o en su caso, de su devolución".

Con ello se nos dice que salvo que se determine otra cosa en el convenio, contrato, pliego, acuerdo de concesión, adscripción, cesión o mutación subjetiva demanial, las mejoras revierten con el bien. No obstante, en los supuestos de cesiones sometidas a Derecho privado, como arrendamiento, usufructo, censos, derecho de uso y habitación y otros, se estará a lo previsto en el Código civil y legislación especial.

5. Tutela de los bienes de las entidades locales y potestades sancionadoras

Después de analizar en los capítulos anteriores las peculiaridades del régimen jurídico de los bienes de las entidades locales y las diversas potestades que les otorga el ordenamiento jurídico-administrativo, resta estudiar las más controvertidas potestades conferidas para la conservación y defensa de sus bienes, en los aspectos represivos y resarcitivos, es decir, su potestad sancionadora y el régimen de responsabilidades que se derivan.

El derecho disciplinario se encuentra inmerso dentro del la potestad sancionadora de la Administración. Es un sector de la potestad sancionadora con una cierta especialidad. Por ello, la LRJAP y PAC establece la excepción de la aplicación general de los principios generales de dicha potestad.

Su singularidad se ha justificado tradicionalmente por la teoría de la relación de vinculación especial que une al funcionario con la Administración, relación especial que hace compatible la sanción disciplinaria con la penal. A diferencia del resto de los supuestos de ejercicio de la potestad sancionadora, no es de aplicación a este tipo de infracciones, ni tampoco a las de naturaleza contractual, el principio de *non bis in idem*. No obstante, hoy, la doctrina del Tribunal Constitucional ha superado esta teoría y considera que le son de aplicación los mismos principios de la potestad sancionadora. Justifica la concurrencia de sanciones en la especial valoración, que para la organización pública a la que sirve el funcionario, tiene el incumplimiento de unos deberes que están en la base de la legalidad, objetividad e imparcialidad de la propia Administración.

Si nos atenemos a la normativa del régimen disciplinario de los funcionarios locales, observaremos diversos preceptos sobre los deberes de conservar y custodiar los bienes que están bajo su cuidado, cuyo incumplimiento da lugar a responsabilidades, y entre ellas, las disciplinarias. También es falta grave de carácter disciplinario el causar graves daños en los locales, material o documentos de los servicios.

5.1. Responsabilidad patrimonial de autoridades y personal de las entidades locales

Es una responsabilidad resarcitiva también compatible con la responsabilidad penal, y en su caso, disciplinaria. Su exigencia es una obligación para la Administración cuando se dan los dos supuestos previstos en el artículo 145 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas:

–Cuando la Administración ha indemnizado a terceros por daños y perjuicios causados por autoridades y personal, si estos han incurrido en dolo, culpa o negligencia graves.

–Cuando se han producido daños y perjuicios en los bienes y derechos por la actuación de autoridades y demás personal, concurriendo dolo, culpa o negligencia graves.

En el mismo sentido, se pronuncia la legislación de régimen local, tanto básica como la autonómica que desarrolla la materia de bienes de las entidades locales. Esta última conecta la exigencia de responsabilidad patrimonial con el deber de custodia, conserva-

ción, aprovechamiento y explotación racional que tienen con respecto a los bienes que le hayan sido encomendados, tanto en su gestión como en su utilización. Responden de los daños y perjuicios que sobrevengan a los bienes y derechos por sus actuaciones contrarias a dichos deberes incurriendo dolo, culpa o negligencia grave.

Esta responsabilidad patrimonial se ha de declarar en vía administrativa conforme al procedimiento establecido en la Ley de RJAP y PAC y Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, a la que se remite la legislación de régimen local.

Se establecen en la Ley diversos criterios para ponderar la responsabilidad:

–Existencia o no de intencionalidad. Responde a la necesidad de graduación en función de la existencia de dolo, culpa o negligencia.

–Responsabilidad profesional del agente productor. A mayor nivel profesional del funcionario, mayor responsabilidad por sus actuaciones ilícitas.

–Nexo causal, hace referencia a la mayor o menor relación entre el agente productor del daño y el perjuicio o daño producido. También en la exigencia de esta responsabilidad patrimonial ha de considerarse la concurrencia de culpas, como elemento de imputación.

Cuando los daños y perjuicios sean de naturaleza contable, como anteriormente hemos visto, se seguirán los procedimientos establecidos para la exigencia de dichas responsabilidades, en su caso, ante el Tribunal de Cuentas.

