



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE DERECHO

**DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL,
PROCESAL Y ECLESIAÍSTICO DEL ESTADO**

TESIS DOCTORAL:

**ORDENANZAS MUNICIPALES Y
SANCIONES: RESERVA DE LEY Y
REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

**Presentada por D. Enrique Orduña Prada
para optar al grado de
doctor por la Universidad de Valladolid**

**Dirigida por:
Prof. Dr. D. Javier García Roca
Prof. Dr. D. Alfredo Allué Buiza**

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Abreviaturas empleadas.....	6
CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN.....	8
1. La contradicción entre una teoría hipergarantista y una realidad, en ocasiones, desconcertante.....	8
2. Aproximación metodológica y concreción del objeto de estudio..	18
2.1. Objeto y estructura del estudio. Su ubicación en el campo del Derecho Público.....	18
2.2. El principio democrático y su función transformadora de los gobiernos locales.....	23
2.3. La relación entre el principio democrático y la potestad normativa local.....	28
2.4. La autonomía local requiere una interpretación no alejada de la realidad de la vida local.....	33
2.5. La posición constitucional de los gobiernos locales y las reformas del ordenamiento político-territorial.....	43
CAPÍTULO SEGUNDO. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO Y SU PROYECCIÓN SOBRE LAS ORDENANZAS LOCALES.....	53
1. Consideraciones preliminares sobre el principio democrático representativo y los gobiernos locales.....	53
2. Legitimidad democrática y función de dirección política de los gobiernos locales.....	54
3. Principio democrático y “pluralismo político” en la configuración de los gobiernos locales.....	58
3.1. Los valores superiores del ordenamiento y la definición institucional de los gobiernos locales.....	61
3.2. El “pluralismo político” y la configuración infraconstitucional del gobierno local.....	65
3.2.1. La eficacia prescriptiva o inmediata del valor superior “pluralismo político”.....	69

3.2.2. La eficacia proyectiva o mediata del valor superior “pluralismo político”.....	74
4. El procedimiento de elaboración de ordenanzas locales como concreción del principio democrático.....	83
4.1. La intervención de los cargos representativos locales.....	97
4.2. Publicidad y discusión.....	101
4.3. Participación ciudadana.....	108
4.4. Publicación.....	114
 CAPÍTULO TERCERO. LA HERMENÉUTICA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES.....	120
1. Alcance de la flexibilidad de la reserva de ley.....	121
2. Los “criterios mínimos de antijuridicidad” como materia objeto de reserva de ley.....	127
3. Un elemento de juicio ya conocido: la seguridad jurídica.....	131
4. Punto y seguido de un debate de fin incierto: las sanciones por inmisiones acústicas.....	139
 CAPÍTULO CUARTO. LUCES Y SOMBRAS EN LA REGULACIÓN DEL TÍTULO XI DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL.....	143
1. Preliminar. La tramitación parlamentaria del Título XI de la LrBRL.....	149
2. La cláusula de habilitación-remisión genérica a la ordenanza local.....	155
2.1. La técnica de tipificación.....	156
2.2. Los entes locales titulares de la potestad de ordenación.....	160
2.3. El ámbito material de tipificación.....	163
2.4. El carácter facultativo de la tipificación.....	171
2.5. La subsidiariedad de la ordenación local.....	171

2.6. La prohibición de aplicación directa de la ley básica de régimen local.....	177
3. Los criterios mínimos de antijuridicidad de infracciones.....	181
3.1. La convivencia ciudadana.....	182
3.2. Los servicios públicos.....	184
3.3. El espacio público.....	188
3.4. La dificultad para determinar materialmente los criterios mínimos de antijuridicidad.....	191
4. Los criterios mínimos de antijuridicidad para determinar sanciones.....	195
4.1. La multa pecuniaria como única sanción posible.....	196
4.2. Los límites a las sanciones pecuniarias.....	204
4.3. La predeterminación de las sanciones.....	209
 CAPÍTULO QUINTO. LAS SANCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD URBANA DICTADAS POR LOS ALCALDES EN ITALIA.....	 211
1. El poder sancionador local en el ordenamiento jurídico Italiano...	217
1.1. Preliminar: el fundamento constitucional de las sanciones administrativas.....	217
1.2. Principio de legalidad y poder sancionador local.....	220
2. El poder de ordenanza del alcalde en materia de seguridad urbana.....	226
2.1. Las ordenanzas coyunturales y urgentes dictadas por los alcaldes, como agentes del gobierno, en materia de seguridad pública.....	226
2.2. Las ordenanzas coyunturales y urgentes en la reforma del TUEL de 2008.....	230
2.2.1. La distribución constitucional de competencias en materia de seguridad urbana y el Decreto ministerial de 5 de agosto de 2008.....	233
2.2.2. El ámbito material de las ordenanzas coyunturales y	

urgentes.....	239
2.2.3. La extensión del poder de ordenanza de los alcaldes y el principio de reserva relativa de ley en la sentencia de la Corte Constitucional n. 115/2011.....	243
CAPÍTULO SEXTO. EL ALCANCE DE LA POTESTAD SANCIONADORA LOCAL EN LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA.....	247
1. Esbozo sobre las políticas municipales de civismo y las ordenanzas de convivencia ciudadana.....	254
1.1. Normas de contenido transversal, con vocación de codificación, delimitadas por su objeto.....	257
1.2. Normas de naturaleza preventiva que incorporan un régimen sancionador y forman parte de una política global.....	262
2. El régimen jurídico de las ordenanzas de convivencia ciudadana.....	269
2.1. Primera reserva de ley: la atribución de competencias municipales en materia de convivencia ciudadana.....	270
2.2. Segunda reserva de ley: el fundamento legal de las ordenanzas de convivencia y la pluralidad de títulos habilitantes....	278
2.2.1. La legislación especial, autonómica y estatal, del municipio de Barcelona.....	279
2.2.2. La legislación andaluza en materia de actividades de ocio.....	282
2.2.3. La protección del espacio público en la legislación de la Comunidad de Madrid.....	287
2.2.4. La antinomia entre la legislación orgánica de seguridad ciudadana y la legislación básica de régimen local.....	289
2.3. La tipificación de conductas antijurídicas.....	297
2.4. El régimen jurídico de las sanciones.....	301
2.4.1. La proporcionalidad entre infracciones y sanciones.....	302
2.4.2. La sustitución de la sanción de multa económica por otras medidas coercitivas y de naturaleza pedagógica.....	305

2.4.3. La responsabilidad de los menores.....	308
CONCLUSIONES.....	310
ANEXO I. BIBLIOGRAFÍA.....	325
ANEXO II. JURISPRUDENCIA CITADA.....	348

ABREVIATURAS EMPLEADAS

ANCI	<i>Associazione Nazionale Comuni Italiani</i>
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOLR	Boletín Oficial de La Rioja
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CE	Constitución Española
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local
CEDH	Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CI	Constitución Italiana
DA	<i>Documentación Administrativa</i>
DSC	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
F.D	Fundamento de Derecho
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
F.J	Fundamento Jurídico
LMMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas

LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LrBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
<i>RAP</i>	<i>Revista de Administración Pública</i>
<i>RarAP</i>	<i>Revista Aragonesa de Administración Pública</i>
RBEL	Real Decreto 1732/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
<i>RDUMA</i>	<i>Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente</i>
<i>REAL</i>	<i>Revista de Estudios de Administración Local</i>
<i>REALA</i>	<i>Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica</i>
<i>REDA</i>	<i>Revista Española de Derecho Administrativo</i>
<i>REDC</i>	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>
<i>REP</i>	<i>Revista de Estudios Políticos</i>
<i>RGDC</i>	<i>Revista General de Derecho Constitucional</i>
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia
TUEL	Testo Unico degli Enti Locali, aprobado por Decreto Legislativo n. 267/2000, de 18 de agosto
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 28 de noviembre, Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

1. La contradicción entre una teoría hipergarantista y una realidad, en ocasiones desconcertante

La originaria regulación de la potestad sancionadora local contenida en la Ley básica de régimen local y en el Texto Refundido de Régimen Local parecía suficientemente satisfactoria al basarse en las tres premisas siguientes: el expreso reconocimiento de dicha potestad -art. 4.1.f LrBRL-; la fijación de unos límites económicos para la cuantía de las sanciones; y, por último, la previsión de una precisa alusión a las infracciones de ordenanzas -art. 59 TRRL-¹. Esta presunción pareció avalarse poco tiempo después cuando el legislador, mediante la reforma del Código Penal a través de la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, llevó a cabo un proceso de despenalización de infracciones, medida que llegó a interpretarse como una vía para “ampliar el campo de actuación de la potestad sancionadora de la Administración Local”, al reducir los supuestos de infracciones sancionadas con faltas, que pasaron de ser castigadas por vía penal a serlo en vía administrativa². Operación impecable a tenor de la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, puesto que *“el conjunto de conductas que se despenalizan no tiene otro carácter que el técnicamente conocido como infracciones de policía. La posibilidad de que tales comportamientos u otros de análoga identidad, sean sancionados mediante Ordenanzas o Bandos es perfectamente ajustable a las garantías constitucionales, en cuanto a los derechos personales, y a las competencias de las Autoridades administrativas, desde la Administración Central a los Entes Locales”*. A pesar de esta

¹ Vid. Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo sancionador*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp. 320-321. No obstante, poco tiempo después de aprobarse la ley básica local, con relación al art. 4.1.f) de la LrBRL, Fanlo Loras ya puso de relieve que el reconocimiento de esa potestad no significaba una habilitación genérica y por sí misma suficiente que tuviese virtualidad en cualquier supuesto, siendo necesaria una habilitación legal específica en la legislación sectorial estatal o autonómica, *vid.* “Las prerrogativas locales”, en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, 1988, p. 520. Tema recurrente en la jurisprudencia sobre la materia, como se tendrá ocasión de comprobar más adelante.

² Así, Velasco Múrias, Luis Fernando, “La potestad sancionadora de la Administración Local”, VVAA, *Ponències del Seminari de Dret Local. Cinquena edició del Seminari (Curs 92-93)*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1994, pp. 314-315.

bienintencionada declaración, lo cierto es que la misma mereció el reproche de la doctrina por desconocer, lisa y llanamente, la numerosa doctrina constitucional sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública que se había ido elaborando desde 1981³.

De este modo, los hechos pusieron de relieve que la realidad era algo más compleja y que los citados preceptos de la ley básica local y del texto refundido de régimen local no eran fundamento legal suficiente para justificar la tipificación de infracciones y sanciones por ordenanza municipal, puesto que de los mismos no se extrae ningún criterio material que oriente la tipificación de ilícitos administrativos y no se gradúan las sanciones en función de la antijuridicidad de las mismas. De manera que la potestad sancionadora local afrontó, en situación de notable desventaja, los embates derivados de una concepción hipergarantista de la reserva de ley derivada de la doctrina del Tribunal Constitucional y de la regulación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ignoraba por completo la existencia de ordenanzas que tipifican infracciones y establecen las correspondientes sanciones⁴.

El alcance de la potestad normativa sancionadora local se ensombreció rápidamente, difuminándose casi hasta la extenuación debido tanto a la interpretación del art. 25.1 CE por el Tribunal Constitucional en el sentido de, por una parte, concebir la expresión “legislación” como equivalente a normas con rango de ley⁵ y, por otra parte, identificar en dicho precepto constitucional

³ La afirmación de la Exposición de Motivos aludida en el texto fue calificada como “despropósito” por Leopoldo Tolivar Alas en su trabajo, “Las sanciones administrativas y la despenalización de faltas contra el régimen de poblaciones”, *REALA*, n. 242, 1989, p. 271 y ss.

⁴ En este sentido, Baena del Alcázar, Mariano, *La potestad sancionadora de los entes locales*, IVAP/Fundación Democracia y Gobierno Local, Oñati, 2011, p. 68 y ss. Desde otro planteamiento, a efectos de “no sobrevalorar ni ampliar el supuesto problema”, se ha señalado que, en realidad, de lo que se trataba era que las ordenanzas municipales no podían tipificar infracciones ni sanciones, así, Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias”, en Manuel Rebollo Puig (Dir.) y Manuel Izquierdo Carrasco (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo IV, tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp 3686-3689.

⁵ Por ello no han faltado las propuestas de *constitutione ferenda* encaminadas a reformar el art. 25.1 CE con el fin de incluir una referencia a las normas locales en la noción de “legislación”, *vid.* Sánchez Goyanes, Enrique, *La potestad normativa del municipio español (ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, bandos)*, El Consultor, Madrid, 2000, pp. 277 y ss. A nuestro

el reconocimiento expreso del principio de tipicidad de las sanciones administrativas, como, sobre todo, a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto que esta norma establece una regulación positiva del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas de acuerdo con los principios de legalidad, retroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y concurrencia de sanciones. De todos ellos, el que mayores problemas ha planteado en el ámbito local es el de tipicidad⁶, porque interpretado literalmente no se cumple en la esfera de la Administración Local. Ello es así porque de modo habitual y constante, sin perjuicio, claro es, de su regulación detallada en la legislación sectorial estatal o autonómica, la determinación de las infracciones y la graduación de sanciones aparece contenida, como regla general, en ordenanzas que carecen del rango de ley exigido por la Ley de Procedimiento Administrativo para la determinación de las infracciones y la delimitación de las correspondientes sanciones. En otras palabras, el art. 129.1 de la Ley de 26 de noviembre de 1992, precepto básico de aplicación a todas las Administraciones Públicas hasta su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, al proclamar que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, excluye la posibilidad de la existencia de infracciones y sanciones administrativas establecidas en ordenanzas locales sin que una Ley previa las haya determinado.

Pero la realidad se muestra obstinada, de modo que la desmesurada intervención local en una pléyade de ámbitos materiales, motivada por una sociedad cada vez más consciente de que sus necesidades –más servicios, mayores garantías como consumidores, etc.- han de ser satisfechas primeramente por la instancia territorial más próxima a ella, de acuerdo con la

modo de ver, quizás no haga falta llegar a una operación tan compleja y de hondo calado, pudiendo resolverse esta cuestión a través de una interpretación constitucionalmente adecuada.

⁶ Como señaló en fecha temprana Sanz Rubiales, no es tanto la configuración del principio de legalidad sancionadora sino la del principio de tipicidad la que ha provocado las discrepancias doctrinales sobre la admisión de su aplicación a las entidades locales, en "Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración Local", *REALA*, n. 264, 1994, p. 672.

lógica de la subsidiariedad⁷, provoca que se generen expectativas de actuación municipal que exceden de los márgenes competenciales que tienen legalmente atribuidos. De ahí que, en no pocas ocasiones, las materias acotadas por límites competenciales predeterminados por las leyes se vean desbordadas por la realidad, traduciéndose en la existencia de una permanente tensión que alcanza dos manifestaciones: de una parte, entre la atribución competencial y las demandas y necesidades reales de los ciudadanos y, de otra, entre esta misma ciudadanía y las instancias locales que se ven, no sin cierto carácter conminatorio, obligadas a satisfacer demandas respecto de las cuales no tienen atribuciones competenciales claras y precisas *ex lege*. Con el añadido en este último caso que en los sistemas democráticos la reducción de eventuales prestaciones de índole social implica, lisa y llanamente, la imposibilidad para el proponente de continuar en el poder⁸.

En este contexto, para añadir más confusión, surge el problema de la determinación de los intereses generales en confrontación con los intereses particulares. En la actualidad puede sostenerse que ninguna instancia territorial posee toda la información necesaria para llevar a cabo los intereses totales: los problemas de la ordenación del territorio, de seguridad ciudadana o de protección del medio ambiente no conocen límites territoriales administrativos prefijados por una ley.

Aunque suene a tópico ajado por el uso, no deja de ser cierto que diariamente los ciudadanos se dirigen a su respectivo Ayuntamiento en busca de solución a problemas de naturaleza diferente que les depara la vida cotidiana. Los ejemplos son variados, por lo que nos ceñiremos a enunciar sucintamente dos. El primero de ellos es el derecho al ocio de los vecinos que

⁷ Entre la abundante bibliografía sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local pueden verse los trabajos de Luciano Parejo Alfonso, "El principio de subsidiariedad en la jurisprudencia comunitario-europea" y de Juan Martín Queralt, "El papel del Gobierno Local en el marco del Estado descentralizado. La aplicación efectiva del principio de subsidiariedad", incluidos en el volumen colectivo *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2003, pp. 33-46 y 107-134, respectivamente.

⁸ Así, Linde Paniagua, Enrique, "Presupuestos constitucionales de la intervención de la Administración en la sociedad", en el volumen por él coordinado, *Parte Especial del Derecho Administrativo*, Colex, Madrid, 2007, p. 119.

se ve directamente afectado por las inmisiones acústicas. Como es notorio, el ejercicio de este derecho presenta un doble contenido: de una parte, posee una dimensión estática⁹ que, en último extremo, se conecta con el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la intimidad personal y familiar¹⁰. Mientras que, de otra parte, el derecho al ocio presenta una dimensión dinámica, respecto de la que los poderes públicos tienen el deber de facilitar su adecuada utilización (art. 43.3. CE) y que, precisamente, entra en colisión con su aspecto estático cuando en los espacios abiertos y zonas residenciales de las ciudades de toda la geografía española se concentran grupos de jóvenes para consumir bebidas alcohólicas, charlar en animada conversación y disfrutar del solaz del fin de semana. Actividad que, en definitiva, representa la dimensión dinámica del derecho al ocio de un amplio sector de la sociedad que entra en conflicto con el aspecto estático del derecho al ocio de los vecinos de las zonas afectadas. Hasta la entrada en vigor de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, a salvo de las previsiones que sobre la materia habían dictado algunas Comunidades Autónomas, cuando los vecinos acudían a sus respectivos Ayuntamientos en busca de soluciones –normalmente la prohibición de tales concentraciones o, al menos, su restricción horaria- la respuesta que recibían era la mera inactividad municipal fundada en la apelación al principio de legalidad y la imposibilidad práctica de tipificar infracciones y determinar sanciones ante la ausencia de una previa norma legal habilitante¹¹.

El segundo ejemplo, muy conocido y comentado¹², procede de la jurisprudencia constitucional: la STC **132/2001**, de 8 de junio, caso *Taxi de*

⁹ Con ironía se ha dicho que el ocio consiste en “la actividad de sentarse, fumar o tejer, soñar despierto por casa ocupado en fruslerías, no hacer nada en concreto y, sobre todo dormir”, Allué Buiza, Alfredo, “El derecho al ocio y el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en VV.AA, *La Declaración Universal de Derechos Humanos en su 50 aniversario*, Bosch, Barcelona, 1999, p. 237.

¹⁰ Derechos objeto de especial protección tanto en nuestra Constitución –art. 18.1-, como en el el Convenio Europeo de Derechos Humanos –art.8.1-.

¹¹ Con relación a la situación anterior a la Ley del Ruido de 2003, véase Guillén López, Enrique; Martín Morales, Ricardo; Requeno López, Tomás, *El Régimen Constitucional de «La Movid»*, Grupo Editorial Universitario, Granada, 2001, 218 pp.

¹² Entre otros, Bello Paredes, Santiago, “La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?” *REAL*, n. 286-287, 2001, pp. 281-303; Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva del art. 25 CE en materia sancionadora (Nota a la STC 132/2001, de 8 de junio), *RVAP*, n. 62,

Madrid, resolvió un recurso de amparo planteado contra una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 6 de Madrid que confirmaba un Decreto del Ayuntamiento de Madrid, por el que se imponía al demandante de amparo la sanción de suspensión temporal por tres meses de la licencia de auto-taxi de la que era titular. El origen de la sanción municipal radicaba en que el titular de la licencia había sido descubierto, en un control rutinario de la Policía Local en el Aeropuerto de Barajas, en posesión de un talonario de cincuenta recibos no oficiales en el interior de su vehículo mientras prestaba servicio ordinario. Esta fue la primera ocasión en la que el Tribunal Constitucional entraba a conocer de un recurso de amparo que versaba sobre un aspecto medular de la actuación de los municipios españoles: la imposición de una sanción tipificada como infracción en una ordenanza municipal. La argumentación del Alto Tribunal es conocida, y a ella nos referiremos más adelante, por lo que basta señalar ahora que al no existir una norma de rango legal que proporcionase suficiente cobertura legal a la regulación en la ordenanza de la infracción y de las sanciones correspondientes, durante esa «vacación legislativa» proliferaron la anulación de sanciones municipales a los taxistas madrileños por violación del art. 25.1 CE¹³.

Tomando como punto de referencia la STC **132/2001**, el legislador estatal de régimen local aprovechó la modificación del modelo orgánico y funcional de los denominados “municipios de gran población”, a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, para incorporar un nuevo Título XI a la Ley de Bases de Régimen Local que, bajo la rúbrica de “Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias”, trata de dotar

2002, pp. 275-291; y Orduña Prada, Enrique, “Ordenanza local y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio”, *REAL*, n. 286-287, 2001, pp. 363-384.

¹³ A pesar de que el magistrado Garrido Falla, en el voto particular discrepante que emitió a ese fallo, se consolaba con el hecho de que durante la «vacación legislativa» los posibles infractores no sabían que todo les estaba permitido, lo cierto es que el TC y el TS anularon desde esa fecha un número importante de sanciones municipales impuestas a taxistas madrileños por violación del art. 25.1 CE. *Vid.*, las SSTC **161/2003**, de 15 de septiembre, **193/2003**, de 27 de octubre y **232/2006**, de 17 de julio; y las SSTS de **6 de junio de 2003**, Ar. 6857 (Baena del Alcázar), de **9 de junio de 2003**, Ar. 5422 (Fernández Montalvo), de **10 de junio de 2003**, Ar. 5628 y 5629 (Martí García) y 5655 (Xiol Ríos) y de **27 de enero de 2004**, Ar. 248 (Martí García). En igual sentido y sobre la misma actividad, la STSJ de Madrid de **13 de julio de 2004**, RJCA 2004/998 (López de Hontanar).

con carácter general de la suficiente cobertura legal a la regulación de infracciones y sanciones previstas en ordenanzas. Para ello, la ley básica de régimen local acude a la determinación material de los criterios mínimos de antijuridicidad, categoría formulada por el Tribunal Constitucional en su fallo de 8 de junio de 2001, como elementos mínimos que, al menos, han de contenerse en una Ley para satisfacer el principio de reserva legal en cuanto a la potestad sancionadora local. De este modo, como ha señalado Baena del Alcázar, el legislador aceptó la propuesta de un sector doctrinal que planteaba la elaboración de una ley específica sobre la potestad sancionadora en la parte no cubierta de las ordenanzas municipales por leyes sectoriales¹⁴.

Esta regulación, recibida con cierto alborozo en un momento inicial por autores sensibles a la materia local¹⁵, motivados sin duda por que el legislador estatal se había preocupado de dar respuesta con cierto detalle a uno de los problemas que con mayor insistencia reivindicaban los municipios, no arroja un resultado tan positivo si se examina con detenimiento su confuso contenido¹⁶. A los problemas derivados de la deficiente redacción de algunos de sus extremos, que perturba la clara interpretación de su sentido, se añaden problemas de diferente índole y naturaleza que afectan directamente a la propia materia que disciplina. Entre ellos, sin duda, destaca en primer lugar el carácter subsidiario de los arts. 139 a 141 LrBRL, que pone en entredicho la función constitucional que ha de cumplir la ley básica de régimen local. A partir

¹⁴ Vid. Baena del Alcázar, Mariano, *La potestad sancionadora de los entes locales*, op. cit., p. 84 con cita del profesor García de Enterría. En parecidos términos, con anterioridad, debe verse también la propuesta coincidente de Domínguez Vila, Antonio, *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 278-287 y, en particular, pp. 286-287.

¹⁵ En este sentido pueden verse los trabajos de Arnaldo Alcubilla, Enrique, "Autonomía y modernización del Gobierno local", *La Ley*, n. 5908, pp. 4-5; Ballesteros, Ángel, "Comentarios al Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local", en *Modernización del Gobierno Local (Comentarios a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre)*, El Consultor, Madrid, 2004, p. 342; y Domingo Zaballos, Manuel J., "Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n. 610, 2004, p. 2.

¹⁶ Por la autoridad de la que procede, refleja bien esta afirmación las siguientes palabras de Alejandro Nieto: «[...] se ha sanado a los ayuntamientos de la esquizofrenia en que vivían puesto que se veían forzados a simultanear un ejercicio muy activo de sus facultades sancionadoras pero bajo una constante amenaza de anulación de las sanciones que imponían cuando el infractor, sin molestarse en negar los hechos, invocaba ante los tribunales la violación de la reserva legal. La liberación de tal amenaza no impide desconocer que el futuro no ha de ser, al menos al principio, nada pacífico debido en gran parte a la pésima redacción del texto», en, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., op. cit. p. 344.

de esta afirmación se vislumbra un horizonte inmediato en el que no escasearán una amplia gama de problemas vinculados con la relación entre la legislación sectorial y la norma básica local que, en un sentido contrario al pretendido por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, mucho nos tememos que tendrá como consecuencia la futura práctica aplicación meramente residual del nuevo Título XI de la Ley básica local, tal y como se tratará de razonar más adelante.

En estrecha relación con lo anterior, la clarificación de los ámbitos materiales contemplados en el art. 139, y desarrollados posteriormente en el art. 140 de la Ley de Bases de Régimen Local, sobre los que puede incidir la potestad de ordenación local se convierte en una tarea ardua y con mayor complejidad interpretativa de lo que una primera lectura de los mismos podría proporcionar. En efecto, resulta importante poner de relieve que esa intención omnicompreensiva del legislador estatal a la hora de enumerar los ámbitos de intervención de la ordenanza –de una parte, las relaciones de convivencia de interés local y, de otra, el uso de servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos- no alcanza a otros posibles aspectos de interés local: faltan en esa enumeración materias importantes como, por ejemplo, la protección del medio ambiente o el servicio de taxis.

Basta acudir a la jurisprudencia dictada tras la entrada en vigor del Título XI de la ley básica local para conocer las deficiencias materiales en dos supuestos concretos¹⁷: de una parte, los casos en que las conductas infractoras no pueden subsumirse en alguno de los criterios establecidos en el art. 140 y, de otra, aquellos supuestos en los que se sostiene que las previsiones del mencionado Título XI no resultan suficientes para proporcionar

¹⁷ Como ha puesto de relieve Bueno Armijo, la cobertura legal de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, está sujeta a dos límites de los que se ocupó la temprana Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de abril de 2004 –Ar. 1076-. Por una parte, la cobertura legal no se extiende a las ordenanzas dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la citada ley 57/2003; y, por otra parte, no puede entenderse como una habilitación genérica y suficiente para cubrir las exigencias derivadas del principio de legalidad en todos los casos, *vid.* “Capítulo IV. El principio de legalidad sancionadora (I): la reserva de ley”, en Manuel Rebollo Puig *et alii*, *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 149-150.

cobertura legal suficiente a la tipificación de ordenanzas municipales a pesar de que no existe legislación sectorial al respecto.¹⁸

Por lo que se refiere al primero de lo supuestos anotados, resultan ilustrativas de una realidad compleja y llena de matices las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que anulan los arts. 47.12.a) y 47.13.f) de la *Ordenanza general de obras, servicios e instalaciones en las vías públicas y espacios públicos municipales* del Ayuntamiento de Madrid y las sanciones pecuniarias impuestas a su amparo¹⁹. En esos preceptos se sancionaba, respectivamente, no utilizar en las obras vallas de los modelos definidos en la propia ordenanza y no proteger los cruces de calzada según lo establecido en la norma local. Aunque el propio Tribunal aclara que la ley básica de régimen local no sería de aplicación al supuesto enjuiciado en virtud del principio de irretroactividad, afirma con rotundidad que tales conductas no encontrarían cobertura en el nuevo Título XI, dado que las mismas no pueden subsumirse en los criterios para clasificar infracciones contenidos en el art. 140 de la LrBRL.

Distinto del supuesto acabado de reseñar es el caso en que la legislación sectorial no prevea regulación al respecto y la tipificación de una concreta conducta no encuentre acomodo ni en la cláusula de habilitación-remisión del art. 139, ni en los criterios de antijuridicidad contemplados en el art. 140. Este es el caso enjuiciado en la STSJ de Cataluña de **20 de julio de**

¹⁸ Orduña Prada, Enrique, "Potestad normativa y potestad sancionadora. La tipificación de infracciones y sanciones en las normas locales", en Valentín Merino Estrada (coord.), *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI, Granada, 2008, pp. 206-208.

¹⁹ Con relación al primero de los artículos anulados *vid.* las SSTSJ de Madrid de **9 de febrero de 2005**, RJCA 2005/144, F.D. 7 (Canabal Conejos), de **10 de febrero de 2005**, RJCA 2005/212, F.D. 7 (López Candela), de **15 de febrero de 2005**, JUR 2005/93980, F.D. 7 (Canabal Conejos), de **5 de abril de 2005**, RJCA 2005/240, F.D. 7 (López de Hontanar Sánchez), de **5 de mayo de 2005**, JUR 2005/163819, F.D. 7 (López de Hontanar Sánchez), de **5 de mayo de 2005**, JUR 2005/157083, F.D. 7 (Rodríguez Martí) y de **6 de mayo de 2005**, RJCA 2005/329, F.D.7 (Canabal Conejos). En cuanto al segundo de los preceptos, véanse las SSTSJ de Madrid de **21 de junio de 2005**, de **13 de octubre de 2005**, RJCA 2006/299, F.D. 7 (Canabal Conejos) y de **16 de marzo de 2006**, JUR 2007/168896, F.D. 7 (González de Lara Mingo).

2007²⁰, que anula los preceptos de una *Ordenanza reguladora de la aplicación de estiércol, purines y fangos de depuración*, aprobada después de la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que definen las conductas que constituyen infracciones y la clasificación en muy graves, graves y leves, así como la clasificación de las sanciones, al carecer de cobertura legal, tanto en la legislación sectorial aplicable, como en el reiterado Título XI de la ley básica de régimen local.

Pero hay más, si hasta ahora nos hemos referido a una realidad desconcertante desde la perspectiva del alcance del poder de ordenanza municipal sancionador, no podemos obviar una circunstancia relevante que se infiere, asimismo, de la realidad. En las últimas décadas, derivada de la concepción unitaria del *ius puniendi* del Estado, por los poderes públicos –y no cabe duda que los Ayuntamientos lo son- se ha extendido la creencia de que al ampliar las conductas infractoras y la determinación de las correspondientes sanciones estas medidas acrecientan la eficacia de la acción administrativa y su poder intimidatorio²¹. Los ejemplos son variados: escupir y tirar chicles en la vía pública, sentarse de manera incorrecta en bancos públicos, etc. Se trata de ejemplos extremos e “imaginativos” de tipificación de infracciones administrativas, pero sirven para poner de relieve que una hiperinflación normativa de tipos de ilícito administrativo no es la solución más adecuada para una mayor eficacia administrativa. En otras palabras, una política represiva administrativa eficaz no se alcanza con la panacea de la extensión de tipos de ilícito²².

²⁰ STSJ de Cataluña, de **20 de julio de 2007**, JUR 2007/336396, F.D. 6 (Martín Coscolla). En sentido similar, STSJ de Andalucía, de **31 de marzo de 2008**, JUR2008/582, F.D. 11 (Martín Morales).

²¹ Sobre ello, en extenso, véanse los trabajos de Beltrán de Felipe, Miguel, “Realidad y constitucionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador” publicados en la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, la primera parte en el n. 39, diciembre 2005, pp. 57-105 y, la segunda, en el n. 40, mayo 2006, pp. 9-71.

²² En este aspecto, por todos, Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 3ª ed., 2002, pp. 29 y ss. [4ª ed., 2005, pp. 32 y ss.]; y Beltrán de Felipe, Miguel, “Realidad y constitucionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador (I)”, *op. cit.*, pp. 60 y ss.

2. Aproximación metodológica y concreción del objeto de estudio

2.1. Objeto y estructura del estudio. Su ubicación en el campo del Derecho Público

El objeto de este trabajo se centra en el examen del ***alcance del principio de legalidad sancionadora cuando se trata de la tipificación de infracciones y sanciones en ordenanzas locales*** a través del análisis, de una parte, de las previsiones que sobre el particular se contienen en los arts. 139 a 141 de la ley básica de régimen local y, de otra parte, de uno de los instrumentos normativos que parece haber arraigado con notable entusiasmo en los ayuntamientos españoles, como es el de las denominadas “ordenanzas de convivencia ciudadana”.

El armazón de la exposición puede sistematizarse en dos preguntas concatenadas: de una parte, ***qué significado y alcance posee el principio democrático para las colectividades locales y, específicamente, para el procedimiento de elaboración de las normas producidas por ellas***; y, de otra parte, ***hasta dónde alcanza el poder de ordenanza local en materia sancionadora***. Partiendo de esta premisa, el trabajo se estructura en dos partes diferenciadas en las que se tratará de dar respuesta a los interrogantes planteados. En la primera de ellas –Capítulo Segundo–, trataremos de argumentar ***cómo desde la propia Constitución se preordenan***, en desarrollo del principio democrático y del valor superior del ordenamiento “pluralismo político”, ***los principios que disciplinan el procedimiento de elaboración de ordenanzas***. En este punto concreto, procuraremos responder a la pregunta de si el procedimiento de elaboración de ordenanzas, en que se traducen formalmente los indicados principios, es susceptible de satisfacer las exigencias formales de la reserva de ley. La argumentación de la que se parte en este aspecto específico, los valores superiores del ordenamiento y el “pluralismo político”, no es compartida de forma unánime por la doctrina y, a buen seguro, se le puede imputar su obsolescencia, cuando no, su improcedencia. No obstante lo anterior, a nuestro modo de ver presenta una

evidente utilidad en la construcción constitucional del gobierno local, como se tratará de argumentar en su momento.

La segunda parte de la exposición se centra exclusivamente en el examen del alcance del poder de ordenanza local en materia sancionadora. En concreto, la pregunta de ***hasta dónde se extiende el poder de ordenanza sancionador local*** se descompone, a su vez, en una serie de interrogantes de diferente naturaleza. El primero de ellos es conocer ***cómo se ha configurado por el Tribunal Constitucional la hermenéutica referente al art. 25.1 CE y las ordenanzas municipales*** –Capítulo Tercero-. Nuestro Alto Tribunal, a la inicial doctrina de los denominados “criterios mínimos de antijuridicidad” fijada en la STC **132/2001**, ha añadido en fallos posteriores –SSTC **161/2003** y **193/2003**- otros elementos de juicio que han incorporado una interpretación más formalista de la reserva de ley sancionadora e, incluso, ha resuelto conflictos de idéntico objeto en sentido diferente –SSTC **16/2004** y **25/2004**-.

El segundo interrogante en el que centraremos nuestra atención consiste en conocer ***cómo se ha articulado la reacción del legislador básico de régimen local a esta cuestión*** –Capítulo Cuarto-. En este punto específico nos detendremos en la respuesta que aquél ofreció en la Ley de medidas de modernización del gobierno local de 2003 para afrontar la tipificación de infracciones y la determinación de sanciones por medio de ordenanzas, con la finalidad de garantizar el pleno respeto al principio de legalidad sancionadora. Regulación que se enmarca en un gradual proceso determinado por tres circunstancias:²³ una corriente jurisprudencial que reconocía, en función de argumentos dispares, un amplio poder a los ayuntamientos para tipificar infracciones y sanciones administrativas; la elaboración dogmática de un sector doctrinal que reclamaba un amplio espacio regulador para la ordenanza local; y la doctrina constitucional fijada en la STC **132/2001**, con relación a la reserva de ley en materia sancionadora y las entidades locales. Pero la respuesta proporcionada por el legislador estatal encuentra una serie de claroscuros que,

²³ Cfr. Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local. sistema de fuentes*, op. cit., p. 269.

como veremos, dificultan una correcta interpretación de las prescripciones contempladas en los arts. 139 a 141 LrBRL.

El último interrogante sobre el que detendremos nuestra atención se refiere a una perspectiva material: ***qué ha sido objeto de regulación por las ordenanzas municipales***. En este aspecto concreto interesa analizar cómo se ha articulado la actuación municipal frente a problemas comunes vinculados con el “civismo” y la “convivencia” y, asimismo, conocer cuál es el contenido y los problemas de habilitación legal de las denominadas “ordenanzas de convivencia ciudadana”. Esta premisa nos plantea la oportunidad de acudir al análisis de la experiencia del Derecho comparado, específicamente al ordenamiento jurídico italiano, y examinar la categoría de las denominadas *ordinanze contingibili ed urgenti* que pueden adoptar los alcaldes en materia de seguridad urbana en su veste de agentes del Gobierno central. Como se verá en su momento –Capítulo Quinto-, se ha procurado seguir un método comparado en el análisis dado que, desde una perspectiva material, los ámbitos en que los alcaldes han adoptado este tipo de medidas coinciden sustancialmente con los incluidos en las ordenanzas de convivencia ciudadana, perspectiva que facilita su empleo como término de comparación con éstas. De este modo, podremos examinar la solución que a un fenómeno similar al español se ha proporcionado por el Derecho Italiano. Por último, a través de un método inductivo y sistemático, indagaremos ***cómo han desarrollado los municipios en sus ordenanzas de convivencia ciudadana los criterios mínimos de antijuridicidad*** determinados en la Ley básica local, prestando especial atención a diferentes aspectos de su régimen jurídico –Capítulo Sexto-, dado que este tipo o instrumento normativo opera como un laboratorio adecuado en el que proyectar la tesis aquí sostenida. Ahora bien, por otra parte, las ordenanzas de convivencia ciudadana se trata de una categoría discutida en los planos político, social y jurídico, que plantean una multiplicidad de problemas, motivo por el que nuestro análisis tiene un alcance limitado, centrado, de modo singular, en la habilitación legal y competencial para dictar este tipo específico de norma jurídica.

Como puede apreciarse, el objeto de estudio descrito conduce inmediatamente a las nociones de reserva de ley y principio de legalidad, principios distintos aunque estrechamente relacionados entre sí²⁴. Si bien no existe dificultad alguna en afirmar que la reserva de ley implica que determinadas materias únicamente pueden regularse mediante ese tipo específico de norma²⁵, no es claro el alcance que deba tener esa reserva. Como es notorio, no existe una coincidencia doctrinal sobre la extensión de la reserva de ley, pudiendo acantonarse las concepciones sobre la misma en dos perspectivas frontalmente opuestas: de una parte, la que defiende una reserva general de ley²⁶, vinculada a la propiedad y a la libertad de los ciudadanos, que implica la imposibilidad de dictar reglamentos independientes más allá de los referidos a los ámbitos de la propia organización y de las relaciones de sujeción especial y, de otra parte, la concepción que postula la existencia, no de una reserva general sino, por el contrario, de concretas y específicas reservas a la ley derivadas directamente de la Constitución²⁷, que, a nuestro modo de ver, parece la tesis constitucionalmente adecuada.

El principio de legalidad, por su parte, va referido a la necesaria sujeción de toda actividad de las Administraciones a la ley y, en un sentido extenso, a todo el ordenamiento jurídico configurado como principio de juridicidad²⁸. En definitiva, mientras que el principio de reserva de ley identifica qué concretas materias han de ser objeto de regulación mediante dicha norma, siendo sus destinatarios los titulares de tal potestad, el principio de legalidad, por su parte,

²⁴ Específicamente para la reserva de ley en materia sancionadora, Rebollo Puig, Manuel, "Artículo 129. Principio de tipicidad", en Miguel Sánchez Morón y Nicolás Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova/Thomson Reuters, Valladolid, 2013, págs. 775-781; y González Tobarra, Pedro y Jiménez Corbajo, José Ramón, "El principio de legalidad: los principios de reserva de ley, irretroactividad y tipicidad", en Joaquín de Fuentes-Bardajá (dir.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, I, 2ª ed., Ministerio de Justicia/Aranzadi/Thomson Reuters, Navarra, 2009, pp. 105-108.

²⁵ Vid., por todos, Garrorena Morales, Ángel, *El lugar de la Ley en la Constitución Española*, CEC, Madrid, 1990, 143 pp.

²⁶ Vid. García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 13ª ed., Thomson/Civitas, Madrid, 2006, pp. 240-251.

²⁷ Vid. de Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 155-157.

²⁸ Vid. de Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional...*, op. cit., pp. 157-160. y los conocidos reparos a esta concepción que formuló en su momento Francisco Rubio Llorente en "El principio de legalidad", *REDC*, n. 39, 1993, pp. 12 y ss.

indica a todos los poderes públicos que su actividad tiene que ajustarse a tal clase de normas.