5.2. Principio de reserva de ley en la potestad sancionadora local

Con una interpretación estricta del artículo 25.1 de la Constitución, las entidades locales quedan en situación de inferioridad con respecto a Estado y las comunidades autónomas, al no poder tipificar *ex novo* infracciones y sanciones. Al carecer de potestad legislativa, son las leyes sectoriales las que expresamente deben tipificarlas. Aunque en la realidad los entes locales han de atender una variada gama de situaciones, no contempladas de manera expresa en las leyes, que afectan al ámbito de sus competencias, están limitados por lo que cada ley sectorial estatal o autonómica expresamente les autorice a sancionar ante los incumplimientos de las ordenanzas dictadas en ejercicio de sus propias competencias. Esta interpretación tan estricta del principio constitucional de reserva de ley para la potestad sancionadora de los entes locales se opone a otro principio, también constitucional, de la autonomía local. Aunque fue muy criticada por la doctrina, no ha propiciado una reforma legislativa hasta que el Tribunal Constitucional no ha iniciado una flexibilización de este principio para los entes locales en determinados supuestos.

5.2.1. Las ordenanzas municipales

Las ordenanzas municipales son la manifestación tradicional de la potestad reglamentaria de las entidades locales. Su capacidad normativa es consustancial al principio de autonomía local, que garantiza la Constitución. El Derecho Administrativo sancionador se ha configurado como una piedra de toque para determinar el alcance de los reglamentos emanados de las entidades locales, sus límites en la creación de aquella normativa que incide en la intervención de la actividad de los particulares.

Se ha venido admitiendo tradicionalmente una potestad sancionadora local por infracción de las ordenanzas locales. Potestad reconocida en la LBRL, con carácter general en el artículo 4.1. En el mismo texto legal se atribuye al Alcalde la facultad de imponer sanciones frente a las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, así como en el Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local, donde se señalaban límites específicos a la potestad sancionadora. Un sector de la doctrina era partidario de admitir una amplia posibilidad de tipificación por parte de las ordenanzas municipales sobre la base de los poderes implícitos, de tal manera que las competencias otorgadas a las entidades locales no tienen razón de ser si no van acompañadas de las potestades necesarias para hacerlas efectivas. Este argumento se ha venido reforzando porque la ordenanza municipal no puede compararse con el reglamento estatal, dado que se mueve en una esfera dotada de autonomía y procede de un órgano con legitimidad democrática y representativa, el Pleno. En el caso de las ordenanzas municipales, debe superarse el principio de reserva de ley puramente formal, desde una perspectiva substancial del Estado democrático de derecho, como manifestación del órgano con la máxima carga representativa y democrática en el nivel local. La potestad reglamentaria local deriva del reconocimiento constitucional de la garantía de la autonomía local. Autonomía significa dotarse de normas propias, capacidad para regirse por sus propias normas, por lo que el principio de reserva de ley debe aplicarse teniendo en cuenta una interpretación sistemática con el principio de autonomía. La Carta Europea de la Autonomía Local nos permite fundamentar un mayor campo de actuación de las ordenanzas municipales al amparar una construcción teórica de la vinculación negativa de las entidades locales a la ley, sobre la base del principio de

autonomía local, de posibilitar la aprobación de ordenanzas en los ámbitos de sus competencias que no sean contrarias a la ley o no excedan del ámbito de actuación de la ley de cobertura. En esta misma línea se pronuncia el artículo 55 del TRRL: "en la esfera de sus competencias, las entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los alcaldes dictar bandos. En ningún caso contendrán preceptos contrarios a las leyes." Incluso hay quienes entienden que la propia legislación penal reconoce la potestad local tipificadora de sanciones administrativas por las ordenanzas municipales, las antiguas faltas de carácter penal que en sucesivas reformas se han despenalizado.

5.2.2. Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional

A pesar de toda la base doctrinal antes expuesta, el Tribunal Constitucional interpretó con la misma rigurosidad el principio de reserva de ley a las normas sancionadoras de las ordenanzas municipales, aplicando los estrictos límites y mismas prohibiciones de los reglamentos, en lo referido a la tipificación de infracciones y sanciones y la consecuente posición de colaboración no innovativa del reglamento con respecto a la ley. A partir de la sentencia 132/2001, de 8 de junio, el alto tribunal ha iniciado un camino que permite vislumbrar una aplicación específica de este principio general cuando se ha de ejercer por las entidades locales. Se trata de una cierta flexibilización, que no una derogación, del principio de legalidad y tipicidad de la potestad sancionadora local. No afecta a todas las materias en las que dichos entes locales tengan competencia, únicamente a las que tienen *un especial interés local, con un amplio campo para la regulación municipal y siempre que dicha regulación esté aprobada por el Pleno como máximo órgano representativo*. Esto no implica que se exima, aun en estos supuestos, de la necesidad de ley previa, ni que la ley se limite a atribuir competencias sin más a la entidad local, ni que dicha ley permita al ente local libremente tipificar infracciones y sanciones.