Partiendo de estas premisas, lo cierto es que ha de advertirse desde este momento acerca del carácter modesto del análisis planteado sobre el alcance del principio de legalidad sancionadora y las ordenanzas, al tomar en cuenta, sólo de modo parcial, alguno de los aspectos acabados de señalar pues, no en vano, desde mediados de la década de los años noventa del siglo pasado las “reservas” de ley se han convertido en uno de los ejes de reflexión de la transformación del Derecho Público en nuestro país²⁹. De manera que la tesis que se desarrollará en las páginas que siguen a continuación consiste en que las ordenanzas y reglamentos locales han de comprenderse e interpretarse, con carácter general y específicamente cuando tipifican infracciones administrativas y determinan las correspondientes sanciones, desde uno de los elementos nucleares del denominado “bloque constitucional local” como es la Ley reguladora de las bases del régimen local. El análisis de esta realidad jurídica se llevará a cabo a partir del estudio específico de dos ámbitos derivados del Derecho positivo. El primero de ellos alude al examen de la necesaria concurrencia, derivada directamente de nuestra Norma Fundamental, en la ley básica de régimen local de los elementos basilares sobre los que ha de diseñarse el régimen procedimental de elaboración de las mismas. Desde este planteamiento, en suma, trataremos de argumentar que, preordenados directamente por la Constitución y en desarrollo del principio democrático, en la LrBRL han de figurar necesariamente los principios que disciplinan el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos y que comparten puntos de conexión con las exigencias formales de la reserva de ley. Y, el segundo ámbito al que se aludirá se refiere al análisis de cómo las ordenanzas y reglamentos locales que tipifican infracciones y determinan las correspondientes sanciones se insertan en la propia LrBRL a través de la técnica de la habilitación/remisión de las Leyes en blanco.

²⁹ Para el ámbito local, resulta indispensable Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 253-280.

Finalmente, resta por señalar que al margen del posible cuestionamiento de la existencia de una dogmática jurídico-pública unitaria y su eventual sustitución por una serie de “dogmáticas específicas” relativas, singularmente, a cada uno de los sectores de actuación de los poderes públicos³⁰, aún puede sostenerse que mantiene su vigencia la canónica concepción que considera al Derecho Público como un Derecho integrador del constitucional y del administrativo, en cuanto elementos indisociables del mismo Derecho del Estado³¹. Partiendo de esta premisa, no cabe duda que los aspectos abordados en este trabajo –principio democrático, pluralismo político, principio de legalidad, autonomía local, etc.- encuentran una ubicación natural en el seno del Derecho Público.

2.2. El principio democrático y su función transformadora de los gobiernos locales

El principio democrático aparece expresamente reconocido y consagrado en el art. 1.1 de nuestro texto constitucional al declarar solemnemente que, “*España se constituye en un Estado democrático*”. Baste dejar apuntado por ahora que este principio presenta un doble contenido que se ha identificado con las nociones de democracia procedimental y de democracia material, de difícil escindibilidad³². Así, desde la primera perspectiva, la propia Constitución garantiza la democracia, entre otros mecanismos, a través de las normas que regulan la elección de los órganos democrático-representativos –las Cortes Generales, las Asambleas legislativas autonómicas, los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales-. Mientras que desde el plano material, la Constitución, de igual manera, garantiza la

³⁰ Sobre las diferentes tendencias, en fecha reciente, véase Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Reflexiones sobre las transformaciones actuales del Derecho Público, en especial del Derecho administrativo”, *RAP*, n. 193, 2014, pp. 15-24.

³¹ Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, I, *op. cit.*, p. 45.

³² El profesor Aragón Reyes, tras analizar con detalle la polémica sobre la contraposición entre la Constitución como norma abierta –democracia procedimental- y la Constitución como sistema de valores –democracia material-, concluye llamando la atención sobre la imposibilidad de negar por entero ambas teorías, al basarse las dos en el mismo fundamento: el objeto de la Constitución es la garantía de la libertad; de modo que el debate sobre los valores constitucionales tendrá lugar en el ámbito de la interpretación constitucional, no pudiendo trasladarse al concepto de Constitución, en *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, pp. 42-60.

democracia mediante el reconocimiento expreso de normas materiales como, por ejemplo, las que consagran derechos fundamentales como es el caso, específicamente en lo que ahora interesa, del relativo a la participación directa e indirecta en los asuntos públicos –art. 23 CE-. En definitiva, la dimensión del principio democrático a la que se va aludir aquí es la que lo concibe como principio fundamental que se proyecta sobre el poder constituido, esto es, sobre el Estado como organización del poder político³³.

De esta manera, en la concepción de municipios y provincias, como entes locales básicos y necesarios del Estado-organización, que se deriva de la Constitución de 1978 puede colegirse que al principio democrático –en su doble contenido material y procedimental- le corresponde una **función transformadora de la entera organización local**, tal y como se venía entendiendo hasta esa fecha. No puede obviarse que la tradición histórica española ha consistido en, precisamente, negar el principio democrático en el ámbito local: no sólo a través del sistema de elección de alcaldes y concejales establecido a lo largo de casi dos siglos³⁴, sino también, bajo la inspiración del moderantismo decimonónico, mediante la expresa prohibición legal dirigida a Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales de deliberar, adoptar o formular exposiciones sobre negocios políticos, como elemento extraño y ajeno a su naturaleza económico-administrativa, establecida en las Leyes de 1835, 1840, 1845, en el proyecto de Ley de Ayuntamientos de Posada Herrera de 1862, y con matices en las de 1870 y 1877³⁵. En ese debate subyace, de hecho, una de las claves de las diferentes concepciones del régimen local que arranca con la Constitución de Cádiz y alcanza nuestros días: el ideario moderado de Ayuntamientos como “unidad administrativa” –art. 1 de la Ley de 1845- frente al “gobierno político de los pueblos” –art. 183 de la Instrucción de 1823- obedece,

³³ Vid. Aragón Reyes, Manuel, “Artículo 1”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 27.

³⁴ Sobre el sistema de elección de los cargos representativos locales desde el constitucionalismo doceañista hasta los albores del régimen constitucional de 1978, por todos, Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *Los representantes locales en España*, CEPC, Madrid, 2000, pp. 27-65.

³⁵ Con relación a esta prohibición y su configuración como presupuesto de la disolución de los órganos de gobierno de las corporaciones locales en la legislación histórica de Derecho Local, vid. Calonge Velázquez, Antonio y Orduña Prada, Enrique, *La disolución de los Ayuntamientos*, tirant lo blanch, Valencia, 2013, pp. 43-45, 51, 55-56, 61-63 y 73-75.

como ha indicado Gallego Anabitarte, a “*una decisión política, lúcida, consciente y querida del partido moderado*” dirigida contra el proceso democrático iniciado en las Cortes de Cádiz³⁶.

La lectura conjunta y sistemática de los arts. 1.1, 23, 137, 140 y 141 de la Constitución orientan esa función transformadora de la organización local desde el momento en que la democracia se concibe como una forma de organización de los poderes públicos dirigida a alcanzar, ejercer y legitimar el poder político desde la voluntad del pueblo. De modo que, si se asume esta perspectiva, puede sostenerse inicialmente que el principio democrático transforma la naturaleza de la autonomía local³⁷ o, como recoge con nitidez la Exposición de Motivos de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, la autonomía local ha de situarse a la luz de ese principio y en la perspectiva de los principios nucleares que la Constitución contiene para la total estructuración del Estado³⁸.

La interpretación de la autonomía local acorde con el principio democrático y con las notas estructurantes del Estado constitucional implica que dicho principio se convierte en el fundamento más importante de aquella autonomía³⁹, e incluso ésta queda subordinada a aquel principio⁴⁰. De modo

³⁶ Cfr. Gallego Anabitarte, Alfredo, “Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)”, *Actas del II Symposium. Historia de la Administración*, IEA, Madrid, 1971, p. 539 (cursiva en el original).

³⁷ Vid. García Roca, Javier, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en Luis López Guerra (Coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, tirant lo blanch, Valencia, 2001, p. 669; recogido también en el n. 282 de la *REALA* (2000).

³⁸ El párrafo completo en el que se encuentra la aseveración vertida en el texto afirma que: «[...] el sentido de la autonomía local no puede prescindir de esa referencia fundamentadora de nuestro orden constitucional en que España, designándose así misma como sujeto real y protagonista de su historia, se constituye en Estado social y democrático de derecho; anticipando así la formalización de ese dato en la fórmula concisa de residenciar toda soberanía en el pueblo español. La autonomía local ha de situarse, pues, a la luz de ese principio y en la perspectiva de los principios nucleares que la Constitución contiene para la total estructuración del Estado». De modo que para el legislador de 1985 la autonomía local debe interpretarse de acuerdo con el principio democrático y en la perspectiva de las notas definitorias de Estado Social y de Derecho que se concretan en el art. 1.1 CE.

³⁹ Vid. Aguiar de Luque, Luis, “Comunicación”, en Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 100-101. No obstante no compartimos la consecuencia que este autor (siguiendo a Luciano Parejo en *La garantía institucional de la autonomía local*, IEAL, Madrid, 1981, pp.148-151) deduce del binomio principio democrático-entidades locales, cuando sostiene que el principio de autonomía local puede ser considerado como uno de los cauces institucionales del derecho fundamental de

que se puede sostener que el propio texto constitucional inviste a los municipios “de uno de los valores superiores del ordenamiento constitucional, el de ser expresiones del pluralismo político y manifestaciones del principio democrático en lo referente a los órganos de gobierno de la colectividad”⁴¹. Con ello, se pretende poner de relieve la posición central que ocupa el principio democrático en el tratamiento, desde una perspectiva constitucional, del gobierno local que supera la extendida y arraigada concepción Kelseniana de descentralización, que la hacía compatible tanto con la democracia como con la autocracia⁴². Así, en la experiencia histórica española se ha entendido inviable un sistema democrático sin un sistema descentralizado, poniendo de relieve que, si bien se puede reconocer cierta autonomía a las instancias locales, la ausencia de una auténtica representación democrática en las mismas las conduce a la mera descentralización administrativa de funciones por los entes territoriales superiores, obviando cualquier posibilidad de autogobierno⁴³.

De ahí la radical trascendencia que poseen determinados postulados constitucionales –primariamente, los contenidos en el art. 1 CE-, en virtud de los cuales se puede llegar a identificar una esfera de libertad de los municipios para el autogobierno de los intereses locales⁴⁴. El gobierno local, puede

participación política, de modo que las injerencias en las competencias municipales por el legislador puedan ser consideradas violaciones del art. 23 CE. La autonomía local no se regula en la Constitución como un derecho fundamental y, por ello, la posición jurídica de las Entidades Locales dotadas de autonomía constitucionalmente garantizada no es la misma que la del titular de un derecho constitucional, sino una situación de carácter estatutario que deberá ser completada por el legislador infraconstitucional. Sobre esta cuestión, *vid.* Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas/UCM, Madrid, 1990, pp. 166-170.

⁴⁰ *Vid.* García Fernández, Javier, “Derecho Constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”, *Parlamento y Constitución*, n. 6, 2002, pp. 21-22.

⁴¹ Cfr. García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 35.

⁴² *Vid.* Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 369-370.

⁴³ El ejemplo más claro de lo apuntado es el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 que, a pesar de basarse en las nociones de autonomía municipal y en amplios criterios descentralizadores, fracasó rotundamente al no ponerse en práctica en ningún momento los artículos relativos a la constitución y designación democrática de Alcaldes y Ayuntamientos. Al respecto, entre otros, Martín-Retortillo, Sebastián y Argullol, Enrique, *Descentralización administrativa y organización política*, I, Alfaguara, Madrid, 1973, pp. 360-365; y Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*, FEMP-INAP-CEPC, Madrid, 2004, pp. 537-547.

⁴⁴ *Vid.* Bandrés Sánchez-Cruzat, José Manuel, “Comunicación”, en: Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional...*, *op. cit.*, p. 80.

afirmarse entonces, cuenta con una legitimación democrática propia, derivada directamente de la Norma Fundamental, que va referida a intereses distintos de los de las instancias territoriales superiores y que tiene su correlativo reflejo en la actuación normadora de los mismos. En el bien entendido supuesto de que esos intereses a que nos estamos refiriendo no tienen por que coincidir, en todos y cada uno de los casos, con los de las instancias territoriales superiores -Estado y Comunidades Autónomas-. Si partimos de la premisa de que la “**política**” consiste en la decisión de adoptar ciertos medios para lograr ciertos resultados, fines, propósitos, bienes o intereses⁴⁵, no cabe duda que, a través de la intermediación del principio representativo, es posible discernir que los mencionados intereses se materializan en un doble plano: de una parte, y a través del pluralismo como valor superior del ordenamiento jurídico, las técnicas/intereses de gobierno que aplica el municipio pueden responder a principios políticos diferentes de los propios del Gobierno estatal o autonómico⁴⁶. Y de otra parte, la aseveración de la existencia de una serie de intereses locales propios –arts. 1 y 137 CE-, en ningún caso puede confundirse con la creencia de la pervivencia de unos intereses que por su naturaleza intrínseca sean de índole local, al contrario, implica la concurrencia en el seno de las comunidades locales de una serie de intereses en relación con la realización del interés público general⁴⁷.

Por lo demás, no hay que olvidar que la parte nuclear de la dogmática constitucional se construye sobre dos pilares básicos⁴⁸, estrechamente vinculados entre sí y que parten de un elemento común: sin la democracia no se entiende el concepto jurídico-normativo de Constitución ni las consecuencias jurídicas de la positivización de la misma. Y es, precisamente, este segundo aspecto el que aquí interesa en la medida en que, dada la inescindible relación entre principio democrático y autonomía local, la

⁴⁵ Una interpretación en tal sentido en Dahl, Robert A., *Democracy and its critics*, Yale University, 1989, p. 99.

⁴⁶ Vid. García Fernández, Javier, “La autonomía del Derecho Político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española”, en VV.AA, *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 1422.

⁴⁷ Vid. Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 138.

⁴⁸ Sobre ello, con detalle, Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 15.

consagración constitucional de aquél incide de manera directa tanto en la estructura constitucional del gobierno local, como en el desarrollo infraconstitucional del mismo. De este modo, es posible sostener que el Derecho Constitucional es un Derecho integrado por reglas y principios, identificándose estos últimos con las propias normas constitucionales, a las que les corresponde un papel constitutivo del orden jurídico.⁴⁹ Ahora bien, el problema que se plantea, y en el que vamos a centrar nuestra atención, estriba en determinar en sus estrictos términos las consecuencias que una interpretación conjunta de los principios democrático y de autonomía local proporcionan para el desarrollo del gobierno local, pues una hermenéutica extensiva del principio democrático exacerbaría los posibles resultados, llegando a conclusiones erróneas y distorsionadoras de la realidad.

2.3. La relación entre el principio democrático y la potestad normativa local

El análisis de principios constitucionales concretos, con el objeto de delimitar la posibilidad de que las exigencias derivadas del principio de legalidad puedan satisfacerse a través de la regulación de infracciones y sanciones en ordenanzas municipales, afecta a una cuestión más amplia y general como es la delimitación de la naturaleza y alcance de la potestad normativa local⁵⁰. En efecto, desde los trabajos de Nieto y Parejo⁵¹ aparecidos en la década de los noventa del pasado siglo, en los últimos años la doctrina ha prestado una especial atención al tema de la potestad normativa local, como eje de la reflexión de la delimitación de la propia posición constitucional del gobierno local, centrándose en el análisis de la extensión de la reserva de ley, y

⁴⁹ Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 1999, pp. 109-110.

⁵⁰ Entre otros, Carro Fernández-Valmayor, José Luis, "Sobre la potestad sancionadora municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 6, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, p.135, recogido posteriormente en el volumen colectivo dirigido por José Luis Carro, *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, p. 155, por donde se citará desde ahora.

⁵¹ Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993, con ediciones sucesivas en los años, 1994, 2002, 2005 y 2012; y Parejo Alfonso, Luciano, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, 115 pp.

propugnando un debilitamiento de la misma cuando entran en juego el principio de autonomía local y el democrático⁵². Ahora bien, como es notorio, esta tesis no es unánime y parte de la doctrina se ha esforzado en argumentar las deficiencias de acudir a los principios mencionados, precisamente, a la hora de analizar el debilitamiento de la reserva de ley en materia sancionadora local⁵³.

No obstante lo que más adelante se dirá, lo cierto es que las normas locales –cabalmente, ordenanzas y reglamentos- comparten una serie de notas estructurantes y sustantivas con la noción de Ley, que las aproxima en mayor medida a ésta que a los Reglamentos estatales y autonómicos. Esta aseveración encuentra su justificación en, al menos, tres argumentos en los que late un elemento común cómo es la tradicional concepción de la reserva de ley cuando entran en juego las normas locales. Tales argumentos pueden concretarse en los siguientes: en primer lugar, la denominada “**reserva de procedimiento**” utilizada para definir la noción de ley; en segundo término, la **equiparación material** del Parlamento con el Pleno local; y, en último término, la **crisis** del propio concepto de ley y de su fundamento. Argumentos en los que, aunque sea brevemente, vamos a detener nuestra atención a continuación.

⁵² Entre ellos, García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional...*, op. cit. pp. 31-32 y 46-49; García Roca, Javier, “El concepto actual...”, op. cit., pp. 678 y ss; Galán Galán, Alfredo, “Posició de les ordenances en el sistema de fonts”, en Tomàs Font i Llovet (coord.), *Dret local. Ordenances, activitats i serveis públics*, Marcial Pons, Barcelona, 1997, pp. 53-97; *ibidem*, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001, 331 pp; Sánchez Goyanes, Enrique, *La potestad normativa del municipio español*, op.cit.; Blasco Díaz, José Luis, *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 65 y ss.; Ortega, Luis, “La potestad normativa local”, en Tomàs Font i Llovet (dir), *Anuario del Gobierno Local 2001*, Institut de Dret Públic/Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 39-54; Bello Paredes, Santiago A., *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP, Madrid, 2002, pp. 159 y ss; Cuchillo Foix, Montserrat, “Gobierno local, Administración local y potestad normativa de los entes locales”, *Derecho Privado y Constitución*, n. 17, 2003, pp. 169 y ss.; Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, II, Iustel Madrid, 2006, pp. 1020 y ss.; Toscano Gil, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Sevilla, 2006, pp. 155 y ss; Embid Irujo, Antonio, *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, op. cit. pp. 105 y ss; y, finalmente, Ortega Bernardo, Julia, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 47 y ss.

⁵³ Desde esta perspectiva, entre otros, Cano Campos, Tomás, *Los Ayuntamientos y el Tráfico*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 123 y ss; Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones...”, op. cit., pp. 3689 y ss.

Comenzando por el primero de ellos, hay que partir de la premisa que la denominada “reserva de procedimiento” se emplea para definir el concepto de Ley. Desde esta perspectiva, la distinción entre las nociones de Ley formal y Ley material, como criterio para elaborar un concepto de Ley, ha devenido ineficaz en la actualidad, en la medida que esa distinción arranca de los planteamientos teóricos del liberalismo, el monismo y el dualismo parlamentario. La Ley ha dejado de ser la expresión de un poder soberano, y su posición sólo puede analizarse a partir del principio democrático que implica, de un lado, su subordinación a la Constitución, en cuanto norma suprema, y de otro, la sitúa en una posición de jerarquía normativa sobre las demás fuentes al emanar del órgano representativo fundamental como son las Cortes Generales.

De modo que existe una cierta unanimidad en entender que la Ley se define como “aquella norma aprobada por las Cortes Generales o por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, con arreglo a un procedimiento determinado y con independencia de cualquiera que sea su contenido”⁵⁴. Como se observa, la noción de Ley se vincula a una cierta reserva en cuanto a su procedimiento de elaboración y al sustrato democrático del órgano del que emana⁵⁵. Desde esta perspectiva de legitimidad procedimental, como tendremos ocasión de examinar más adelante, puede sostenerse que las ordenanzas municipales se trata de normas jurídicas, que al igual que las leyes, han sido elaboradas por los representantes de los ciudadanos y a través de un debate entre mayorías y minorías que asegura su legitimidad democrática⁵⁶.

⁵⁴ Entre otros, Álvarez Conde, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2006, p. 249.

⁵⁵ Tal y como señala Aragón Reyes, «la reserva a la ley de determinadas materias no significa sólo la reserva al órgano más (directamente) democrático, sino también el órgano que por contener la representación de la pluralidad de opciones políticas permite que todos ellos (y no sólo la opción mayoritaria) participen en la elaboración de la norma. Esto es, significa, sobre todo, la reserva a un determinado tipo de procedimiento de emanación normativa (el procedimiento legislativo parlamentario), dotado de las características de contraste, publicidad y libre deliberación que le son propios [...]», en *Constitución y Democracia*, op. cit., p. 126.

⁵⁶ Así, Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel y Moral Soriano, Leonor, “Ordenanzas locales, reserva de ley y reservas democráticas. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 3, 2003, p. 128.

El segundo de los argumentos señalados va referido a la equiparación material, que no formal, del Pleno-Asamblea local con las Asambleas representativas de las instancias territoriales superiores. Argumento que tiene su base en la distribución intraorgánica de funciones derivada del art. 140 CE al deslindar dos órganos, uno colegiado con vocación deliberante –el Pleno-Asamblea Local-, y otro unipersonal con vocación de órgano ejecutivo –el Alcalde-. La reiterada equiparación material se justifica en la circunstancia de que todos los órganos representativos enumerados comparten unos rasgos básicos, singularmente en lo que se refiere a las funciones que tienen encomendadas, su posición en el sistema institucional que responde a la división de funciones ejecutivas y normativas y, por último, a la legitimación democrática de todas ellas⁵⁷ .

El tercer argumento que incide directamente en el régimen jurídico de la potestad normativa local radica en la circunstancia de que tanto el concepto tradicional de Ley como su canónico fundamento han de ser contemplados bajo el prisma del principio democrático. Así, por lo que se refiere al concepto tradicional de ley, hay que tener en cuenta que ha sufrido una fractura de sus notas características tradicionales –generalidad, abstracción- que ha originado la aparición de una pluralidad de tipos y clases de leyes⁵⁸. Este hecho ha tenido como consecuencia que algunas de las notas características de la ley puedan ser predicables, igualmente, de las normas locales como es el caso de la denominada primariedad de la ley en sentido material, en expresión acuñada por Zagrebelsky⁵⁹. Según lo anterior, la ley es el instrumento más adecuado

⁵⁷ Como estimo, han razonado bien Alfredo Galán en *La potestad normativa autónoma local*, op. cit. pp. 203 y ss; y Luciano Parejo en *La potestad normativa local*, op. cit., pp. 67-80; *ibidem*, *Organización y poder de organización. Las potestades organizativa y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 239-244. No pueden olvidarse, sin embargo, las observaciones críticas formuladas a esta premisa por Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel, “Artículo 84”, en Manuel Rebollo Puig (Dir.) y Manuel Izquierdo Carrasco (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 2183-2189.

⁵⁸ Al respecto, Díez-Picazo, Luis María, “Concepto de Ley y tipos de Leyes. (¿Existe una noción unitaria de Ley en la Constitución Española?)”, *REDC*, n. 24, 1988, pp. 47-93; y García Roca, Javier, “La “decostruzione” della legge del Parlamento”, en Giancarlo Rolla ed Eleonora Ceccherini, *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, G. Giappichelli Editore, Milano, 1997, pp. 127-180.

⁵⁹ La noción de primariedad de la ley, expresión vinculada a la idea de rango de ley, esto es el grado que ocupa en la estructura jerárquica del ordenamiento, elaborada por Gustavo Zagrebelsky en *Diritto costituzionale (Il sistema delle fonti del diritto)*, Turín, 1987, pp. 153-156,

para exteriorizar decisiones estrictamente políticas, es decir, se concretaría en «la libertad en cuanto al fin, que ha de ser fijado según criterios de oportunidad política». Por ello, si tomamos en consideración el hilo conductor existente entre las nociones de autonomía, función de gobierno local y competencias locales, no parece desacertado sostener que las normas locales poseen la nota de la primariedad en sentido material en los términos acabados de exponer.

Asimismo, el fundamento garantista tradicional de la reserva de ley, surgido en el constitucionalismo alemán del primer tercio del siglo XIX y que se asentaba sobre la conocida cláusula “libertad y propiedad” –*Freiheit und Eigentum*–, se ha quebrado, tanto por la imposibilidad de seguir afirmando la contraposición entre un Poder legislativo democrático y un Poder ejecutivo carente de tal naturaleza, como por la nueva organización territorial del poder político. Esta es la razón de que surja un nuevo fundamento de la reserva de ley como es el democrático. Fundamento que, en principio, concurre en la concepción democrática-representativa señalada más arriba de los órganos representativos locales y, por extensión, en las normas elaboradas en su seno.

En definitiva, cabe concluir señalando que no estamos en presencia de relaciones intraordinamentales en las que el Reglamento elaborado por el Ejecutivo –Estatual o Autonómico– desarrolla una Ley dictada por aquél, sino ante relaciones interordinamentales en las que todos los sujetos titulares de potestad normativa gozan de la misma legitimidad democrática. Ello implica que las relaciones entre la Ley y el Reglamento, estatales y autonómicos, no pueden asimilarse en bloque a las relaciones entre la Ley, estatal o autonómica, y las ordenanzas municipales.

De lo que se trata es que la norma local no sería un mero Reglamento ejecutivo de la Ley estatal o autonómica, sino que, en virtud del reiterado principio democrático-representativo, tendría reservado un ámbito de actuación más amplio que aquel. En otras palabras, el Reglamento local no tendría la finalidad de completar una regulación cuyos elementos esenciales han sido

ha sido difundida entre nosotros por Luis María Díez-Picazo en “Concepto de Ley y tipos de Leyes...”, *op. cit.* pp. 71-76.

predispuestos por el legislador con anterioridad, sino que consistiría en “adoptar decisiones de fondo dentro del posible diseño de actuación fijado por la Ley”, en la medida en que las Corporaciones Locales están legitimadas constitucionalmente para elaborar genuinas políticas propias⁶⁰.

2.4. La autonomía local requiere una interpretación no alejada de la realidad de la vida local

Transcurridas más de tres décadas desde la aprobación de la Constitución, en la actualidad contamos con un cuerpo doctrinal relativo a los diferentes aspectos que configuran la autonomía local que ha alcanzado resultados sobresalientes. No hace falta insistir en lo obvio: en ese periodo de tiempo, la construcción dogmática sobre los diferentes institutos y principios que configuran la noción constitucional de autonomía local y su contenido sustantivo se ha ido elaborando tanto sobre categorías propias, como alrededor de principios e institutos procedentes de ordenamientos europeos y supraestatales –la técnica de la garantía institucional, las nociones de subsidiariedad y proporcionalidad son evidentes muestras de unos y otros-, que se ha traducido en una cuantiosa literatura de indudable calidad técnica⁶¹.

La labor investigadora, por lo demás, tiene una finalidad evidente que se identifica con la imprescindible tarea de colaboración y ayuda en la elaboración de las normas jurídicas que se adapten mejor a la realidad del Estado que, necesariamente, han de partir de la realidad política, social y económica de un

⁶⁰ Como razonó en fecha temprana entre nosotros Díez-Picazo, Luis María, “Concepto de Ley y tipos de Leyes...”, op. cit. pp. 64-65; *Ibidem*. “Forza di legge e principio di autonomia”, en Giancarlo Rolla ed Eleonora Ceccherini (ed), *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1997, pp. 218-219. Por ello, puede llegar a sostenerse que, desde la perspectiva de la atribución de competencias a los municipios, la Ley no se configure como un *límite* a la ordenanza, si no, más bien, como el instrumento a través del cual se *delimita* el ámbito normativo y de actuación municipal. Sobre ello Manuel Zafrá Víctor, “Reflexiones sobre el gobierno local”, en Tomàs Font (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004*, Institut de Dret Públic/Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, p. 99.

⁶¹ Todo ello sin perjuicio de que a través del método comparado se hayan incorporado, en ocasiones con espíritu crítico y en otras miméticamente y de forma acrítica, principios e instituciones procedentes de otros ordenamientos. Así, Pegoraro, Lucio, “Las funciones subsidiarias de la comparación en el estudio de los ordenamientos federales y del gobierno local”, *REP*, n. 117, 2002, pp. 35-48.

país⁶². Y esta circunstancia ha de tenerse presente también, como resulta evidente, cuando se afronta el análisis de los principios y categorías que conforman el denominado, tradicionalmente, como régimen local o, en la acepción que, parece haber arraigado con intensidad en la actualidad, del gobierno local⁶³. El anterior aserto se hace evidente, con mayor motivo, cuando de la autonomía local se trata. En efecto, si la autonomía local garantiza la preservación de la institución municipal en términos que la hagan reconocibles “para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”⁶⁴, la necesidad de introducir un criterio sociológico en la interpretación constitucional se hace evidente⁶⁵.

Las consideraciones que aquí se vierten sobre la función constitucional de la ley básica de régimen local, el carácter democrático representativo de los municipios y las consecuencias que pueden extraerse del mismo, relativas a su incidencia sobre las ordenanzas o, por último, las observaciones referentes a la tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanza, parten de la premisa de considerar al régimen local, y de manera específica al municipio, como una categoría genérica y unitaria, en definitiva, como un poder público estatal que mantiene ciertas peculiaridades en su inserción en la estructura del Estado-ordenamiento –art. 137 CE-, en el Estado global⁶⁶.

A esta perspectiva, sin duda alguna, se puede oponer que no toma en consideración uno de los elementos de la praxis local española de mayor importancia, como es la heterogeneidad de la estructura municipal. Sin

⁶² Como sugiere Troncoso Reigada, Antonio, en “La Autonomía Local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas”, en Luis López Guerra (Coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, tirant lo blanch, Valencia, 2001, pp. 599-608.

⁶³ Sin perjuicio de que el legislador de la reforma local de 2013 ha hecho hincapié en la vertiente más vinculada con la “Administración” local que con el referido “gobierno” local.

⁶⁴ Cfr. STC **32/1981**, de 28 de julio, caso *Diputaciones Catalanas*, F.J. 3, reiterado en fallos posteriores.

⁶⁵ En términos similares, García Roca, Javier, “El concepto actual de autonomía local...”, *op. cit.*, p. 643.

⁶⁶ Recuérdesse la utilización anfibológica del término “Estado” en la Constitución resaltada por el Tribunal Constitucional en el F.J. 5 de la STC **32/1981**, de 28 de julio, cuando pone de manifiesto que uno de sus significados designa a “la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluidas las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía”.

embargo, a nuestro modo de ver, este argumento no resulta suficiente para invalidar *a radice* las posibles consecuencias que puedan deducirse de las categorías generales señaladas. La razón principal de ello estriba en que la autonomía que se predica en el art. 137 CE, respecto de los municipios y provincias, se lleva a cabo con un carácter general, referido a la institución en cuanto tal, y no con relación a clases concretas de municipios dependiendo de su mayor o menor extensión, población, etc. En otras palabras, la autonomía local constitucionalmente garantizada no presupone la preexistencia de un derecho subjetivo, individualizado en cada municipio o provincia, que impida una reforma territorial de la Administración Local⁶⁷, no existiendo, en suma, un derecho de los municipios existentes a su pervivencia⁶⁸. Tal y como ha afirmado el Tribunal Constitucional ni “aún en el supuesto extremo de la supresión de municipios, la garantía institucional de la autonomía local constituye un obstáculo insalvable, por cuanto dicha garantía sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo” [STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 13 c)].

⁶⁷ En todo caso lo que sí existiría sería un derecho de municipios y provincias a no ser suprimidos más que de acuerdo con los requisitos procedimentales constitucional o legalmente previstos. Con relación a esta perspectiva objetiva de la autonomía local, véanse Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local...*, *op. cit.*, pp. 163-166; y Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho básico...*, *op. cit.*, 62 y 109. Asimismo, desde una planteamiento subjetivo de la autonomía local se induce la misma conclusión, al respecto, Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, *op. cit.*, pp. 54-59.

⁶⁸ En otro sentido, Rebollo Puig ha sostenido en recientes trabajos que la autonomía local si entraña algunos límites para llevar a cabo la fusión generalizada de municipios, de manera que una norma que suprimiese municipios dotados de la suficiente capacidad para alcanzar el cumplimiento de valores y principios constitucionales –Estado social, eficiencia, eficacia, etc.-devendría inconstitucional, configurándose dicha autonomía, en realidad, como garantía de que la potestad de supresión no se utilice innecesaria, desproporcionada ni arbitrariamente, *vid.* “La supresión de los pequeños municipios; régimen alternativas, ventajas e inconvenientes”, *REALA*, n. 308, 2008, pp. 173-175 y 181-186; “La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios”, en Luis Cosculluela Montaner y Luis Medina Alcoz (dirs.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Civitas/Thomson Reuter, Madrid, 2012, pp. 209-212; y “Reforma de las estructuras municipales: Régimen jurídico y posibilidades. Especial referencia a la legislación aragonesa”, en José María Gimeno Feliu (Coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Civitas/Thomson, Madrid, 2011, pp. 45-48.

Ahora bien, desde las críticas formuladas a finales del siglo XVIII por los ilustrados a la caótica organización territorial española hasta nuestros días⁶⁹, el denominado **mapa municipal**, **planta territorial** o **estructura municipal** es una materia recurrente en el debate académico que, por el contrario, ha tenido una escasa percepción en el debate político hasta fecha muy reciente. Los datos son de sobra conocidos: el 85% de los municipios españoles no alcanza una cifra superior a 5.000 habitantes y, de ellos, el 60% no sobrepasa el millar, concentrándose el mayor número de población en apenas seis municipios, que representan un 0,07% del total. Y las diferencias entre Comunidades Autónomas son obvias, no es lo mismo Castilla y León, con 9 provincias y 2.247 municipios, de los que 2.000 tienen población inferior a 5.000 habitantes, que la Región de Murcia, que cuenta con 45 municipios, de los que 9 están por debajo de la cifra de población referenciada.

Para dar respuesta a un mapa municipal tan fragmentado se han perfilado dos tesis contrapuestas y, en principio, irreconciliables tal y como ha razonado correctamente Vandelli:⁷⁰ la **concepción funcional** que considera que la solución a dicho fenómeno ha de buscarse en fórmulas que permitan el ejercicio de funciones en un nivel superior, “*en un escalón de cooperación, coordinación o de asociación*”, fórmula por la que se decantó el legislador estatal básico a partir de 1985, y que han seguido miméticamente la totalidad de Comunidades Autónomas⁷¹. Y, de otra parte, la **concepción orgánica**, que identifica la raíz del problema en el alejamiento de la comunidad social respecto del mismo municipio, requiriéndose una transformación estructural de éste,

⁶⁹ Sobre el particular, resulta ilustrativo Arroyal, León de, *Cartas político-económicas al Conde de Lerena*, estudio preliminar de Antonio Elorza, Editorial Ciencia Nueva, Madrid, 1968, pp. 196 y ss.

⁷⁰ Vid. Vandelli, Luciano, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP, Madrid, 1992, pp. 178-193.

⁷¹ Hay una evidente interrelación entre la tesis de mantener el número de municipios basada en el principio democrático y el recurso a fórmulas cooperativas o mancomunadas para desempeñar las tareas asignadas, sobre el particular, vid. Castells Arteche, José Manuel, “El municipio en la autonomía política”, *DA*, n. 182, 1979, pp. 460-463, para quien «Las medidas de cirugía municipal como solución al desmesurado número de municipios y a la falta de recursos en que se debaten la mayoría de ellos choca directamente con esa revitalización del municipio como estructura de participación y de audiencia popular»; *Ibidem*, “Nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales”, *RAP*, n. 100-102, 1983, pp. 2159-2186.

mediante el fomento de las fusiones⁷². Pero lo cierto es que la atribución al Estado de la regulación básica de su propia estructura, como resultado del juego de los arts. 137, 140 y 149.1.18ª CE, en que se traducen las medidas de fomento para la fusión de municipios contempladas en el art. 13.3 de la Ley de Bases de Régimen Local han quedado inéditas después de casi tres décadas de vigencia de la Ley básica local⁷³.

Y poco más puede decirse del ejercicio efectivo de la competencia autonómica prevista en el art. 148.1.2ª CE en esta materia. A salvo de la elaboración de rigurosos análisis sobre la reordenación de la planta municipal autonómica, como es el caso del *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*⁷⁴, rechazado frontalmente al invocarse los recurrentes argumentos de defensa de la identidad local y de la proximidad de la Administración al ciudadano, ninguna Comunidad Autónoma ha llevado a cabo en estos más de treinta años medida efectiva alguna para reordenar su estructura territorial. Ante un problema de este calado, resulta algo sorprendente comprobar la pasividad de los ejecutivos y legislativos autonómicos que no han ejercido con rigor las competencias que tienen

⁷² Al respecto, en extenso, *vid.* Sosa Wagner, Francisco y de Miguel García, Pedro, Creación, supresión y alteración de términos municipales, IEAL, Madrid, 1987, 142 pp; Sosa Wagner, Francisco, "Creación y supresión de municipios y alteración de sus términos", en Javier García Roca (Coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, INAP/Junta de Castilla y León/Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, pp. 281-301; *ibídem*, "Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas", en Román Rodríguez González (dir.), *Reformar la Administración Territorial. Municipios eficientes y viables*, Netbiblo, La Coruña, 2009, pp. 67-95; Martínez López-Muñiz, José Luis, "Municipio rural. Problemas y posibles medidas correctoras" en VV.AA, *Municipio Rural. Desarrollo Local*, Edic. Ciudad Argentina, Buenos Aires/Madrid, 2002, pp. 105-114; y Rodríguez, Román, *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Thomson/Civitas, Madrid, 2005, 162 pp.

⁷³ A pesar de que en la STC **214/1989**, de 21 de diciembre, caso *LBRL*, se contiene una importante declaración sobre los destinatarios últimos de las medidas de fomento previstas en el art. 13.3 LrBRL al señalar que «ese fomento estatal, si en verdad aspira a ser efectivo, no será impensable, sino todo lo contrario, que se dirija a las propias Comunidades Autónomas, que retienen la competencia plena y efectiva para materializar esas alteraciones territoriales. No son sólo, pues, los municipios los teóricos destinatarios de la acción de fomento, sino que también pudieran serlo las propias Comunidades Autónomas, con lo que, en tal caso, con mayor evidencia aún si cabe, se aprecia la falta de fundamento de la alegada invasión del ámbito competencial comunitario, al identificar indebidamente «fomento» con actividad administrativa de estricta sujeción, e, implícitamente, con actividad proyectada o dirigida en exclusiva a las entidades municipales» -F.J. 9- [la cursiva es nuestra].

⁷⁴ *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona 2000, en especial pp. 17-29, (http://www.municat.net/pagines/info/noticies/informe_ordena.pdf) (visitado el 15 agosto de 2011).

atribuidas en esta materia. A lo sumo, se ha acudido al expediente del denominado **principio de diferenciación**, incorporado al ordenamiento a través de las reformas estatutarias de segundo ciclo, como respuesta a la inquebrantable defensa de la planta municipal actual, graduando las competencias, funciones, servicios y organización municipales de acuerdo con tramos escalonados de población⁷⁵. Novedad estatutaria que, por lo demás, nada tiene que ver con una eventual reducción del número de municipios sino que, por el contrario, obedece a la lógica de las Comunidades Autónomas de responder al régimen uniforme con el que se adjetiva a la Ley básica de régimen local⁷⁶.

El debate acerca de la planta local, descrito aquí en sus aspectos más elementales, se ha reabierto de forma radical como consecuencia de la crisis económica iniciada en 2007, incorporándose con vehemencia al panorama político, social y académico. A mediados de la IX legislatura comenzaron a formularse las primeras objeciones sobre la sostenibilidad del modelo territorial español⁷⁷, a las que se unieron bien pronto pronunciamientos de diferentes formaciones políticas que abogaban por la supresión de la Administración provincial o la reducción del número de municipios. De este modo, bajo coordenadas de racionalización y eficiencia de los recursos públicos, se

⁷⁵ Las opciones empleadas por los legisladores estatutarios han sido diferentes, así, el art. 75.8 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears remite a una Ley de régimen local, que ha de tener en cuenta necesariamente las «diferentes características demográficas, geográficas, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión» de los municipios. Por su parte, el art. 70 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, añade un nuevo artículo, el 64, en el que se incorpora el principio de diferenciación respecto a la distribución de responsabilidades administrativas entre las distintas administraciones locales. En igual sentido que en el caso anterior se manifiesta el art. 84.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo art. 88, bajo la rúbrica de «principio de diferenciación», extiende tal principio a las leyes que afecten al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero municipal, que han de tener en cuenta necesariamente «las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión» municipal.

⁷⁶ Sobre este principio resultan imprescindibles los trabajos de Tomàs Font i Llovet publicados en el *Anuario de Gobierno Local* y que, con algunas revisiones, ahora se encuentran recopilados en el volumen *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, en especial, pp. 48-53, 89-96 y 215-217; así como Ortega Álvarez, Luis, «Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local», en Tomàs Font (dir), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Institut de Dret Públic/Marcial Pons, Madrid, 2000, en especial, pp. 82-93.