Esta ley, en cuanto a la tipificación de infracciones, *debe al menos fijar los criterios mínimos de antijuridicidad que deben orientar y condicionar la valoración del ente local a la hora de establecer los concretos tipos de infracciones*. Por lo que se refiere a la tipificación de sanciones, *la ley deberá establecer las clases de sanciones que pueden contener las ordenanzas municipales, aunque no es necesario que la propia ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, pero sí, al menos, una relación de posibles sanciones para que cada ordenanza pueda predeterminar, en función de la gravedad, los ilícitos que finalmente se tipifiquen*.

El Tribunal Supremo, una vez abierta la brecha por el Constitucional, ha avanzado un poco más esta interpretación más flexible del principio de legalidad en la potestad sancionadora local. Su sentencia de 29 de septiembre de 2003 ha asumido alguna de las tesis sostenidas por cierto sector doctrinal sobre la peculiar incidencia del principio de autonomía y la teoría de los poderes implícitos en esta potestad de los entes locales. Reconoce *que existe una cierta tensión entre el principio de autonomía local, interpretado a la luz de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 y el principio de reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución española de 1978, a la hora de que las ordenanzas municipales tipifiquen las infracciones y sanciones por incumplimiento de la regulación que establecen*. Entiende que existen materias que conforman las competencias nucleares de los entes locales que llevan implícitas potestades de ordenación, entre las que se encuentran el uso del dominio público local (o servicio público de exclusiva competencia local) en el marco de la ley con fundamento en los artículos 55 y 59 del TRRL. *Las ordenanzas locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones no de forma genérica e indiscriminada, ni pueden ser contrarias a las leyes*.

5.3. Marco legislativo actual de la potestad sancionadora. Legislación básica. Ley y Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía

Es en este proceso de matización por la jurisprudencia del principio de reserva de ley en la potestad sancionadora local, cuando se produce la reforma legislativa a través de la Ley 52/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

La potestad sancionadora local se encuentra regulada de manera complementaria entre el nuevo título XI de la LBRL y la regulación general que para todas las administraciones públicas se recoge en la Ley 30/1992, cuyos artículos 127.1 y 129.1 han sido modificados en consonancia con aquella ley. De tal manera que se posibilita la tipificación de infracciones y sanciones a través de ordenanza municipal siempre que se respeten las limitaciones establecidas en los preceptos de la ley o de la legislación sectorial aplicable.

Esta, en cierta medida, flexibilización del principio de reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución opera exclusivamente en el ámbito local cuando se dan una serie de condiciones que lo justifican. En ese sentido ha quedado determinado en la nueva redacción que del artículo 127.1 de la LRRAP y PAC.

Como se ha dicho, esta modulación del principio de legalidad es limitada y no se extiende a todo el

elenco de competencias locales, sino a aquellos supuestos en que la falta de legislación sectorial vacíe de contenido la competencia local.

El nuevo artículo 139 de la LBRL posibilita la tipificación directa de infracciones y sanciones mediante ordenanzas en determinadas materias y finalidades, y de acuerdo con los criterios generales establecidos en los artículos 140 y 141 de dicha norma básica:

–Se precise *para una adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos*. Serían las que hemos denominado *materias nucleares de los entes locales*, y cuya regulación lleva implícita el principio de autonomía local. Y entre ellas la protección del propio del dominio público local.

–Se precise el ejercicio de la potestad sancionadora frente al *incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas*. Sin las medidas represivas correspondientes la ordenación de esas materias quedaría hueca y sin efectividad.

–Esta potestad sancionadora implícita *se articula en defecto de normativa sectorial específica*. La existencia de una ley sectorial concreta, tanto estatal como autonómica, que regule la materia objeto de esta habilitación por parte de la LBRL, implicará la recuperación de la aplicación plena del principio de reserva de ley y tipicidad conforme a los principios generales de la potestad sancionadora que hemos estudiado.

Estos supuestos no dejan de ser conceptos jurídicos indeterminados, que podrán ser, en cada caso, objeto del control jurisdiccional y siempre interpretados de conformidad con el principio de legalidad inmanente en todo el ordenamiento jurídico sancionador. Esta habilitación especial tiene una finalidad sustancial, la efectividad de la ordenación local en aquellos supuestos más radicales, estableciendo unos criterios, un marco general cuya cobertura mediante ley formal pueda cumplir con los mínimos requisitos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige en la interpretación del principio de legalidad con respecto a las ordenanzas locales sancionadoras.