⁷⁷ Para esos momentos iniciales del debate, Velasco Caballero, Francisco, «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», *Anuario de Derecho Municipal*, n. 4, 2011, pp. 26-28.

sucedieron en cascada, tanto análisis y estudios de instituciones públicas y privadas sobre el coste y viabilidad de las Administraciones públicas actuales, como adhesiones y expresos pronunciamientos de los partidos políticos favorables a la drástica reducción del número de municipios⁷⁸, que culminaron en las propuestas electorales con las que concurrieron las formaciones políticas a las elecciones generales de noviembre de 2011⁷⁹. Toma de conciencia por la clase política española de esta cuestión que, sin perjuicio de otras posibles motivaciones, no cabe duda que se ha visto condicionada por el hecho de las medidas adoptadas en tal sentido en el bienio 2010-2012 por Grecia, Irlanda, Portugal e Italia, impelidos a llevar a cabo reformas estructurales a fin de reducir la deuda y el déficit públicos⁸⁰.

Con estos antecedentes, al inicio de la X legislatura, vinculando la reforma del régimen local con la crisis económica⁸¹, la supresión de municipios

⁷⁸ Véanse, entre otros, los diarios *La Razón* de 29 de mayo de 2010 en que se da cuenta de la defensa de Mariano Rajoy Brey, Presidente del PP, de la reducción de Ayuntamientos y *El Mundo* de 8 de junio de 2010 en que, el entonces Vicesecretario General del PSOE, José Blanco se muestra favorable a la supresión de las Diputaciones provinciales. Apenas un año después de estas declaraciones el candidato socialista a las elecciones generales de 2011, Alfredo Pérez Rubalcaba, insistía en la profunda revisión del papel de las diputaciones propugnando su supresión, *El Mundo* de 17 de agosto de 2011, mientras que la posición del Partido Popular se matizaba notablemente, a través de su presidente, al descartar la posibilidad de fusionar municipios pequeños y optar por la prestación común de servicios, *El Mundo* de 15 de agosto de 2011. Por su parte UPyD presentó el 7 de junio de 2011, con motivo del Debate de Política General en torno al Estado de la Nación, una propuesta de resolución dirigida a “instar al Gobierno a adoptar las medidas legales precisas para la modernización de la Administración local española mediante la fusión de los municipios de reducido tamaño y la supresión de las Diputaciones Provinciales”.

⁷⁹ Al respecto, deben verse los trabajos de Sánchez, Navarro, Ángel, “Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos”, en Luis Coscolluela Montaner y Luis Medina Alcoz, *Crisis económica y reforma del Régimen Local*, Civitas/Thomson, Navarra, 2012, pp. 75-97; y Bernadí i Gil, Xavier y Galán Galán, Alfredo, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, 85 pp.

⁸⁰ Un análisis de la perspectiva comparada sobre la reforma de la planta local puede verse en la quinta parte del volumen colectivo dirigido por Luis Coscolluela Montaner y Luis Medina Alcoz, *Crisis económica y reforma del Régimen Local*, Civitas/Thomson, Navarra, 2012, con trabajos sobre Italia, de D. Borgonova Re; Portugal, de M. Almeida Cerrada; Alemania, de J. Ortega Bernardo; Inglaterra, de M. Hernando Rydings; e Irlanda, de R. Moreno Fuentes. Asimismo, se han ocupado de esta perspectiva comparada los trabajos de López Ramón, Fernando, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en José María Gimeno Feliu (Coord), *La organización local nuevos modelos*, Civitas/Thomson, Madrid, 2011, pp. 67-112; y Díez Sastre, Silvia, “Planta local y régimen municipal”, en Francisco Velasco (coord.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, pp. 553-560.

⁸¹ Existe una práctica unanimidad en la doctrina en calificar de error la conexión entre reforma del régimen local y crisis económica debido tanto a que los problemas de índole económica que arrastra el modelo local son preexistentes a la actual crisis económica, como a la escasa

es asumida inicialmente por el Gobierno de la Nación como uno de los compromisos a cumplir con la Unión Europea. El *Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012* tras aseverar que, como consecuencia del modelo competencial local, algunas entidades locales se enfrentan a un problema estructural de financiación, potenciado por la crisis económica, derivando en elevadas tasas de morosidad que afectan gravemente a la liquidez e incluso viabilidad de las pequeñas y medianas empresas del tejido productivo, plantea como objetivo la delimitación de las competencias de la Administración local a través, entre otras, de una medida consistente en la estratificación de competencias por tramos de población, “*lo que facilitará la agrupación de municipios, de modo que sólo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población*”⁸². En este documento, en realidad, no se concreta el alcance, procedimiento, metodología y competencia para llevar a cabo la agrupación de municipios. Tan solo parece deducirse que el legislador básico, en función del título competencial 149.1.18ª CE en relación con el art. 137 CE, definirá en una norma con rango de ley qué ha de entenderse por “municipio” basándose en un criterio poblacional que el mismo ha de fijar.

Este planteamiento ha encontrado cierto eco doctrinal⁸³ y el respaldo incondicional del Tribunal Constitucional. En el F.J. 5.B) de la STC **103/2013**,

incidencia de las cifras del sector público local en el conjunto de la economía. Así, Embid Irujo, Antonio, “Crisis económica y reforma local”, en Luis Cosculluela Montaner y Luis Medina Alcoz, *Crisis económica y reforma del Régimen Local*, Civitas/Thomson, Navarra, 2012, p. 54; Almeida Cerrada, Marcos, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno Local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, p. 63.

⁸² Disponible en el sitio <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/202008/PNRDEFINITIVO.pdf>, la referencia en p. 95. (visitado el 30 de diciembre de 2012). Medida, a juicio de Quintana López, poco reflexiva dada la incidencia meramente anecdótica que este tipo de actuaciones podía llegar a tener para contribuir a resolver los graves problemas de la economía española, *vid.* “Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de régimen local”, en el volumen dirigido por el propio autor mencionado, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, pp. 27-28.

⁸³ Así, Cosculluela Montaner ha planteado que la Ley básica local debería fijar en 5.000 habitantes el número mínimo de habitantes de un municipio, e imponer la fusión obligatoria de los municipios con menor número de habitantes, de suerte que los municipios fusionados alcanzaran la citada cifra global, en “Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, *REDA*, n. 157, 2013, pp. 14-15.

de 25 de abril, reinterpretando de nuevo el art. 13.3 LrBRL⁸⁴, el Alto Tribunal formula la premisa de que, sin perjuicio de la competencia exclusiva que el art. 148.1.3^a CE atribuye a las Comunidades Autónomas en cuanto a la alteración de términos municipales, forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal [población y organización] para configurar un modelo municipal común, de modo que,

“corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios”, opción, esta última, por la que optó el legislador estatal en 1985”.

La medida propuesta en el Programa Nacional de Reformas de 2012 se ha desleído en el discurrir de la X legislatura, y se ha sustituido por un nuevo régimen de fusión voluntaria de municipios en la modificación gubernamental del régimen local aprobada en diciembre de 2013, de corto recorrido práctico y confusa inteligencia⁸⁵. Lo cierto es que una operación como la planteada en el

⁸⁴ Como se recordará, dicho precepto de la ley básica local fue objeto de controversia competencial resuelta por la STC **214/1989**, de 21 de diciembre. Con ocasión del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cataluña contra la LMMGL este precepto vuelve a ser impugnado, a pesar de que no había sido modificado por la citada norma estatal, extemporaneidad que es resuelta por el TC acudiendo a la doctrina de que el recurso de inconstitucionalidad es abstracto, dirigido a la depuración del ordenamiento y que con el mismo se defiende el interés general y la supremacía de la Constitución sin que, por ello mismo, resulte aplicable la fuerza de cosa juzgada de las sentencias desestimatorias que impone el art. 38.2 LOTC [F.J. 5B)]

⁸⁵ Además de la escasa incidencia directa sobre la planta municipal de una medida como la contenida en el nuevo art. 13.4 de la LrBRL, suscita no pocas dudas que el Estado pueda incidir sobre las competencias autonómicas en materia de “creación y supresión de municipios” como, estimo, ha razonado correctamente con sólidos argumentos Velasco Caballero, Francisco, en, “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en Santamaría Pastor, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 113-120. También cuestiona esta medida desde las perspectivas práctica y competencial, Rivero Ysern, José Luis, en “La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la administración local”, en Juan Antonio Carrillo Donaire y Pilar

Programa Nacional de Reformas requiere de algún período de reflexión para responder, al menos, a algunos interrogantes: cuál ha de ser el umbral mínimo de población a considerar para el reconocimiento de la condición de municipio; la pertinencia de valorar otros criterios, además del poblacional, como el geográfico, el presupuestario, los factores territoriales, etc; o el papel que han de desempeñar las Comunidades Autónomas en la definición de los anteriores criterios y, en definitiva, en la ejecución de la nueva división municipal resultante⁸⁶, pues no en vano, son ellas quienes tienen atribuidos los títulos competenciales en materia de alteración de términos municipales y de ordenación del territorio⁸⁷.

Al margen de declaraciones políticas intempestivas y de medidas legislativas estrábicas de pluma bruna, nos encontramos con un escenario proclive para llevar a cabo una profunda reflexión sobre la viabilidad del mapa municipal español⁸⁸. Proceso que requiere, no de grandilocuentes operaciones de cirugía cortoplacistas sino, por el contrario, de la necesaria serenidad del debate pausado entre todos los actores implicados, pues no en vano lo que está en juego es uno de los pilares básicos del Estado: su estructura territorial. Por lo demás, la aparente dicotomía entre principio democrático y principio de eficacia, si en algún momento tuvo justificación no parece que ahora pueda prosperar. Si de lo que se trata es de asegurar la representatividad democrática de los ciudadanos, existen fórmulas para hacerla efectiva conjugándola con la

Navarro Rodríguez (Coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley/El Consultor, Madrid, 2014, pp. 42-44.

⁸⁶ Cfr. Parejo Alfonso, Luciano, "Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 29, 2012, pp. 19-20.

⁸⁷ Al respecto, Velasco Caballero, Francisco, "Competencias para la reforma de la planta municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 29, 2012, pp. 63-81; y Carbonell Porras, Eloísa, "La planta local: análisis general y perspectivas de reforma", en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno Local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 28-39.

⁸⁸ Sorprendentemente, apenas transcurridos seis meses de la entrada en vigor de la LRSAL, la reducción del número de municipios vuelve a incorporarse al debate político, figurando entre las medidas de "regeneración democrática" anunciadas por el Presidente del Gobierno en junio de 2014. Sin perjuicio de que, modestamente, no se alcanza a comprender cómo influye en la regeneración democrática la supresión de municipios, a no ser que se entienda que al reducirse el número de concejales se reducirán correlativamente los casos de corrupción, lo que no se aclara en la propuesta gubernamental es cómo habrá de llevarse a cabo, qué criterios se emplearán, su calendario, etc. La información general puede consultarse en el diario digital *El Confidencial* de 30 de junio de 2014 (www.elconfidencial.com).

racionalidad de la estructura territorial. Pero para ello antes debe superarse el historicismo identitario que impregna cualquier cambio en ese sentido. Y es que más que de un problema técnico-jurídico o de orden constitucional, se trata de una compleja cuestión de índole social y política, que requiere de la necesaria madurez para enfrentarse a la realidad. De hecho, la posible solución no es sencilla porque, como ha señalado Sosa Wagner, la posibilidad de que la autonomía local pueda desplegar todos sus efectos jurídicos y constitucionales sólo se hará efectiva cuando los municipios alcancen un tamaño y dimensión poblacional adecuado, sobre todo teniendo en cuenta el proceso de integración europea en el que estamos inmersos⁸⁹.

2.5. La posición constitucional de los gobiernos locales y las reformas del ordenamiento político-territorial

En el trasfondo del intenso debate doctrinal anotado al comienzo del apartado anterior subyace, sin lugar a dudas, un notable esfuerzo intelectual por determinar la posición constitucional del gobierno local como un poder público territorial junto con el estatal y el autonómico. Reflexión teórica que, en definitiva, implica dotar de contenido material al principio constitucional de autonomía local enunciado en el art. 137 CE. Este proceso de racionalización del poder público va dirigido, en última instancia, a que cada nivel territorial de gobierno ejerza las competencias correspondientes a sus respectivos ámbitos para satisfacer el interés público general. Esto es, sin perjuicio de que un número importante de ámbitos materiales requieran la concurrencia y colaboración entre los diferentes poderes públicos territoriales –el planeamiento urbanístico, la protección civil, etc.–, es necesario que cada uno de éstos sea titular de competencias propias delimitadas por la ley sobre las que proyectar su acción de gobierno, asumiendo la responsabilidad de su ejercicio y disipar la percepción que tienen los ciudadanos de que todos hacen todo pero nadie es el responsable último de que los servicios funcionen. En definitiva, se suscita la duda de si en un modelo de autonomía local basado exclusivamente en la noción de participación, no se termina diluyendo la responsabilidad municipal

⁸⁹ En *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 2006, pp. 213-214.

frente a los ciudadanos, pues “participar en todo es no tener competencia en nada”⁹⁰. Una concepción que, quizás, se aleja de un modelo de gobierno local verdaderamente representativo.

Ahora bien, el régimen local se encuentra en la actualidad en un periodo de intensas transformaciones, jalonado de decisiones políticas no siempre coincidentes, que se inició hace más de una década tras la entrada en vigor de la LMMGL y que ha concluido, de momento, por obra del art. 135 de la Constitución, con la mutación del modelo originariamente diseñado en 1985 tras la aprobación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local a finales de 2013⁹¹. Recordemos sucintamente alguna de ellas.

Al inicio de la VIII legislatura se llevaron a cabo distintas propuestas que suscitaban la reconsideración del entendimiento tradicional del régimen local. De este modo, al inicial propósito gubernamental de una limitada reforma constitucional, se unió bien pronto la reapertura del debate político sobre la reforma territorial del Estado a través de la formulación de propuestas de modificación de los Estatutos de Autonomía, inicialmente por la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la que se adhirieron las de Valencia, Andalucía, Illes Balears, Aragón, Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha. En paralelo a este proceso, en el mes de julio de 2004 se constituyó en el seno del Ministerio

⁹⁰ Cfr. García Roca, Javier, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)”, *REALA*, n. 294-295, 2004, p. 18. El profesor Parada Vázquez, con un tono no exento de ironía, ha formulado sólidos reparos a alguna de estas reflexiones teóricas y manifestaciones prácticas promovidas desde las instituciones públicas en diferentes trabajos, *vid.* “La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal”, en Ramón Parada Vázquez y Ángel Fuentetaja (dirs.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 15-80, reproducido también en el n. 172 de la *RAP* (2007) y, más extensamente, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Civitas, Madrid, 2007, 162 pp. En concreto, las críticas vertidas inciden sobre una panoplia de aspectos, entre los que destacan lo que el autor denomina como federalismo municipal, la dogmática jurídica del soberanismo municipal, el principio de subsidiariedad, la inexistencia de controles sobre los gobiernos locales y la inoperancia de los controles judiciales o, finalmente, la parlamentarización del gobierno local.

⁹¹ Mutación que han descrito con detalle Luciano Parejo en “Algunas reflexiones sobre el impacto de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34, 2014, pp. 11-14, así como Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán en “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Public, Barcelona, 2014, pp. 18-21.

de Administraciones Públicas una Comisión al efecto de elaborar un denominado *Libro blanco para la reforma del gobierno local*⁹², que sirviera de base para la confección de un futuro texto de Ley estatal sobre régimen local, iniciativa que se tradujo en un borrador de *Ley Básica del Gobierno y la Administración Local* que no llegó a tramitarse en las Cortes Generales⁹³.

Diluida la propuesta de reforma constitucional por el transcurso del devenir de la VIII legislatura, así como también el borrador de la citada Ley Básica, ha sido, sin lugar a dudas, la reforma estatutaria la que ha ocupado la posición central en el debate territorial. Una vez más la preeminencia de la cuestión autonómica frente a la local adquiere carta de naturaleza, reproduciendo situaciones ya vividas que no hacen sino aparcar la necesaria clarificación del grado de determinación de la posición constitucional del Gobierno y la Administración Local⁹⁴.

En este estado de cosas, como consecuencia de la crisis económica iniciada en el bienio 2007-2008, en la X legislatura se ha llevado a cabo una intensa y extensa reforma estructural del régimen local, tanto en la perspectiva económico-financiera, a través de un importante número de disposiciones normativas de diferente rango⁹⁵, como en la institucional, en este último caso mediante la ya extensamente comentada Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

El análisis pormenorizado de la incidencia sobre el régimen local tanto de las propuestas, como de las normas de Derecho positivo acabadas de anotar, desbordaría los estrechos márgenes de esta exposición, sin perjuicio de

⁹² Vid. ORDEN APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno Local en España, BOE núm. 187, de 4 de agosto. Sus resultados aparecen recogidos en *Libro blanco sobre la reforma del gobierno local en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, 115 pp.

⁹³ Sobre este nonato proyecto de Ley, por todos, pueden verse los trabajos de Luciano Parejo Alfonso y Luis Ortega Álvarez, "Las perspectivas del nuevo régimen local" y "El sistema competencial propuesto en el Anteproyecto de ley básica del Gobierno y de la Administración Local", respectivamente, publicados en el volumen dirigido por Ramón Parada Vázquez y Ángel Fuentetaja Pastor, *Reforma y retos de la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 93-114 y 115-134.

⁹⁴ Vid. Parejo Alfonso, Luciano, "Las perspectivas del nuevo régimen local", *op. cit.*, pp. 86-87.

⁹⁵ Paquete legislativo cuya norma de cabecera es el art. 135 CE y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

lo cual merece la pena apuntar alguna observación preliminar sobre algún aspecto que incide en el entendimiento que se ha tenido del gobierno local, al menos desde 1985. A alguno de los aspectos contemplados en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local nos referiremos más adelante, motivo por el que, en este momento, basta detener nuestra atención en la propuesta de reforma constitucional elaborada por el supremo órgano consultivo del Gobierno.

El 16 de febrero de 2006 el pleno del Consejo de Estado aprobó el informe sobre la reforma de la Constitución Española, que había sido solicitado por el Gobierno meses atrás⁹⁶. De los cuatro aspectos susceptibles de reforma constitucional resultó que, a la postre, uno de ellos -la posible inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en el texto de la norma fundamental- afectaba de manera directa a la institución de la autonomía local tal y como hoy la conocemos. Ciñendo la exposición a la materia que ahora importa, el Consejo de Estado plantea tres posibilidades de reforma con el objeto de incluir la denominación de las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla en el texto constitucional –solución A, B y C en la terminología y sistemática empleada por el superior órgano consultivo-. Aquí, sólo vamos a detener nuestra atención, aún de manera sucinta, en las soluciones A y B, dado que la solución C incorpora la propuesta de nueva redacción del art. 137 planteada por la solución B.

La primera posibilidad –solución A- tiene un alcance limitado, en el sentido de incluir expresamente en el art. 137 CE⁹⁷ a las ciudades autónomas y suprimir la expresión “que se constituyan”, remitiendo la enumeración de las Comunidades Autónomas al art. 143 CE⁹⁸. Esta posible redacción, sin

⁹⁶ El Gobierno había solicitado el informe al Consejo de Estado por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005. El acuerdo aparece recogido en Rubio Llorente, Francisco y Álvarez Junco, José (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2006, pp. 31-49. Sobre el proceso de elaboración del Informe, véase Bilbao Ubillos, Juan María, “El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución”, *RGDC*, n. 1, 2006, pp. 12-19.

⁹⁷ De acuerdo con lo cual el art. 137 tendría la siguiente redacción: “*España se organiza territorialmente en municipios, provincias, Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”, en: *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, op. cit., p. 145.

⁹⁸ “Artículo 143.

embargo, a juicio del Consejo de Estado «adolece de defectos patentes», específicamente, porque en primer lugar sitúa en el mismo plano a todas las entidades territoriales, sin tomar en consideración la diferente naturaleza de la autonomía de las Comunidades Autónomas y las ciudades autónomas por una parte y la que se predica de los municipios y provincias por otra, y en segundo término porque la existencia de las Comunidades Autónomas aparece disociada de las nacionalidades y regiones.

Estos son, por lo tanto, los motivos por los que el superior órgano consultivo propone una segunda posible redacción del art. 137 CE que varía notablemente su contenido –solución B-, como sigue:

1. *España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como en municipios y provincias.*

2. *Las Comunidades y Ciudades Autónomas gozan de autonomía en los términos previstos por la Constitución y los respectivos Estatutos. La Ley asegurará la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses.*⁹⁹

A juicio del Consejo de Estado, que en este punto sigue la jurisprudencia constitucional, la definición de la autonomía de las Comunidades Autónomas puede llevarse a efecto mediante una simple remisión a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, pues son las normas que definen «los intereses respectivos» de nacionalidades y regiones. Por el contrario, en el caso de los entes locales la solución no es la misma pues, argumenta, su autonomía sólo puede definirse mediante la referencia específica a esos intereses respectivos, que resulta, en definitiva, «*inexcusable para mantener la garantía institucional como límite a la libertad del legislador*»¹⁰⁰.

Esta propuesta de redacción del art. 137 CE formulada por el Consejo de Estado suscita un comentario crítico sobre tres aspectos en los que, aún de

1. *Son Comunidades Autónomas: País Vasco/Euskadi, Cataluña/Catalunya, etc.*

2. *Las denominaciones oficiales de estas Comunidades son las establecidas en sus respectivos Estatutos.*

3. *Son Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla*”

en: *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, op. cit., p. 145.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 146.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 146.

modo telegráfico, vamos a detener nuestra atención: la remisión a la técnica de los intereses respectivos, la graduación del alcance de la autonomía de Comunidades Autónomas y entidades locales y, finalmente, la técnica de la garantía institucional de la autonomía local.

Comenzando por el primero de ellos, hay que hacer notar que la noción de los “intereses respectivos” de cada una de las entidades territoriales aludidas en el art. 137 CE interpretado como un reenvío a la Ley, en el sentido manejado por el Tribunal Constitucional y asumido acríticamente por el Consejo de Estado, devalúa notoriamente su virtualidad hermenéutica para una interpretación constitucional que podría fundarse sobre principios como los de proporcionalidad y subsidiariedad. De este modo, late una interpretación ciertamente centralista de las relaciones entre entes territoriales que, en vez de configurarse de abajo hacia arriba como demanda la lógica de la subsidiariedad ínsita en la naturaleza de cualquier sistema descentralizado al modo federal, se configura desde arriba hacia abajo¹⁰¹.

Con relación al segundo aspecto aludido, a pesar de que es cierto que desde la STC **32/1981** –F.J.3- el Alto Tribunal ha graduado el alcance de la autonomía de las Comunidades Autónomas de la de las entidades locales, es posible admitir una identidad sustancial entre todas las autonomías territoriales reconocidas por el art. 137 de la Constitución, puesto que la diferencia entre ellas, insistimos, no se da en el ámbito de su naturaleza sino en cuanto a su grado o alcance¹⁰². Todas ellas comparten una naturaleza sustancialmente idéntica, la de ser autonomías políticas¹⁰³, que en el caso de las entidades

¹⁰¹ Cfr. García Roca, Javier, “La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2074-2077. En realidad, la noción de “intereses respectivos” empleada en el art. 137 CE ya era fuertemente criticada en Italia cuando se importa a España, al respecto resulta imprescindible Barbera, Augusto, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1974, pp.1-331.

¹⁰² Vid. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho...*, *op. cit.*, pp. 374 y ss.

¹⁰³ Vid. Sosa Wagner, Francisco, “La autonomía local”, en Sebastián Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, IV, Civitas, Madrid, 1991, p. 3211; Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho básico...*, *op. cit.*, p. 112; *ibidem*: “La autonomía local en la Constitución española”, en Santiago Muñoz Machado (Dir), *Tratado de Derecho Municipal*, I, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 110-115; y Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “El debate sobre la autonomía municipal”, en Francisco Sosa Wagner

locales, a pesar de carecer de potestad legislativa según la clásica construcción dogmática italiana, se ve reforzada por la intermediación del principio representativo¹⁰⁴, tal y como ha reconocido la jurisprudencia constitucional más reciente¹⁰⁵.

Predicar sin más el carácter administrativo de la autonomía local frente al carácter político de la autonomía de las Comunidades Autónomas como criterio diferenciador de ambas, resulta algo distante de la realidad constitucional si no va acompañado de matizaciones. Ambos elementos, el administrativo y el político, concurren con diferente intensidad tanto en las Comunidades Autónomas como en las entidades locales desde el momento en que por mandato constitucional el gobierno local es un gobierno representativo que no realiza exclusivamente funciones administrativas¹⁰⁶. De esta manera puede sostenerse que si el contenido de la autonomía política se concreta en la posibilidad de desarrollar una propia “acción política”, y ésta, desde una perspectiva estrictamente científica, se entiende como la posibilidad, en atención a problemas concretos, de *i)* formular juicios sobre la base de una ideología, *ii)* ponderar impulsos y resistencias derivadas de las fuerzas políticas existentes y *iii)* establecer una orientación política o una línea de acción

(coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo I, tirant lo blanch, Valencia, 2000, p. 549; recogido también en el n. 147 de la *RAP* (1998).

¹⁰⁴ Sobre ello, Salazar Benítez, Octavio, *El sistema de gobierno municipal*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 49-60; y Velasco Caballero, Francisco, “Municipios”, en Manuel Aragón Reyes (dir.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Tomo II, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2011, p. 631. Otra perspectiva, de acuerdo con la cual la intermediación del principio democrático en el autogobierno de los municipios no altera su naturaleza administrativa, de manera que los órganos de gobierno y administración son meros órganos administrativos, en Rebollo Puig, Manuel, “Municipio, Ayuntamiento y Concejo Abierto”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 2119; *ibidem*, “Artículo 4”, en la obra por él dirigida, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, tirant lo blanch, Valencia, 2007, pp. 127-128.

¹⁰⁵ Cfr. las SSTC **134/2011**, de 20 de julio, F.J. 14.a); **132/2012**, de 19 de junio, F.J. 3; **103/2013**, de 25 de abril, F.J. 6; y **153/2014**, de 25 de septiembre, F.J. 3.

¹⁰⁶ *Vid.* Sosa Wagner, Francisco, “La autonomía local”, *op.cit.*, p. 3211. Como ha indicado Cuchillo Foix, la diferencia entre ambos niveles de gobierno no reside en la naturaleza política de las Comunidades Autónomas frente a administrativa de los gobiernos locales, sino en el dato de que las autonomías de las primeras es de carácter dispositivo y “se institucionaliza únicamente en el supuesto de que la colectividad respectiva así lo decida (arts. 144 y ss. CE) y se concreta en un reparto competencial, también dispositivo por parte de la colectividad autonómica, que la Constitución se limita a establecer y a proteger (arts. 148 y 149 CE) y que implica el reconocimiento de potestades legislativas en sentido estricto”, en “Gobierno local, Administración local...”, *op. cit.* pp. 179-180.

específica¹⁰⁷, queda fuera de toda duda que los equipos de gobierno municipal adoptan decisiones basadas en orientaciones políticas, elegidas entre una variedad posible de ellas, para resolver problemas concretos¹⁰⁸.

Mayor complejidad presenta el tercer aspecto que se deduce del tenor literal de la solución B propuesta por el Consejo de Estado. No parece ofrecer demasiadas dudas que el superior órgano consultivo, partiendo de la distinta naturaleza de la autonomía que adjetiva de Comunidades Autónomas y de entidades locales, eleva a norma de rango constitucional la técnica de la garantía institucional de la autonomía local que hasta ahora se había inducido del art. 137 CE desde la primera jurisprudencia constitucional. Ahora bien, más de treinta años después de que el Tribunal Constitucional acudiese por vez primera a dicha técnica para preservar la institución provincial, nos encontramos en una situación notablemente diferente y disponemos de la experiencia suficiente como para poner en cuestión el entendimiento exclusivamente legalista de la autonomía local¹⁰⁹.

A lo largo de estos años se ha puesto de relieve que en la praxis, dada la apertura de las normas constitucionales, la configuración de la autonomía local por las leyes sectoriales, sobre todo desde una perspectiva competencial,

¹⁰⁷ Tal y como expuso en 1948 Massimo Severo Giannini en su trabajo "Autonomie locale e autogoverno", reproducido ahora en *Storia. Amministrazione. Costituzione, Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 13, 2005, Il Mulino, p. 21.

¹⁰⁸ Como es el caso, por ejemplo, del planeamiento urbanístico en el que los equipos de gobierno municipal reflejan sus preferencias planificadoras de acuerdo con postulados ideológicos. Esto es, la función de elaboración del planeamiento no es tanto una tarea exclusivamente técnica, como el resultado de la determinación de una serie de orientaciones políticas en el diseño de la ciudad. Sobre ello, Martín Rebollo, Luis, "Presente y futuro del derecho urbanístico: una reflexión crítica", en: Tomàs Font (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Barcelona, 2002, p. 51.

¹⁰⁹ Es de sobra conocido que la técnica de la garantía institucional ha sido cuestionada en los últimos años; entre otros, *vid.* Esteve Pardo, José, "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", *REDC*, n. 31, 1991, pp. 129 y ss.; Aja, Eliseo, "Configuración constitucional de la autonomía local", en Tomàs Font (dir.), *Informe sobre el gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, pp. 61 y ss.; García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional...*, *op. cit.* pp. 34 y ss.; García Roca, Javier, "El concepto actual de autonomía local...", *op. cit.*, pp. 657 y ss.; *ibidem*, "La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local", en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2079-2083; Caamaño Domínguez, Francisco, "Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida", en Tomàs Font (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Barcelona, 2004, pp. 50-55; *ibidem*, "Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato", *REDC*, n. 70, 2004, pp. 164-171.

ha dado lugar a un modelo asimétrico en el que, salvo las lógicas excepciones, respecto de una misma materia las leyes de unas Comunidades Autónomas atribuyen a los municipios competencias sustantivas, mientras que otras leyes regionales, respecto de la misma materia, dotan de contenido sustantivo a la noción de autonomía local con el expediente de que los municipios participen en órganos colegiados de escasa utilidad práctica, cuando no se configuran como competencias lo que en realidad son obligaciones para los municipios.

La solución de estas cuestiones no es sencilla, por el contrario, presenta múltiples aristas que aportan mayor complejidad a su eventual solución que, a nuestro modo de ver, no se alcanza con la remisión a una Ley para asegurar la autonomía de municipios y provincias. Por lo demás, en la propuesta del Consejo de Estado hay un dato que no puede dejar de advertirse: el diferente grado de protección constitucional de cada nivel territorial, prácticamente inexistente en el caso del gobierno local. En efecto, mientras que las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas son titulares de autonomía en los términos establecidos en el bloque de constitucionalidad, integrado por la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía, en el caso de municipios y provincias esta posibilidad ni siquiera se plantea. Así, en el caso de éstos, la protección de su autonomía se remite a la Ley, considerada en abstracto, desapoderándose su conexión con el texto constitucional y forzando una interpretación excesivamente compleja.

Con esta propuesta, en suma, mucho nos tememos que vuelve a tomar carta de naturaleza con mayor fuerza la idea de la desconstitucionalización de la autonomía local.¹¹⁰ Desde una perspectiva literal, con la modificación del contenido del art. 137 CE propuesta por el Consejo de Estado, puede sostenerse que municipios y provincias no gozarían ya de autonomía constitucional para la gestión de sus respectivos intereses, por el contrario, es

¹¹⁰ Como es sabido, Parejo Alfonso ha sostenido que la entrega al legislador ordinario de la definición del estatuto de la Administración Local no implica su desconstitucionalización, debido a que el art. 137 CE prefigura un modelo de Estado basado en la regla de los respectivos intereses, *vid.* “La autonomía local. Contenido constitucional y configuración legal básica”, en *Cuadernos de Derecho Judicial. Administración Autónoma*, CGPJ, Madrid, 1992, p. 198. Ahora bien, a nuestro modo de ver, con la redacción del art. 137 CE propuesta por el Consejo de Estado no parece ya tan evidente que se pueda formular con toda su amplitud dicha aseveración.

una Ley la que, en condicional, asegurará esa autonomía para la gestión de sus intereses. Desde luego, no se puede pasar por alto que la propuesta del Consejo de Estado tiene un alcance limitado por el objeto de la petición gubernamental, circunscrito a la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, ante una eventual reforma constitucional, dada la insuficiencia de la regulación del Gobierno y la Administración Local en nuestra Norma Fundamental, si podría valorarse incluir algún punto que aclarase aspectos no resueltos, como puede ser el rango de la Ley que ha de asegurar la autonomía local para la gestión de sus intereses, así como los elementos constructivos y definidores que hayan de contenerse en la misma –organización, régimen jurídico de las competencias y recursos financieros-¹¹¹.

¹¹¹ Entre las propuestas más recientes en este sentido, puede verse Álvarez García, Vicente, “Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los estatutos de autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la ley reguladora de las bases de régimen local”, *REDC*, n. 99, 2013, pp. 89-97.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO Y SU PROYECCIÓN SOBRE LAS ORDENANZAS LOCALES

1. Consideraciones preliminares sobre el principio democrático representativo y los gobiernos locales

La caracterización del Estado como “democrático” contemplada en el art. 1.1 CE posee un significado específico, que se traduce en una obligación positiva de hacer tanto para el legislador estatal y autonómico, como para las colectividades locales que, en su condición de poderes públicos, están sometidas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. A partir de esta premisa elemental, se puede plantear una secuencia expositiva del análisis de algunas de las **consecuencias que de tal principio se inducen para los gobiernos locales**, a los que dedicaremos las páginas que siguen a continuación. La primera de las consecuencias derivadas de la caracterización del Estado supraindicada consiste en la **noción de autogobierno local**, que se traduce en la práctica en una **función de dirección política** de los gobiernos locales que, en definitiva, se configura como una de las principales características de los mismos, derivada de la extensión del principio democrático a todos los poderes públicos territoriales.

Mientras que el segundo de los aspectos en los que centraremos nuestra atención consiste en indagar **qué consecuencias se derivan** de la consagración de un modelo de Estado democrático y de propugnar como valor superior del ordenamiento jurídico el “pluralismo político” **para el intérprete constitucional y el legislador** –de manera principal el estatal, en la medida en que a él le corresponde definir las bases o aspectos nucleares del gobierno local-. En este caso, en concreto, se tratará de examinar la **eficacia prescriptiva** y **proyectiva** que incorporan los valores superiores del ordenamiento jurídico y su relación con el principio democrático y el procedimiento de elaboración de ordenanzas respectivamente. De este modo, ya lo adelantamos, por una parte, **desde un planteamiento deductivo**, examinaremos el alcance y la posible eficacia del valor superior “pluralismo

político” para fundamentar por si sólo la inconstitucionalidad de una norma reguladora de los aspectos institucionales de los gobiernos locales¹¹². En otros términos, trataremos de determinar su utilidad a efectos de preservar la garantía del principio democrático en la regulación de los gobiernos locales –eficacia prescriptiva-; y, por otra parte, **desde una perspectiva inductiva**, abordaremos la utilidad que proporciona al legislador infraconstitucional el art.1.1 CE y el valor superior “pluralismo político” en un doble plano: primero, a través del análisis abstracto de la obligada vinculación de la ley básica local al sentido fijado por el expresado valor en lo que hace al diseño institucional del gobierno local en su conjunto; y, segundo, mediante el examen de las notas estructurales del procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos que preordenan el diseño de tal procedimiento de elaboración mediante la predeterminación de su contenido desde la propia Constitución –eficacia proyectiva-.

2. Legitimidad democrática y función de dirección política de los gobiernos locales

El carácter democrático que incorpora la representación de las colectividades locales a través de la elección de los concejales mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto –art. 140 CE- es una concreta manifestación del Estado democrático que propugna el art. 1.1 de la Constitución¹¹³. Pero esta manifestación de democracia procedimental dirigida a garantizar la libertad de los ciudadanos no agota su virtualidad con su mera proclamación, sino que de la expresa atribución constitucional de la cualidad de **representativa** a la comunidad local se derivan, al menos, dos consecuencias

¹¹² El Tribunal Constitucional ha admitido la inconstitucionalidad por infracción directa, precisamente, del valor superior “pluralismo político”, como señalan Freixes San Juan, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos, “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, *REDC*, n. 35, 1992, p. 106; y Santamaría Ibeas, J. Javier, *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Universidad de Burgos/Ed. Dykinson, Madrid, 1997, p. 167.

¹¹³ En sentido similar, Delgado del Rincón, Luis, E, “Autonomía local, sistema político y forma de gobierno local”, en Francisco Javier Matía Portilla (dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012, p. 260.

vinculadas al art. 1 CE¹¹⁴. La primera de ellas consiste en que dicha comunidad adquiere una legitimidad propia, complementaria del principio de soberanía del art. 1.2 CE fundada en los valores superiores del art. 1.1. Es decir, la unidad proclamada en el art. 2, con relación al pluralismo territorial del art. 137 CE, resulta compatible con la posibilidad de que los vecinos, el pueblo municipal, como electores de los órganos de los gobiernos locales por mandato del art. 140 CE, puedan otorgar legitimidad a tales órganos para el ejercicio de los respectivos intereses¹¹⁵. De este modo, difícilmente resulta convincente la tesis de que en el ámbito municipal no está en juego conformar instituciones que tienen potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía ligadas a la titularidad del pueblo español de su soberanía¹¹⁶, por el contrario, en un modelo de Estado de tres términos las elecciones municipales conforman instituciones vinculadas a la soberanía –que no soberanas- como las demás estatales y autonómicas¹¹⁷.

Mientras que la segunda consecuencia de la atribución del carácter representativo a la instancia local alude al hecho de que el proceso de toma de decisiones, a través de los cuales se gestionan los citados intereses respectivos, debe responder a los criterios políticos que se desprenden del reiterado art. 1.1 CE. De manera que las técnicas de gobierno que aplica el municipio pueden responder a principios políticos diferentes de los del Gobierno del Estado y de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

¹¹⁴ García Fernández, Javier, “La autonomía del derecho político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española”, en VV.AA, *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. II, IEF, Madrid, 1985, pp. 1421-1422.

¹¹⁵ Parejo Alfonso, Luciano, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 71-72.

¹¹⁶ Posición mantenida por nuestro Tribunal Constitucional en la Declaración 1/1992, de 9 de julio, a propósito de la adecuación del art. 13 2 de la Constitución al Tratado de Maastricht y al reconocimiento de sufragio pasivo a determinados extranjeros en las elecciones municipales, cuando sostiene que los órganos representativos locales no “ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía” –F.J. 3C)-.

¹¹⁷ Cfr. Allué Buiza, Alfredo, “Multiculturalismo y derechos políticos de los extranjeros en Europa. El caso español”, en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (dirs.), *Los derechos humanos, sesenta años después*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2009, pp. 99-100. Con anterioridad, sobre la noción de soberanía y su incidencia en el ámbito municipal resulta imprescindible Pubusa, Andrea, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 1983, 400 pp.

Aceptar las dos consecuencias vinculadas con el art. 1.1 CE acabadas de reseñar implica predicar la capacidad de los órganos representativos locales, articulados a través de los partidos políticos, para llevar a cabo una actuación mediadora, de elección de opciones y selección de prioridades, respecto del contenido material que tengan, constitucional y legalmente, atribuidos. Ahora bien, resulta necesario precisar que el carácter democrático representativo del Pleno aparece íntimamente ligado a la configuración de la autonomía local no exclusivamente como de naturaleza burocrático-administrativa, sino también como principio en el que concurre una decidida vocación política¹¹⁸, de ahí que el art. 140 CE distinga entre Gobierno y Administración municipal.

Desde esta perspectiva resulta posible establecer un vínculo entre el mandato representativo contenido en los artículos 23, 140 y 141.1 CE y la existencia de una “acción de gobierno o función de dirección política local”¹¹⁹, que implica que los órganos de gobierno locales ejercen su función de dirección de la respectiva administración conforme a sus propias opciones políticas¹²⁰. En otros términos, los cargos públicos representativos locales –en expresión acuñada por una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional- elegidos mediante sufragio universal, directo igual y secreto se configuran como representantes populares, manifestación de la voluntad política de los vecinos, y con legitimidad democrática para elegir, bajo su propia responsabilidad, entre las diferentes opciones posibles las que mejor respondan a los intereses de aquéllos. Además, esa forma de elección de los representantes locales resulta análoga a la de los parlamentarios estatales y autonómicos que implica, al contrario de lo que sucede con los órganos administrativos típicos, que la Asamblea Local se configura como un órgano

¹¹⁸ Sobre ello, en extenso, Octavio Salazar Benítez, *El sistema de gobierno municipal*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 49-60.

¹¹⁹ García Fernández, Javier, “Autonomía municipal y acción de gobierno local”, en VV.AA, *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, pp. 352-353; García Roca, Javier, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *op. cit.*, p. 50; y Salazar Benítez, Octavio, *El sistema de gobierno municipal*, *op. cit.*, p. 58.

¹²⁰ Así, Sánchez Morón, Miguel, “El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana”, en VV.AA, *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, p. 294.

que incorpora la representación política democrática de la comunidad vecinal, al tiempo que sirve de instrumento “de participación política y vertebración democrática en el seno de la estructura básica del Estado”¹²¹.