Al contrario del caso anterior, la LBRL no hace una distinción material por grupos de los posibles supuestos de infracciones graves o leves, sino que en estos casos establece únicamente los criterios para que las ordenanzas municipales las tipifiquen en una u otra clase. Aquí los criterios establecidos son: *la intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades, o causada en la salubridad u ornatos públicos, o que afecte al uso de un servicio o de un espacio público por parte de otras personas con derecho a utilizarlos o en el normal funcionamiento de un servicio público, o de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o un espacio público*.

Fuera de estos criterios y ámbitos materiales de competencias nucleares de los entes locales, no es posible ninguna remisión a los mismos que no tenga cobertura en una ley, ni cabrá ampliación analógica a otros supuestos, por ser contraria al principio de legalidad.

Un último elemento de esta habilitación, llamemos especial, de la LBRL para el ejercicio de la potestad sancionadora local, se contempla con ocasión de los límites máximos generales de las cuantías de las sanciones permitidas. Aquí estos límites juegan *también en defecto de previsión legal distinta*. Bien entendido que estos límites pueden ser reducidos o ampliados por norma de rango de ley. Se trata de un límite por defecto, dado que una ley, sea autonómica o estatal, dependiendo de la distribución constitucional de competencias, puede establecer unos límites diferentes.

Para completar el marco general de la potestad sancionadora de las entidades locales, respecto a sus bienes, hemos de tener en cuenta además la legislación autonómica de régimen local en materia de bienes, contenida en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía y su Reglamento de 15 de febrero de 2006.

La LBA no efectúa una tipificación que apure de manera concreta todas las infracciones y sanciones, por el contrario, realiza una tipificación de conductas genéricas que son consideradas como infracciones, remitiéndose a las ordenanzas para la final especificación.

Tres son los grupos básicos de conductas que la LBA tipifica como infracciones, que deben recoger las respectivas ordenanzas locales: la ocupación sin título, la utilización ilegítima o el daño a los bienes de dominio público.

Por otro lado, la Ley andaluza establece unos criterios generales para la graduación y determinación de las infracciones y sanciones. En primer lugar, diferencia, en una no muy correcta técnica legislativa, entre sanciones leves, graves o muy graves, que, como precisa el Reglamento, se refieren a sanciones que corresponden a infracciones leves, graves o muy graves.

5.4. Marco sectorial autonómico

La LBA, incluido su Reglamento de desarrollo, no culmina la definición de la potestad sancionadora de las entidades locales respecto a sus bienes públicos. El principio de legalidad propio de esta potestad se

proyecta sobre la legislación sectorial, que en muchos casos agota y configura la misma de forma concreta, pero a veces ocurre que no llega a la concreción exigida por la aplicación estricta del principio de reserva de ley. A continuación vamos a analizar diversas leyes andaluzas sectoriales que inciden en el dominio público local y que pueden habilitar desde el principio de reserva de ley la potestad sancionadora. Hemos de advertir que, salvo excepciones, no son leyes específicamente promulgadas para configurar las potestades exclusivamente locales, sino también de los órganos de la comunidad autónoma.

5.4.1. Ley de prevención ambiental[1]

Establece una graduación de las sanciones en función de los criterios que determina su artículo 65. Y reserva a los ayuntamientos la imposición de sanciones frente a las infracciones leves.

La LPA asigna a los municipios la potestad sancionadora, vigilancia, control y medidas cautelares en relación con las actividades incluidas en el anexo III de calificación ambiental y de calidad del aire, y resto de actividades, no incluidas expresamente en los dos primeros anexos, así como los derivados de las actividades domésticas y comerciales. Expresamente se le asignan las mismas competencias de carácter sancionador en materia de desechos y residuos urbanos.

5.4.2. Ley de ordenación urbanística

La Ley de ordenación urbanística de Andalucía contempla tres tipos de reacciones ante las actuaciones ilícitas: por un lado, medidas de protección de la legalidad urbanística, que se materializan fundamentalmente en la suspensión de las actuaciones; por otro, medidas de restablecimiento del orden jurídico alterado, instando, en su caso, la legalización, y de la realidad física alterada, reponiendo las cosas a su estado originario, con demolición, reconstrucción o incluso reparcelación. Estas medidas se completan con el ejercicio de la potestad sancionadora.

La LOUA en relación con esta materia de bienes de las entidades locales tipifica como infracciones muy graves las que afectan a parques, jardines, espacios libres, infraestructuras, patrimonio histórico y áreas o espacios especialmente protegidos y demás reservas para dotaciones. Las que afecten a bienes o espacios catalogados o afecten a la ordenación estructural prevista en el instrumento de planeamiento.

Establece una escala general de límites mínimos y máximos de las cuantías de las sanciones en función del tipo de infracción, aunque se tipifican sanciones específicamente para infracciones sobre parcelaciones, realización de obras y bienes de especial protección, que superan los límites generales anteriores.

Esta escala general se complementa con otras escalas que tienen como referencia el valor para tipos específicos de infracciones en materia de parcelaciones, obras, bienes de interés histórico o de protección natural, con cuantías muy elevadas, todas ellas de competencia municipal, o por subrogación, de la comunidad autónoma.

5.4.3. Ley sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en espacios abiertos de los municipios de Andalucía[2]

Se dice en la exposición de motivos que con ella "se ordena el marco competencial de los municipios en materia sancionadora y se les dota de los medios jurídicos necesarios para regular y controlar las actividades de ocio en espacios abiertos de los núcleos urbanos, así como garantizar el normal desenvolvimiento de la convivencia ciudadana".

En esta ley autonómica se define como espacio abierto la vía pública o zona o área al aire libre de dominio público o patrimonial. Al estar afectados los bienes municipales es una ley que viene a incidir de lleno en las potestades sancionadoras de los municipios con respecto a su patrimonio, en especial en los bienes de uso o servicio público. La norma con rango de ley tiene como finalidad servir de cobertura a la potestad sancionadora de las entidades locales en esta materia, conforme a los principios de legalidad y tipicidad, que hemos estudiado. Esta ley de potestades administrativas de los municipios en materia de ocio en espacios abiertos habilita a los ayuntamientos y Administración autonómica para que puedan dictar disposiciones reglamentarias en desarrollo de la misma, introduciendo especificaciones y graduaciones de las infracciones establecidas en la propia ley.

Se efectúa una clasificación de infracciones en muy graves, graves y leves. Son las infracciones leves las que inciden de manera más directa en los bienes públicos, "permanencia y concentración de personas consumiendo bebidas o realizando actividades que pongan en peligro la pacífica convivencia ciudadana fuera de los lugares permitidos, o en lugares contiguos a centros sanitarios. Abandonar o arrojar envases o restos de bebidas y demás recipientes. Realización de necesidades fisiológicas fuera de los servicios habilitados. Consumo de bebidas por parte

1. Ley 7/1994, de 18 de mayo, de prevención ambiental de Andalucía.

2. Ley 7/2006, de 24 de octubre, BOJA de 7 de noviembre de 2006. Ley de potestades.

de menores de dieciocho años".[3] Finalmente, también tipifica con infracción leve cualquier otro incumplimiento de lo preceptuado en la propia ley y en disposiciones reglamentarias que la desarrollen, no tipificadas como muy graves o graves. Lo que habrá de ser interpretado conforme al principio de legalidad en cuanto no puede significar una remisión en blanco a la norma reglamentaria, sino que se deduzca del propio mandato de la ley el contenido básico de la conducta sancionable, además de que dicha infracción deba expresamente recogerse en la ordenanza municipal conforme al principio de tipicidad y seguridad jurídica.

Esta ley también fija una escala de mínimos y máximos para las sanciones pecuniarias teniendo en cuenta el tipo de infracciones.

Con una deficiente técnica legislativa establece que las multas previstas en la ley por las infracciones tipificadas se vean incrementadas sobre los importes iniciales "en el beneficio obtenido por el infractor y los costes de reposición del bien dañado". Lo que crea cierta inseguridad jurídica sobre la aplicación de los principios del ejercicio de la potestad sancionadora y de la otra potestad de reposición de la realidad jurídica o fáctica alterada, diferente, aunque conectada con la propia potestad sancionadora.

Como novedad posibilita que la infracción cometida por menores, mayores de 16 años, pueda ser sustituida con su consentimiento expreso por la realización de prestaciones no retribuidas en interés social del municipio por un tiempo no superior a treinta días.[4]

En definitiva, es una ley que no pretende específicamente la protección de los bienes públicos sino reprimir y ordenar conductas y actividades que se desarrollan en los espacios abiertos de titularidad municipal.

5.4.4. Ley de carreteras de Andalucía[5]

Es plenamente aplicable a las diputaciones. Establece diversas medidas en defensa del dominio público viario, diferencia frente a los incumplimientos de la ley distintas actuaciones por parte de la Administración titular, junto con la tramitación y resolución del procedimiento sancionador, otra serie de medidas, las actuaciones tendentes al restablecimiento del orden jurídico infringido y la realidad alterada, con reposición de las cosas a su estado anterior, la tramitación y resolución de los procedimientos de suspensión y anulación de los actos administrativos en lo que se pudieran estar amparando las actuaciones realizadas y la fijación y valoración de los daños y perjuicios que las actuaciones indebidamente realizadas hayan podido ocasionar.