Por lo demás, esta configuración del Pleno Local como genuina Asamblea democrática de representación de la total comunidad local cumple, tal y como ha puesto de relieve nuestro Tribunal Constitucional, una **triple función de discusión, control y crítica** de la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanan directamente de la elección popular¹²², incluida, desde luego, la actividad normativa plenaria.

En el ámbito de la conexión descrita entre autonomía y pluralidad de intereses es de donde deriva, precisamente, la comprensión de la autonomía local como capacidad de autodirección, tal y como señaló Giannini¹²³. En virtud de ella, los entes públicos territoriales titulares de autonomía ostentan la facultad o capacidad de elegir entre las diferentes opciones posibles las que mejor se adaptan a sus eventuales necesidades en orden a un coherente, racional y eficaz desarrollo normativo de las materias que tengan atribuidas. Circunstancia que se identifica con la definición funcional que, en ocasiones, maneja nuestro Tribunal Constitucional cuando sostiene que la autonomía local consiste, fundamentalmente, en “la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con criterios de naturaleza esencialmente política”¹²⁴.

En la realidad municipal, el anterior aserto se traduce en la necesaria determinación de fines, prioridades, valoración de resultados, criterios todos ellos de oportunidad política, de *indirizzo politico*, que se manifiestan con la recurrente denominación de “gobierno de las diferencias”¹²⁵. Noción que trata

¹²¹ Cfr. Loperena Rota, Demetrio, “El Pleno del Ayuntamiento”, *DA*, n. 228, 1991, p. 86.

¹²² STC **32/1985**, de 6 de marzo, F.J. 2.

¹²³ Giannini, Massimo Severo, voz “Autonomía”, en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè Editore, 1959, pp. 364-366.

¹²⁴ Entre otras, SSTC **4/1981**, de 2 de febrero, F.J. 3 y **193/1987**, de 9 de diciembre, caso *Secretario de la Diputación de León*, F.J. 4.

¹²⁵ Según recoge Joaquín García Morillo en *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 44, que toma la expresión de Stewart. Posteriormente, John Stewart, en *The nature of british local government*, Mac Millan Press Ltd., London, 2000,

tanto de dar respuesta a las diferentes necesidades urbanas, sociales, económicas, culturales, etc., de las distintas colectividades, como a realizar legítimas aspiraciones diferentes. Se trata, por tanto, de un poder para establecer unas concretas y específicas orientaciones de carácter político, social, económico y cultural elegidas entre una amplia variedad posible de ellas, que corresponde llevar a cabo a los equipos de gobierno municipal, con el único límite de que se trate de asuntos del ámbito material de su competencia¹²⁶.

3. Principio democrático y “pluralismo político” en la configuración de los gobiernos locales

El art. 1 CE consagra, en sus dos primeros apartados, un modelo de Estado Social y democrático de Derecho, propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político y residencia la soberanía nacional en el pueblo español¹²⁷. Este precepto se caracteriza como una **norma de apertura constitucional** al sostenerse que, con vocación rupturista de la ordenación jurídica inmediatamente precedente y de los principios que la informaban, “*constituye* al Estado: lo configura, normativa e institucionalmente, en el nivel fundamental que cimenta a todo el ordenamiento jurídico”¹²⁸. De manera que el reiterado precepto cumple una doble función en cuanto que, primero, fundamenta el Estado y, segundo, ofrece criterios interpretativos o axiológicos del ordenamiento constitucional, de suerte que la aplicación de toda la Constitución ha de inspirarse en el significado de esta norma de apertura¹²⁹.

pp. 1-2, explicita algo más la citada noción al partir de la definición de gobierno local formulada por Hosluck, que entendía que debe haber un poder definido de hacer cosas de una manera diferente de cómo lo hacen en otras áreas o zonas dentro del mismo área nacional o estatal; de modo que si un ente local tiene el poder para gobernar de manera diferente que otros entes locales allí tenemos gobierno local, *vid.* E. G. Hosluck, *Local Government in England*, Cambridge University Press, 1936, p. 6.

¹²⁶ Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas/UCM, Madrid, 1990, p 176.

¹²⁷ Queda, por razones obvias, fuera de nuestro alcance la Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español.

¹²⁸ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, “Artículo 1º. Estado Social y Democrático de Derecho”, en Oscar Alzaga (Dir), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1996, p. 98 [cursiva en el original]

¹²⁹ Lucas Verdú, Pablo, *ibidem*, pp. 100-101.

Con ello se pretende poner de relieve que el art. 1 CE ejerce una **función de permanente refundación del Estado** porque lucha por su mantenimiento y perfeccionamiento. Esto es, las cláusulas caracterizadoras del Estado, el elenco de los valores superiores, etc., no tienen un carácter estático que se agota por su reconocimiento en la norma fundamental en el momento constituyente sino que, por el contrario, el precepto “se inserta en el texto constitucional en cuanto norma de apertura de un proceso combativo que impregna sus valores superiores a todo el ordenamiento de modo continuo”¹³⁰. De ahí que la permanente refundación del Estado implica una indefinida prolongación del consenso básico en el momento constituyente –en el que se asumen aspiraciones, metas ideales, contenidos espirituales sociales considerados comunes, etc- en el orden constituido¹³¹.

Lo anterior nos permite formular un presupuesto de partida, en el sentido de vislumbrar que el art. 1.1 CE, en cuanto que norma de apertura constitucional, contiene una serie de declaraciones que impregnan todo el texto constitucional, que proveen consecuencias para la institución de los gobiernos locales primariamente, pero no de manera excluyente, en dos momentos y direcciones distintas. En primer lugar, y **en el momento constituyente**, en cuanto que se produce una fractura de la concepción de qué ha de entenderse por tales gobiernos locales con relación al ordenamiento inmediatamente precedente. Esta quiebra no sólo afecta a la noción del municipio marcadamente iusnaturalista que había encontrado acomodo en el régimen político anterior, que se ve, no sin cierta preocupación por algún sector intelectual, arrumbada definitivamente, sino también, y en lógica consecuencia, alcanza además al funcionamiento de municipios y provincias. De esta manera,

¹³⁰ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *ibidem*, p. 103.

¹³¹ Conclusión, entre otras, que alcanza Luciano Parejo Alfonso tras analizar el proceso de elaboración del art. 1.1 CE en el debate parlamentario del texto constitucional, *vid.* “Constitución y valores del ordenamiento”, en Sebastián Martín-Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1991, p. 45. Incidiendo en el dinamismo del artículo 1 CE, Lucas Verdú afirma que tal carácter no se limita al momento de la transición de un régimen político autoritario a otro democrático, pues “el dinamismo constitucional es permanente. Continúa mediante la legislación orgánica (especie de derecho Constitucional secundario). Sigue mediante la aprobación de otras disposiciones ordinarias no orgánicas y a través de la interpretación y aplicación de la normativa constitucional”, *ibidem*, p. 152.

en el denominado período “constituyente implícito”¹³² aparecen ya decisiones gubernativas que condicionan la cualidad democrático-representativa de la institución local en la futura Constitución: como consecuencia de la promulgación de la Ley para la Reforma Política en 1977, la Ley 39/1978, de 17 de julio, reguló un procedimiento electoral local similar en todos sus términos al de cualquier sistema democrático de nuestro entorno cultural¹³³. Y, en segundo término, **en el momento constituido**, porque ese carácter dinámico de la norma de apertura constitucional no se agota en su mera formulación, sino que se extiende tanto a otros preceptos de sus partes dogmática y orgánica como a todo el ordenamiento de desarrollo infraconstitucional del gobierno local y sus modificaciones, para alcanzar la sociedad democrática avanzada a la que se refiere el Preámbulo Constitucional.

No es este el lugar, desde luego, para acometer un estudio exhaustivo de los valores superiores del ordenamiento, que desbordaría con mucho los límites de estas páginas. Nuestro propósito es más modesto, en la medida en que nuestra tarea se limitará a intentar extraer algunas consecuencias que, a nuestro modo de ver, se infieren de la norma de apertura constitucional en la formulación supraindicada para la institución de los gobiernos locales. Para ello, resulta procedente centrarnos en el examen de la vinculación entre la calificación de Estado democrático y el valor superior del “pluralismo político”. Labor, por otra parte, no exenta de dificultades, en tanto que existen serias

¹³² Francisco Rubio Llorente ha distinguido entre el proceso “constituyente explícito”, que lleva a la redacción y aprobación formal de la Constitución, y el proceso “constituyente implícito”, en el que se producen decisiones que condicionan la estructura territorial del poder, la relación entre órganos del Estado y el sistema de derechos fundamentales, en “El proceso constituyente en España”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3ª ed., Vol. I, CEPC, Madrid, 2012, pp. 31-35.

¹³³ Además de la trascendencia del principio democrático representativo en el momento constituyente, lo cierto es que su combinación con el principio de autonomía tendrá importantes consecuencias nada más aprobarse la Constitución: tras la entrada en vigor del Real Decreto 1710/1979, de 16, de junio, y más en profundidad, tras la aprobación de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, se suprimieron el grueso de autorizaciones y controles que gravitaban sobre los procedimientos locales, haciendo desaparecer las facultades suspensivas de los Gobernadores Civiles. Sobre el particular, *vid.* Cosculluela Montaner, Luis y Orduña Rebollo, Enrique, “Estudio Preliminar”, en *Legislación de Administración Local (1975-1985)*, MAP/INAP, Madrid, 1990, pp. XIX-XLVIII. Por lo demás, este tema de la exención de controles de mera oportunidad política por las instancias territoriales superiores se convertirá en la clave del arco de la construcción del contenido de la autonomía local. Al respecto, resultan imprescindibles, Fanlo Loras, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, pp. 351-496; y Giménez i Corrons, Eva, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònoms, Madrid, 2001, pp. 116-222.

discrepancias para considerar al “pluralismo político” como un auténtico valor superior del ordenamiento¹³⁴. Por ello, primero detendremos nuestra atención en determinar cuál es la eficacia de los valores superiores y, a continuación, nos centraremos en el examen del valor “pluralismo político” y su posible utilidad en la configuración infraconstitucional del gobierno local.

3.1. Los valores superiores del ordenamiento y la definición institucional de los gobiernos locales

En principio, parece correcto afirmar que existe cierta unanimidad en admitir que los valores superiores enumerados en el art. 1.1 CE poseen una eficacia interpretativa. Eficacia jurídica mediata, indirecta o de segundo grado, en el sentido de que se trata de una norma con valor hermenéutico destinada a informar e interpretar las demás normas. De modo que los valores tienen una **eficacia proyectiva** que se manifiesta en un doble plano del ordenamiento.¹³⁵ En el primero de ellos, la eficacia de los valores superiores se proyecta sobre la propia Constitución, “obligando al intérprete a una lectura finalista” de los restantes preceptos constitucionales, esto es, en coherencia interna con ellos.

En el segundo plano, que se corresponde con en el ámbito del ordenamiento infraconstitucional, la eficacia de los valores se manifiesta a través de una doble vía, afectando a diferentes destinatarios. De una parte, en el momento de elaboración de la norma de que se trate, en el sentido de que el legislador proyecta en la misma el valor superior correspondiente; es decir,

¹³⁴ Muy crítico con los valores superiores en general, y con el pluralismo en particular, se manifiesta Rubio Llorente a pesar de que, como el mismo reconoce, en su tarea como Juez Constitucional haya apelado a aquél en su argumentación –v. gr. SSTC **32/1985**, de 6 de marzo, caso *Comisiones Informativas* y **119/1990**, de 21 de junio, caso *acatamiento de la Constitución*-. En palabras del citado profesor, “Los valores que de verdad consagra nuestra Constitución, y afortunadamente consagra todos los que de verdad importan, son en definitiva los protegidos por los derechos que en ella se garantizan y los que se deducen de las instituciones que en ella se instauran. Sin duda figuran entre ellos la libertad, la igualdad, la justicia y, con sus peculiaridades, el pluralismo, pero no porque en el artículo primero se ordene al Estado propugnarlos en abstracto, sino porque las normas que organizan el poder y lo limitan están orientadas hacia su realización, y limitan en alguna medida los diversos modos de entenderlos y hacerlos realidad”, vid: “Prólogo”, en *Derechos fundamentales y principios constitucionales. (Doctrina jurisprudencial)*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. XII-XIII.

¹³⁵ Vid. Garrorena Morales, Ángel, “Valores superiores y principios constitucionales”, en VV.AA, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol I, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 35 y ss.

crea una norma con proyección de valor¹³⁶, produciendo el efecto de vincularlo a orientar su legislación en el sentido que fijan los valores superiores¹³⁷. De otra parte, para el supuesto de normas ya existentes, la eficacia proyectiva de los valores superiores obliga al aplicador, a los jueces y a los restantes operadores jurídicos a interpretar las normas de acuerdo con los mismos. La eficacia en este caso ya no incide en el proceso de creación de normas, función constitucionalmente vedada para el juez y los demás intérpretes¹³⁸, sino para interpretar las normas infraconstitucionales de acuerdo con el contenido material que incorporan los valores superiores¹³⁹.

La eficacia proyectiva de los valores superiores, en definitiva, se orienta exclusivamente a la producción de normas por el sujeto legitimado constitucionalmente para ello –el Parlamento Estatal, las Asambleas legislativas autonómicas y los Plenos de los Ayuntamientos- y a la interpretación de las ya existentes en consonancia con los mismos. Pero esta concepción de los valores superiores supone negar la normatividad de los mismos o, cuando menos, limitarla excesivamente¹⁴⁰, sobre todo si tenemos en cuenta el carácter de norma jurídica suprema de toda la Constitución¹⁴¹. Por ello, es posible postular que los valores superiores poseen una **eficacia prescriptiva**, es decir, poseen una estructura jurídica determinada como reglas creadoras de instituciones constitucionales, de modo que los mismos se

¹³⁶ Vid. Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y Democracia*, *op. cit.*, p. 92.

¹³⁷ Vid. Garrorena Morales, Ángel, “Valores superiores y principios constitucionales”, *op. cit.*, p. 36.

¹³⁸ Pues éstos, sólo pueden anudar el valor a una norma para interpretarla que le viene dada y ellos mismos no pueden crear, como ha destacado Aragón Reyes en *Constitución y Democracia*, *op. cit.*, p. 92.

¹³⁹ Baldassarre, Antonio, “Costituzione e teoria dei valori”, en *Politica del diritto*, fasc. 4, 1991, pp. 639 y ss.; y Modugno, Franco, “Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori”, www.costituzionalismo.it (última visita, 15 de julio de 2011)

¹⁴⁰ Así, Parejo Alfonso, Luciano, “Constitución y valores del ordenamiento”, *op. cit.*, p. 128; y, en fecha reciente, reiterando la naturaleza jurídica de los valores, véase del mismo autor su trabajo “Valores superiores”, en Manuel Aragón Reyes (dir.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I, 2ª ed., Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2011, pp. 52-53. En igual sentido, a efectos de dilucidar la posible distinción entre “valores” y “principios jurídicos”, Beladiez Rojo, Margarita, *Los principios jurídicos*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2010, pp. 194-195.

¹⁴¹ Habrá que convenir que el carácter de normas jurídicas de todos los preceptos constitucionales es una cuestión diferente a que se pueda formular una distinta tipología de normas constitucionales, entre las que se distinguen los derechos fundamentales, las garantías institucionales, los mandatos al legislador y los principios fundamentales y fines del Estado, como propone Rubio Llorente, Francisco, en “La Constitución como fuente del derecho”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3ª ed., I, CEPC, Madrid, 2012, pp. 91-99.

configuran como reglas prescriptivas, en el sentido de que son “vinculantes, obligatorias, eficaces y expresivas de un contenido material”¹⁴². A partir de esta aseveración, cabe sostener que los valores superiores del ordenamiento jurídico **son verdaderas normas jurídicas** –“normas sobre normas”-¹⁴³, y poseen una eficacia directa, inmediata o de primer grado, en los procesos en los que se juzga la inconstitucionalidad de otros preceptos jurídicos¹⁴⁴, esto es, eficacia directa o primaria que supone el empleo de los diferentes valores superiores para resolver conflictos constitucionales sin la intermediación de otras normas¹⁴⁵.

Del aserto anterior se pueden inferir, al menos, tres características estructurales de los valores superiores. La primera de ellas consiste en que éstos, al configurarse como auténticas normas jurídicas –al igual que el resto de los preceptos Constitucionales- vinculan a todos los poderes públicos y a los particulares en los términos prescritos por el art. 9.1 CE¹⁴⁶. **Vinculación al principio de constitucionalidad**, por lo demás, que debe matizarse desde la diferente perspectiva subjetiva que contiene el indicado precepto constitucional.

¹⁴² Cfr. Freixes San Juan, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos, “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, *op. cit.*, p. 100.

¹⁴³ Se trataría, tal y como ha estudiado Peces-Barba, que sigue en este extremo a Bobbio, de metanormas materiales válidas tanto para la interpretación como para la creación de otras normas bien sea en el caso de lagunas, bien en el de otras perspectivas de ampliación o de nueva regulación de supuestos no regulados hasta entonces por el Derecho, *vid. Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 99-100.

¹⁴⁴ Garrorena Morales, Ángel, “Valores superiores y principios constitucionales”, *op. cit.*, p. 37.

¹⁴⁵ Nuestro Tribunal Constitucional ha destacado que las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de leyes tienen carácter instrumental respecto del valor superior pluralismo político, de modo que “la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”, SSTC **99/1987**, de 11 de junio, caso *Ley de reforma de la función pública*, F.J. 1.b); **97/2002**, de 25 de abril, caso *Reserva natural de Ibiza*, F.J. 2; **103/2008**, de 11 de septiembre, F.J. 5; **136/2011**, de 13 de septiembre, caso *Ley de Medidas I*, F.J. 10; **176/2011**, de 8 de noviembre, caso *Ley de Medidas II*, F.J. 4; **238/2012**, de 13 de diciembre, caso *modificación LOPJ*, F.J. 2.a); y **132/2013**, de 5 de junio, F.J. 3, caso *Ley de Medidas de Canarias*. Añadiendo a continuación que no resulta suficiente la concurrencia de cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la inconstitucionalidad de la norma o disposición, resultando indispensable, por el contrario, que el vicio o inobservancia afecte “esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de la norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad” –SSTC **136/2011**, F.J. 10; **176/2011**, F.J. 4; **209/2012**, de 14 de noviembre, caso *Ley de Medidas III*, F.J. 4.c); **238/2012**, de 13 de diciembre, F.J. 2.a); **36/2013**, de 14 de febrero, F.J. 4, caso *Ley de Medidas IV*, entre otras-.

¹⁴⁶ Cfr. Freixes San Juan, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos, “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, *op. cit.*, p. 104.

Así, para los ciudadanos se traduce en un “*deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución*”, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos; mientras que, para los poderes públicos –Estado, Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales– se concreta en un “*deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución*” (STC **101/1983**, de 18 de noviembre, caso *acatamiento de la Constitución*).¹⁴⁷ Y más explícitamente, para el caso de los Ayuntamientos, en su condición de poderes públicos, a éstos les corresponde promover las condiciones que hagan real la igualdad, remover los obstáculos que la impidan o dificulten, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, a tenor de los artículos 1.1 y 9.2 CE¹⁴⁸.

La segunda característica estructural de los valores alude a la circunstancia de que los mismos, tal y como ya ha quedado apuntado *supra*, vinculan al legislador –estatal y autonómico– y, asimismo, a la Asamblea local, en su función normadora al fijar como límites de su respectiva actuación el respeto al orden de valores constitucionales¹⁴⁹. Esto es, los sujetos constitucionalmente legitimados para elaborar leyes, reglamentos y ordenanzas deben respetar el sistema de valores derivado de la Constitución en cuanto todas ellas son normas que proceden, al igual que en el caso anterior, de poderes públicos directamente vinculados en su actuación a la propia Norma Fundamental.

¹⁴⁷ Cfr. Leguina Villa, Jesús, “Principios Generales del Derecho y Constitución”, *RAP*, n. 114, 1987, p. 19.

¹⁴⁸ Como ha tenido ocasión de afirmar el Tribunal Supremo, *vid.* la **STS de 13 de septiembre de 2002**, Ar. 10198, F.D. 5 (F. Martín González). En este caso, ante la pretensión de una asociación de mujeres de participar en la Fiesta del Ararde en condiciones de igualdad respecto de los varones, incorporándose a las compañías y unidades de paisano que correspondían a sus respectivos barrios, uno de los argumentos esgrimidos en el proceso *a quo* por el Ayuntamiento de Hondarribia para desestimar la pretensión fue, precisamente, que el Ararde no era un evento organizado y gestionado por la Corporación municipal, indicando que no existía vinculación suficiente entre el Ayuntamiento y la celebración del Ararde y, por consiguiente, que no podía considerarse competente a la Administración municipal o al Alcalde-Presidente como representante de la Corporación. Argumentos descartados de plano por el Tribunal Supremo. Sobre ello pueden verse los trabajos de Fernando Rey Martínez, “El Ararde de Irún y la prohibición constitucional de discriminación por razón de sexo” y de Juan María Bilbao Ubillos, “Prohibición de discriminación y autonomía privada” recogidos en el volumen *Los Alardes: una perspectiva jurídica. Libertad e igualdad en las relaciones entre particulares*, Casino de Irún, Irún, 2000, pp. 87-95 y 99-120.

¹⁴⁹ Cfr. Freixes San Juan, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos, “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, *op. cit.*, p. 105.

Finalmente, la tercera característica se refiere a que los valores superiores se configuran como presupuestos hermenéuticos valiosos para el juez que habrá de examinar si el contenido material de las normas infraconstitucionales responde, es coherente, con el contenido de los mismos. Esto es, orientan la interpretación de las normas de modo armónico con el contenido del texto constitucional¹⁵⁰.

3.2. El “pluralismo político” y la configuración infraconstitucional de los gobiernos locales

La solemne proclamación constitucional de España como Estado democrático, en cuya virtud se extiende el protagonismo a amplios sectores de la sociedad, implica que el constituyente formuló premeditadamente una concreta opción ideológica que se basa, entre otros factores, tanto en ***una visión participativa del proceso político***, adoptándose las decisiones públicas “a través de la dialéctica entre todos los participantes”¹⁵¹, como en ***la concepción pluralista de la sociedad***, cuya expresión más singular consiste en el ***reconocimiento constitucional del valor superior “pluralismo político”***. De ahí que sea posible fijar una clara vinculación y correspondencia entre las notas definitorias del modelo de Estado adoptado por nuestra Norma Fundamental y los valores superiores del ordenamiento propugnados de tal modelo estatal¹⁵².

De este modo, Lucas Verdú, al examinar el valor del que nos venimos ocupando, ha llamado la atención sobre la naturaleza valorativa del pluralismo

¹⁵⁰ Tal y como sostiene el Magistrado Jiménez de Parga en su voto particular a la STC **290/2000**, de 30 de noviembre, caso *LORTAD*, al que se adhiere Mendizábal Allende. Más explícitamente, la **STS de 4 de marzo de 1999**, Ar. 2727 (Eladio Escusol Barra) afirma que, «la Constitución incorpora una serie de valores esenciales que, informan todo el ordenamiento jurídico para que éste pueda ser interpretado conforme a aquélla [...]» (F.D. 4).

¹⁵¹ Cfr. Garrorena Morales, Ángel, *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, (reimpresión) 1992, p. 142.

¹⁵² Como muy pronto puso de relieve Luciano Parejo Alfonso en *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 65 y ss.

al identificarlo como un **postulado de la cultura política occidental**¹⁵³, pues a través de aquél se funcionaliza la libertad. El pluralismo incorpora elementos como el diálogo, la tolerancia, el respeto a las opiniones contrarias y a las minorías que hacen del mismo un elemento valioso de la cultura política occidental¹⁵⁴. Principios que guardan una estrecha conexión y aparecen íntimamente ligados al libre desarrollo de la persona mediante su inserción en grupos intermedios creados entre el individuo y el Estado.

Una primera aproximación al valor “pluralismo político”, vinculado a la cláusula de Estado democrático, parece indicar un premeditado pronunciamiento de nuestro texto fundamental a favor de posiciones normativas en la hermenéutica del mismo, que excluiría una mera utilización del mismo con fines sociológico-empíricos¹⁵⁵. En este sentido¹⁵⁶, resulta oportuno recordar que, desde una perspectiva normativa-constitucional, la teoría pluralista de la democracia presenta una dimensión empírico-normativa evidente. Así, el pluralismo es una realidad en la medida que existen sociedades heterogéneas de clases y fracciones de clases, grupos sociales, económicos, diversidades culturales e ideológicas, etc. Pero, asimismo, el pluralismo tiene una dimensión o componente normativo que, en nuestra Constitución, se refleja en una extensa relación de preceptos, ya sea de forma explícita o implícita, desde diferentes perspectivas: entre ellas, el pluralismo cultural –artículos 3, 4, 16 y 27-, social –artículos 7, 20.3, 22, 36 y 52-, político – artículos 6 y 23- y jurídico-territorial –como es el caso del Título VIII al enumerar como piezas basales de toda la estructura territorial del Estado a

¹⁵³ Por ello sostiene que reducir el pluralismo a un simple instrumento de participación implica una relativización de ese postulado de la cultura política occidental conectado con la libertad, en “Art. 1º. Estado Social y Democrático de Derecho”, *op. cit.*, p. 124.

¹⁵⁴ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Estimativa y política constitucionales*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1984, pp. 114-115.

¹⁵⁵ Entre nosotros, Germán Gómez Orfanel ha puesto de manifiesto que el concepto de pluralismo puede ser empleado tanto desde una perspectiva sociológica-empírica, entendida como instrumento para la descripción y tipificación de fenómenos sociales y políticos que corresponden a una realidad caracterizada por la existencia de una pluralidad de grupos, como al servicio de concepciones normativas que consideran al pluralismo como un deber ser, como algo valioso en, voz “Pluralismo”, en Juan José González Encinar (Dir), *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, p. 650; *ibidem*, “Aproximación a la noción de pluralismo”, en Santiago Castillo Alonso (coord.), *Estudios de Historia de España: homenaje a Manuel Tuñón de Lara*, vol 3, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, 1981, pp. 390-391.

¹⁵⁶ En lo fundamental, seguimos en la exposición a Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª ed., Livraria Almedina, Coimbra, 2002, pp. 1494-1495.

municipios, provincias y Comunidades Autónomas, con un régimen jurídico propio y prever la posibilidad de crear agrupaciones de municipios distintas de las provincias y circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes, en los arts. 141.3 y 152.3 CE, respectivamente-. Por ello, a pesar de las observaciones críticas que han podido formularse sobre su condición o no de valor superior del ordenamiento jurídico¹⁵⁷, lo cierto es que a partir de esa **dimensión normativa del “pluralismo”** se puede alcanzar a comprender que éste se configura como una dimensión del principio democrático, pero también como un elemento constitutivo del propio orden constitucional en su conjunto.

No parece posible sostener, en principio, que el valor “pluralismo político” posea exclusivamente una condición/cualidad procedimental o adjetiva respecto de los valores “igualdad” y “libertad”, que le privaría de sustantividad propia. El pluralismo es una premisa fundamental de la democracia¹⁵⁸, una dimensión del principio democrático y elemento constitutivo del orden constitucional tal y como hemos apuntado anteriormente, que aunque presuponga los valores de “libertad” e “igualdad” no se cubre plenamente por

¹⁵⁷ Como se recordará, las objeciones formuladas pasan por considerar exclusivamente como valores superiores a la “libertad” y a la “igualdad”. En este sentido, cabe recordar cómo Antonio Torres del Moral sostiene que la “libertad” es el único valor superior, mientras que los restantes enumerados en el art. 1.1 CE son meras derivaciones de aquélla y, específicamente, el pluralismo político se trata de un principio político estructural a través del cual se realiza el valor “libertad”, en *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. I, 3ª ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992, pp. 50-51. También como un principio estructural lo concibe Antonio Hernández Gil, aunque con un significado distinto, dado que, a su juicio, el “pluralismo político” posee un valor hermenéutico que lo configura como el prisma desde el que han de contemplarse los restantes valores superiores, *vid.* “Sistema de valores en la Constitución”, en Antonio López Pina (ed.), *La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1983, p. 119. Por su parte, Peces-Barba entiende que el “pluralismo” es un valor comprendido en el más amplio concepto de “libertad”, pero que el constituyente ha querido subrayar dotándolo de autonomía como reacción al régimen autoritario y de partido único preconstitucional en *Los valores superiores*, *op. cit.*, p. 163. Finalmente, el profesor Aragón Reyes considera que los valores en sentido estricto no pueden ser más que “materiales”, es decir, fines en sí mismos y no medios para otro fin, de donde razona que sólo son auténticos valores la “libertad” y la “igualdad”, mientras que el “pluralismo político”, sería una mera situación que se hace posible o efectiva por la realización de aquéllos. No obstante, el propio autor matiza a continuación su aseveración cuando señala en nota a pie de página que si se admite que el pluralismo es un valor, habrá de entenderse como valor procedimental y no como valor material, en *Constitución y Democracia*, *op. cit.*, pp. 99-100.

¹⁵⁸ En virtud del cual, la propia Constitución ordena un sistema que favorece la plasmación del mismo a través de, entre otras previsiones, la alternancia en la ocupación del poder, *vid.*, Canosa Usera, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, CEC, Madrid, 1988, p. 159.

ellos¹⁵⁹. En este sentido, no compartimos el aserto de acuerdo con el cual el valor superior “pluralismo político” no es algo que pueda propugnarse, sino que se trata de un aspecto de la realidad político-institucional que tiene como función garantizar un haz de derechos de libertad, de modo que una vez asegurados estos derechos, “la obligación del Estado respecto al pluralismo político se ha agotado y no hay nada que propugnar”¹⁶⁰. En páginas precedentes ya hemos hecho constar que la ubicación sistemática del art. 1.1 CE en una norma de apertura constitucional implica, entre otras cuestiones, que al referido precepto le corresponde una función de permanente refundación del Estado, que se extiende al ordenamiento infraconstitucional en su conjunto con carácter expansivo, excluyendo una pretendida naturaleza estática del mismo, en virtud de la cual con su mera formulación en el momento constituyente se agotarían las consecuencias que se derivan de su contenido.

El “pluralismo político” se configura, por el contrario, como uno de los valores superiores “fuertes” del ordenamiento jurídico, junto con el de “igualdad”, en tanto que poseen la consideración de auténticos preceptos normativos constitucionales susceptibles de aplicarse directamente por cualquier órgano, y significativamente por el Tribunal Constitucional, esto es, se configuran como un parámetro básico de constitucionalidad de otras normas¹⁶¹. De esta manera, la eventual función de **garantía/aseguramiento** de los derechos de libertad por el Estado en un momento determinado y concreto no agota las obligaciones positivas que competen al mismo respecto del valor superior “pluralismo político”, de modo que cuando se cumplan queden vacías de contenido. Esta sería la situación ideal en un Estado esclerotizado pero no en un modelo de Estado-legislador permanente, en el que el poder político se distribuye entre diferentes instancias territoriales con capacidad de innovar el ordenamiento jurídico. A nuestro modo de ver es en este ámbito, precisamente,

¹⁵⁹ Garrorena Morales, Ángel, “Valores superiores y principios constitucionales”, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁰ Cfr. Basile, Silvio, “Los «valores superiores», los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas”, en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1984, p. 272.

¹⁶¹ La distinción entre valores superiores “fuertes” y “débiles” corresponde al profesor Prieto Sanchís, Luis, en “Los valores superiores del ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional”, *Revista del Poder Judicial*, n. 11, 1984, pp. 83-90; también, en el mismo sentido, Santamaría Ibeas, J. Javier, *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, pp. 145-146 y 357-359.

en el que opera con total virtualidad la doble eficacia, prescriptiva y proyectiva, de los valores superiores. De manera que el análisis de esta doble eficacia nos permitirá determinar la utilidad que tiene para la institución de los gobiernos locales la configuración del Estado como democrático, que propugna como uno de sus valores superiores el “pluralismo político”.

3.2.1. La eficacia prescriptiva o inmediata del valor superior “pluralismo político”

En su condición de normas jurídicas, los valores superiores pueden actuar como “normas primarias” esto es, como canon de constitucionalidad, como normas destinadas a resolver conflictos constitucionales sin necesidad de acudir a ningún otro tipo de norma. De acuerdo con esta premisa, el Tribunal Constitucional ha empleado esta vía para depurar los posibles excesos cometidos por el legislador –estatal y autonómico- en el diseño institucional de los gobiernos locales en tres ámbitos, manifestaciones del principio democrático en su condición de valor superior del ordenamiento jurídico reflejado en el art. 1.1 CE¹⁶², como son la exigencia de que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría (*i*), la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes (*ii*) y, finalmente, en la relación entre representantes y representados (*iii*). Veamos con algún detalle estas tres manifestaciones.

i) La exigencia de que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría. El Tribunal Constitucional ha desarrollado una dimensión del valor superior pluralismo político como “técnica” que se debe utilizar en un sistema democrático para garantizar la presencia de las minorías en los órganos representativos de las entidades locales¹⁶³. La STC **32/1985**, de 6 de marzo, resuelve un recurso de amparo interpuesto por cinco concejales del Ayuntamiento de La Guardia contra un acuerdo del Pleno de dicha Corporación, confirmado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en virtud

¹⁶² Conceptualización que lleva a cabo el Tribunal, entre otras, en la STC **42/2014**, de 25 de marzo, caso *declaración de soberanía de Cataluña*, F.J. 4.a).

¹⁶³ Santamaría Ibeas, J. Javier, *Los valores superiores...*, p. 370.

del cual se les excluía de la participación en cuatro de las cinco Comisiones Informativas que se habían formalizado tras la celebración de las elecciones locales y la constitución de la Corporación local. El Tribunal Constitucional considera, en primer término, que el pluralismo político consagrado en el art. 1.1 CE es aplicable a la relación representativa y, en segundo término, que las comisiones informativas municipales, en cuanto “meras divisiones internas del Pleno”, se trata de órganos representativos, de manera que su composición debe estar regida por los criterios que se emplean para el resto de órganos representativos municipales –cabalmente el Pleno-, pues lo contrario significaría la vulneración de los derechos de las minorías. Como sigue,

“Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no solo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor precisión, podemos llamar derechos de las minorías”¹⁶⁴.

Tal y como se ha indicado por la doctrina¹⁶⁵, el Tribunal en este fallo lleva a cabo dos cosas. De una parte, emplea el pluralismo político como criterio de formación de los órganos representativos, estableciendo que éstos

¹⁶⁴ Y continúa el F.J. 2 de la Sentencia, “Siendo ello así, la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno Municipal, carentes de competencias decisorias propias y cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente los asuntos sobre los que debe resolver. En cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste, pues, de otro modo, en efecto, no sólo se eliminaría toda participación de los Concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión (y sólo un formalismo que prescindiera absolutamente de la realidad puede ignorar la trascendencia que en este proceso tiene la fase de estudio y elaboración de propuestas), sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estadio final de la decisión, privándola del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos, o de la documentación que ello requiere, o de ambas cosas”.

¹⁶⁵ Santamaría Ibeas, J. Javier, *Los valores superiores...*, *op. cit.*, p. 372.

han de tener participación proporcional de todas las opciones políticas que representen a los titulares del derecho de participación en las funciones y los cargos públicos, sin que quepa la posibilidad de alterar esta regla ni siquiera en base a la amplia libertad de que puede disponer el legislador conforme a la Constitución. Y, de otra parte, establece, pro futuro, que los partidos políticos son las organizaciones que permiten concretar y hacer efectivo el pluralismo político.

Esta doctrina alcanza otros supuestos, dado que nuestro Tribunal Constitucional ha acudido a ella para garantizar los derechos políticos de los denominados “concejales no adscritos”. Este es el caso de la STC **169/2009**, de 9 de julio¹⁶⁶, que resuelve el recurso de amparo planteado por cuatro diputados provinciales frente a un acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Alicante en el que, tras declararlos como “miembros no adscritos” a los efectos del art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, suprimía el grupo mixto y delimitaba sus derechos políticos al prever que podrían formar parte de las comisiones informativas con voz pero sin voto, presentar escritos y mociones para ser debatidos en el Pleno, intervenir en sus debates en el turno de intervenciones y, finalmente, percibir las asistencias e indemnizaciones que fuesen procedentes. En esta ocasión, el Tribunal, tras reproducir parte de los argumentos contenidos en el Fundamento Jurídico 2 de la STC **32/1985** sobre el papel de las Comisiones Informativas en el proceso de toma de decisiones del Pleno, considera que el hecho de que los concejales declarados como “no adscritos” no puedan votar en el seno de tales Comisiones Informativas conduce al otorgamiento del amparo, dado que *“entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de diputado provincial”*.

¹⁶⁶ Y en igual sentido las SSTC **20/2011**, de 14 de marzo, caso *concejales no adscritos de Majadahonda I*, FF.JJ. 5 y 6 y **129/2011**, de 18 de julio, caso *concejales no adscritos de Majadahonda II*, F.J. 2.

ii) *La garantía de la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes.* Con carácter general, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el principio democrático consagrado en el art. 1.1 CE impone que la formación de la voluntad en los órganos representativos se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por lo tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes¹⁶⁷. Avanzando un paso más, tomando como criterio de referencia el principio democrático de la organización local, el Tribunal ha anulado los preceptos de una Ley autonómica que exigía unas mayorías distintas de las previstas en la LrBRL para la elección de representantes municipales en Cajas de Ahorro¹⁶⁸ y para el cambio de denominación de capitalidad del municipio¹⁶⁹. En todos los pronunciamientos sobre este específico aspecto del diseño institucional de los gobiernos locales, a excepción de la STC **66/2011**, de 16 de mayo, que resuelve un recurso de amparo, la *ratio decidendi* que lleva al Tribunal a declarar el carácter básico del régimen del quórum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de órganos colegiados superiores es, precisamente, que la determinación del régimen de mayorías necesarias para la adopción de acuerdos es un aspecto esencial del modelo de autonomía local que define un específico modelo de democracia local.

El Tribunal comienza su argumentación precisando que,

“Uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizada en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al *quorum* y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local”.

¹⁶⁷ Entre las más recientes, *vid.* las SSTC **136/2011**, de 13 de septiembre, F.J. 5, **176/2011**, de 8 de noviembre, F.J. 2.c), **209/2012**, de 14 de noviembre, F.J. 2; y **129/2013**, de 4 de junio, F.J. 10.

¹⁶⁸ SSTC **33/1993**, de 1 de febrero, caso *Ley Catalana de Cajas de Ahorro*, F.J. 3; y **121/2012**, de 5 de junio, caso *Ley Asturiana de Cajas de Ahorro*, F.J. 8.

¹⁶⁹ SSTC **331/1993**, de 12 de noviembre, caso *Ley Catalana de régimen local*, F.J. 4.A); **66/2011**, de 16 de mayo, caso *alteración de la capitalidad de San Juan de la Rambla*, F.J. 3; y **159/2012**, de 17 de septiembre, caso *Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*, F.J. 3.

De manera que,

“Establecido en la Ley [de bases de régimen local] un *numerus clausus* a tal efecto, cualquier regulación que se separe de dicha previsión y extienda la exigencia de mayorías especiales a otros supuestos entraña un cambio en la concepción de la organización democrática de la institución: implica pasar de una «democracia basada en el juego de las mayorías» a una «democracia de acuerdo», por emplear las expresiones de la STC 5/1981 (F.J. 21.A).”¹⁷⁰

iii) Como garantía de participación de los Ayuntamientos en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro. Finalmente, el Tribunal Constitucional acude al pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico para establecer las cotas de participación que corresponden a los ayuntamientos en los órganos de dirección de Cajas de Ahorro. En la STC **49/1988**, de 22 de marzo, declara inconstitucional un precepto de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, según el cual el hecho de que una Corporación local hubiera fundado en su día una Caja de Ahorros determinaba que toda la representación de entes locales en los órganos rectores de la misma fueran asumidos por dicha Corporación, excluyéndose, por lo tanto, todas las restantes Corporaciones locales relacionadas. De este modo, la inconstitucionalidad del precepto de la Ley estatal se fundamenta en el pluralismo político del art. 1.1 CE, puesto que, en palabras del Tribunal, en “cuanto los Ayuntamientos están presentes en los órganos rectores de las Cajas en representación de los intereses colectivos de los vecinos la norma aquí examinada acarrea también una vulneración del deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social que recoge el art. 9.2 de la Constitución, participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores supremos de nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 1 de la Norma suprema” –F.J. 13-.

¹⁷⁰ En concreto, la alusión que formula el Tribunal en la STC **5/1981**, de 13 de febrero, caso *Estatuto de Centros Escolares*, a la democracia “mayoritaria” y a la democracia de “consenso” se incardina en el debate sobre los riesgos de petrificación del ordenamiento jurídico derivados de la concepción formal de la ley orgánica. Sin perjuicio de ello, este principio ha sido reiterado en otros contextos en fallos posteriores, *vid.*, entre otras, las SSTC **172/1994**, de 5 de mayo, F.J. 3.A)a); **124/2003**, de 19 de junio, F.J. 11; y **136/2011**, de 13 de septiembre, F.J. 5.