6. Potestades de autotutela relacionadas con la potestad sancionadora

Cuando se detecta una actuación contraria al ordenamiento jurídico administrativo que pueda afectar al dominio público sobre el que las entidades locales ejercen sus competencias, como se ha dicho hemos de tener en cuenta la legislación básica y de desarrollo autonómico de régimen local en materia de bienes y potestad sancionadora en general, pero ha de ser completado con la legislación sectorial, fundamentalmente autonómica, en aquellas áreas o materias en las que pueden estar afectados los bienes locales. Leyes en las que se articula tanto la tipificación y en su caso ejercicio de la potestad sancionadora de los entes locales y de las medidas y actuaciones en paralelo que pueden llevarse a cabo por los mismos, dentro del sistema de reparto competencial que dichas leyes autonómicas establecen entre comunidad autónoma y entes locales. Regulación autonómica que, a veces, no resuelve satisfactoriamente el marco de seguridad jurídica, qué principios, como el de reserva de ley y tipicidad, se exigen constitucionalmente para el ejercicio de la potestad sancionadora, y por ende, de aquellas otras potestades administrativas con las que suelen ir unidas.

6.1. Protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado

6.1.1. Medidas cautelares

En primer lugar, entre las que hemos denominado *medidas de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico alterado*, incluiríamos las medidas cautelares que pueden adoptarse dentro del procedimiento sancionador, que se señalan en el artículo 136 de la Ley 30/1992 y que la legislación sectorial ha desarrollado algunas de ellas con procedimientos diferenciados o complementarios del propiamente sancionador.

Así, en la LOUA se incardinan dentro de las medidas precisas para la protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico alterado, teniendo carácter cautelar la medida de suspensión de las obras o cese del acto o uso en curso de ejecución contrario a la normativa urbanística. La Ley de protección ambiental, por su parte, en su artículo 69, también establece que entre otras la comisión de infracciones administrativas llevará aparejada entre otras consecuencias, "la inmediata suspensión de obras y actividades y la adopción de medidas correctoras o preventivas que sean necesarias para evitar

3. Artículo 8 de la Ley de potestades.
4. Artículo 9.3 de la Ley de potestades.
5. Ley 8/2001, de 12 de julio, de carreteras de Andalucía.

daños". En el mismo sentido se pronuncia la Ley de carreteras de Andalucía, que entre las medidas a adoptar por la Administración titular ante la vulneración de la ley, estarán las actuaciones tendentes al restablecimiento del orden jurídico infringido y la realidad alterada con reposición de las cosas a su estado anterior, con la inmediata paralización de actuaciones y la suspensión de los usos no autorizados. La Ley de potestades administrativas contempla, como medidas provisionales, la exigencia de fianza o caución, la suspensión temporal de la licencia de actividad, el cierre temporal del local o la instalación y la incautación de los bienes directamente relacionados con los hechos. Estas medidas preventivas tendrían como objeto suspender los actos perturbadores en los bienes públicos, comprendiendo la suspensión de obras, actividades o usos no autorizados.

6.1.2. Legalización

El requerimiento administrativo, tras la paralización o, en su caso, conclusión de actuaciones no autorizadas, para precisamente instar la legalización de tales actos, si fuera ello posible, sería otra de las medidas de este apartado de restablecimiento de orden jurídico alterado. Este supuesto, como procedimiento específico de disciplina urbanística, se otorga al presunto infractor dos meses, ampliables a otros dos, para que legalice la actuación, solicitando la correspondiente licencia. La Ley de carreteras de Andalucía también concede para la misma finalidad un plazo de un mes improrrogable, a partir de la fecha en que se le notifique la paralización o suspensión. Este supuesto lógicamente sólo procederá cuando sea posible la legalización. Estos requerimientos administrativos para la legalización pueden ser exigidos ejecutoriamente mediante la imposición de multas coercitivas, como expresamente se contempla en la legislación urbanística.

6.1.3. Restitución y reposición de la realidad física alterada al estado anterior

Es la consecuencia de la no-legalización de los actos ilícitos sobre el bien público, bien porque no se hayan instado en plazo siendo legalizables o bien por no ser legalizables. Esta restitución puede llevarse a efecto en bienes públicos mediante el ejercicio de la potestad administrativa de recuperación de oficio o, en su caso, de deslinde por parte de la Administración titular. El bien público vuelve a disposición de su titular y cumple con el fin público para el que está destinado o de quien tenga justo título para ocuparlo. Pero esta medida no alcanza solamente a la mera restitución del bien ilegítimamente usurpado o ocupado, sino que el bien ha de entregarse de manera que pueda seguir cumpliendo con dicho fin público, para lo cual deberá ser reparado y repuesto a la situación originaria a costa del infractor. Con carácter general lo establece el artículo 130.2 de la Ley 30/1992 y el artículo 22.1.a) del Reglamento de la potestad sancionadora; por su parte, el artículo 76.1 de la LBA lo denomina *restitución de lo usurpado*. En la legislación sectorial andaluza es de nuevo la LOUA la que mejor sistematiza esta medida dentro de las del restablecimiento del orden jurídico alterado como procedimiento específicamente regulado, independiente pero coordinado con el procedimiento sancionador. Comprenderá todas las "precisas para la reposición, a costa del interesado, de las cosas al estado inmediatamente anterior". La Ley de carreteras de Andalucía determina que si no se legaliza o no son legalizables las actuaciones, la Administración acordará la demolición de las obras o la suspensión definitiva de los usos, a costa del interesado, y le requerirá, en caso de grave riesgo para la seguridad vial, para que inmediatamente reponga las cosas a la situación anterior.

Las resoluciones que impongan estos requerimientos al infractor gozan de plena ejecutividad. La LOUA prevé la imposición de multas coercitivas, y en su defecto, la ejecución subsidiaria, la Ley de carreteras, la ejecución subsidiaria. Por el contrario, la Ley de protección ambiental se aparta de este esquema de previo requerimiento al infractor, opta por que la reparación la efectúe la Administración con cargo al infractor. Finalmente, la Ley de potestades, utilizando una deficiente técnica legislativa, no sólo no independiza la medida de restablecimiento o reposición del bien del procedimiento sancionador, sino que directamente prevé que la multa inicialmente prevista, según los criterios de la misma ley, se incremente en el importe de la reposición del bien dañado.

6.1.4. Suspensión y anulación de actos administrativos o autorizaciones que hayan servido de título para las infracciones

Son los supuestos en los que las infracciones administrativas tienen una aparente cobertura por actos administrativos previos que gozan de presunción de legalidad. Estas medidas conducentes a la restauración del orden jurídico alterado tienen dos modalidades, en primer lugar, de suspensión de efectos de los mismos y, en segundo lugar, su revisión. La suspensión de los efectos se contempla como una medida que evite la continuidad de actuaciones ilegales y no se incrementen los efectos negativos hasta que se proceda a su revisión. Sobre este tema nos remitimos a la teoría de la revisión de los actos administrativos y su regulación general en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992. Esta consecuencia se contempla en la legislación sectorial andaluza.

6.2. Indemnización de daños y perjuicios

La atribución a la Administración de una potestad general para exigir la reparación de los daños que se causen a sus bienes, y en su defecto concretar y exigir en vía administrativa la indemnización de daños y perjuicios cuando no fuese posible es una cuestión polémica entre la doctrina, aunque existen abundantes ejemplos en las normas sectoriales que la reconocen expresamente. La Ley de aguas y la Ley de costas son los ejemplos más sobresalientes.

Estas leyes estatales sobre los dominios públicos especiales contemplan que tales potestades de autotutela administrativa puedan actuarse contra los responsables de causar daños, independientemente del régimen sancionador que proceda contra los mismos.

6.2.1. La Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas

La Ley 30/1992 en su artículo 130.2, con ocasión del procedimiento sancionador, prevé la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario. También posibilita que el órgano competente para sancionar concrete la indemnización de daños y perjuicios causados, todo ello compatible con la imposición de la sanción correspondiente. Pero prefigura un régimen de autotutela administrativo limitado, esta resolución administrativa únicamente llega a tener efectos declarativos, pues deja a la voluntad del infractor que, en el plazo determinado, dichas indemnizaciones puedan satisfacerse en vía administrativa, *quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente*. Una expresión ambigua que parece conducir a la Administración a exigir la correspondiente responsabilidad civil ante los órganos jurisdiccionales ordinarios, quienes no pueden quedar vinculados por las reparaciones fijadas por la propia Administración, lo que se sostiene por una parte de la doctrina que la Administración, en principio, carece originariamente de una potestad ejecutoria para exigir indemnizaciones por daños causados a sus bienes fuera de las denominadas relaciones especiales de vinculación.

Tal limitación, a la que conduce el precepto legal citado, se ha pretendido salvar por el artículo 22 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, al habilitar a la Administración para que, ya no sólo declare la reposición de las cosas a su estado originario, sino también la indemnización de daños y perjuicios causados. Esto lo puede efectuar bien en la propia resolución sancionadora o bien en procedimiento complementario, ahora sí, se le reconoce expresamente carácter ejecutivo a dicha resolución. La aparente ampliación de esta potestad administrativa, complementaria, pero diferente de la propiamente sancionadora, ha sido considerada por algún sector doctrinal como no ajustada al principio de legalidad de los reglamentos. Otros autores, por el contrario, entienden que el juego del reglamento no tiene los mismos límites cuando nos movemos en potestades no estrictamente sancionadoras, como las que estamos considerando.