3.2.2. La eficacia proyectiva o mediata del valor superior “pluralismo político”

La función normadora de todos los poderes públicos territoriales se encuentra limitada por el respeto del orden de valores. Las Leyes y Reglamentos –estatales y autonómicos-, así como las ordenanzas locales, deben respetar el sistema de valores consagrados en la Constitución, en la medida en que emanan de poderes públicos vinculados a la misma en su actuación. De lo que se trata, en definitiva, es que en este concreto ámbito entra en juego la **eficacia proyectiva** de los valores constitucionales, específicamente del pluralismo político, en la medida en que los distintos sujetos titulares de potestad normativa están vinculados a orientar sus normas en el sentido que fijan los valores superiores.

Toda vez que se ha señalado la anterior premisa, cabe señalar que una de las características más notables de la Constitución Española de 1978 consiste en la consagración de un modelo de distribución territorial del poder público –arts. 1, 2 y 137- que prefigura lo que se ha venido en denominar como un modelo de Estado de tres términos¹⁷¹. De modo que el planteamiento rígidamente monista del Estado se ve superado¹⁷² desde el momento en que en el Estado constitucional el centro de imputación de intereses no radica ya, de manera exclusiva, en el ámbito estatal sino que se desplaza al autonómico y al local, entes infraestatales dotados de autonomía para “*la gestión de sus respectivos intereses*” -art. 137 CE-.

¹⁷¹ Sobre ello, García Roca, Javier, “Sobre el Estado de tres términos y la dimensión de hermenéutica constitucional que introduce el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local: temores y círculo de ansiedades”, en VV.AA., *El desarrollo del Gobierno Local (Una aproximación doctrinal)*, INAP, Madrid, 1999, pp. 59 y ss.

¹⁷² Como es notorio, esta tesis sostiene la estatalidad del derecho negando que otras manifestaciones de la vida social organizada diferente al Estado puedan encontrarse entre aquel ordenamiento, cfr. Rolla, Giancarlo, *Manuale di Diritto Pubblico*, III edizione, G. Giappichelli editore, Milano, 1998, p. 18. Por lo demás, como es notorio, la teoría del reconocimiento de una pluralidad de ordenamientos jurídicos frente a la estatalidad del derecho fue formulada originariamente en 1918 por Santi Romano en su trabajo *El Ordenamiento Jurídico*, en el que desarrolla el principio de la pluralidad de los ordenamientos jurídicos partiendo de la constatación de la crisis del Estado liberal y, en particular, de sus fundamentos ideológicos.

El principio constitucional de autonomía se traduce en que cada uno de los entes territoriales posee un ordenamiento jurídico propio, incardinado en el ordenamiento jurídico total, respecto al ámbito material de competencias que tenga constitucional o legalmente atribuido. En este sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional con relación al reparto competencial en materia de organización municipal, al afirmar que, “el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18º de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios.”¹⁷³

Sentado lo anterior, de la propia CE se derivan dos cuestiones importantes sobre el particular. En primer término, la Norma Fundamental no define qué ha de entenderse por “autonomía”, esto es, no define cuál ha de ser el contenido sustantivo de la misma que, por esta vía, se convierte, según la STC **4/1981**, de 2 de febrero, en un “concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio”. De ahí que al legislador ordinario y al propio Tribunal Constitucional les corresponde la interpretación de las normas constitucionales y la individualización de dicho principio. Función constructiva, en suma, que se concreta en delimitar el ámbito sustantivo del reiterado principio de autonomía, al “fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación” del mismo, dentro de los cuales pueden actuar diferentes opciones políticas.

La segunda cuestión sobre la que conviene ahora llamar la atención consiste en que la CE no define la Administración local, pero contiene normas y principios directivos de la misma. De esta forma, nos encontramos con unos escasos preceptos en los que se regula la Administración local y un numeroso elenco de preceptos constitucionales que se aplican a la Administración local en su consideración de poder público territorial pero que, tal y como advierte García Roca, resultan insuficientes para sentar las bases de la autonomía local,

¹⁷³ STC **214/1989**, de 21 de diciembre, F.J. 3.

orientar la labor del legislador y procurar un parámetro de control de constitucionalidad de las leyes¹⁷⁴.

A partir de estos presupuestos, en los últimos años parte de la doctrina se ha esforzado en la elaboración técnica del denominado “bloque constitucional local”, tomando como punto de partida las remisiones constitucionales que completan la estructura territorial¹⁷⁵. Desde este planteamiento, se razona la existencia de un elenco o conjunto de normas interpuestas que tienen como función concretar y desarrollar las previsiones constitucionales en materia de régimen local y, en suma, cerrar la excesiva apertura de la Constitución territorial, con un objetivo esencial: de una parte, definir las normas que configuran un canon o parámetro de constitucionalidad y, de otra, desarrollar las normas constitucionales dotando de contenido sustantivo a la noción de autonomía.

En este punto presenta especial interés la noción de **función constitucional de la LrBRL** que ha manejado el Tribunal Constitucional a fin de identificar una dualidad de contenidos en la ley básica local de acuerdo con su distinto fundamento constitucional, de modo que la misma

“[...] puede «a priori» contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a

¹⁷⁴ En extenso, *vid.* García Roca, Javier, “Un bloque constitucional conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)”, *op. cit.*, p. 33 y García Fernández, Javier, “Derecho Constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”, *op. cit.*, pp. 1 y ss.

¹⁷⁵ El origen de esta noción se encuentra en el art. 28 LOTC y en la construcción dogmática elaborada con relación a las Comunidades Autónomas, extensamente tratada por la doctrina. Con relación al ámbito local, resulta indispensable el trabajo de Ana María de la Vega, *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*, UCM-Edic. Ciudad Argentina, Madrid, 2006, 415 pp, así como García Roca, Javier, “Un bloque constitucional conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)”, *op. cit.*, pp. 13 y ss. En contra de esta tesis, entre otros, Sanz Rubiales, Íñigo, *El contencioso interadministrativo (Litigios entre Administraciones Públicas Territoriales)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 100-101; y Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local. sistema de fuentes*, *op. cit.* pp. 169-174.

aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental”¹⁷⁶.

A pesar de que esta tendencia del máximo intérprete constitucional se ha visto interrumpida en pronunciamientos posteriores¹⁷⁷, en los que el propio Tribunal ha declarado que las normas de la ley básica local no son canon constitucional de autonomía local¹⁷⁸, lo cierto es que partiendo de esta diferenciación de funciones y de la dualidad de contenidos que es posible identificar en el seno de la LrBRL, puede sostenerse que el legislador básico local, de acuerdo con el valor pluralismo, puede optar entre diferentes opciones de las posibles¹⁷⁹ pero, en ningún caso pretender desnaturalizar el sistema¹⁸⁰. Esta circunstancia es fácilmente aprehensible si tenemos en cuenta que algunas de las previsiones que se contienen en tales preceptos constitucionales son manifestación, directa e inmediata, del principio democrático y del valor superior pluralismo político. Parece evidente que este es el supuesto del pluralismo territorial exteriorizado en la necesaria existencia

¹⁷⁶ Cfr. STC **159/2001**, de 5 de julio, caso *Leyes de Urbanismo de Cataluña*, F.J. 4.

¹⁷⁷ Cfr. las SSTC **240/2006**, de 20 de julio, caso aprobación de planes urbanísticos de Ceuta, F.J. 8. y **95/2014**, de 12 de junio, caso parque natural de Laguna Negra, F.J. 5.

¹⁷⁸ Como han puesto de relieve Velasco Caballero, Francisco, “La autonomía municipal”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 2115; y Parejo Alfonso, Luciano, “Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias”, *REALA*, n. 309, 2009, pp. 48-50. Muy crítico con la argumentación de la sentencia de 20 de julio de 2006 se muestra García Roca en sus trabajos “La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 13, 2007, pp. 14-23 y “La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2081-2082.

¹⁷⁹ Tal y como insiste el Tribunal Constitucional, el valor superior pluralismo político permite contemplar en el marco de la Constitución diversas soluciones legales, SSTC **6/1984**, de 24 de enero, F.J. 5º.D y **217/1992**, de 1 de diciembre, F.J. 6º. Pero el ámbito de actuación legislativa, no obstante, se ve limitado por el necesario respeto al contenido esencial de las normas en que tiene su reflejo la democracia procedimental y material, pudiendo afirmarse que bajo la noción de pluralismo no cabe cualquier innovación legislativa si no respeta dicho contenido esencial.

¹⁸⁰ A nuestro modo de ver, este es el sentido en el que se manifiesta el Fundamento Jurídico 5 de la STC **48/2003**, de 12 de marzo, caso *Ley de Partidos*, cuando afirma que, «En la medida en que el Estado democrático constituido en el art. 1.1 CE ha de basarse necesariamente en el valor del pluralismo, del que los partidos son expresión principalísima mediante la configuración de una verdadera voluntad popular llamada a traducirse en voluntad general, es evidente que la apertura del ordenamiento a cuantas opciones políticas puedan y quieran nacer y articularse en la realidad social *constituye un valor que sólo cabe proteger y propiciar*» (la cursiva es nuestra).

de municipios y provincias –art. 137 CE-; de la atribución del Gobierno y Administración municipal a los Ayuntamientos –art. 140 CE- y autónoma provincial a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo –art. 141.2 CE-; o, por último, de la expresa reserva constitucional a que sean Concejales, elegidos a través de un procedimiento democrático, quienes integren los Ayuntamientos a los que se les encomienda el gobierno y administración municipal.

Llegados a este punto, resulta oportuno detenernos en el análisis de dos concretos supuestos en que, a nuestro entender, el legislador estatal se ha apartado del sentido fijado en el valor superior “pluralismo político” y, en consecuencia, del principio democrático previstos en el art. 1.1 CE. Se trata de dos modificaciones legislativas de contenido similar, pero no idéntico, motivadas por la crisis económica y destinadas, presuntamente, a facilitar la eficacia de la acción administrativa y el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria: en concreto, nos estamos refiriendo a la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras y a la nueva Disposición adicional decimosexta de la LrBRL que, paradójicamente, a pesar de tan beneméritas intenciones han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional¹⁸¹.

Comenzando por el primero de los supuestos a examinar, la citada Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de

¹⁸¹ En el primer caso ha sido la Defensora del Pueblo quien ha promovido el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, admitido a trámite mediante providencia de 8 de abril de 2014 -BOE núm. 91, de 15 de abril-. En el segundo caso, del rosario de recursos de inconstitucionalidad planteados contra la reforma de la normativa básica local han incluido a la reiterada Disposición adicional decimosexta de la LrBRL los procesos planteados por el Gobierno de Cataluña, el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía, el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Navarra y, finalmente, el instado por los Grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto, tal y como se deriva de las providencias de admisión a trámite de 27 de mayo de 2014, publicadas todas ellas en el BOE núm. 132, de 31 de mayo de 2014. Asimismo, también figura entre los preceptos recurridos la Disposición de referencia en el conflicto en defensa de la autonomía local n. 4292-2014, interpuesto contra la LRSAL según se desprende de la providencia de admisión a trámite del conflicto del Tribunal Constitucional de 9 de septiembre de 2014 –BOE, n. 223, de 13 de septiembre-.

noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras, prevé en su apartado primero la ampliación en un mes del plazo para que los municipios que no lo hubiesen hecho puedan solicitar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas acogerse a alguna o varias de las medidas previstas en el art. 22 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. Para el cumplimiento de este fin, en los apartados segundo y tercero de la reiterada Disposición adicional tercera se contemplan una serie de reglas procedimentales de acuerdo con las cuales si en una primera votación en el pleno no se alcanza la mayoría necesaria para presentar la solicitud para aprobar el plan de ajuste o algunas de las medidas incluidas en el mismo contempladas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, la competencia para su aprobación se asume por la Junta de Gobierno Local. Asimismo, para el caso de que se trate de municipios en que no exista Junta de Gobierno Local, la aprobación de tales medidas, cuando concurra el mismo presupuesto de hecho en el pleno, corresponderá al Alcalde¹⁸².

El objeto de esta medida, si nos atenemos al tenor de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, consiste en *“facilitar la mayor incorporación posible de municipios a las medidas extraordinarias citadas eliminando obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquéllas entidades”*. Se trata, sin lugar a dudas, de una desafortunada justificación desde el momento en que considera que la votación en el seno de un órgano democrático-representativo como es el pleno municipal, órgano que recordemos *“somete a un procedimiento*

¹⁸² El tenor literal de los apartados 2 y 3 de la Disposición adicional tercera es el siguiente: *“2. Cuando siendo competencia del Pleno de la Corporación Local éste no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para presentar la solicitud de acogerse a determinadas medidas, aprobar el plan de ajuste o aprobar alguna de las medidas incluidas en dicho plan de ajuste a las que se refiere el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, la Junta de Gobierno Local asumirá esta competencia. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno, en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la presentación de la mencionada solicitud, de la aprobación del plan de ajuste o de alguna de las medidas en él incluidas. 3. En los casos en que no exista junta de Gobierno Local, por concurrir las circunstancias a las que se refiere el artículo 20.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, las decisiones mencionadas en el apartado anterior corresponderán al Alcalde”*.

democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE¹⁸³, rechazando una propuesta de adopción de un acuerdo para acogerse a una medida de naturaleza económico-financiera es un obstáculo que hay que eliminar al poner en peligro el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. El fin, una vez más, no justifica los medios, sobre todo si tenemos en cuenta *“que un elemento basilar del principio democrático es el proceso de construcción de las decisiones y la democracia tiene importancia como procedimiento y no sólo como resultado”*¹⁸⁴. Con esta medida se está obviando por el legislador la dimensión del valor superior “pluralismo político” como técnica que debe emplearse en un sistema democrático para garantizar la presencia de las minorías en los procesos de toma de decisiones en el seno de los órganos representativos de las entidades locales. La proposición normativa de referencia causa perplejidad por la simplicidad de su contenido: en caso de que en una votación no se alcance la mayoría requerida para acogerse a las medidas de índole económico financiera, se sustrae del pleno esa competencia y se traslada a la Junta de Gobierno Local, órgano de naturaleza ejecutiva que no se integra de acuerdo con los principios de representatividad y proporcionalidad del pleno, sino por el alcalde y un número de concejales nombrados y separados libremente por éste.

El segundo supuesto en que el legislador estatal se ha apartado de la vinculación al valor superior “pluralismo político” y al principio democrático ex art. 1.1 CE, se concreta en la nueva Disposición adicional decimosexta de la LrBRL, introducida en la ley básica local por el apartado treinta y ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local¹⁸⁵. En esta ocasión, se incluye en la ley

¹⁸³ Como explícitamente se advierte en el F.J. 9 de la STC **161/2013**, de 26 de septiembre, caso ley de modernización del gobierno local III.

¹⁸⁴ Como ha considerado el Tribunal Constitucional en el F.J. 4.a) de su Sentencia **42/2014**, de 25 de marzo.

¹⁸⁵ Disposición incluida en el texto legal a través de la enmienda n. 420 presentada por el Grupo Parlamentario Popular en la tramitación en la Cámara Baja, “[a] fin de solventar determinadas incidencias que se pueden producir en el funcionamiento ordinario de una corporación local”. Se trata de una lacónica justificación que no acredita en modo alguno las razones que motivan la enmienda, hurtando a la minoría, de este modo, conocer y valorar los

básica local la regla de que cuando el pleno de la Corporación local no alcance en primera votación la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en la propia LrBRL –mayoría simple, si nos atenemos a su art. 47-, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar el presupuesto, planes económico-financieros, planes de saneamiento y, finalmente, la entrada en los mecanismos extraordinarios de financiación¹⁸⁶.

Al margen de la deficiente técnica normativa empleada por el legislador¹⁸⁷, lo cierto es que continuando con el criterio mantenido por la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, en la nueva Disposición adicional decimosexta de la LrBRL se amplía el espectro material de cuestiones en las que, en caso de no alcanzar la mayoría simple de votos en el pleno de una Corporación local, la competencia para su aprobación se sustrae del órgano plenario y se traslada a la Junta de Gobierno Local. Si antes aludíamos a la perplejidad de la medida introducida vía Real Decreto-ley, en esta ocasión es incredulidad la sensación que produce constatar que la aprobación del grueso de las funciones de índole económica, financiera y presupuestaria, que hasta ahora se habían atribuido al pleno corporativo, se trasladan a la Junta de Gobierno Local en caso de no alcanzarse mayoría simple en una votación celebrada en el seno del órgano de

motivos que hacen necesario la inclusión de una medida tan lesiva para el principio democrático de la organización local. *Vid.* BOCG. *Congreso de los Diputados*, Serie A Núm. 58-2, de 30 de octubre de 2013, pp. 292-293.

¹⁸⁶ La nueva Disposición adicional decimosexta de la LrBRL dispone que, “1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar: a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado, b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas, d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. 2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación”.

¹⁸⁷ Recuérdese que a tenor del art. 23.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la aprobación de los planes económico-financieros corresponde al Pleno de la Corporación local. Previsión que, desde la óptica del sistema de fuentes del derecho no tiene encaje alguno con la atribución a la Junta de Gobierno Local de tal función por el apartado 1.b) de la Disposición adicional decimosexta de la LrBRL.

representación democrática local. Aunque pueda resultar sorprendente, la voluntad mayoritaria de los cargos representativos locales, que representan no lo olvidemos a una gran parte del electorado, se califica de “interferencia” para lo que se considera prioritario en las dos normas reseñadas que no es otra cosa que el correcto funcionamiento financiero de los municipios españoles¹⁸⁸.

En una primera aproximación podría plantearse que en los dos supuestos legislativos reseñados, se lesiona el art. 140 CE desde el momento en que, por decisión del constituyente, en dicho precepto se opta por un modelo de administración municipal democrática que se vulnera por las reiteradas disposiciones al excluir del conocimiento del Pleno, en cuanto órgano de representación democrática de la comunidad vecinal, de las decisiones fundamentales del municipio de naturaleza económico, financiera y presupuestaria¹⁸⁹. En un sentido diferente, a nuestro modo de ver, partiendo de la premisa de la eficacia prescriptiva del valor superior “pluralismo político”, de acuerdo con la cual éste se configura como una verdadera norma jurídica que posee una eficacia inmediata o de primer grado en los procesos constitucionales, es decir, no precisa la intermediación de otras normas para resolver conflictos constitucionales, en los términos reseñados con anterioridad, cabría sostener que el art. 1.1 CE puede operar como canon de constitucionalidad para fundar un recurso contra las dos medidas legislativas que excluyen al Pleno, y con ello a la las minorías, de la votación de las precitadas decisiones fundamentales de índole económico-financiera. Entiéndase bien que en este caso concreto no estamos planteando la existencia de una relación de jerarquía entre valor superior –“pluralismo político”, art. 1.1 CE- y principios –democrático representativo de ayuntamientos, art. 140 CE-, puesto que la “superioridad” de los valores no se traduce en un mayor rango jerárquico, sino en su necesaria presencia en todas

¹⁸⁸ Cfr. Galán Galán, Alfredo y Panadés Jordà, Pau, “La aprobación de los presupuestos municipales sin participación ciudadana: de la cuestión de confianza a la atribución de la competencia a la junta de gobierno”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 36, 2014, p. 66.

¹⁸⁹ Una interpretación en el sentido indicada es la que sostienen los municipios recurrentes en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra la LRSAL, tal y como se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 338/2014, de 22 de mayo, p. 82.

y cada una de las manifestaciones del orden jurídico¹⁹⁰. Por el contrario, lo que se plantea es que el principio democrático en su condición de valor superior del ordenamiento jurídico reflejado en el art. 1.1 CE tiene diferentes manifestaciones a lo largo de todo el texto constitucional en lo que atañe al diseño democrático institucional de los gobiernos locales: el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos –art. 23-, el principio de una administración municipal democrática –art. 140-, siendo susceptible de fundamentar por sí sólo la inconstitucionalidad de una norma, como sucede en los dos casos descritos.

4. El procedimiento de elaboración de ordenanzas locales como concreción del principio democrático representativo

La consecuencia inmediata que se deriva de la naturaleza democrático-representativa del Pleno Local, en cuanto órgano competente para elaborar y aprobar las ordenanzas y reglamentos locales, es su incidencia directa en el régimen jurídico de la potestad normativa local¹⁹¹. En este sentido, parece oportuno recordar que existe una cierta coincidencia doctrinal en entender que, desde una perspectiva normativa¹⁹², la democracia se define como un sistema en el que los destinatarios de las normas son quienes las crean o participan directamente en su creación. Virtualidad participativa que no se agota con esa intervención, sino que puede consistir, asimismo, en la elección directa o indirecta de quienes ostentan la potestad normadora –en el caso que nos ocupa, mediante la elección por la comunidad local de los concejales que componen el Pleno Local-.

Esta concepción de la democracia tiene, a nuestro entender, algunas consecuencias importantes tanto para el órgano del que emanan las normas –singularmente, la Asamblea y el Gobierno Local en nuestro caso-, como para el

¹⁹⁰ Cfr. Beladiez Rojo, Margarita, *Los principios jurídicos*, op. cit., pp. 174-175, con cita de Parejo Alfonso.

¹⁹¹ En sentido contrario, entre otros, Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, “La potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales”, *Cuadernos de Derecho Judicial. Administración Local*, XXIX, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995, p. 209; y Cano Campos, Tomás, *Los ayuntamientos y el tráfico*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 143-145.

¹⁹² Mantiene esta perspectiva de la democracia desde el punto de vista normativo Otto y Pardo, Ignacio de, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 142.

producto normativo por él elaborado. La primera de ellas es que existe una **legitimación formal** de quien ostenta la potestad normadora, por cuanto el sistema democrático se organiza conforme al principio de la mayor participación y codecisión posible de todos los ciudadanos. La segunda consecuencia radica en que se produce una **legitimación material** del órgano productor de tales normas, en la medida que presupone la actuación mediadora de las mismas entre los intereses reales de los individuos dirigida hacia el bien común¹⁹³. Finalmente, la tercera consecuencia estriba en que las normas elaboradas por ese órgano están dotadas de un **plus de legitimidad democrática** al converger en su proceso de elaboración tanto los destinatarios de las mismas, como la actividad de quienes las elaboran formalmente mediante su elección directa o indirecta. Esto es, se produce la concurrencia de los dos factores más importantes de la legitimación democrática, de una parte, la representación y, de otra, la participación¹⁹⁴.

Por lo demás, esta parece ser la concepción que late en la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, como puede advertirse en la STC **164/2001**, de 11 de julio, *caso Ley del suelo*, cuando, en relación con los planes urbanísticos –normas reglamentarias municipales-, afirma que,

“[...] si bien la participación ciudadana directa en el ámbito al que nos referimos, articulada a través del cauce de la información pública, opera como un factor coadyuvante de la legitimación popular del Plan, su legitimación democrática dimana directamente del hecho de haber sido aprobado por un Ayuntamiento elegido democráticamente” (F.J. 6).

¹⁹³ Werner Maihofer, al examinar el principio de legitimidad, en el marco de la noción “democracia en libertad” que deriva del concepto “orden fundamental libre y democrático” referido en la Ley Fundamental Alemana, ha puesto de relieve la necesidad de que para que sea posible una legitimación racional del gobierno de hombres sobre y para hombres es necesaria no sólo la máxima participación de todos los ciudadanos en el proceso de elaboración legislativa –legitimidad formal- si no también la mediación legisladora entre intereses reales de los individuos hacia el bien común –legitimidad material-, en “Principios de una democracia en libertad”, en Benda, *et alii.*, *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons/IVAP, Madrid, 1997, pp. 226 y ss.

¹⁹⁴ Combinación en la que Parejo identifica la cualidad distintiva de la autonomía local dentro de la estructura territorial del Estado, *vid.* “Comunicación”, en, Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, *op.cit.*, p. 64.

Esto es, el municipio, como instancia de poder público democrático, es capaz el mismo de transformar las decisiones políticas en decisiones jurídicas: bien a través de normas –de autoorganización y de ordenación social-, bien por medio de actos administrativos¹⁹⁵. De ahí, que se pueda concluir sosteniendo que las normas locales obedecen al fenómeno de la autodisposición de las colectividades locales, en el sentido de que existe una coincidencia entre los autores de la norma con los destinatarios de la misma, motivo por el que estamos en presencia de un fenómeno de autorregulación de la convivencia por los propios destinatarios de la norma¹⁹⁶.

El procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales¹⁹⁷ debe articularse necesariamente sobre la base de unos presupuestos que respondan a la dialéctica de un modelo democrático representativo. Por este motivo, en tal procedimiento deben concurrir, al menos, los siguientes condicionantes:

- (1) ha de garantizarse la intervención de los cargos públicos representativos locales, bien individualmente bien a través de su articulación en grupos políticos, en el seno de los Plenos locales, a semejanza de lo que ocurre en las Cortes Generales y en las Asambleas Legislativas autonómicas;

¹⁹⁵ Por los motivos expuestos no compartimos la afirmación formulada por Salazar Benítez cuando sostiene que la “eficacia” se convierte en el principal criterio legitimador del gobierno local en virtud del principio de inmediatez que caracteriza las decisiones políticas locales y la cercanía entre actores políticos y ciudadanos, en *El sistema de gobierno municipal, op.cit.*, p. 22. Los principios democrático y de eficacia se mueven en planos diferentes y obedecen a naturalezas distintas: el primero de ellos se inserta en una norma de apertura constitucional y adjetiva al modelo de Estado –art. 1.1 CE-, mientras que el segundo es un principio general de actuación de las Administraciones Públicas –art. 103.1 CE-, incluida la local, que se reitera en los arts. 2.1 y 6.1 de la propia LrBRL. Sobre este último principio, Fernández Farreres, Germán, “La potestad local de autoorganización: contenido y límites”, en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, III, 3ª ed., Iustel, Madrid, pp. 1477-1480.

¹⁹⁶ Cfr. Galán Galán, Alfredo, *La potestad normativa autónoma local, op.cit.*, p. 202; y Parejo Alfonso, Luciano, *La potestad normativa local, op. cit.*, p. 125.

¹⁹⁷ En las páginas que siguen a continuación nos vamos a centrar en el análisis del procedimiento de elaboración de “ordenanzas” y “reglamentos” municipales en cuanto que ambas son expresión de la categoría genérica de las “normas locales”, sin perjuicio de la pacífica distinción doctrinal entre ambas figuras en función de su valor *ad extra* y *ad intra* de la organización municipal, entre otros, *vid.* Parejo Alfonso, Luciano, *la potestad normativa local, op. cit.*, p. 42; y Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel, “Artículo 84”, en Manuel Rebollo Puig (Dir.) y Manuel Izquierdo Carrasco (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 2161.

- (2) los debates plenarios sobre los proyectos de reglamentos y ordenanzas han de regirse por los principios de discusión y publicidad;

- (3) los ciudadanos han de disponer de la posibilidad de participar en tal procedimiento;

- (4) y, en último extremo, es preciso que el procedimiento de elaboración de tales normas culmine con la publicación de las mismas.

En la exposición de estos cuatro condicionantes propuestos que sigue a continuación no se va a partir en términos literales, tal y como es habitual en la doctrina¹⁹⁸, de la exégesis del procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales contemplado en los arts. 47.2.a), 49, 70.2 y 70 bis.2 de la LrBRL¹⁹⁹, procedimiento esquemático que, en definitiva, “**encarna los valores propios de un sistema democrático en la elaboración de las normas que han de regir la vida ciudadana**”²⁰⁰. Nuestra atención, por el contrario, se va a centrar en el análisis de los elementos que articulan el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos y locales **que se derivan directamente de la Constitución** y que **preordenan el diseño legal del mismo**. Desde una perspectiva meramente expositiva, estos componentes pueden sistematizarse en tres grupos en función de su diferente naturaleza constitucional. En primer lugar, aparecen aquellos aspectos que son expresión directa del art. 1.1 CE –la intervención de los cargos representativos locales y los principios de discusión y publicidad de sus debates-; en segundo lugar, hay una garantía constitucional –como es la intervención ciudadana en el procedimiento de elaboración de tales normas, art. 105.a) CE- y, finalmente,

¹⁹⁸ Sobre el régimen jurídico del procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales desde la perspectiva anotada, por todos, Toscano Gil, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local, op. cit.*, pp. 89-102; y Salazar Benítez, Octavio, *El sistema de gobierno municipal, op. cit.*, pp. 218-227.

¹⁹⁹ En términos similares a los previstos por la legislación básica estatal se manifiestan las Leyes autonómicas sobre régimen local cuando regulan el procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales. Así, por ejemplo, el art. 325 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local enumera iguales requisitos que los establecidos en el art. 49 LrBRL.

²⁰⁰ Cfr. **STS de 23 de octubre de 2002**, Ar. 9393, F.D.1º (Soto Vázquez, Bando para regular la carga y descarga, circulación y estacionamiento de vehículos pesados y de mercancías).

concorre un principio constitucional –como es el de la publicidad de todas las normas, art. 9.3 CE-.

A este planteamiento metodológico puede imputársele que a través de él se proporciona una visión parcial del total diseño legal que puede llegar a tener el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales. En particular, queda fuera de nuestro examen aquellos aspectos derivados de la legalidad ordinaria o, más correctamente, de convenciones y usos internacionales destinados a mejorar el marco regulatorio, derivados de una perspectiva ciertamente economicista del procedimiento. De este modo, a salvo de la garantía constitucional prevista en el art. 105.a) de nuestra Norma Fundamental, destinada a asegurar la participación ciudadana en el procedimiento, no nos detendremos en el análisis de otros elementos incluidos en la denominada *Better Regulation*, como la extensión de instrumentos de evaluación de impacto normativo, la simplificación normativa y la reducción de cargas administrativas. Estos elementos, sin perjuicio de que poseen una importancia creciente y un valor evidente,²⁰¹ disfrutan de una naturaleza distinta a los cuatro componentes señalados²⁰², en el sentido de que estos últimos

²⁰¹ Como ponen de relieve diferentes iniciativas legislativas estatales y autonómicas, que traen causa de directrices, resoluciones, etc., de la OCDE y de la Unión Europea. Con relación a las primeras, son buena prueba de ello las previsiones que se contemplan en los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, integrados en el Capítulo I “Mejora de la calidad de la regulación”, del Título I, rubricado “Mejora del entorno económico”, dedicados a regular con carácter básico, ex art. 149.1.18ª CE, una panoplia de principios aplicables a las iniciativas normativas de todas las Administraciones Públicas. En la doctrina, pueden verse, por todos, los siguientes trabajos de Oriol Mir Puigpelat, “Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 501-543; y “La codificación del procedimiento administrativo en la Unión administrativa Europea”, en Francisco Velasco Caballero y Jens-Peter Schneider (coords.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 51-85. En fecha reciente, Julia Ortega ha razonado, estimo que con argumentos bien fundados, la necesidad de incluir nuevos trámites en el procedimiento del que venimos tratando para permitir poner de manifiesto la justificación o motivación del contenido de la norma local a efectos de coherencia la congruencia y proporcionalidad de las medidas que en ellas se adoptan con los fines de interés general cuya satisfacción se invoca por las propias normas, facilitando con ello su control jurisdiccional, en *Derechos fundamentales y ordenanzas municipales*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 164-165.

²⁰² Como ha observado Bello Paredes, los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia aludidos en el art. 4 de la ley de Economía Sostenible gozan de la condición de principios generales del derecho, mientras que los instrumentos de adaptación al nuevo marco normativo contenidos en los arts. 5 a 7 de la citada Ley de 4 de marzo de 2011 operan como “guías orientativas” de la voluntad de las Administraciones Públicas por alcanzar el cumplimiento de aquellos principios, no derivándose consecuencia jurídica alguna de su incumplimiento, en “Dimensión jurídica de los principios

derivan directamente de la Constitución, careciendo el legislador ordinario de cualquier margen de maniobra para decidir acerca de su inserción o no en el diseño legal del procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales. Lo que ahora se trata de poner de relieve es, en primer lugar, el hecho de que el legislador infraconstitucional está vinculado por la eficacia proyectiva del valor superior “pluralismo político”, dado que al abordar el diseño sustantivo del procedimiento de elaboración de reglamentos y ordenanzas locales está vinculado para orientarlo en el sentido fijado en dicho valor. Mientras que, en segundo término y en lógica consecuencia con la anterior premisa, en caso de que el legislador se haya desvinculado del sentido determinado por el valor superior “pluralismo político”, de acuerdo con la eficacia prescriptiva del mismo, en su condición de norma jurídica puede servir de canon de constitucionalidad para enjuiciar el diseño legal del procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales declarando su inconstitucionalidad en caso de que alguno de los cuatro elementos señalados no figuren en el mismo.

En otro orden de cosas, el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales regulado en la LrBRL, como es notorio, no es el único modelo procedimental de elaboración de tal clase de normas en el ámbito local. A las insuficientes, y carentes de sistemática, previsiones procedimentales de la ley básica local han de sumarse las reglas jurídico procedimentales establecidas con carácter especial para los municipios de Barcelona y Madrid. De modo que en la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona y en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid hay elementos procedimentales que difieren notablemente en alguno de sus aspectos fundamentales con el diseño previsto en la Ley básica local de 1985. Situación que ha puesto de relieve la necesidad de que el legislador estatal reflexione sobre la necesidad de ordenar el sistema normativo local y el procedimiento de elaboración de los diferentes tipos de normas locales²⁰³, sobre todo si tenemos

rectores”, en la obra colectiva dirigida por el propio autor, *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 11-13.

²⁰³ Sobre los modelos procedimentales específicos de Barcelona y Madrid véase Galán Galán, Alfredo, *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del municipio de Barcelona*, Marcial Pons/Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i

en cuenta la condición de la ley básica local de norma sobre la producción jurídica en este aspecto concreto²⁰⁴.

Todo lo anterior guarda relación con un aspecto importante que excede con creces los márgenes de esta exposición: en concreto, nos estamos refiriendo a la inclusión de esta materia en el procedimiento administrativo común y, en consecuencia, al reconocimiento a favor del Estado de la competencia para regular los aspectos básicos del procedimiento reglamentario en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, como ha argumentado un importante sector doctrinal²⁰⁵. Desde la estricta perspectiva competencial, basta señalar ahora que en el caso que nos ocupa parece razonable admitir dos posibilidades. La primera de ellas sería considerar que la Ley de Procedimiento Administrativo Común, en función de la competencia en materia de “procedimiento administrativo” ex art. 149.1.18ª CE, sea la encargada de regular, no trámites procedimentales concretos, si no los principios esenciales en cuanto “bases” del aspecto procedimental de elaboración de los reglamentos de todas las Administraciones Públicas²⁰⁶.

locals, Madrid, 2001, pp. 113-210; Galán Galán, Alfredo y Vilalta Reixach, Marc, “La potestad normativa municipal en la Carta de Barcelona”, en Tomás Font i Llovet y Rafael Jiménez Asensio (Coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Marcial Pons/Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Madrid, 2007, pp. 101-140; Arroyo Jiménez, Luis, “Régimen jurídico, procedimiento y servicios públicos”, en Luciano Parejo Alfonso, Juan Bravo Rivera, Cayetano Prieto Romero (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006, pp. 252-282; y Fernández-Miranda, Jorge, *El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 196-210

²⁰⁴ En cuanto que los arts. 47.2, 49, 70.2 y 70 bis.2 de la LrBRL se trata de normas que disciplinan el efecto jurídico consistente en la producción de disposiciones o normas y que se refleja sobre las situaciones jurídicas creadas, modificadas o extinguidas por las normas creadas, modificadas o derogadas en aplicación de ellas. *Vid.* en extenso, Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, II, CEC, Madrid, 1984, pp. 143-149; *Ibidem*, “Las fuentes del derecho en el ordenamiento jurídico Italiano”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 3, 1989, pp. 270-271.

²⁰⁵ Así, entre otros, García de Enterría, Eduardo, “Introducción: un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992”, en Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 13; Cosculluela Montaner, Luis, “La posición ordinamental de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma”, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Carperi, Madrid, 1993, p. 39; Ponce Solé, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp. 550-582; y Bermejo Latre, José Luis, “Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas”, *REDA*, n. 124, 2004, pp. 611-632.

²⁰⁶ Ponce Solé, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento...*, *op. cit.*, pp. 558 y ss.

La segunda posibilidad, más favorable a la institución de los gobiernos locales, consistiría en regular tales principios y derechos procedimentales en la ley básica local en función del doble título competencial derivado del art. 149.1.18ª CE en materia de “procedimiento administrativo común” y de “régimen local”. A pesar de que no existe referencia alguna al “régimen local” en el art. 149 CE, lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha considerado que dicha materia se incardina en la noción de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” prevista en la regla 18ª del aludido art. 149.1 CE²⁰⁷. De modo que en el caso que nos ocupa, dado que “el régimen jurídico de las administraciones locales” se trata de una materia con perfiles propios que proporciona al legislador estatal potestad para fijar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales), encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales»²⁰⁸, no hay problema alguno de índole competencial para que el legislador estatal de régimen local diseñe el procedimiento de elaboración de normas locales.

Finalmente, cabe, incluso, una variedad de esta última posibilidad, pues el legislador básico estatal puede determinar los principios generales en la ley de procedimiento administrativo común y derivar a la ley básica de régimen local aquellos aspectos que representen alguna especialidad para las entidades locales.

Al hilo de lo anterior, en fecha reciente el Gobierno ha dado muestras que la senda por la que se decanta en esta materia toma como criterio de referencia la última posibilidad anotada. En el denominado **Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común** se encomienda a su Título VI la regulación del “procedimiento de elaboración de normas y disposiciones”

²⁰⁷ Doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC **25/1983**, de 7 de abril, F.J. 4; **214/1989**, de 21 de diciembre, F.J. 1; **81/2012**, de 18 de abril, F.J. 3.

²⁰⁸ Cfr., entre otras, las SSTC **25/1983**, de 7 de abril, F.J. 4; **76/1983**, F.J. 38; **99/1987**, de 11 de junio, F.J.2.b; **214/1989**, de 21 de diciembre, F.J. 1.

aplicable a todas las administraciones públicas, incluida la local²⁰⁹. Dado el período de sesiones que resta para finalizar la legislatura, el futuro de esta iniciativa legislativa gubernamental resulta, quizás, algo incierto, sin perjuicio de lo cual, y a pesar de que nos encontramos en una fase seminal del texto normativo en cuya tramitación habrán de incorporarse nuevos contenidos, matizarse otros e incluso suprimirse algunos de ellos, quizás merece la pena reseñar, aún de manera sucinta, algunas de las previsiones que contempla que guardan una relación más estrecha con el procedimiento de elaboración de normas por las entidades locales. En particular, las características generales de la iniciativa gubernativa que aquí importan pueden sistematizarse como sigue:

i) con la regulación del nuevo diseño procedimental de elaboración de normas el Anteproyecto de Ley **trata de dar solución a dos problemas**. Por una parte, la reforma legal proyectada, según advierte el último inciso del epígrafe IV de su parte expositiva, sigue las recomendaciones de la OCDE en su informe de 2014 *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. De este modo, se reconoce expresamente que si bien se han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico determinadas prácticas referidas a la *Better and Smart Regulation*²¹⁰, la misma “ha resultado insuficiente para lograr el objetivo de mejora de la calidad regulatoria a la vez que ha contribuido a la dispersión normativa”. Por otra parte, a esta premisa hay que añadir una segunda preocupación del legislador referida a la garantía del derecho constitucional de participación de ciudadanos y empresas en el proceso de elaboración de normas con independencia de la Administración que la impulse.

ii) el **carácter básico ex art. 149.1.18ª CE del Título VI del Anteproyecto de Ley**, si nos atenemos a la literalidad de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que lo acompaña²¹¹, obedece a “la necesidad de

²⁰⁹ Se cita por la versión de 16 de enero de 2015, insertada en el Portal de la Transparencia http://servicios.mpr.es/seacyp/search_def.asp.aspx?crypt=xh%8A%8Aw%98%85d%A2%B0%8DNs%90%8C%8An%87%A2%7F%8B%99tn%86ul%A3%93 (página visitada el 1 de marzo de 2015).

²¹⁰ Significativamente a través de las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y, por último, 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía para la unidad de mercado.

²¹¹ En su versión de 9 de enero de 2015, pp. 45-46, disponible en el Portal de la Transparencia http://servicios.mpr.es/seacyp/search_def.asp.aspx?crypt=xh%8A%8Aw%98%85d%A2%B0%8

garantizar a todos los ciudadanos su derecho de audiencia en la elaboración de la norma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 a) CE, con independencia de la Administración Pública que la impulse. Ello permitirá asegurar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1ª CE, garantizar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, así como la igualdad de derechos y obligaciones que tienen los españoles en cualquier parte del territorio nacional (artículo 139 CE)”.