Sí parece dudoso que, en el marco de la Ley 30/1992 y su Reglamento, se posibilite el ejercicio de esta potestad con absoluta independencia del procedimiento sancionador, puesto que es en este contexto donde únicamente se contempla. Muy diferente es el supuesto de la exigencia de responsabilidad patrimonial que directamente puede exigir la Administración a sus autoridades y demás personal, que se contempla sistemáticamente dentro de la responsabilidad patrimonial de la Administración y de su norma reglamentaria específica de desarrollo.

Como precepto básico de su régimen jurídico, le es aplicable a toda Administración, incluida la local. Las leyes sectoriales han desarrollado esta potestad de una manera mucho más decidida y expansiva, hasta casi operar al margen de la propia potestad sancionadora, cuando los ilícitos afectan al dominio público especial. Sin embargo, el marco de esta materia para las entidades locales está limitado por el propio sistema de fuentes normativas, legislación básica y autonómica, tanto de régimen local, como sectorial, que inciden en la configuración final de sus competencias. Y precisamente aquí no se ha producido una regulación uniforme, más bien ha sido asimétrica, según el sector material que pueda afectar a los concretos bienes de dominio público local. A la normativa autonómica general de bienes de las entidades locales, debemos superponer las leyes sectoriales, también autonómicas, que pueden, y de hecho, dan enfoques distintos para cada caso.

Vamos a analizar a continuación las soluciones que da la legislación autonómica andaluza.

6.2.2. Ley y Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía

Ambas disposiciones normativas señalan que los infractores serán sancionados *con independencia de la reparación del daño y de la restitución del bien ocupado irregularmente*. El límite de la sanción o multa se establece del tanto al duplo del perjuicio ocasionado. Esta asimilación del importe de la sanción con el daño causado genera, como se ha dicho, una cierta confusión en dos instituciones jurídicas que responden a finalidades diferentes, la potestad sancionadora, de reprender conductas antijurídicas

de los infractores, y la reparación del daño, reponer las cosas a su estado inicial, aunque sea como consecuencia de la propia infracción.

6.2.3. Ley de carreteras de Andalucía

Plenamente aplicable a las diputaciones, diferencia frente a los incumplimientos de la ley distintas medidas a adoptar por la Administración titular, como se ha indicado anteriormente, junto con actuaciones tendentes al restablecimiento del orden jurídico infringido y la realidad alterada, procedimiento sancionador y procedimientos de suspensión y anulación de actos administrativos que pudieran servir de base a las actuaciones ilegales, y se incluye *la fijación de los daños y perjuicios que las actuaciones indebidamente realizadas hayan podido ocasionar*. Toda esta serie de reacciones se dice que lo son en vía de autotutela administrativa.

6.2.4. Ley de protección ambiental

Incorpora, dentro del contexto del procedimiento sancionador, la batería de reacciones ante las actuaciones contrarias a la ley, señala que con independencia de la imposición de sanciones las infracciones llevarán aparejada otras consecuencias que no tienen carácter sancionador, entre las que incluye *la reparación por la Administración, y con cargo al infractor, los daños causados, incluidos los daños y perjuicios que se tengan que satisfacer*. Expresamente se indica que tales medidas han de contemplarse en el mismo expediente sancionador. El artículo 70 de esta ley avanza algunas notas de este procedimiento complementario al sancionador, como que de la valoración de los daños y perjuicios se dará vista al presunto infractor, quien podrá exigir que se lleve a cabo a su costa una valoración pericial contradictoria. Se reconoce la ejecutividad de las medidas preventivas o correctoras y de restitución ambiental mediante la imposición de sucesivas multas coercitivas, y ejecución subsidiaria con cargo al infractor. Finalmente, a los efectos de nuestro estudio, se declara expresamente que las cantidades adeudadas a la Administración en concepto de multa, cantidades para cubrir los costes de restauración o reparación y *las indemnizaciones a que hubiera lugar podrán exigirse por vía de apremio*.

6.2.5. Ley de ordenación urbanística

Recoge tres tipos de reacciones ante las actuaciones ilícitas. Por un lado, medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico alterado; en segundo lugar, la exigencia de responsabilidad sancionadora y disciplinarias administrativas y penal, y finalmente *las pertinentes para el resarcimiento de daños y perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables*. En el mismo sentido, el apartado 4 de su artículo 193 declara que las personas jurídicas son responsables de las infracciones urbanísticas cometidas por sus órganos o agentes y, en su caso, asumirán los costes de las medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de las indemnizaciones por daños y perjuicios a terceros a que haya lugar. La LOUA, en esta materia, no establece nada que clarifique el sistema de autotutela administrativa para el resarcimiento de daños y perjuicios al margen del sistema general establecido en la Ley 30/1992. ■