La garantía constitucional que incorpora el art. 105 a) CE no puede confundirse, como parece inducirse del texto transcrito, con un título competencial que otorgue al legislador estatal competencia exclusiva en una materia con vaciamiento de la competencia autonómica. Después de más de treinta años de jurisprudencia constitucional no parece que haya de argumentarse lo obvio: la distribución constitucional de competencias se lleva a cabo en el marco del bloque de constitucionalidad y el precepto citado más arriba no es título competencial alguno. ¿Quiere esto decir que el legislador estatal carece de título competencial para elaborar una regulación como la propuesta?. La respuesta es, obviamente, negativa. De lo que se trata es que la iniciativa gubernamental trata de soslayar que el título competencial prevalente en esta materia es el de “bases del procedimiento administrativo común” ex art. 149.1.18ª CE para llevar a cabo una regulación, con tal grado de concreción y minucioso detalle, que desborda la definición constitucional de “las bases”.

La concepción de las “bases” como normas de principios, dictadas para garantizar aquello que en todo caso debe tener un trato unitario, pero permitiendo un amplio desarrollo normativo, se deriva con naturalidad de la jurisprudencia constitucional²¹². De este modo, sin perjuicio de que el alcance de lo básico será mayor en aquellas cuestiones que incidan más directamente en la actividad externa de la Administración, sobre todo cuando afectan a la

[DNS%90%8C%8An%87%A2%7F%8B%99tn%86ul%A3%92](#) (página visitada el 1 de marzo de 2015).

²¹² Entre otras, pueden verse las SSTC **1/1982**, de 28 de enero, F.J. 1; **49/1988**, de 22 de marzo, F.J. 2; **227/1988**, de 29 de noviembre, F.J. 21.c); **147/1991**, de 4 de julio, F.J. 3.

esfera de los derechos e intereses de los ciudadanos –como puede ser el caso del procedimiento de elaboración de normas reglamentarias- el propio Tribunal ha considerado, precisamente con relación al alcance de la materia “procedimiento administrativo común”, que «el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses [...], no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 [...] “en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.” (fundamento jurídico 5º.)»²¹³ -F.J. 3-.

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda que el legislador estatal puede diseñar un procedimiento de elaboración de normas con carácter básico en función del título competencial “procedimiento administrativo común” en el que, entre otras cuestiones, figuren los principios generales a los que ha de someterse dicho procedimiento normativo, los informes que sea preciso recabar, la participación de los ciudadanos y empresas, etc. Por el contrario, resulta escasamente fundado en dicho título competencial y, en consecuencia, desborda la noción de “bases” en materia de procedimiento de elaboración de normas aspectos como la definición agotadora y detallista de los principios a que ha de ajustarse el procedimiento; la previsión de que sea en la parte expositiva de las normas el lugar en que ha de justificarse la adecuación de las mismas a los principios de buena regulación; que los trámites adicionales o distintos a los previstos en el propio Anteproyecto sólo puedan justificarse en la singularidad de la materia que regule o en los fines perseguidos por la

²¹³ Cfr. la STC **50/1999**, de 6 de abril, caso *Ley de procedimiento administrativo*, F.J. 3.

iniciativa; la descripción detallada de los apartados que ha de contar la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, etc.

iii) tomando como antecedente la regulación contemplada en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, **se insiste en vincular el procedimiento de elaboración normativa al cumplimiento de una serie de principios de diferente alcance**: a los ya conocidos de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficacia²¹⁴, se añade el de eficiencia²¹⁵ y se suprimen los de accesibilidad y simplicidad que figuraban en el texto legal de 2011²¹⁶. Aunque lo cierto es que el número de principios desborda las previsiones acabadas de reseñar desde el momento en que el propio Anteproyecto considera que cuando la iniciativa normativa afecte a los ingresos o gastos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera²¹⁷.

iv) se imponen una serie de **obligaciones a todas las Administraciones con relación al ejercicio de la potestad normativa** de diferente intensidad y contenido: en primer lugar, en sentido similar a lo previsto ya en el art. 6.1 y 2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible deben **revisar periódicamente su normativa** para adaptarla a los principios de buena regulación, promoviendo la aplicación de tales principios y cooperando en la promoción del análisis económico en la elaboración de las normas para evitar, en particular, las restricciones injustificadas o

²¹⁴ Previstos en los apartados 1 a 5 y 8 del art. 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

²¹⁵ Definido en la propuesta gubernamental en el sentido de que “la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar en su aplicación la gestión de los recursos públicos” -art. 157.6-.

²¹⁶ En el caso del principio de simplicidad su supresión parece obedecer a su entendimiento como una especie del género más amplio de “seguridad jurídica”. Mientras que la omisión de cualquier referencia al principio de accesibilidad, que el art. 4.6 de la Ley de Economía Sostenible definía instrumentalmente al prever que para garantizarlo se establecerían “los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente”, ha de entenderse fundada por obra de la intensa y extensa regulación del procedimiento administrativo electrónico que lleva a cabo el propio Anteproyecto de Ley.

²¹⁷ Recordar una vez más que en la elaboración de los presupuestos generales de las entidades locales hayan de cumplirse esos principios quizás resulte algo reiterativo y sólo se explica por la sistematización de principios que lleva a cabo la iniciativa legislativa gubernamental en el art. 158 del Anteproyecto.

desproporcionadas a la actividad económica –art. 158-. La dificultad en este caso estriba en que no se define qué ha de entenderse por “principios de buena regulación”, debiendo acudir los gobiernos locales directamente a las fuentes sobre la materia elaboradas por la UE y la OCDE.

En segundo término, las Administraciones públicas tienen que aprobar un **Plan Anual Normativo**, que habrá de insertarse en el portal de transparencia, que contendrá las iniciativas reglamentarias que vayan a aprobarse en el año siguiente, así como una propuesta de fecha de entrada en vigor. En caso de que se pretenda aprobar una norma que no figure en el Plan Anual Normativo deberá justificarse su necesidad en la correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Lo trascendente de este Plan Anual Normativo es que tiene que identificar las normas concretas que han de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, se dice en el art. 160.2, “atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos”. Sin perjuicio de que los criterios de evaluación se reenvían a una futura norma reglamentaria²¹⁸, en dicho análisis se habrá de tomar en consideración la eficacia de la norma, su eficiencia y la sostenibilidad de la misma.

v) por lo que respecta **a la titularidad del ejercicio de la potestad reglamentaria**, se atribuye a “los órganos de gobierno locales” de acuerdo con lo previsto en la LrBRL. En consecuencia, no se alteran en absoluto las reglas de titularidad de la potestad reglamentaria conocidas hasta la fecha, en tanto que el proyecto legislativo se remite a lo dispuesto en la legislación básica de régimen local en orden a la determinación de los órganos dotados de dicha potestad: se trata de los plenos municipales y provinciales.

²¹⁸ Entendemos que de cada una de los niveles de gobierno –estatal, autonómico y local-, en la medida en que, de una parte, las “bases” han agotado ya todo el espacio normativo, no siendo posible entender que puedan definirse más detalladamente en una norma reglamentaria estatal y, de otra parte, por cuanto las competencias de que son titulares las Comunidades Autónomas en esta materia son de naturaleza legislativa y no de mera ejecución.

vi) en cuanto a **la extensión de la potestad reglamentaria**, el apartado 2 del artículo 155 del Anteproyecto contempla una serie de límites a la misma. En efecto, tomando como punto de partida la relación trabada entre normas intraordinamentales, se proclama que, sin perjuicio de las funciones de desarrollo o colaboración con la ley, los reglamentos “no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”. Esta redacción tiene su origen, prácticamente literal, en el art. 23.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que ahora muta su naturaleza y se convierte en un precepto básico de aplicación a todas las administraciones públicas. Esta afirmación, no obstante, tiene que matizarse necesariamente con relación a los gobiernos locales y el ejercicio de la potestad sancionadora. Más adelante nos detendremos con mayor detalle en este concreto aspecto²¹⁹, por lo que basta ahora con advertir que en el Anteproyecto se mantiene la dualidad de modelos de tipificación de infracciones y determinación de sanciones según la instancia territorial de que se trate, en la medida en que cuando se trate de gobiernos locales cede el sistema previsto en la Ley de procedimiento administrativo y se aplica el modelo de tipificación establecido en el Título XI de la LrBRL por cuanto a él se remiten los arts. 68.1 –principio de legalidad- y 70.1 –principio de tipicidad- del reiterado Anteproyecto, que reproducen el contenido de los arts. 127.1 y 129.1 de la LRJ-PAC.

vii) finalmente, con relación al **procedimiento de elaboración** en sentido estricto se refiere, las novedades del Anteproyecto de Ley son ciertamente escasas. En un extenso precepto, el 161, en realidad no se regulan aspectos procesales exclusivamente sino que, con un detalle agotador y redacción prolija, se aborda conjuntamente la regulación de algunos de tales aspectos –la intervención ciudadana antes de la elaboración material del proyecto, apartado 2, o los trámites de audiencia e información pública, apartado 5-, junto con cuestiones adjetivas del procedimiento –la necesidad de recabar los informes que sean precisos, la extensión a Comunidades

²¹⁹ Como se verá con detalle en el Capítulo IV, 2, 2.1.

Autónomas y Gobiernos locales de la obligación ya prevista en el ámbito estatal de elaborar una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, describiendo su contenido exhaustivamente-. Finalmente, cabe concluir advirtiendo que las reglas generales sobre las mayorías precisas para aprobar los diferentes tipos normativos locales -reglamentos orgánicos, reglamentos, ordenanzas, presupuestos, planes urbanísticos- aludidas en el art. 47 de la LrBRL se mantienen inalteradas, así como las especialidades contempladas en el art. 69 de la misma Ley sobre la publicación en el boletín oficial correspondiente y su entrada en vigor.

Retomando el hilo de la exposición, en las páginas que siguen a continuación nuestro interés se va a centrar en el examen de los elementos que, tal y como ya se ha adelantado, articulan el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales que se derivan directamente de la Constitución y que preordenan el diseño legal del mismo.

4.1. La intervención de los cargos representativos locales

En su condición de cargos públicos representativos locales, los concejales y diputados provinciales ejercen una serie de facultades que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente les corresponde ex art. 23 CE, entre las que figuran “la de participar en la actividad de control del gobierno local, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores”²²⁰.

En este punto concreto es necesario advertir que no nos interesa tanto detenernos en el proceloso análisis de la naturaleza jurídica de los grupos políticos locales, debate que por otra parte permanece abierto²²¹, como llamar

²²⁰ Cfr., entre otras, las SSTC **169/2009**, de 9 de julio, *caso diputados provinciales no adscritos*, F.J. 3; y **30/2012**, de 1 de marzo, *caso diputados provinciales no adscritos*, F.J. 4.

²²¹ La doctrina mayoritaria se ha inclinado por entender que se trata de asociaciones voluntarias de concejales con el fin de canalizar a través de ellas el ejercicio de derechos de sus integrantes, entre otros, *vid.* Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *Los representantes locales en*

la atención sobre las funciones que los mismos cumplen en el seno de la Asamblea Local para, a continuación, delimitar el contenido material mínimo que ha de corresponder a aquéllos en el procedimiento normativo de referencia. De modo que, sin perjuicio de cuál sea su caracterización jurídica – órgano de los partidos, de la Corporación o Asociación voluntaria- habrá que convenir como punto de partida que los grupos políticos locales son un reflejo de las distintas corrientes de opinión, programas e ideologías latentes en la comunidad local que, tras celebrarse los correspondientes procesos electorales, tienen su reflejo en el Ayuntamiento. Es decir, la interconexión entre representación y gobierno exige, como elemento del concepto dogmático-jurídico de la técnica de gobierno municipal, organizar unas estructuras políticas en el seno de la Corporación²²², a través de las cuales se puedan manifestar dichas corrientes, programas e ideologías.

Exigencia de racionalización de la organización política local que encuentra su fundamento constitucional en el valor pluralismo político, determinando como pieza basilar del propio sistema a los partidos políticos, pues,

“Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art.1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que

España, CEPC, Madrid, 2000, pp. 487-494; Morell Ocaña, Luis, *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 515-520; y Salazar Benítez, Octavio, *El sistema de gobierno municipal*, *op. cit.*, p. 180. Por su parte, Antonio Calonge Velázquez ha defendido que se trata de una categoría única que no encuentra acomodo en las diferentes concepciones tradicionales en “Los grupos políticos municipales”, *REAL*, n. 292-293, 2003, pp. 130-131.

²²² García Fernández, Javier, “La autonomía del derecho político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española”, *op. cit.*, p. 1423. Expresa bien esta idea la STSJ de Castilla y León núm. 421/2005, de 17 de marzo, cuando sostiene que «los miembros de un grupo se unen por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes y es el medio o cauce para que los representantes populares que forman las respectivas Corporaciones participen en la actividad decisoria de éstas» (F.D. 4).

tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía.”²²³

De este modo la economía constitucional del valor jurídico fundamental del pluralismo político y la consagración de los partidos políticos exigen que, tanto las normas infraconstitucionales que disciplinan la estructura del órgano en que se integran los representantes locales, como el propio órgano no puedan ignorar la adscripción política de los cargos públicos representativos a los efectos de organizar unas estructuras políticas racionalizadas en el seno del municipio. Aseveración de la que se derivan dos importantes consecuencias: en primer lugar, a la LrBRL le corresponde determinar las reglas mínimas sobre la organización de la estructura interna del órgano en que se insertan los cargos públicos. Así, desde este presupuesto, la regulación de los grupos políticos en el ámbito local contenido en la legislación básica local ha evolucionado desde el supuesto de la no obligatoriedad de su constitución (1985-1999)²²⁴, a exigirse por mandato legal dicha constitución obligatoria con carácter general (1999-2003)²²⁵, si bien esta obligación se excepciona en los específicos supuestos establecidos en el art. 73.3 LrBRL (2003)²²⁶. Y, en segundo término, la adscripción política de los representantes locales no puede ser ignorada por el propio órgano en el que éstos se integran, de modo que es posible sostener la existencia de una cierta reserva a que sea la norma de autoorganización local el instrumento idóneo que determine la constitución de

²²³ Cfr. SSTC **32/1985**, de 6 de marzo, F.J. 2; **93/1998**, de 4 de mayo, F.J. 3; **9/2012**, de 18 de enero, F.J. 3, caso *regulación de concejales no adscritos en la LrBRL*; y **246/2012**, de 20 de diciembre, F.J. 5, caso *regulación de concejales no adscritos en ley autonómica*.

²²⁴ La redacción originaria de la LrBRL nada decía sobre la constitución de los grupos políticos a efectos de su actuación corporativa –art. 73-, limitándose a señalar genéricamente el art. 20.3 que «todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos, en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de os asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno».

²²⁵ La Ley 11/1999, de 21 de abril, añadió un nuevo apartado al art. 73 LrBRL, el tercero, en virtud del cual «a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con las obligaciones que se establezcan».

²²⁶ La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, modificó el art. 73.3 LrBRL, manteniendo la obligatoriedad de la constitución de grupos políticos a efectos de la actuación corporativa de los ediles, «con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia que tendrán la consideración de miembros no adscritos».

los grupos políticos, así como el desarrollo de las efectivas funciones que les corresponde en el seno de la estructura de la organización local²²⁷.

A partir de estos presupuestos, y siguiendo a Morell Ocaña, los grupos políticos municipales desempeñan un elenco de funciones que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

i) una función mediadora en relación con el electorado y con los órganos de gobierno locales;

ii) una función de apoyo al desempeño de los deberes y derechos individuales de los concejales;

iii) una función dirigida a la formación y defensa de una opinión común frente a los problemas de gobierno y administración; y, por último,

iv) una función relativa al ejercicio de cargos para cuya designación es requisito previo la pertenencia a un grupo determinado²²⁸.

La actuación de los grupos políticos se concentra en dos momentos. El primero de ellos, a través de su participación en las Comisiones informativas,

²²⁷ En este sentido se manifiesta la **STS de 15 de septiembre de 1995**, Ar. 6701 (Rodríguez-Zapata Pérez), cuando sostiene que “la constitución de un grupo mixto, como Grupo Político en el Pleno de la Corporación, no puede ser aprobado, en el caso, como acto administrativo singular del Pleno, en cuanto dicha decisión afecta a la Corporación en su propio ser y a la esencia de su organización y funcionamiento en forma tal que no puede ser dejado a la voluntad ordenada de un acto singular del Ente sino a la voluntad ordenante de una norma de organización, sin perjuicio de que la norma provenga del mismo Ayuntamiento en Pleno que la ha de acatar” (F.D. 4). Se trataría, en suma, de una reserva a favor del Reglamento Orgánico para regular la constitución del Grupo Mixto Municipal. No obstante, esta doctrina ha sido revisada por las **SSTS de 26 de septiembre de 2002**, Ar.9113, F.D.4 y **21 de marzo de 2006**, Ar. 1843, F.D. 5 (Maurandi Guillén). El Tribunal Constitucional, por su parte, parece respaldar la intermediación de la norma de autoorganización local como instrumento idóneo del desarrollo de las funciones de los grupos políticos cuando en la **STC 169/2009**, de 9 de julio, plantea que para evitar el riesgo de sobrerrepresentación de las minorías “ya sea a través de las normas que regulan la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL, habrán de adoptarse las disposiciones organizativas que procedan, de cara a garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” –F.J. 4-.

²²⁸ Morell Ocaña, Luis, *El régimen local español, op.cit.*, p. 520. Funciones a partir de las que el autor sostiene la naturaleza de los grupos políticos locales como asociaciones de concejales.

órganos que tienen encomendado el dictamen de los anteproyectos de ordenanzas y reglamentos. En este momento dicha participación se configura como un derecho del grupo, que se fundamenta en el fin de facilitar a sus componentes el conocimiento y reflexión sobre las materias en que han de intervenir con posterioridad con carácter decisorio en un segundo momento, como es el correspondiente debate en el pleno local. Es en esa primera fase, en suma, en la que los diferentes grupos van formando su voluntad sobre el proyecto de que se trate, que será manifestada y debatida formalmente en un segundo momento en el pleno corporativo, operando, la reiterada participación de los grupos municipales como una garantía de las minorías. Recuérdese, a estos efectos²²⁹, cómo el Tribunal Constitucional ha deducido del art. 1.1 CE que éste posee una dimensión como técnica específica para utilizarse en un sistema democrático con el objeto de asegurar la presencia de las minorías en los órganos representativos locales a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos de participación política.

4.2. Publicidad y discusión

Al inicio del presente epígrafe hemos esbozado, aún en su fundamento más primario, cómo del principio democrático se deduce una doble legitimación –formal y material- del poder político y, en consecuencia, de las normas elaboradas y aprobadas por los diferentes órganos democrático-representativos. Una circunstancia esencial en dicho proceso legitimador radica en que el procedimiento de elaboración de las normas ha de estar dotado de las notas de publicidad y discusión, en cuanto que se trata de concretas manifestaciones del contenido material del pluralismo político proclamado en el art. 1.1 CE.

No cabe duda que las notas de discusión y publicidad, como elementos coadyuvantes de la legitimación democrática de las normas jurídicas, concurren sin problema alguno en el procedimiento legislativo. La Constitución Española, los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así

²²⁹ Vid *supra* Capítulo II.III.2.1

como los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas prevén diferentes fases e instrumentos que facilitan el debate, el encuentro, la discusión, el conocimiento de las diferentes posturas de todos los grupos políticos con relación al texto legislativo correspondiente, etc. De este modo, participación de las minorías y discusión y publicidad se configuran como las notas determinantes del procedimiento parlamentario, condicionantes que no aparecen en el procedimiento gubernativo de elaboración de las normas de rango infralegal tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas²³⁰.

El problema con el que hemos de enfrentarnos se circunscribe, por lo tanto, a esclarecer si las referidas notas de publicidad y discusión, ínsitas en la noción del principio democrático, concurren en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales²³¹. Para contestar a esta cuestión parece conveniente que, con carácter preliminar, nos detengamos en el examen de qué se entiende por publicidad y discusión en este específico contexto procedimental. Una respuesta positiva, lo advertimos desde ahora, no significará que, en virtud del principio democrático, la reserva de ley desaparece cuando hay desarrollos normativos a través de ordenanzas y reglamentos municipales. Como ya sabemos, en virtud del principio democrático puede plantearse una modulación de la reserva de ley, pero no hacerla desaparecer por completo²³², la cuestión en la que nos centraremos es si los principios que disciplinan el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales satisfacen las exigencias formales de la reserva de ley, específicamente en el caso de la reserva de ley sancionadora ex art. 25.1. CE²³³.

²³⁰ Tal y como se infiere de las normas sobre competencia y procedimiento contempladas en los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno.

²³¹ Como sostiene una parte importante de la doctrina. Entre otros, Galán Galán, Alfredo, *La potestad normativa autónoma local*, op. cit., p. 201; y Ortega Álvarez, Luis, "La potestad normativa local", en Tomás Font (dir), *Anuario del Gobierno Local 2001*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 44.

²³² Vid. *infra* Capítulo I.II.3.

²³³ Desde la perspectiva procedimental de elaboración de las normas locales niega esta posibilidad Gabriel Doménech Pascual al comentar la conocida STS de 29 de septiembre de 2003, en "La tipificación de infracciones y sanciones por los entes locales", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 6, 2004, Iustel, Madrid

Cuando se alude a la nota de **publicidad** en el ámbito de la elaboración de normas, resulta evidente que se está haciendo mención a que tal actividad normadora, desarrollada en el seno del órgano de representación democrática correspondiente es, si se nos permite la tautología, pública. Así se desprende con claridad del tenor literal del art. 80 CE en orden a las sesiones plenarias de las Cámaras legislativas. Principio general de publicidad que se ve limitado exclusivamente cuando concurra el acuerdo en contrario de la mayoría absoluta de Diputados o Senadores o lo determine el Reglamento de la Cámara respectiva²³⁴.

En similares términos a los acabados de reseñar, el art. 70.1 LrBRL consagra, con carácter más restrictivo en cuanto a sus límites, el principio general de que las sesiones plenarias de las Corporaciones locales son públicas²³⁵. Este principio general, a diferencia de lo que sucede en el ámbito parlamentario estatal²³⁶, sólo cede con carácter potestativo si se adopta por la mayoría absoluta de Concejales y respecto al debate y votación de asuntos que puedan afectar a los derechos fundamentales consagrados en el art. 18.1 CE –derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen–, en cuyo caso serán secretos. Como se observa, la limitación material del principio general de publicidad no afecta a toda la sesión plenaria, si no que únicamente alcanza al debate y votación de asuntos incluidos en el orden del día que puedan llegar a afectar a los mencionados derechos fundamentales.

²³⁴ Entre los supuestos en que es posible que las sesiones plenarias del Congreso carezcan de la nota de la publicidad pueden señalarse las siguientes: cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un diputado, o se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados, esto es, las referentes a incompatibilidades y suplicatorios (apartados 1 y 2 del art. 63 del Reglamento del Congreso). En el Senado, por su parte, podrán carecer del carácter de públicas las sesiones en las que el Pleno es informado de un dictamen sobre un suplicatorio o cuando se debata la privación de la asignación de un senador por inasistencia (apartados 3 y 2 del art. 23 del Reglamento del Senado, respectivamente).

²³⁵ A pesar de que nuestro análisis se limita a la publicidad en el seno del pleno de los Ayuntamientos, la previsión contenida en el reiterado precepto de la ley básica de régimen local parece consagrar la regla general de la publicidad de las sesiones plenarias de cualesquiera entidades locales constitucionalmente necesarias: municipios, provincias e islas, tal y como parece deducirse de su inserción en el Capítulo IV –“Información y participación ciudadanas”–, del Título V, rubricado “Disposiciones comunes a las Entidades locales”.

²³⁶ Vid. García Martínez, M^a Asunción, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 51-56.

En su formulación y exigencia preliminar, el principio general de que las sesiones plenarias de los órganos representativos titulares de potestad normadora sean públicas, concurre en las tres instancias de poder público territorial. Pero ese principio general, no agota su virtualidad con su mera formulación formal traduciéndose en el ámbito municipal en diferentes consecuencias, entre las que cabe señalar las siguientes: primera, como regla general y con los límites antes señalados, las sesiones plenarias municipales están abiertas a los vecinos que, incluso, pueden llegar a tomar la palabra bien directamente, bien a través de su inserción en Asociaciones de vecinos;²³⁷ segunda, los plenos de los Ayuntamientos están abiertos, además de a los ciudadanos, a los medios de comunicación social -Emisoras de Radio, Televisiones, periódicos, etc.-, que cumplen una función de primer orden, al ser los instrumentos indispensables para que puedan llegar a los vecinos las distintas posiciones, argumentaciones y propuestas de los diferentes grupos políticos municipales; tercero, y último, a través de las sesiones públicas plenarias y de la labor de los medios de comunicación, la nota de la publicidad cumple una función instrumental, característica de los regímenes democráticos contemporáneos calificados como regímenes de opinión pública, en el sentido de que los vecinos adquieren conocimiento de las posiciones minoritarias, las posturas críticas y las propuestas alternativas que se debaten en los Ayuntamientos.

Por lo demás, la nota de la publicidad se configura como el presupuesto a partir del cual los vecinos pueden vertebrar su opinión frente a la actividad

²³⁷ En el primer supuesto, en su condición de miembros de la Asamblea Vecinal en el régimen del Concejo Abierto y, en el segundo caso, de acuerdo con la previsión contenida en el art. 228.1 del ROF. En este artículo se regula la eventual intervención de las Asociaciones de vecinos en el Pleno municipal, a través de un único representante, y previa petición y autorización del Alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación de una propuesta de un asunto del orden del día en cuya tramitación administrativa hubiesen actuado como interesadas. Por lo demás, la asistencia de vecinos a las sesiones plenarias es una práctica constante y habitual en los municipios españoles, no sujeta a autorización alguna al contrario de lo que ocurre en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En efecto, en todos los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, con idéntico tenor literal, se prevé expresamente la restricción en cuanto a la presencia de público, al limitar el acceso a las sesiones plenarias a los Diputados, miembros del Consejo de Gobierno, a los funcionarios del Parlamento en el ejercicio de su cargo, eventualmente a los Senadores designados por la Comunidad Autónoma y a quienes estén expresamente autorizados por el Presidente de la Cámara (arts. 56.3 de Andalucía, 67.3 de Aragón, 51.3 de Cataluña, 64.3 de Navarra, 52.3 de Valencia, 48.3 del País Vasco, etc.).

normativa municipal. En este sentido, un gráfico ejemplo de ello es la tramitación en algunos municipios de las ordenanzas de convivencia ciudadana, en los que al socaire de la defensa de las libertades cívicas se constituyeron asociaciones específicas en contra del sentido de tales normas: la “Red ciudadana contra la Ordenanza incívica del Ayuntamiento de Zaragoza”, la “Plataforma contra el civismo” en el caso de la ciudad de Barcelona o, por último, el “Foro contra la ordenanza de convivencia ciudadana” de Aldea Moret²³⁸, entre otros.

En estrecha conexión con la nota de la publicidad, aparece la necesidad de que en el procedimiento de elaboración de las normas concurren las notas de **discusión y/o debate**²³⁹. Ambas figuras, en el ámbito de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, cualifican a las Leyes respecto de otros productos normativos, en el sentido de que el Gobierno ha de motivar en un debate público los motivos que le han inducido a elaborar un determinado texto y no otro, discutiendo con las minorías parlamentarias tales circunstancias. Por ello, es posible discernir que en el debate legislativo se deben conjugar **los principios de contradicción y de diálogo**, en la medida en que son manifestación del principio de discusión y debate²⁴⁰.

Por lo que respecta al primero de ellos, **la contradicción** implica que las mayorías y las minorías defienden sus respectivas tesis en el seno de las Asambleas Legislativas. Desde luego, en el moderno sistema de

²³⁸ Como veremos más adelante, en el Capítulo Sexto.

²³⁹ Empleo el término “debate” en un sentido anticuado, tal y como indica Ronald Dworkin, para referirme a la actividad que las personas que comparten una base común integrada por ciertos principios políticos muy básicos llevan a cabo cuando argumentan acerca de qué políticas concretas reflejan mejor esos principios compartidos, en *La democracia posible*, Paidós, Barcelona, 2008, p. 19.

²⁴⁰ El diálogo y la contradicción se han configurado tradicionalmente como manifestaciones de la denominada “democracia de consenso” y de la “democracia de oposición”, respectivamente, que obedecen a lógicas diferentes y, en principio, antitéticas. La crítica fundamental que se formula a la democracia de consenso estriba en que el permanente recurso al acuerdo parlamentario difumina, hasta la extenuación, la distinción entre las diferentes representaciones parlamentarias, abocando hacía una uniformidad no deseada. Frente a ello, se opone el modelo de democracia de oposición, de inspiración británica, en el que el principio mayoritario despliega toda su potencialidad: el grupo mayoritario impone su criterio sin necesidad de acudir al acuerdo con los grupos minoritarios, en la medida en que se encuentra legitimado por los resultados electorales, actuando como criterio corrector el principio de alternancia.

parlamentarismo racionalizado, en cuanto técnica de la más genérica racionalización del poder²⁴¹, la defensa de un texto legislativo por parte del portavoz de la mayoría gubernamental y la subsiguiente defensa de la argumentación de las minorías, no pretenden alcanzar las adhesiones de unos y otros; por el contrario, persiguen las adhesiones de la opinión pública a las respectivas posiciones. Esto es, con la argumentación gubernamental no se persigue tanto una variación de la voluntad de la minoría, como que la opinión pública tenga conocimiento de las razones y motivaciones que configuran el sustrato del texto presentado. Y de igual modo, la argumentación de la minoría cumple la función de ofrecer a la ciudadanía bases suficientes para que conozca los motivos que la inducen a rechazar el texto presentado por la mayoría, y a que tengan acceso a su propia argumentación.

Dicho lo anterior, conviene hacer alguna matización de acuerdo con el segundo de los principios insertos en el de discusión. En efecto, **el diálogo** que, junto con otros elementos como la tolerancia o el respeto a las opiniones ajenas, es incorporado al ordenamiento jurídico a través del valor superior del pluralismo, es un elemento indisociable del principio de contradicción del procedimiento legislativo. En este sentido, es posible afirmar que la contradicción ayuna de diálogo sólo puede concurrir respecto de los principios fundamentales del programa político de la mayoría parlamentaria, frente al que se oponen los programas y alternativas de las minorías. Pero estas cuestiones no son ni constantes ni habituales en el debate parlamentario. En la mayor parte de ocasiones, mayoría y minorías se buscan entre sí para alcanzar acuerdos en una pléyade de asuntos que reciben la denominación de “asuntos de Estado”, “temas de Estado”, “cuestiones de Estado”, etc, propiciados, al menos, por los siguientes factores: la regulación de un procedimiento legislativo que favorece el diálogo y el consenso, la propia dinámica de la actividad parlamentaria que posibilita el permanente encuentro entre los portavoces de los grupos y, en último extremo, la posibilidad que proporciona el modelo

²⁴¹ Como argumentó en su momento Boris Mirkine-Guetzévitch, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 2011, pp. 27-85 [original de 1931]

bicameral, en el que el trámite legislativo en el Senado implica una segunda vuelta de conversaciones entre los grupos parlamentarios²⁴² .

Al igual que hemos hecho al examinar el principio de publicidad, corresponde analizar ahora si las notas de contradicción y diálogo concurren en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales. Desde luego, la primera advertencia que cabe formular es evidente: al no tratarse de leyes tal procedimiento no se regula en un Reglamento parlamentario –estatal o autonómico-, si no en una Ley básica estatal que, a nuestro modo de ver y sin perjuicio de que la legislación autonómica sobre régimen local y el propio Reglamento Orgánico municipal complete aspectos concretos de su regulación²⁴³, cumple en el ámbito local una función similar a aquellos Reglamentos, aunque sólo sea al prever normas de principio. En efecto, la actual LrBRL dedica un único precepto –el art. 49- a regular el procedimiento de elaboración de las ordenanzas enumerando unos magros requisitos procedimentales.

En este momento interesa destacar que el procedimiento de aprobación y modificación²⁴⁴ de ordenanzas comienza con la aprobación inicial por el Pleno de su proyecto –art. 49.a)-. Como cualquier asunto que haya de ser debatido en la correspondiente sesión plenaria, debe reunir toda una serie de requisitos procedimentales de información a todos los Concejales, recabar los

²⁴² Ahora bien, tanto el diálogo como su finalidad, el consenso, sólo puede tener un reconocimiento de validez, en términos constitucionales, si el mismo se lleva a cabo entre los partidos políticos presentes en las Cámaras Legislativas, en las Asambleas Autonómicas y en los Plenos municipales, por expreso mandato del art. 6 CE, tal y como ha puesto de manifiesto Francisco Sosa Wagner en “El Estado se desarma”, estudio introductorio a la obra de Thomas Darnstädt, *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005, p. 35.

²⁴³ Sobre el posible contenido del Reglamento Orgánico en materia de procedimiento de elaboración de ordenanzas, éste será prácticamente inexistente si se entiende que el mismo es un procedimiento administrativo, al no configurarse como normas de organización y funcionamiento *stricto sensu*, si no como normas comunes de procedimiento. No obstante, a través de la regulación del denominado Estatuto del vecino, en el que se regulan los derechos y deberes de los vecinos y sus formas de participación en la vida local, pueden incorporarse mecanismos de intervención ciudadana en el procedimiento de elaboración de ordenanzas. Sobre esta materia resulta útil Galán Galán, Alfredo, *El Reglamento Orgánico Local*, INAP, Madrid, 2004, pp. 47-54 y la bibliografía que allí se cita.

²⁴⁴ A pesar de que el art. 49 LrBRL sólo se refiere a la aprobación de ordenanzas, el procedimiento para su modificación ha de seguir iguales trámites según se desprende del art. 56 del TRRL como se ha encargado de precisar la **STS de de 24 de febrero de 1999**, Ar. 1387, (Soto Vázquez), F.D. 2.

informes necesarios, etc. Es en estos momentos, previa su aprobación inicial, cuando los diferentes grupos políticos tienen conocimiento del texto propuesto por el equipo de gobierno, momento, por lo demás, en el que comienzan a plantearse tanto alternativas al proyecto gubernamental, como negociaciones y contactos entre los diferentes grupos políticos municipales. Con ello, se pretende poner de relieve que el pleno municipal no es un mero órgano de refrendo de proyectos y propuestas del equipo de gobierno. Por el contrario, puede sostenerse que se configura como un órgano en el que las minorías tienen conocimiento del texto presentado por la mayoría y pueden formular las objeciones que estimen pertinentes.

En este sentido, no hay que olvidar que en el trasfondo de este debate subyace un tema clásico como es el grado de protección que se confiere a las minorías. A estos efectos, valga recordar que para Kelsen dicha protección se instrumentalizaría a través de los derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consagradas constitucionalmente, que encontrarían su máxima expresión en el procedimiento legislativo en sede parlamentaria. No así en las Asambleas vecinales, en las que “la conciencia de su propia fuerza está demasiado presente [...] para que sea posible otra cosa que la sumisión a la mayoría absoluta, o para que una mayoría absoluta renuncie constantemente a la imposición de su voluntad frente a una minoría determinada”²⁴⁵.

4.3. Participación ciudadana

La democracia, se ha observado, no sobreviviría durante mucho tiempo a menos que los ciudadanos sean capaces de crear y mantener una cultura política de apoyo, una cultura que sustente las prácticas e ideales democráticos²⁴⁶. A estos efectos cabe señalar que uno de los instrumentos que con mayor intensidad coadyuva a generar esa cultura democrática es, precisamente, el relacionado con los mecanismos de participación ciudadana

²⁴⁵ Cfr. Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, 2ª ed., Edit. Labor, Barcelona, 1934, pp. 81-82.

²⁴⁶ Cfr. Dahl, Robert A., *On Democracy*, Yale University Press, New Haven & London, 1998, pp. 50-51.

en los procesos de toma de decisiones públicas. Llevados a posiciones maximalistas, se podría concluir afirmando que sin mecanismos de participación no existe la posibilidad de generar una cultura democrática, de manera que sin ésta podría llegar a desaparecer la democracia.

En la actualidad, no parece suscitar problema alguno sostener que con el empleo de las expresiones “potestad de ordenanza”, “poder reglamentario”, “potestad normativa”, etc., se está haciendo referencia al mismo fenómeno, esto es, al ejercicio de la potestad reglamentaria por las Corporaciones Locales, cuya naturaleza jurídica es, en todos los supuestos, idéntica: se trata de disposiciones normativas de carácter general²⁴⁷. De modo que, como cualquier otra disposición de carácter general, en su procedimiento de elaboración han de participar los ciudadanos por expreso mandato constitucional, tal y como encomienda su art. 105.a) cuando dispone que, “la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.

La doctrina ha puesto de relieve que el contenido del precitado art. 105.a) CE se configura como un principio y una **garantía constitucional** que cumple una triple función vinculada al principio de Estado Social y Democrático de Derecho: la primera, en cuanto tiende a proteger los derechos e intereses de los particulares potencialmente afectados por la disposición administrativa de que se trate; la segunda, porque coadyuva al acierto y eficacia de la concreta norma administrativa, dotando de contenido sustantivo al postulado de eficacia y eficiencia propio del Estado social; la tercera, y última, por reforzar la legitimación democrática de la norma de que se trata²⁴⁸.

²⁴⁷ Entre otros, Embid Irujo, Antonio, “Ordenanzas y Reglamentos Municipales”, en Santiago Muñoz Machado (Dir), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 730-733; Fanlo Loras, Antonio, voz “Ordenanza Local”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1995, p. 4652; y Vallina Velarde, Vicente de la, voz “Ordenanzas Locales”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo XVIII, Barcelona, 1986, p. 539.

²⁴⁸ Cfr. Parada Vázquez, Ramón y Bacigalupo Saggese, Mariano, “Artículo 105. Audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, en Oscar Alzaga (dir), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Edersa/Cortes Generales, Madrid, 1998, pp. 525-534. Véase, asimismo, Castellà Andreu, Josep M^a, *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, CEDECS, Barcelona, 2001, pp. 211 y ss.; específicamente para el

Como es notorio, la noción de garantía constitucional, en sus términos más genéricos, fue formulada por Mortati como cualquier mecanismo institucional o jurisdiccional encaminado a la tutela o defensa del concreto derecho, bien o institución específicamente protegida por la Constitución²⁴⁹. Mientras que, desde una perspectiva más estricta o restringida, con su empleo se está haciendo referencia a todos los mecanismos jurídicos de seguridad que el ordenamiento constitucional preordena a los fines de salvaguardar y defender la integridad de los valores y principios normativos que la misma contempla²⁵⁰. Específicamente, desde una perspectiva axiológica, la finalidad de la garantía constitucional consiste en asegurar, entonces, un conjunto de valores –en nuestro caso el “pluralismo político”- que “interesan constitucionalmente en la medida en que realizan la integración de los individuos y de los grupos sociales en la convivencia política”²⁵¹. Desde esta premisa, por lo tanto, puede sostenerse que el derecho a participar en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general tiene su fundamento en la propia Constitución y resulta de aplicación directa, no obstante figurar en el reiterado art. 105.a) CE una expresa reserva de Ley²⁵², configurándose en lo que ahora importa como una manifestación del principio democrático, sin perjuicio de otras posibles funciones instrumentales que puede cumplir.²⁵³ Por ello, al margen de otros planteamientos que puedan

procedimiento de elaboración de las ordenanzas, Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 183.

²⁴⁹ Mortati, Constantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, T. II, 3ª ed., CEDAM, Padova, 1976, p. 1223.

²⁵⁰ Aceptación más restringida que Serio Galeotti vincula a la naturaleza de norma jurídica de la Constitución, en: voz “Garanzia Costituzionale”, en: *Enciclopedia del Diritto*, vol. XVIII, Giuffrè Editore, Milano, 1969, pp. 490-511.

²⁵¹ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político*, vol. II, 3ª ed., reimpresión, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 673-674.

²⁵² Vid. la STC **163/1995**, de 8 de noviembre, que considera que dicho precepto es un “mandato constitucional de aplicación general, directa e inmediata” –F.J. 5-. Se trata, en suma, de un principio constitucional que alcanza su plena eficacia en el posterior desarrollo legislativo aunque resulte de aplicación inmediata, como indica García García, María Jesús, “La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: Participación funcional e iniciativa reglamentaria”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, pp. 424-425.

²⁵³ Como la de servir de instrumento de protección de los derechos e intereses particulares que pueden verse afectados por la disposición de que se trate o la mejora de la eficacia y la calidad de las normas. Sobre estos aspectos, Melero Alonso, Eduardo, *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 375; Jiménez Plaza, María Isabel, *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 39-45.

deducirse, la expresada reserva legal ha de entenderse en un doble sentido, que incide sobre el sistema de fuentes y la distribución constitucional de competencias, respectivamente.

Con relación al primero de los sentidos anotados, cabe señalar que ha de ser precisamente una norma de rango legal la que desarrolle la garantía constitucional de que se trata, excluyendo, por tanto, la intervención reglamentaria en la disciplina del referido derecho. No obstante, ello no quiere decir que, toda vez que se hayan determinado por la Ley los aspectos esenciales de la garantía constitucional de referencia, no pueda completarse esa regulación a través de una norma reglamentaria. La reserva de Ley no es absoluta, de modo que las normas reglamentarias están habilitadas para colaborar en su desarrollo, siempre que ello no suponga una alteración de la propia reserva determinada a favor del legislador²⁵⁴. Bajo esta perspectiva es factible defender que las propias normas municipales de autoorganización que ordenan el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos están perfectamente habilitadas para desarrollar los extremos en que ha de ejercitarse la intervención ciudadana en dicho procedimiento. Así parece deducirse de la lectura conjunta de los arts. 70 *bis*.2 y 123.1.c) LrBRL, preceptos de los que se infiere que las normas de carácter orgánico, que deben adoptar todos los Ayuntamientos, al objeto de establecer y regular procedimientos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos municipales pueden completar las previsiones que sobre la intervención ciudadana en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos se contempla en los arts. 49 y 70 *bis*.3 LrBRL²⁵⁵.

²⁵⁴ Vid. Otto y Pardo, Ignacio de, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, op. cit., p. 229.

²⁵⁵ Sobre esta posibilidad se plantean idénticos problemas que en el caso examinado en el epígrafe IV.2 de este mismo Capítulo, relativo al posible contenido del reglamento orgánico en materia de procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos locales, véase la nota número 108. Específicamente para la participación ciudadana, Juli Ponce Solé ha puesto de relieve que del art. 69.2 de la LrBRL es posible regular una institución procedimental como la participación directamente por la entidad local en virtud de la potestad de autoorganización, siempre que se respeten la regulación básica estatal y la autonómica de desarrollo, en *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp. 580-581.

El segundo sentido en que ha de entenderse la referida reserva de Ley consiste, a nuestro modo de ver, en que, dados tanto el sistema constitucional de distribución de competencias ex art. 149.1.18ª CE como la circunstancia de que el art. 105.a) CE resulta de aplicación a todos los poderes públicos, la concreta determinación de, al menos, **cuándo** y **cómo** se ha de ejercitar el derecho de referencia corresponde determinarla al legislador básico estatal.

Por lo que respecta al primero de los elementos indicados –esto es, cuándo ha de ejercitarse el derecho de participación por los ciudadanos-, el legislador básico local de 1985 optó porque la intervención ciudadana se produjese una vez que el texto del proyecto de ordenanzas (y reglamentos) se hubiese aprobado inicialmente por el Pleno, art. 49.a) LrBRL. Ahora bien, esta originaria previsión no parece que sea conciliable con la tendencia parlamentaria de las reformas introducidas en la Ley básica local en los años 1999 y 2003. En este sentido, compartimos las observaciones formuladas por Jiménez Asensio, de modo que si existe una cierta confluencia de pareceres en decantarse por un modelo de gobierno local inspirado en el esquema parlamentario de gobierno, hay que ser coherente y extenderlo también al procedimiento de elaboración de las normas municipales, exigiendo que la participación ciudadana se produzca antes de la aprobación inicial y no una vez realizada ésta²⁵⁶. Por lo demás, esta es la tesis por la que ha optado el legislador, tanto en la vigente Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, como en el Borrador del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local²⁵⁷.

²⁵⁶ Y añade Jiménez Asensio, «si se camina claramente hacia un modelo de “forma parlamentaria de gobierno municipal”, no se entiende por qué se inserta *en medio del proceso* de elaboración de la norma una serie de mecanismos de *participación ciudadana*, cuando es obvio que los representantes municipales ya han realizado *todo el proceso deliberativo y alcanzado una posición de síntesis* (o, en su caso, una discrepancia evidente sobre su contenido: lo cual puede ser más grave pues puede azuzar “una contestación demagógica del proyecto de ordenanza” utilizando para ese fin el manido instrumento de la “participación ciudadana”)», en “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, en Tomàs Font i Llovet (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Institut de Dret Públic/Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, p. 44. [la cursiva en el original]. En igual sentido, Salazar Benítez, Octavio, *El sistema de gobierno municipal*, op. cit., p. 222.

²⁵⁷ El apartado 3.a) del art. 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio inserta el trámite de participación ciudadana antes de que la comisión correspondiente y el Pleno debatan el texto del proyecto de norma de que se trate, mientras que para las proposiciones, según el apartado 4.a), dicha intervención se ordena después de que la comisión haya dictaminado el texto. En el caso del

En cuanto al segundo de los elementos que corresponde determinar al legislador básico estatal –es decir, cómo se ha de ejercitar el derecho de participación en el procedimiento de referencia-, una vez llevada a cabo la aprobación inicial por el Pleno municipal, el vigente art. 49.b) LrBRL ordena la intervención de los ciudadanos a través de dos mecanismos: la información pública y la audiencia a los interesados, todo ello por el plazo de treinta días, con la finalidad de que presenten las reclamaciones y sugerencias que estimen pertinentes.

El legislador básico local articula la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas locales mediante dos institutos que sirven a una finalidad común. Esto es, la publicidad del proyecto de ordenanza cumple, al igual que en el supuesto examinado en el epígrafe anterior, una función instrumental, en tanto que los ciudadanos, bien individualmente o bien a través de organizaciones y asociaciones, conocen el contenido sustantivo de la propuesta del equipo de gobierno municipal y adquieren la información necesaria a efectos de formar su opinión sobre aquél, en el primer caso mediante el anuncio de apertura del inicio del trámite de exposición al público y en el segundo a través de la correspondiente notificación. De modo que, por medio de estas vías, la información se configura como el presupuesto necesario de la participación ciudadana, a partir de cuyo cumplimiento los ciudadanos podrán formular las alegaciones y observaciones que estimen oportunas.

Como se observa, la especificidad de la participación ciudadana en la ordenación del procedimiento de elaboración de ordenanzas se articula a través de los institutos de la información pública y de la audiencia a los interesados, que se diferencian en función de los sujetos destinatarios de las

borrador de la Ley estatal, los apartados 3 y 4 del art. 32 regulaban la intervención ciudadana en iguales términos que los acabados de exponer.

mismas²⁵⁸. En el primer caso son los ciudadanos considerados individualmente, mientras que en el segundo lo son tales ciudadanos considerados en su conjunto, organizados a través de asociaciones u organizaciones representativas de intereses. Ahora bien, esta dualidad de destinatarios ha sido reconducida a la unidad por el Tribunal Supremo. Esto es, la información pública y la audiencia a los interesados previstas en el art. 49.b) LrBRL constituyen un trámite único, que obliga tanto a la publicación del acuerdo de apertura del trámite de información pública y audiencia a los interesados, como a efectuar una notificación individual en los casos en que existan afectados o interesados que estén claramente determinados y resulten conocidos por la Administración que promueve el proyecto de ordenanza²⁵⁹.

4.4. Publicación

El art. 9. 3 CE, al referirse a la publicidad de las normas, manifiesta la voluntad expresa del constituyente de la necesidad de publicar todas las normas emanadas de los distintos órganos legitimados para su elaboración. De modo que, cuando la norma es elaborada por un órgano de naturaleza representativa –como es caso de un pleno municipal-, el principio de publicidad impone que los electores conozcan no sólo el sentido de la decisión tomada por sus representantes, sino también el proceso a través del cual se ha llegado a dicha norma²⁶⁰. A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, en suma, todas las normas requieren ser publicadas para que puedan comenzar a surtir los efectos en ellas previstos. Ahora bien, **dónde** han de publicarse las normas jurídicas es una cuestión que corresponde a la legalidad ordinaria, existiendo diferentes previsiones, como el art. 1 del Código Civil, el art. 24.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y, en el concreto caso de las ordenanzas municipales, el art. 70.2 de la LrBRL.

²⁵⁸ Castellà Andreu, Josep M^a, *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, op. cit., pp. 480-484 y 487-491.

²⁵⁹ Cfr. STS de **14 de junio de 1994**, Ar. 4597, (Rodríguez-Zapata), F.D. 7. Sobre ello Ibáñez Macías, Antonio, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, grupo difusión, Madrid, 2007, p. 300; y Arroyo Jiménez, Luis, “Régimen jurídico, procedimiento y servicios públicos”, op. cit., pp. 265-266.

²⁶⁰ Cfr. Biglino Campos, Paloma, voz “Publicidad de las normas”, en Manuel Aragón Reyes (Dir.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, 2^a ed., Tomo I, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2011, p. 346.

De esta afirmación preliminar se desprenden, al menos, dos cuestiones sobre las que merece la pena detener la atención. La primera de ellas consiste en que, por expreso mandato constitucional, corresponde al legislador ordinario determinar dónde han de publicarse las normas emanadas de los diferentes poderes públicos territoriales titulares de tal facultad. En otras palabras, y referido al supuesto de las ordenanzas, el legislador ordinario no puede inhibirse de desarrollar esa obligación constitucional y debe identificar el instrumento a través del cual se ha de dar publicidad a las normas locales. Con ello se quiere poner de manifiesto tanto que una Ley que no determinase dicho instrumento violentaría el principio de publicidad consagrado en el art. 9.3 CE, como que en el reiterado instrumento deben concurrir las notas de certeza y previsibilidad que hagan a los ciudadanos identificarlo fácilmente²⁶¹.

La segunda circunstancia relevante que se infiere de la necesaria publicación de todas las normas consiste en que el principio de publicidad de las normas es el presupuesto habilitante de dos principios contemplados, a su vez, en el art. 9.3 CE: el de legalidad y el de seguridad jurídica. Una norma sólo es válida y eficaz si se publica, de manera que si no concurre dicha publicidad no existe norma previa habilitante de la actuación administrativa –principio de legalidad- y, asimismo, si la publicidad de la norma está ausente no es posible la presunción de conocimiento de la misma por sus destinatarios –seguridad jurídica-²⁶². De tal manera que, insistimos, a través del mandato constitucional de publicidad de todas las normas jurídicas se dota de contenido sustantivo a dos elementos insertos en la seguridad jurídica, como son, de una parte, la accesibilidad, entendida como la posibilidad de conocer el concreto contenido de la norma de que se trate y, de otra, la previsibilidad, que hace referencia al hecho de que los destinatarios de las normas son capaces, a través de su publicación, de alcanzar a aprehender las conductas que puedan ser

²⁶¹ Con ello se pretende poner de relieve que la publicación suficiente de la norma ha de llevarse a cabo en un Diario o Boletín Oficial de general conocimiento, no en un Boletín de carácter interno, -cfr. STC **179/1989**, de 2 de noviembre, F.J. 4-, o en periódicos y publicaciones de ámbito local –cfr. STSJ de Andalucía, de 30 de junio de 2005, JUR 2006/60704 (Gabaldón Codesido).

²⁶² Vid. Villar Palasí, José Luis y Suñe Llinas, Emilio, “Artículo 9º. El Estado de Derecho y la Constitución”, en Oscar Alzaga (dir), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Edersa/Cortes Generales, Madrid, 1998, pp. 560-561.

reprobables y los efectos que se derivarían en caso de que ejerciesen las mismas.

Desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias publicidad de las normas y seguridad jurídica se encuentran en la base de la fundamentación del TC para atribuir al legislador básico estatal la competencia para determinar dónde han de publicarse las normas jurídicas de las entidades locales. Es por ello que la vinculación entre ambos principios “exige, en consecuencia, un tratamiento común y uniforme en todo el territorio del Estado que sólo puede garantizar el legislador estatal”²⁶³.

Pero hay más: como es de sobra conocido, la jurisprudencia ordinaria ha vinculado de modo inescindible el requisito de la publicidad de las normas locales con la seguridad jurídica, declarando nulas de pleno derecho las ordenanzas en cuyo procedimiento de elaboración no se ha llevado a cabo, o se ha realizado de manera notoriamente deficiente, la publicación inicial, provisional o definitiva de las mismas²⁶⁴.

Circunstancia que contrasta con la interpretación que ha llevado a cabo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de los referidos principios de accesibilidad y previsibilidad, tanto en la aplicación del principio de legalidad punitiva, contemplado en el art. 7 del CEDH²⁶⁵, como en la determinación del contenido de la expresión “prevista por la Ley”, mencionada en diferentes preceptos del Convenio y de los protocolos del mismo, al efecto de amparar restricciones de derechos fundamentales basadas en actuaciones administrativas de naturaleza sancionadora. Centrándonos en este supuesto,

²⁶³ Cfr. STC **233/1999**, de diciembre, *caso LHL*, F.J.8.

²⁶⁴ La casuística es generosa, así en cuanto a las ordenanzas fiscales, entre los fallos más recientes pueden verse las SSTs de **11 de junio de 2001**, Ar. 7239 (Gota Losada), de **2 de marzo de 2002**, Ar. 2037 (Mateo Díaz) y de **27 de junio de 2006**, Ar. 6111 (Frías Ponce).

²⁶⁵ La doctrina ha criticado la redacción del principio de legalidad penal en el art. 7 del CEDH por cuanto pervierte el componente político-democrático del principio de legalidad penal, en la medida en que supone la quiebra de la exigencia de reserva absoluta de Ley en sentido formal al prever que la jurisprudencia, la costumbre y los principios generales del Derecho pueden ser fuente del Derecho Penal en sentido objetivo, siendo sustituido por la noción de previsibilidad. Sobre esta cuestión, por todos Huerta Tocildo, Susana, “El contenido debilitado del principio Europeo de legalidad penal”, en, Javier García Roca y Pablo Santolaya (Coords.), *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 3ª ed., CEPC, Madrid, 2014 pp. 399-427.

en los asuntos *Oliveira c. Holanda* y *Landvreugd c. Holanda*, ambos de 4 de junio de 2002, el Tribunal de Estrasburgo examina, entre otras cuestiones, los principios de accesibilidad y previsibilidad con relación a la imposición por el Burgomaestre de Ámsterdam de unas órdenes de restricción de la libertad de circulación para transitar por zonas acotadas del centro de la ciudad durante catorce días, como consecuencia del incumplimiento de la prohibición de consumo o posesión de drogas duras en la citada zona.

En los dos casos, los recurrentes alegaron que las órdenes de prohibición temporal de circular por el centro de Ámsterdam violaban su derecho a circular libremente por el territorio estatal previsto en el art. 2 del Protocolo núm. 4 del Convenio²⁶⁶. El fundamento de su alegación se basaba en que el Burgomaestre dictó una normativa limitadora de los derechos humanos al margen de la asamblea legislativa representativa, cuando esta intervención hubiese requerido una normativa en forma de Ley -40-. De tal manera que, a su juicio, a la limitación de libertad de circulación le faltaba legitimidad democrática, razón por la que no podía considerarse «*necesaria en una sociedad democrática*» a efectos de su posible restricción -42-.

Por su parte, el Gobierno consideró que constituía base legal suficiente de las órdenes de restricción de la libertad de circulación el art. 219 de la Ley Municipal –*Gemeentewet*-, vigente en el momento de cometerse los hechos, que facultaba al Burgomaestre para dictar las órdenes necesarias para mantener el orden público o limitar el peligro general en casos de algaradas, concentraciones de personas u otras alteraciones del orden público, así como en caso de temor fundado de que concurran. De acuerdo con lo anterior, los

²⁶⁶ Este artículo establece que,
«1. Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él (...).
2. (...)
3. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la Ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y libertades de terceros.
4. Los derechos reconocidos en el párrafo 1 podrán igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones, que, previstas por la Ley, estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática».

demandantes podían prever la posibilidad de imposición de las órdenes de prohibición de catorce días, máxime teniendo en cuenta que, en los dos supuestos, los demandantes ya habían sido sancionados con órdenes de prohibición de acceso a la zona en cuestión por haber consumido drogas y la policía les había advertido, tanto de palabra como por escrito, de las posibles consecuencias -44-.

Acudiendo a jurisprudencia anterior²⁶⁷, el TEDH comienza su argumentación delimitando el contenido de la expresión «prevista por la Ley» empleada por el citado art. 2 como habilitación de restricciones del derecho de referencia. Así, sostiene que con la misma no sólo se requiere que la medida impugnada tenga un fundamento en el Derecho interno, sino que se refiere a la calidad de la Ley, exigiendo que sea accesible a la persona afectada y previsible en sus efectos -47-. En el caso concreto de las órdenes de prohibición de acceso a la zona acotada, el Tribunal de Estrasburgo entiende que el requisito de la accesibilidad se cumplía porque la disposición aplicada se encontraba en el citado precepto de la Ley Municipal, habiendo sido publicada, además, la jurisprudencia relativa a su interpretación. Por su parte, el requisito de la previsibilidad²⁶⁸ también concurría en los casos enjuiciados porque, según sostiene el TEDH, en los dos supuestos los demandantes eran capaces de prever las consecuencias de sus actos y podían ajustar su conducta antes de que se les impusieran las órdenes de prohibición de catorce días.

Como puede apreciarse, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos maneja una noción de legalidad material, atiende a lo que podríamos denominar, si se permite la expresión, la “materialidad de la ley”, esto es, que en la medida de que se trata concurren los principios de taxatividad, certeza, previsibilidad, y no tanto una noción de legalidad formal. Perspectiva esta última que parece asumirse por la jurisprudencia ordinaria española, puesto que, en definitiva, cabe concluir en este aspecto específico considerando que

²⁶⁷ Asunto **Rotaru c. Rumania**, de 4 de mayo de 2000.

²⁶⁸ Entendida en el sentido de que una norma es “previsible” si está formulada con la suficiente precisión como para que una persona, si es necesario con la ayuda apropiada, ajuste su conducta a ella -52-, y en igual sentido, **Malone c. Reino Unido**, de 2 de agosto de 1984 -67- y **Amann c. Suiza**, de 16 de febrero de 2000 -56-.

será el legislador básico estatal de régimen local quien determine dónde han de publicarse las normas locales a fin de garantizar los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en el art. 9.3 CE y, en consecuencia con ello, dotar de contenido sustantivo a los principios de accesibilidad y previsibilidad que forman parte del contenido de la seguridad jurídica.

CAPÍTULO TERCERO

LA HERMENÉUTICA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA Y LAS ORDENANZAS LOCALES

El Tribunal Constitucional se enfrentó por primera vez al examen de la violación del derecho fundamental a la legalidad sancionadora ex art. 25.1 CE en supuestos de sanciones impuestas con base en ordenanzas municipales en la conocida Sentencia **132/2001**, de 8 de junio. La doctrina que fijó nuestro Alto Tribunal sobre la materia que nos ocupa, verdadero *leading case* en expresión de Lasagabaster²⁶⁹, ha tenido solución de continuidad en fallos posteriores – SSTC **161/2003**, de 15 de septiembre, **193/2003**, de 27 de octubre, y **232/2006**, de 17 de julio, relativas a sanciones de suspensión de licencias de auto-taxi; **16/2004**, de 23 de febrero y **25/2004**, de 26 de febrero, referentes a sanciones por inmisiones acústicas- que, como veremos, han incorporado otros elementos de juicio a la hermenéutica inicial fijada en el fallo constitucional de 8 de junio de 2001. Pero también ha sido reinterpretada por el TS en su conocida e importante Sentencia de **29 de septiembre de 2003**, cuya doctrina también han seguido resoluciones posteriores²⁷⁰.

La importancia del pronunciamiento constitucional mencionado radica en que, como es de sobra conocido, la doctrina fijada en el mismo se convertirá en el patrón que el legislador estatal invoque para confeccionar el Título XI de la LrBRL, añadido por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local de 16 de diciembre de 2003, para proporcionar cobertura legal suficiente a la tipificación de infracciones y regulación de sanciones a través de ordenanzas

²⁶⁹ Vid. Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva del art. 25 CE en materia sancionadora. (Nota a la STC 132/2001, de 8 de junio)”, *RVAP*, n. 62, 2002, p. 275.

²⁷⁰ Por ejemplo, las SSTS de **25 de mayo de 2004**, Ar. 4036 (Martí García), de **20 de diciembre de 2007**, Ar. 4087 (Martínez Micó) y de **30 de enero de 2008**, Ar. 1934 (Martínez-Vares García), entre otras. Sobre la Sentencia de 29 de septiembre de 2003, véanse Pulido Quecedo, Manuel, “Un nuevo enfoque jurisprudencial del TS sobre Ordenanzas locales a la luz del principio de autonomía local (El caso de la Ordenanza Municipal de Zaragoza sobre contenedores)”, *repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, VII, 2003, pp. 327 y ss; Toscano Gil, Francisco, “La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina de la vinculación negativa de la Ordenanza Local al principio de legalidad sancionadora”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 54, 2004, pp. 163-191; y Bueno Armijo, Antonio M^a, “Capítulo IV. El principio de legalidad sancionadora (I): la reserva de ley”, en Manuel Rebollo Puig *et alii*, *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 145-146.

municipales. Esta circunstancia justifica que nos detengamos, aún de modo sucinto, en el examen de la hermenéutica que el TC ha elaborado con relación al art. 25.1 CE y las ordenanzas municipales. Así, partiendo de la **STC 132/2001** nos centraremos en primer lugar en el examen de dos cuestiones centrales en el debate en torno a esa relación, de una parte, los requisitos necesarios que han de concurrir en la flexibilización de la reserva de ley así como los motivos para no excluir la exigencia de ley –apartado 1- y, de otra parte, y en lógica consecuencia con la anterior determinación constitucional, cuál ha de ser el contenido que ha de figurar en una norma con rango legal al efecto de cumplir con el principio de reserva de ley sancionadora, esto es, los denominados “criterios mínimos de antijuridicidad” –apartado 2-. A continuación, analizaremos la trascendencia del principio de seguridad jurídica como expresión del contenido de la garantía material de la reserva de ley, incorporado a la interpretación constitucional por las **SSTC 161/2003** y **193/2003** –apartado 3-. Y, en último extremo, nos referiremos al supuesto concreto de las sanciones acústicas, en el que el TC, en una primera resolución, **STC 16/2004**, abandona la doctrina fijada en anteriores pronunciamientos para retornar a ella en un fallo muy próximo en el tiempo, **STC 25/2004** -apartado 4-.

1. Alcance de la flexibilidad de la reserva de ley

En la **STC 132/2001**, el Alto Tribunal comienza su argumentación sosteniendo que la presencia de un interés local ha de convertir la reserva de ley en “flexible”,

“[...] la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento” -F.J. 6-.

Bajo esta afirmación de principio, el TC enumera los dos elementos que, desde la perspectiva de la concurrencia de la instancia local, considera han de converger para flexibilizar la reserva de ley en cuanto a la tipificación de

infracciones y sanciones a través de normas locales²⁷¹. En primer término, para que se pueda llevar a cabo la aludida flexibilización han de tratarse de materias reservadas a la ley **en las que esté presente el interés local**. Noción esta del interés local que, si bien tiene un expreso reflejo en el Derecho positivo interno en el art. 2.1 LrBRL, no se corresponde exactamente, en toda su extensión y efectos, con la más amplia expresión de “asuntos públicos” empleada por el art. 3.1 CEAL, norma que también forma parte de nuestro ordenamiento jurídico. En qué se traducen dichos intereses locales no es algo claro y determinado con carácter general, puesto que son muy escasas aquellas materias que pueden atribuirse exclusivamente al interés local pero, a la inversa, son también escasas las materias en las que no entra en juego dicho interés, correspondiendo al legislador determinar cuáles son estos intereses, su definición y la precisión de su alcance atribuyendo a la entidad local las competencias que precise para su gestión²⁷². Cada vez se hace más difícil, en suma, construir la noción de “interés local” con relación a una materia o grupo de materias compartimentadas y estancas sin tener en cuenta la concurrencia de los intereses de los demás niveles de gobierno, así como también los intereses de los ciudadanos²⁷³.

El segundo elemento que, a juicio del Tribunal Constitucional, ha de concurrir para flexibilizar la reserva de ley consiste en **una reserva de procedimiento**. Dicho en otros términos, la eventual flexibilización única y exclusivamente alcanza a las normas aprobadas por los Plenos municipales, cabalmente las ordenanzas y reglamentos, excluyéndose cualquier otra clase

²⁷¹ Toda vez que ha excluido de su razonamiento la categoría de las relaciones de sujeción especial. Sobre ello, *vid.* Alegre Ávila, Juan Manuel, “Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos”, en Luis Cosculluela (Coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 760-765; Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva de ley del art. 25 CE en materia sancionadora...”, *op. cit.*, pp. 285-287; y Orduña Prada, Enrique, “Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio”, *REAL*, n. 286-287, 2001, pp. 370-373.

²⁷² Cfr. STC **37/1981**, de 16 de noviembre, F.J. 1.

²⁷³ Ya hemos advertido *supra* –Capítulo I, 2, 2.5- acerca de la improcedencia de mantener la técnica de los intereses generales como criterio determinante para llevar a cabo el reparto de funciones y tareas entre niveles de gobierno en un Estado de tres términos como el nuestro, así como los problemas que se derivan de desestimar sin razonamiento alguno el principio de subsidiariedad para definir aquéllos. La experiencia italiana, tras la reforma constitucional de 2001, de “reparto de materias” para la función legislativa y de la fijación de principios como el de subsidiariedad para las funciones administrativas, puede servir de orientación para nuestro país.

de disposiciones normativas como los Decretos de Alcaldía, o las disposiciones generales que carecen de tal rango como los Bandos. Con ello, el Tribunal formula una importante consideración sobre la naturaleza de la ordenanza, pues ésta se vincula directamente, desde una perspectiva exclusivamente formal, con una reserva en cuanto a su procedimiento de elaboración y a la naturaleza democrático-representativa del órgano del que emana, con independencia de cuál haya de ser su contenido material, en términos muy similares, por no decir casi idénticos, a los que tradicionalmente se han predicado del concepto formal de Ley²⁷⁴.

Por lo demás, esta afirmación del Tribunal Constitucional no aclara, pues no es su objeto, cuál ha de ser el alcance de las ordenanzas aprobadas por los Plenos de las Diputaciones Provinciales. La observación no es inocua, porque ya se ha convertido en lugar común cuestionar el carácter democrático-representativo de las Diputaciones Provinciales dado el sistema de elección indirecta de sus miembros. En este debate no se suele tomar en consideración que «representación» y «elección» son conceptos distintos²⁷⁵. Baste anotar ahora que, por expreso mandato constitucional, las Diputaciones son órganos de naturaleza representativa, cuyos miembros tienen la consideración de cargos públicos representativos ex art. 23.2 CE, al igual que sucede con los parlamentarios y los concejales, no obstante carecer de una relación inmediata con el cuerpo electoral, configurándose en definitiva como representantes de la provincia²⁷⁶. De ahí, que resulte indiferente el procedimiento –directo o indirecto- con el que se produzca la elección, si de lo que se trata, como advierte García Roca, es de proteger y mantener la relación de representación

²⁷⁴ En este sentido, la STS de 5 de junio de 1998, Ar. 5657 (García-Ramos Iturralde) considera que la calificación como infracción muy grave de ejercer una actividad sin licencia municipal, contemplada en una ordenanza de establecimientos de concurrencia pública, no conculca la garantía formal de la reserva de Ley por “la naturaleza eminentemente normativa” de aquélla (F.D. 2). Subyace en este planteamiento, a nuestro entender, una cierta identificación entre ley formal y ordenanza.

²⁷⁵ Al respecto, Díez-Picazo, Luis María, “Los criterios de representación proporcional del art. 68.3 de la Constitución: su alcance y proyección a efectos distintos de la elección para el Congreso de los Diputados”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2061-2065.

²⁷⁶ Concepción plasmada en la jurisprudencia constitucional a partir de la STC 163/1991, de 18 de julio. Sobre la evolución de esta jurisprudencia y su directa incidencia en la configuración de las Diputaciones, en extenso, Garrido López, Carlos, “El Diputado provincial como representante”, *REDC*, n. 60, 2000, pp. 124-128.

política que los ciudadanos crean²⁷⁷. En definitiva, en este concreto aspecto, no parece que exista problema alguno en asimilar el alcance y naturaleza de las ordenanzas municipales a las provinciales, sobre todo si se tiene en cuenta que su procedimiento de elaboración es idéntico y que los sujetos que intervienen en el mismo gozan de la condición de cargos públicos representativos. Cuestión diferente es, como veremos más adelante, que el ámbito material al que pueden ir referidas las ordenanzas provinciales es más limitado que las municipales debido, fundamentalmente, al distinto nivel de atribución material de competencia a provincias y municipios²⁷⁸.

Sentado lo anterior, el Alto Tribunal matiza a continuación su razonamiento, pues argumenta que no resulta suficiente la mera atribución por ley de competencias en una concreta y determinada materia para entender cumplidas las exigencias de la reserva de ley, de manera que:

“Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante a la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios – conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL- no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador” -F.J.6-

²⁷⁷ Cfr. García Roca, Javier, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 48-50.

²⁷⁸ Diferencia que se ha resuelto a favor del municipio, en consideración a su condición de entidad local nuclear de la entera organización territorial del Estado y sin perjuicio de las complejas facultades de coordinación, en cuanto a su efectividad práctica, de determinados servicios públicos municipales que se atribuyen a las Diputaciones provinciales en el nuevo art. 26.2 de la LrBRL, tras la modificación operada en la misma por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Con relación a este concreto aspecto, puede verse Jiménez Asensio, Rafael, “La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, enero de 2014; Salvador Crespo, Mayte, “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34, 2014, pp. 133-144; y González Iglesias, Miguel Ángel, “Las provincias tras la modificación de la ley de bases de régimen local efectuada por la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, en Tomás Quintana López (Dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, pp. 277-284.

En este concreto extremo, el Tribunal Constitucional disocia la relación entre atribución de competencias a los municipios, las potestades normativa y sancionadora de las que son titulares los entes locales y la facultad para tipificar infracciones y sanciones, certificándose la asimetría existente entre las competencias atribuidas a las entidades locales y la potestad sancionadora para hacerlas valer mediante la coacción²⁷⁹. Pero hay más, según esta aseveración, el Alto Tribunal viene a cerrar el paso a la posible existencia de eventuales Reglamentos independientes en el ámbito local,²⁸⁰ y hace suya la corriente jurisprudencial del Tribunal Supremo que ya había puesto de manifiesto la disociación entre las categorías citadas al objeto de entender vulnerado el art. 25.1 CE por la tipificación de infracciones y sanciones contempladas en ordenanzas municipales. En efecto, no son escasos los supuestos en los que el Tribunal Supremo, al examinar la eventual cobertura o habilitación legal de tipificaciones contempladas en ordenanzas municipales, ha considerado que la exigencia de ley en materia de sanciones administrativas no puede suplirse o sustituirse con genéricas referencias a las competencias municipales previstas en los artículos 25 y 26 de la LrBRL o en “las competencias” reglamentarias de las entidades locales²⁸¹.

Interpretación que llevada a su extremo plantea la paradójica situación de que una ordenanza municipal puede contener una enumeración de

²⁷⁹ Cfr. Sanz Gandásegui, Francisco, “El ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración Local”, en Joaquín de Fuentes-Bardají (dir.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, I, Ministerio de Justicia/Aranzadi/Thomson Reuters, Navarra, 2009, p. 664.

²⁸⁰ *Vid.* Hernández González, Francisco L, “La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RAP*, n. 166, 2005, en nota número 37, p. 189 y, en extenso, Dios Sanz, Juan de, “Los reglamentos independientes en el ámbito municipal”, *REALA*, n. 276, 1998, pp. 63 y ss.

²⁸¹ Así, entre otras, las SSTS de **29 de mayo de 1998**, Ar. 5457 (Martín González) y de **26 de marzo de 2001**, Ar. 6608 (Fernández Montalvo). En esta última se afirma que si bien la potestad sancionadora de los entes locales es inherente a su propia configuración histórica como Administración territorial, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador son elementos integrantes de la garantía que proporciona la Constitución la diferencia entre atribución de potestad, tipificación de infracciones y tipificación de sanciones. Por ello, no basta la atribución de competencia, siendo necesaria la tipificación de infracciones y sanciones en una ley. No obstante lo anterior, existe otra corriente jurisprudencial según la cual la regulación de infracciones en ordenanzas municipales encuentra respaldo legal en la atribución competencial a los municipios prevista en el art. 25.2 LrBRL, *v. gr.* SSTS de **15 de junio de 1992**, Ar. 5378 (Escusol Barra); de **16 de julio de 1998**, Ar. 8381 (Gota Losada); y de **25 de mayo de 2004**, Ar. 4036 (Martí García), entre otras.

conductas prohibidas pero, en ningún caso, llegar a establecer sanciones ante su eventual incumplimiento al carecer éstas de anclaje en una norma con rango de ley. Esta paradoja, que bordea el absurdo, se muestra en toda su extensión en la STS de **4 de febrero de 2002**²⁸² en la que se declaran disconformes con el art. 25.1 CE las sanciones impuestas a unos ciudadanos que habían sido sorprendidos en repetidas ocasiones colocando carteles en las marquesinas de las paradas de autobús y en columnas publicitarias. Conductas definidas como prohibidas en la correspondiente ordenanza -fijación de carteles, la realización de pintadas y las demás actuaciones contrarias a la limpieza viaria por lo que se refiere a los edificios e instalaciones públicos y privados- a las que anuda la correspondiente sanción. Al no encontrar una clara habilitación legal de las sanciones impuestas²⁸³, el Tribunal Supremo anula tanto las multas pecuniarias impuestas por el Ayuntamiento, como el precepto de la ordenanza en el que se preveían las sanciones, pero no así la descripción de las conductas antijurídicas.

A pesar de alcanzar esta conclusión, el propio Tribunal Supremo se cuestiona “la posible carencia de sentido” de la posibilidad acabada de reseñar, razonando que, “[I]a situación que se produce a consecuencia de ello es que la Administración Municipal manifiesta de modo ineludible su voluntad de prohibir las conductas que atentan contra la limpieza viaria, pero sin que ello encuentre como precepto jurídico una garantía por vía coercitiva derivada del carácter de infracción y la consiguiente imposición de sanciones. No se oculta a esta Sala que esta situación puede dar lugar a inconvenientes en la vida práctica, pero es de entender que ello resulta de interés para el Ayuntamiento y que no es discordante con el ejercicio de su competencia respecto a la limpieza viaria ni tampoco con el ejercicio de su potestad sancionadora” -F.D. 3-. A pesar de esta bienintencionada manifestación de voluntad, no se alcanza a comprender qué interés puede llegar a tener un Ayuntamiento en regular una serie de conductas prohibidas que no puede hacer efectivas, porque ni el Estado ni la Comunidad

²⁸² Ar. 2911 (Baena del Alcázar)

²⁸³ El Ayuntamiento había alegado que el fundamento legal de la regulación de las sanciones previstas en la ordenanza se encontraba en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Residuos Sólidos Urbanos. Pero lo cierto es que en la misma no se tipificaban infracciones, remitiéndose la tipificación de sanciones a una norma reglamentaria que nunca se aprobó, ni por el Estado, ni por la Comunidad Autónoma una vez transferida la competencia material.

Autónoma se habían preocupado de regular en una Ley las infracciones y sanciones correspondientes²⁸⁴.

Esta situación contradictoria que resume bien el sinsentido en que en ocasiones se ha visto inmersa la potestad sancionadora local parece que deba superarse a través de la reconsideración de alguna de sus afirmaciones más rigoristas. De este modo, desde un planteamiento radicalmente distinto a lo argumentado en el fallo jurisprudencial de 4 de febrero de 2002, partiendo del carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto de la competencia local, la STS de **29 de septiembre de 2003**²⁸⁵ insiste a lo largo de sus fundamentos de derecho en la necesidad del ejercicio de la potestad sancionadora para la efectividad de la potestad reglamentaria municipal, razonando, al margen de la doctrina de la STC **132/2001**, a favor de la posibilidad de que los ayuntamientos puedan tipificar infracciones de modo autónomo a la Ley cuando se trata de materias en las que aquéllos ejercen competencias propias que resultan “nucleares” y llevan aparejadas potestades implícitas de regulación, como era en el caso enjuiciado la relativa a la ocupación de la vía pública²⁸⁶.

2. Los “criterios mínimos de antijuridicidad” como materia objeto de reserva de ley

Toda vez que el Tribunal ha afirmado que la flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la reserva de ley, continúa su argumentación centrándose, precisamente, en la determinación material de cuáles han de ser las mínimas exigencias derivadas de la reserva de ley contemplada en el art.

²⁸⁴ Como ha observado Juan M^a Pemán Gavín, tras la aprobación de la Constitución en 1978, “la renovación del régimen local preconstitucional no se había traducido en una ampliación de las potestades disponibles por los municipios, sino que más bien se había producido un efecto reductor de las mismas. El poder sancionador atribuido a las autoridades municipales quedaba limitado a los supuestos en los que su utilización encuentra un asidero suficiente en una norma con rango de ley que especificara las infracciones y sus correspondientes sanciones”, en “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *REALA*, n. 305, 2007, p. 23.

²⁸⁵ Ar. 6487, Baena del Alcázar.

²⁸⁶ Una crítica de esta doctrina la formulan Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...”, *op. cit.*, pp. 3724-3733.

25.1 CE, cuando la tipificación de infracciones y sanciones se lleva a cabo por los entes locales²⁸⁷. Así, en cuanto a **la tipificación de las infracciones** señala que:

“Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de las infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal- sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción”. -F.J. 6-.

La primera cuestión que llama la atención del párrafo transcrito es la determinación de la clase de norma jurídica que ha de llevar a cabo la tipificación de infracciones. El Tribunal Constitucional alude a la “ley” como categoría general y abstracta, sin especificar el tipo de ley de que se trate de acuerdo con los principios de jerarquía o de competencia. En otros términos, lo que se quiere poner de relieve es que el Alto Tribunal no determina, porque tampoco esa es su función, si ha de ser una Ley general la que proceda a concretar esos criterios mínimos de antijuridicidad o, por el contrario, si la referencia ha de entenderse realizada al legislador sectorial –estatal y autonómico- de modo que, de acuerdo con criterios de especificidad según la materia de que se trate, se determinen por él los particulares criterios de antijuridicidad para la materia concreta.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, con cierta pretensión omnicompreensiva, el legislador estatal ha entendido en la práctica que esa mención a la ley abarca las dos posibilidades descritas. Esto es, por una parte,

²⁸⁷ A pesar de que se trata de “una arriesgada indicación en abstracto de qué es lo que debe decir el legislador”, según Tomàs Font i Llovet, “La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autonomía corporativa”, *Derecho Privado y Constitución*, n. 17, 2003, p. 259. Cuestión, en definitiva, que se incardina en el espinoso ámbito del *self restraint* del Tribunal Constitucional, dirigida a evitar posibles extralimitaciones del juez constitucional invadiendo la actuación del legislador. Entre nosotros, ya en fecha temprana, debe verse Lucas Murillo, Pablo, “El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria”, *REP*, n. 7, 1979, pp. 197-225.

ha optado porque en la legislación sectorial se determinen unos criterios de antijuridicidad respecto de la materia específica que disciplina la ley de que se trate –v. gr. el art. 28 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido-. Mientras que, por otra parte, con carácter general ha sistematizado unos criterios mínimos de antijuridicidad de las infracciones en el art. 140 LrBRL.

Al margen de este aspecto de técnica normativa, hay una segunda cuestión importante que plantea el fallo constitucional: ¿qué son los criterios mínimos de antijuridicidad?. En una primera aproximación en orden a delimitar el contorno de esta figura, debemos partir del hecho de que el Tribunal Constitucional aporta una definición en sentido negativo de los mismos, pues determina lo que no son. No se trata, a su juicio, de la definición de tipos concretos de ilícito, ni de tipos genéricos de infracciones²⁸⁸. En esta aseveración constitucional hay, por lo tanto, una disociación entre tipo de ilícito y su contenido material: la descripción de conductas infractoras. Con ello, en principio, parece que el Alto Tribunal reconoce un ámbito de regulación por la normativa local más amplio, al diferir a la ordenanza la exacta determinación de las conductas concretas que han de contemplarse como ilícito administrativo. Perspectiva que se refuerza con el colofón del razonamiento del propio Tribunal, al considerar que se trata de aquellos “criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción”.

Con esta interpretación el Tribunal Constitucional aminora el contenido de la materia reservada a la Ley, pero no aclara en qué se traducen los criterios de valoración a los que ha de acudir el Municipio para determinar los tipos de infracción. No obstante lo que más adelante se dirá al examinar el contenido de los arts. 139 a 141 LrBRL, basta por ahora señalar que con la alusión a esa categoría se está haciendo referencia a la enumeración de una serie de

²⁸⁸ No obstante, poco tiempo después, en el ATC **60/2003**, de 19 de mayo se identifican “los criterios mínimos de antijuridicidad” con la concreta descripción de tipos de ilícito. En este caso el Tribunal rechaza la pretensión de amparo de un taxista madrileño al que se le impuso la sanción de suspensión temporal de su licencia dado que los hechos imputados tuvieron lugar con posterioridad a la Ley 20/1998, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, norma que proporcionaba cobertura legal a la ordenanza municipal.

criterios lo suficientemente abstractos que no describan conductas concretas pero que, al mismo tiempo, revistan un cierto grado de especificidad para entender satisfecha la reserva de Ley. Como puede apreciarse, estamos ante una tarea en exceso compleja, que requiere para su plasmación efectiva un difícil equilibrio terminológico y conceptual. De este modo, con carácter preliminar, se puede entender que se trata de la enumeración de los bienes jurídicos que se pretende proteger, así como las prohibiciones y deberes de los mismos que pueden tipificarse como infracción²⁸⁹.

Por su parte, en cuanto a **la determinación de las sanciones**, el Tribunal sostiene que la reserva del art. 25.1 CE supone necesariamente que la ley de cobertura establezca las clases de sanciones que pueden imponerse:

“[...] del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica” -F.J. 6-.

Siguiendo la lógica de la argumentación empleada para la delimitación de los aspectos de la tipificación de infracciones que han de quedar reservados a la Ley, el Tribunal Constitucional, en el supuesto de la determinación de los criterios mínimos de antijuridicidad con relación a las sanciones, reduce también la extensión de aquella reserva. La garantía del art. 25.1 CE, en suma, se concreta en que la ley ha de prever las clases de sanciones, no siendo necesario que discipline una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos. Con ello, la concreta correlación entre infracciones y sanciones se traslada desde la ley a la ordenanza municipal²⁹⁰. Esto es, la Ley ha de establecer las posibles clases de sanciones y la norma local, “en función de la

²⁸⁹ Cfr. Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...”, *op. cit.*, p. 3714.

²⁹⁰ *Vid.* Hernández López, Francisco L, “La reserva de Ley en materia sancionadora...”, *op. cit.*, p. 189.

gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica”, establecerá dicha correlación.

3. Un elemento de juicio ya conocido: la seguridad jurídica

En las SSTC **161/2003**, de 15 de septiembre y **193/2003**, de 27 de octubre, el Alto Tribunal incorpora un elemento más de juicio a la hermenéutica fijada en la STC **132/2001**: la conexión existente entre el derecho fundamental a la legalidad sancionadora –art. 25.1 CE- y el principio constitucional de seguridad jurídica –art. 9.3 CE-. El razonamiento del Tribunal es sencillo por su claridad expositiva: las resoluciones administrativas sancionadoras que ponen fin al procedimiento deben identificar expresamente o, al menos, de manera implícita **el fundamento legal de la sanción**, como parte de la motivación de los actos administrativos impuesta por los arts. 54.1.a) y 138.1 LRJ-PAC. Y ello, añade el TC, porque,

“[S]ólo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona, sin que esté excluido, (...), que una norma de rango reglamentario desarrolle o concrete el precepto o los preceptos legales a cuya identificación directa o razonablemente sencilla el sancionado tiene un derecho que se deriva del art. 25 CE.”²⁹¹

No basta, por tanto, que la resolución administrativa con la que concluye el procedimiento sancionador cite expresamente como fundamento de la sanción impuesta los correspondientes preceptos de una ordenanza municipal sino que, a efectos de cumplir con las garantías que incorpora el art. 25.1 CE, es preciso que figuren expresamente en aquélla, o se pueda deducir sin operaciones interpretativas complejas, qué preceptos legales proporcionan cobertura a la sanción impuesta y a las conductas tipificadas como infracción²⁹².

²⁹¹ Cfr., el F.J 3 de las SSTC **161/2003**, de 15 de septiembre y **193/2003**, de 27 de octubre.

²⁹² En los dos supuestos que motivaron los recursos constitucionales, las resoluciones administrativas sancionadoras sólo fundamentaron la sanción en una ordenanza de 1980, que regulaba tanto la infracción constatada, como la sanción a ella vinculada, “sin que, de forma implícita fuera posible identificar con la mínima seguridad razonable qué preceptos legales proporcionaban cobertura a los de rango reglamentario aplicados”; de modo que, continúa el TC, “Fueron los órganos judiciales (...) los que por primera vez llevaron a cabo el proceso de

Esta interpretación de las consecuencias de la vinculación entre el derecho fundamental a la legalidad sancionadora con el principio de seguridad jurídica la ha explicitado con mayor detalle el propio Tribunal en las SSTC **218/2005**, de 12 de septiembre y **199/2014**, de 15 de diciembre, al configurarla como una garantía más que incorpora el principio de tipicidad. Así, a juicio del TC en la primera de las sentencias aludidas, este principio “exige no sólo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre infracciones y sanciones estén suficientemente predeterminadas, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál es la cobertura legal de la misma” -F.J. 3-.

La incorporación de este elemento de juicio a los supuestos de resoluciones administrativas sancionadoras fundadas en ordenanzas municipales resulta, quizás, excesivamente formalista²⁹³, teniendo en cuenta,

subsunción de la conducta declarada como probada en el procedimiento administrativo bajo los preceptos legales de la Ley de ordenación de los transportes terrestres de 1987”. Y concluye su razonamiento señalando que, “Hay que declarar que corresponde a la Administración identificar al ejercer esa competencia [potestad sancionadora], de forma expresa o implícita, el fundamento legal de la sanción que se impone y que no puede servir de cobertura a la sanción una ley que, sólo en un juicio realizado a posteriori, un órgano judicial, con desconocimiento de las exigencias del principio de seguridad jurídica, ha considerado aplicable a los hechos que se declararon probados por la Administración” -F.J. 3-.

²⁹³ Así lo ha entendido Jiménez Asensio, Rafael, en “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, en Tomàs Font i Llovet (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Institut de Dret Públic/Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 49 y 52. El alcance de esta concepción rigorista se aprecia bien en la reciente STC **199/2014**, de 15 de diciembre, que estima un recurso de amparo por violación del art. 25.1 CE planteado por un conductor al que el Ayuntamiento de Madrid había impuesto una sanción de 200 euros y la pérdida de cuatro puntos del permiso de conducir por saltarse un semáforo en rojo. En el boletín de denuncia e incoación del expediente sancionador al recurrente figura como precepto infringido de la ordenanza “6 ORD. MOV” y como clave y calificación de la infracción “6/056 GRAVE”. Tras recordar la doctrina contenida en el F.J. 3 de la STC **218/2005**, de 12 de septiembre aludida más arriba, el Tribunal sostiene que si bien no hay problema en la identificación de la infracción y su sanción con una mínima seguridad razonable, dado que la Ley de Seguridad Vial proporciona cobertura a la ordenanza de movilidad con relación a la conducta de saltarse un semáforo en fase roja, por el contrario, considera “indudable que no queda mínimamente identificada la relación entre la infracción y sanción impuesta con la mera mención a una clave (06-056), sin que en ningún momento se haga referencia a la disposición efectivamente aplicada”, que fue un Decreto de 3 de noviembre de 2005 dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueba el nuevo cuadro de infracciones a la normativa de circulación vial y en el que se fijaba una cuantía fija por multa a las infracciones. Por tanto, concluye el Tribunal, “se impuso una sanción de multa de cuantía fija, con fundamento en una clave que

sobre todo, la hermenéutica que sobre dicha cuestión fijó el propio Tribunal Constitucional en su fallo de 8 de junio de 2001. Conviene, pues, que nos detengamos en procurar razonar esta aseveración, para lo que resulta necesario en primer lugar partir de la configuración constitucional del genérico deber de motivar las resoluciones sancionadoras para, a continuación, centrar nuestra atención en la propia garantía material que incorpora el derecho fundamental consagrado en el art. 25.1 CE.

Comenzando con la primera de las cuestiones apuntadas, hay que tener en cuenta que el TC ha configurado el deber de motivar las resoluciones sancionadoras con un carácter instrumental respecto de las demás garantías derivadas del art. 25.1 CE. En efecto, en palabras del Alto Tribunal, “[e]l derecho a la motivación de la resolución sancionadora es un derecho instrumental a través del cual se consigue la plena realización de las restantes garantías constitucionales que, (...), resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionador”²⁹⁴. Así, un deber que, con carácter general, sólo constituye una exigencia legal por mandato de los arts. 54 y 138.1 LRJ-PAC, se eleva a la categoría de deber constitucional al concurrir la eventual vulneración de derechos fundamentales por parte de la Administración Pública cuando hay una falta o una insuficiente motivación de la resolución administrativa sancionadora. Pero, además, el reiterado deber de motivación sólo incumbe satisfacerlo a la propia Administración Pública autora de la resolución, sin que un eventual pronunciamiento jurisdiccional pueda “venir a sustituir o de alguna manera sanar la falta de motivación del acto administrativo”²⁹⁵. Esto es, a jueces y magistrados no les concierne proveer de motivación a una resolución administrativa sancionadora carente de ella o insuficientemente motivada.

Esta doctrina constitucional resulta extremadamente diáfana, aunque en las SSTC **161/2003** y **193/2003** va un paso más allá. En los supuestos concretos de estos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional considera vulnerado el art. 25.1 CE no por la carencia de motivación de la resolución,

resulta ininteligible en los términos en que fue notificada y carente de cobertura legal, lo que en suma determina la vulneración del art. 25.1 CE”.

²⁹⁴ Cfr. STC **7/1998**, de 13 de enero, caso *sanción a funcionaria local*, F.J. 6.

²⁹⁵ *Ibidem*.

porque ésta fuese insuficiente o porque los hechos no estuviesen probados y descritos, sino porque la mención al fundamento legal de la misma se encontraba exclusivamente en una ordenanza municipal norma que, evidentemente, carece de ese rango normativo²⁹⁶. En definitiva, con ello se extiende el ámbito de la garantía material del art. 25.1 CE y aquí existe un problema con los municipios en el que vamos a detener nuestra atención a continuación.

A partir de la STC **42/1987**, de 7 de abril, *caso Casino de Mallorca*, doctrina reiterada posteriormente por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, el derecho fundamental a la legalidad sancionadora se ha entendido que incorpora dos garantías²⁹⁷. La primera de ellas, una **garantía formal**, relativa al rango necesario de las normas tipificadoras de conductas y reguladora de sanciones. Reserva de ley que, por lo demás, no es absoluta en cuanto que las normas infralegales –primariamente, Reglamentos estatales y autonómicos y ordenanzas municipales- pueden completar los tipos de ilícito o desarrollar los criterios mínimos de antijuridicidad previstos en las leyes.

Mientras que la segunda se traduce en una **garantía material**, que consiste, en síntesis, en la necesaria predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Garantía material que, en definitiva, responde a las exigencias de certeza y taxatividad de las

²⁹⁶ A nuestro modo de ver, y a los efectos que interesan ahora aquí, el supuesto de la STC **218/2005**, aunque con una matriz común, es distinto de los resueltos por las resoluciones de 15 de septiembre y 27 de octubre de 2003. En éstas, la vulneración del art. 25.1 CE se cifra en que las resoluciones sancionadoras sólo citaban como fundamento legal de las mismas a la correspondiente ordenanza municipal. Mientras que en aquélla, el Ayuntamiento había subsumido la conducta de la infractora en el art. 79.b) de la Ley General Tributaria, mientras que la sentencia recurrida en amparo sustentaba y proporcionaba cobertura a la sanción impuesta por aquél en un artículo distinto al aplicado en la resolución administrativa sancionadora –art. 79.a) de la Ley General Tributaria-. Y es precisamente esta actuación judicial la que el TC declara contraria a la garantía material del art. 25.1 CE -F.J. 4-. Criterio que es abandonado en la STC **113/2008**, de 29 de septiembre, en que el Tribunal no aprecia vulneración del art. 25.1 CE en el hecho de que la resolución sancionadora aluda a un artículo específico y al anexo de una ordenanza municipal de tráfico –F.J. 5-.

²⁹⁷ Sobre ello, por todos, Mestre Delgado, Juan Francisco, “La configuración constitucional de la potestad sancionadora en la Administración Pública”, en Sebastián Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2502 y ss.; *ibidem*, “Los principios de la potestad sancionadora”, en: Jesús Leguina y Miguel Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 368 y ss.

infracciones y sanciones justificándose, en último extremo, en la seguridad jurídica, y cuya exigencia presenta implicaciones tanto en la fase de elaboración de las normas como en el momento aplicativo del ejercicio de la potestad sancionadora²⁹⁸. En palabras del Tribunal Constitucional, dicha garantía material tiene “alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas”, de modo que, prosigue el Tribunal, “refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual (...)”²⁹⁹.

La seguridad jurídica se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa”, así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho”³⁰⁰. De este modo, en su formulación más genérica, presenta dos perspectivas estrechamente ligadas entre sí³⁰¹. La primera de ellas parte de configurar aquélla como una “exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones”, mientras que la segunda va referida a la seguridad jurídica como una “proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva”. Ambos puntos de vista, objetivo y subjetivo, aparecen, y esto es lo realmente importante, como un contenido de la noción de “certeza del Derecho”. Esto es, de acuerdo con **la perspectiva objetiva**, la seguridad jurídica implica cumplir un mínimo de exigencias que resultan indispensables para la creación y aplicación del Derecho. Mientras que, según **el planteamiento subjetivo**, la seguridad jurídica se traduce en la accesibilidad y previsibilidad de las conductas jurídicas derivadas de la intervención del Derecho.

²⁹⁸ González Tobarra, Pedro y Jiménez Corbajo, José Ramón, “El principio de legalidad: los principios de reserva de ley, irretroactividad y tipicidad”, en Joaquín de Fuentes-Bardají (dir.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, I, 2ª ed., Ministerio de Justicia/Aranzadi/Thomson Reuters, Navarra, 2009, p. 139.

²⁹⁹ Cfr. STC **42/1987**, de 7 de abril, F.J. 2.

³⁰⁰ Cfr. SSTC **46/1990**, de 15 de marzo, F.J. 7; **36/1991**, de 14 de febrero, F.J. 5; y **37/2012**, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras.

³⁰¹ Cfr. Pérez Luño, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1994, pp. 29 y ss.

En primer lugar, desde un punto de vista formal, parece claro que **la perspectiva objetiva de la seguridad jurídica**, vinculada al cumplimiento de unas mínimas exigencias para crear Derecho, no concurre en el ámbito de la garantía material de la reserva de ley cuando de las sanciones administrativas tipificadas en ordenanzas se trata. En otros términos, la garantía material del principio de legalidad es absoluta en orden, precisamente, a la creación del Derecho tipificador: tarea que sólo puede llevar a cabo una norma con rango de Ley, tanto en el ámbito penal como en el administrativo, y no una ordenanza municipal. Ahora bien, como sabemos, esta situación ha variado a partir de la reiterada STC **132/2001**, en la medida en que las exigencias indispensables para la creación de Derecho, en este caso sancionador, se han visto notablemente atenuadas en el ámbito de la tipificación a través de ordenanzas, pues ya no se requiere la definición de tipos concretos o tipos genéricos, sino, tan sólo la fijación legal de unos criterios generales que orienten y condicionen la valoración de los plenos municipales al efecto de establecer los tipos concretos de infracción en las correspondientes ordenanzas.

A partir de aquí, se puede comprender que el inicial “alcance absoluto” de la garantía material en los ámbitos penal y administrativo sancionador admite una modulación por lo que se refiere a este último, dado el diferente carácter de la reserva de Ley en uno y otro³⁰². De manera que si la reserva de Ley en el Derecho Administrativo Sancionador es relativa, al admitir la colaboración reglamentaria, la concurrencia de certeza y taxatividad de la norma sancionadora, entendida como la previsión en una norma legal de unos criterios mínimos de antijuridicidad que son completados posteriormente por una ordenanza, ha de exigirse, precisamente, del conjunto formado por la Ley y la ordenanza. Con ello, se quiere poner de relieve que desde la sentencia de 8 de junio de 2001, al no exigirse una predeterminación legal de tipos de ilícito, pues éstos han de valorarse por los plenos municipales de acuerdo con los criterios determinados legalmente, **la certeza y taxatividad han de derivarse**

³⁰² Cfr. Valencia Mattín, Germán, “Derecho Administrativo Sancionador y Principio de Legalidad”, en, VV.AA., *El Principio de Legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, CEPC/TC, Madrid, 2000, p. 109 y nota número 168.

de una interpretación conjunta de las previsiones contempladas en un bloque normativo constituido por una ley y la correspondiente ordenanza.

Esta aseveración, por lo demás, resulta coherente con la noción de “predictibilidad” que incorpora la seguridad jurídica, según la cual cuanto más se acerquen los supuestos previstos en las normas a los supuestos fácticos que concurren en la realidad social, será más predecible la consecuencia jurídica que se anuda del acto o de la conducta descrita³⁰³. Esto es, y en el estricto ámbito local, la regulación a través de ordenanza acercará más el Derecho a la situaciones de la realidad, siendo más concreta la norma aplicable al supuesto de hecho de que se trate aumentando, con ello, “las posibilidades de predictibilidad de lo que es y lo que no es acorde a Derecho”, limitándose, por lo demás, la actuación arbitraria de la Administración³⁰⁴.

En definitiva, a nuestro entender, se produce un ensanchamiento de las facultades normativas de las ordenanzas, pues el cumplimiento de la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que se satisface con el deber de configurarlas con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever las consecuencias de sus acciones³⁰⁵, no se llevará a cabo, con carácter general, en una ley sino que se recogerá en una ordenanza que, únicamente, habrá de contener una mención expresa a la norma legal en la que se contemplen los criterios mínimos de antijuridicidad³⁰⁶. Y aquí se plantea una cuestión compleja, pues si la exacta predeterminación de

³⁰³ Cfr. Villar Palasí, José Luis y Suñé Llinas, Emilio, “Artículo 9º. El Estado de Derecho y la Constitución”, en Oscar Alzaga (Dir), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Edersa/Cortes Generales, Madrid, 1998, p. 567.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 567.

³⁰⁵ Planteamiento que traslada el deber a los plenos municipales de determinar con el suficiente grado de certeza los tipos de ilícito, no pudiendo emplearse fórmulas de tipificación de infracciones como “*el incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en apartados anteriores*”, “*el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ordenanza*” etc., sobre lo que existe una consolidada doctrina constitucional, entre otras SSTC **242/2005**, de 10 de octubre, F.J. 2; **162/2008**, de 15 de diciembre, F.J. 2; **81/2009**, de 23 de marzo, F.J. 4; y **97/2009**, de 27 de abril, F.J. 3; así como aquellas otras fórmulas que trasladen al momento aplicativo la determinación de las infracciones en leves, graves o muy graves y su correlativa sanción, entre otras STC **166/2012**, de 1 de octubre, F.J. 5.

³⁰⁶ Algo, por lo demás, que ya se venía aceptando por el Tribunal Constitucional, al respecto, *vid.* Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 3ª ed., 2002, p. 335; Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “Artículo 4. Tipicidad”, en: Iñaki Lasagabaster Herrarte (dir.), *Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático*, LETE orgitaletxea, Bilbao, 2006, p. 126-127.

los tipos de infracción y de las sanciones, así como la relación entre ambas, se lleva a cabo en toda su extensión en una ordenanza, las nociones de certeza y taxatividad vinculadas con la seguridad jurídica se encontrarán en dicha clase de norma y no en una ley.

Por lo que se refiere a **la perspectiva subjetiva del principio de seguridad jurídica** entendida, como ya ha quedado dicho, en el sentido de hacer previsibles las conductas jurídicas derivadas de la intervención del Derecho³⁰⁷, presenta una notable importancia, en cuanto corolario de la perspectiva objetiva del mismo, en la medida en que se encuentra en una estrecha interconexión con otro principio consagrado en el art. 9.3 CE, como es el de la publicidad de las normas³⁰⁸. De manera que el citado precepto de la norma fundamental consagra constitucionalmente la necesidad de publicar todas las normas jurídicas –incluidas, claro está, las ordenanzas– con el propósito de hacer posible el conocimiento de las mismas por sus potenciales destinatarios, pues sólo a través de la publicidad pueden asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, sus posibilidades de ejercer y defender sus derechos, así como la efectiva sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos al ordenamiento jurídico³⁰⁹. De modo que, en definitiva, a través de la

³⁰⁷ Situación que, por lo demás, guarda una íntima relación con la posible vulneración del art. 25.1 CE en el momento aplicativo al emplear técnicas interpretativas para la subsunción de la conducta en el tipo de infracción. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que la vertiente subjetiva de la seguridad jurídica conlleva evitar dictar resoluciones que impidan a los ciudadanos “programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas”, fijando como canon de constitucionalidad que “no sólo vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que también son constitucionalmente rechazables aquellas aplicaciones que por su soporte metodológico, una argumentación ilógica o indiscutiblemente extravagante o axiológico, una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional, conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios” –SSTC **111/2004**, de 12 de julio, F.J. 3 y **54/2008**, de 14 de abril, F.J. 4–.

³⁰⁸ Tal y como advirtió el Alto Tribunal en uno de sus primeros pronunciamientos, los principios enumerados en el art. 9.3 CE no son compartimentos estancos, sino que cada uno de ellos cobra valor en función de los demás, concluyendo que la seguridad jurídica «es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, [...]», STC **27/1981**, de 20 de julio, caso *modificaciones tributarias*, F.J. 10.

³⁰⁹ Cfr. STC **179/1989**, de 2 de noviembre, F.J. 2. A pesar de que el propio Tribunal ha declarado la necesidad de que la norma tipificada exige como condición de validez la previa publicación oficial de la misma –ATC **59/2004**, de 24 de febrero–, lo cierto es que no exige la publicidad de la norma tipificadora cuando la norma o mandato en ella contenida es claro, taxativo y pesa sobre el obligado por ese mandato un deber específico de conocer la misma –SSTC **219/1989**, de 21 de diciembre y **131/2003**, de 30 de junio–.

publicación de las normas se cumplen dos requisitos básicos insertos en el principio de seguridad jurídica, como son la accesibilidad y la previsibilidad. Requisitos que, a nuestro modo de ver, se cumplen con toda su extensión en el supuesto de las ordenanzas, tal y como hemos intentado razonar en otra parte de este trabajo.

En conclusión, si en un primer momento el Tribunal Constitucional en su fallo de 8 de junio de 2001 había ampliado la potestad de ordenación local en materia sancionadora en los términos ya expuestos, con las SSTC **161/2003** y **193/2003**, parece pretender reforzar el contenido de la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora al identificar en aquélla la obligación de mencionar el precepto legal que sirve para proporcionar cobertura a la sanción impuesta por aplicación de una ordenanza.

4. Punto y seguido de un debate de incierto fin: las sanciones por inmisiones acústicas

Una de las características que más llaman la atención de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa al derecho fundamental a la legalidad sancionadora y las ordenanzas municipales consiste en la existencia de, en términos generales, dos corrientes jurisprudenciales que, ante hechos sustancialmente similares, llegan a soluciones frontalmente opuestas. Y esta circunstancia, al menos en apariencia, parece concurrir también en la propia jurisprudencia constitucional, que puede calificarse de vacilante e, incluso, de contradictoria.³¹⁰

³¹⁰ Así, Fernández Montalvo, Rafael, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en Juan Pedro Quintana Carretero (Dir.), *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 609; Toscano Gil, Francisco, “La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina de la vinculación negativa de la Ordenanza Local...”, *op. cit.*, pp. 163-191; y Velasco Caballero, Francisco y Díaz Sastre, Silvia, “Ordenanzas municipales y reserva de ley”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 5, 2004, pp. 50-62. Una sistematización de la evolución jurisprudencial en la materia en Bueno Armijo, Antonio M^a, “Capítulo IV. El principio de legalidad sancionadora (I): la reserva de ley”, *op. cit.*, pp. 140 y ss; y Ortuño Rodríguez, Alicia Esther, “La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 20, 2009, pp. 30-35.

Nuestro Alto Tribunal vuelve sobre la materia que nos ocupa en dos fallos próximos en el tiempo pero distantes en cuanto al sentido de los mismos. Así, las SSTC **16/2004**, de 23 de febrero y **25/2004**, de 26 de febrero, dictadas por las Salas Primera y Segunda respectivamente, versan sobre unos hechos prácticamente idénticos –la imposición de sanciones por inmisiones acústicas a establecimientos de ocio- pero llegan a soluciones diametralmente opuestas en sus fallos.

Comenzando por la primera de ellas, la STC **16/2004** desestima la presunta violación del art. 25.1 CE alegada por el recurrente, al considerar que los arts. 1.2 y 12 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico “establecen unos criterios mínimos orientativos conforme a los cuales el Ayuntamiento de Gijón pudo establecer válidamente un cuadro de infracciones en materia de contaminación acústica”, motivo por el que, continúa el Tribunal, “resulta posible que constituyan cobertura legal de la infracción grave tipificada en el art. 28 de la Ordenanza Municipal” -F.J. 8-³¹¹.

Como puede apreciarse, los denominados “criterios mínimos orientativos” se configuran como un concepto jurídico indeterminado, como una aproximación *prima facie*, de manera que, para alcanzar la conclusión apuntada el razonamiento de la Sentencia parte de una prolija y abrumadora argumentación sobre la incidencia del ruido y la contaminación acústica en el seno de las modernas sociedades tecnificadas y su posible afectación a los derechos fundamentales relativos a la integridad física y la inviolabilidad domiciliaria –FF.JJ. 3 y 4-, tras lo cual pasa a examinar la posible cobertura legal de la sanción impuesta –FF.JJ. 7 y 8-, hallándola en la citada Ley de 1972. Pero en esta Sentencia hay algo que no encaja bien, pues su lectura permite entrever indicios de que el amparo solicitado es rechazado no tanto porque exista una clara cobertura legal de la sanción impuesta, como porque la

³¹¹ Una observación crítica a esta búsqueda de cobertura legal en una norma preconstitucional, en Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...”, *op. cit.*, p. 3721-3714.

sensibilidad medioambiental del ponente frente a la contaminación acústica ha pesado más en el fallo final³¹².

Y esta duda adquiere mayor firmeza tras la lectura del Voto Particular que acompaña a esta Sentencia en el que tres Magistrados, de los seis que conforman la Sala Primera del Alto Tribunal, manifiestan su disenso del sentir mayoritario en tres aspectos vinculados directamente con la presunta norma legal de cobertura: *i*) que la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico no comprendía el ruido en su ámbito de aplicación, circunstancia que se reconocía en su Exposición de Motivos, y que se ha visto confirmada por la vigente Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido;³¹³ *ii*) en la consideración de que el ruido no puede ser calificado como “materias” o “formas de energía”, por más que sus ondas se expandan en el aire, que son los elementos que el art. 1.2 de la Ley de 1972 emplea para definir la contaminación atmosférica,³¹⁴ y *iii*) que el art. 12 de la reiterada Ley de Protección del Ambiente Atmosférico contiene única y exclusivamente una graduación o escala de multas

³¹² A este respecto parece oportuno traer a colación que el Magistrado Jiménez de Parga fue el ponente de la STC **119/2001**, de 24 de mayo, de cita reiterada en la propia STC **16/2004**, y a la que formuló un Voto concurrente en el que plasmaba su concepción subjetiva del medio ambiente en los siguientes términos: “en el curso del siempre enriquecedor debate plenario, no sólo se ha edulcorado el contenido ambiental de los derechos fundamentales, sino que se ha abandonado toda mención a esa vertiente subjetiva del art. 45.1 CE. Sigo entendiendo, dicho sea esto con el máximo respeto al parecer mayoritario, que resulta conveniente reivindicar este contenido o componente subjetivo del art. 45.1 CE [...]”. Por lo demás, como es de sobra conocido, esta Sentencia fue la primera ocasión en la que el Alto Tribunal conoció de un recurso de amparo frente a inmisiones acústicas fundado en la violación de los derechos fundamentales a la integridad física, la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad domiciliar y su fallo desestimatorio fue el origen de la STEDH de 16 de noviembre de 2004, asunto **Moreno Gómez c. España** que confirma la jurisprudencia anterior relativa a la violación del derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio por ruidos procedentes del exterior –SSTEDH de 21 de febrero de 1990, asunto **Powell y Rayner c. Reino Unido**; de 9 de diciembre de 1994, asunto **López Ostra c. España**; de 19 de febrero de 1998, asunto **Guerra y otros c. Italia**; y de 2 de octubre de 2001, asunto **Hatton y otros c. Reino Unido**–.

³¹³ Cuya Exposición de Motivos señala expresamente que, “el ruido carecía hasta esta Ley de una norma general reguladora de ámbito estatal, y su tratamiento normativo se desdoblaba, a grandes rasgos, entre las previsiones de la normativa civil en cuanto a relaciones de vecindad y causación de perjuicios, la normativa sobre limitación del ruido en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y las ordenanzas municipales que conciernen al bienestar ciudadano o al planeamiento urbanístico”.

³¹⁴ El art. 1.2 de la Ley 28/1972, define la contaminación atmosférica como “la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza”.

pecuniarias según el foco emisor contaminante de que se trate, vinculado, en todo caso, con la contaminación por combustibles o carburantes³¹⁵.

De ahí que, a juicio de los Magistrados discrepantes, los preceptos de la Ley de 1972 no puedan otorgar cobertura a la sanción impuesta, en la medida en que no tipifican infracciones –sólo regulan sanciones para unos supuestos determinados- y tampoco contienen criterios mínimos de antijuridicidad. La conclusión de todo ello no puede resultar más diáfana: parece algo fuera de toda duda que la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972 no proporcionaba cobertura legal suficiente a la sanción impuesta por el Ayuntamiento, ni a la tipificación de la conducta calificada como infracción por la ordenanza municipal.

Pero la historia continúa y no parece tener fin. Así, la STC **25/2004**, de 26 de febrero, retomando la hermenéutica fijada por la resolución de 8 de junio de 2001, declara que la sanción impuesta a una discoteca de Santander por superar los límites sonoros establecidos en la ordenanza municipal de Medio Ambiente vulnera el art. 25.1 CE. En esta ocasión, el Ayuntamiento había acudido a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana como fundamento legal de la sanción, pero el Tribunal Constitucional efectúa una interpretación restrictiva del concepto de “seguridad pública”, que lo lleva a excluir del ámbito y objeto de dicha Ley Orgánica las inmisiones acústicas. En definitiva, con este pronunciamiento se consolida la doctrina fijada en el fallo de 8 de junio de 2001, y esta parece ser la interpretación que haya de seguirse en un futuro por el Alto Tribunal al interpretar el art. 25.1 CE en su relación con las ordenanzas municipales, y que ha sido reiterada de nuevo en la más reciente STC **232/2006**, de 17 de julio.

³¹⁵ El art. 12.1.a) de la Ley 38/1972, gradúa la cuantía de las multas pecuniarias de acuerdo con la siguiente escala: hasta 5.000 pesetas si se trata de vehículos a motor; hasta 25.000 en el caso de generadores de calor, y, por último, hasta 500.000 pesetas cuando se trate de los demás focos emisores contaminantes a la atmósfera.

CAPÍTULO CUARTO

LUCES Y SOMBRAS EN LA REGULACIÓN DEL TÍTULO XI DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

Tomando como punto de partida los antecedentes reseñados en los Capítulos Primero y Tercero, el legislador estatal, al menos en dos ocasiones, ha procurado dotar de cobertura legal suficiente y con carácter general a la regulación de infracciones y sanciones a través de ordenanzas para cumplir con las exigencias de la rígida concepción del principio de legalidad en el ámbito sancionador local³¹⁶, sin perjuicio de eventuales modificaciones de la legislación sectorial en ámbitos concretos y específicos. Así, no es inusual en este campo la modificación de la legislación sectorial como un parche sanador que viene a hacer frente a una jurisprudencia en exceso rigorista³¹⁷.

La primera oportunidad en la que el legislador estatal se plantea el tema de la habilitación o cobertura legal con carácter general de infracciones y sanciones tipificadas en ordenanzas municipales coincide con la aprobación del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. La exégesis dogmática de este Real Decreto ha sido elaborada por la doctrina más autorizada, circunstancia que nos exime de reproducir razonamientos mejor expresados y argumentados de lo que puedan hacerse aquí³¹⁸. Tan sólo parece oportuno recordar ahora la existencia de una cierta contradicción entre el contenido del Preámbulo del Real Decreto de 4 de agosto de 1993 y su

³¹⁶ José Vicente Morote Sarrión ha criticado que se desaprovecharan las reformas del procedimiento administrativo de 1992 y 1999 para afrontar y reflexionar sobre la reserva de ley sancionadora y el principio de autonomía local, con el fin de alcanzar una solución similar a la proporcionada por la Ley 57/2003, en "Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias", Manuel J. Domingo Zaballos (Coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, II, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2013, p. 2725.

³¹⁷ Como es el caso, entre otros, de la modificación del art. 7 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial operada por la Ley 25/1997, de 24 de marzo, cuyo objetivo fue otorgar cobertura legal a las sanciones por infracción de la ordenación de la regulación de aparcamientos y a las medidas de inmovilización, retirada y depósito de vehículos incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento limitado. Al respecto, en extenso, Cano Campos, Tomás, *El régimen jurídico-administrativo del tráfico. Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 593-702.

³¹⁸ El trabajo de referencia es el de García de Enterría, Eduardo, "La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal", *REDA*, n. 80, pp. 657-677.

articulado. En efecto, la parte expositiva de dicha norma reglamentaria llama la atención de que, a pesar de que en el ámbito local las ordenanzas son el instrumento adecuado, dentro del marco de sus competencias, para establecer una tipificación de infracciones y sanciones por parte de las entidades locales, es “*preferible mantener el referente básico del principio de legalidad*”, de modo que las prescripciones sancionadoras de las ordenanzas contemplen y adapten las previsiones contenidas en las correspondientes leyes.

Hasta aquí, parece clara la llamada a la colaboración mediante la ordenanza para completar y adaptar los tipos de ilícito fijados previamente en normas con rango de Ley. Pero esa llamada a la colaboración se ve afectada por las declaraciones de los arts. 1.2 y 2.2 del propio Real Decreto de 4 de agosto de 1993, porque no permiten determinar con claridad si las entidades locales pueden tipificar infracciones y sanciones nuevas en sus ordenanzas, en tanto y cuanto que una declaración tan difusa e inconcreta como la de que las entidades locales al aplicar las infracciones y sanciones contenidas en ordenanzas “deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la ley”, al no expresar el grado de vinculación a la misma, puede dar a entender que no supone una prohibición legal expresa de “utilizar las ordenanzas locales para establecer un sistema de ilícitos administrativos locales, vía tipificación directa y expresa o vía cláusula omnicomprendiva”³¹⁹.

La segunda ocasión en que el legislador estatal afronta la materia a la que nos venimos refiriendo, coincide con las reformas legislativas operadas con ocasión de la negociación política entre el Gobierno estatal y la Federación Española de Municipios y Provincias, que culminaron en el denominado *Pacto Local y las medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, llevadas a cabo en el año 1999. Entre las diferentes Leyes que fueron objeto de modificación, la Ley 10/1999, de 21 de abril, introdujo un último inciso en el apartado 2 del art. 29 de

³¹⁹ Cfr. Navarro del Cacho, Carlos, “Consideraciones sobre la constitucionalidad y la legalidad de la potestad reglamentaria de las Entidades Locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas”, *RarAP*, n. 5, 1994, p. 169. Desde otra perspectiva, Rebollo, Carrasco y Alarcón han destacado cómo el Reglamento de 1993 sirvió de argumento para erosionar un poco más la garantía de la reserva de Ley del art. 25.1 CE, en “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales indeterminadas materias”, en Manuel Rebollo Puig (Dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo IV, tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 3697.

la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana, en virtud del cual se habilita a los Plenos de los Ayuntamientos para especificar en sus respectivas ordenanzas los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en el citado artículo a la competencia de los alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites prefijados por el art. 129.3 LRJ-PAC³²⁰. Con esta medida se pretendía dar respuesta a la reivindicación manifestada por la Federación Española de Municipios y Provincias, tendente a facultar a los Ayuntamientos para dictar reglamentos para el ejercicio de competencias en materia de prevención y mantenimiento de la seguridad ciudadana, incluyendo la potestad sancionadora de los alcaldes, “con la correspondiente cobertura legal, dado que las infracciones a ordenanzas y bandos son contestados por falta de respaldo de ley”³²¹.

No obstante lo anterior, la solución planteada carecía de alcance general³²², en la medida en que tomaba en consideración un supuesto concreto y determinado –la especificación mediante ordenanza de los tipos correspondientes a infracciones cuya sanción es competencia del alcalde en materia de seguridad ciudadana- agotándose en el mismo. Circunstancia que implicó que la previsión legislativa no pudiese desplegar toda la virtualidad pretendida, al no solucionar satisfactoriamente la exigencia de tipicidad de infracciones y sanciones en normas con rango legal, de acuerdo con la interpretación del principio de legalidad que lleva a cabo la jurisprudencia.

³²⁰ Vid. Calonge Velázquez, Antonio; Allué Buiza, Alfredo; González del Teso, Teodosio, *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Comares, Granada, 2000, p. 190.

³²¹ Demanda que aparece en el punto IX, relativo a la Protección Ciudadana, de las “Bases para el Pacto Local”. Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias, el 24 de septiembre de 1996. Por su parte, en la propuesta del Gobierno de la Nación de 29 de julio de 1997, denominada “Bases para la negociación del acuerdo sobre desarrollo del Gobierno Local”, entre otras iniciativas en materia de Seguridad Ciudadana se proponía: “Precisar los tipos sancionadores previstos en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuya amplitud y generalidad vienen planteando dificultades dadas las limitaciones de la potestad reglamentaria en el ámbito sancionador administrativo”. Ambos documentos están recogidos en el volumen *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, MAP/FEMP, Madrid, 1999, pp. 67 y 99, respectivamente.

³²² Como ha observado Antonio Fanlo Loras, en “Modificación de la Ley de Bases de Régimen Local en cuanto al funcionamiento de los Entes Locales”, en VV.AA, *El desarrollo del Gobierno Local (Una aproximación doctrinal)*, MAP/INAP, Madrid, 1999, p. 137.

El punto de inflexión de la situación descrita en los párrafos precedentes se produce con la STC **132/2001**, de 8 de junio, cuya parte dispositiva se entendió bien pronto que podía servir como el presupuesto para la elaboración de una norma estatal que permitiese flexibilizar el rígido principio de reserva de Ley del artículo 25.1 CE y de los correspondientes principios de legalidad y tipicidad establecidos en los artículos 127.1 y 129.1 LRJ-PAC³²³. Circunstancia a la que ya se habían enfrentado las Comunidades Autónomas con desigual fortuna y planteamientos dispares³²⁴, e incluso el legislador estatal como acabamos de reseñar.

En efecto, con anterioridad a la entrada en vigor del Título XI de la LrBRL, diferentes Comunidades Autónomas habían abordado desde distintas perspectivas el tema de la cobertura legal de las infracciones y sanciones contenidas en ordenanzas locales. Así, en primer lugar, con carácter excesivamente rígido, los arts. 236 y 237 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y 287.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, disponen, en términos prácticamente idénticos, que “las ordenanzas pueden tipificar infracciones y establecer sanciones de acuerdo con lo que determinen las leyes sectoriales”, añadiendo a continuación que para el caso de que las leyes –no se especifica si sectoriales, pero habrá de entenderse afirmativamente- no establezcan un régimen sancionador específico, se prevé la posibilidad de imponer multas por infracción de las ordenanzas de acuerdo con una escala que conjuga límites pecuniarios y escalas de población. Como se observa, la genérica remisión a la legislación sectorial y, cuando ésta falte, la regulación de la propia ordenanza para imponer sanciones según límites pecuniarios es una técnica de cobertura

³²³ En este sentido, *vid.* Velasco Múrias, Luis Fernando, “La organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales. Estado de la cuestión en la actualidad”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, número extraordinario, julio 2002, p. 40.

³²⁴ *Vid.* Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “La potestad sancionadora municipal”, en Santiago Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, II, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 1292.

excesivamente imprecisa, que no se adapta los criterios de flexibilización de la reserva de ley derivados de la STC 132/2001, de 8 de junio³²⁵.

Desde otro planteamiento, cabe aludir a la técnica empleada por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, en su art. 29.1³²⁶. En esta ocasión, el legislador autonómico presta especial atención a la tipificación de infracciones, estableciendo la obligación municipal de la perfecta y acabada descripción de las conductas que supongan tales infracciones, pero limitada exclusivamente a las materias sobre las que la propia Carta determine o asigne la legislación sectorial.

Finalmente, podemos mencionar el art. 197 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, reproducido en términos literales en el art. 197 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, que, con una técnica legislativa depurada, establece una regulación más completa que la expuesta en los casos anteriores. A tal efecto, su apartado primero establece que, “las ordenanzas locales podrán complementar y adaptar el sistema de infracciones y sanciones establecido en las Leyes sectoriales, introduciendo las especificaciones que consideren conveniente, sin que, en ningún, caso, supongan nuevas infracciones o sanciones, ni alteren su naturaleza o límites”. Añadiendo en su apartado segundo que será “en las materias de competencia exclusiva de las entidades locales” el supuesto en que las ordenanzas, en ausencia de previsión legal específica, podrán tipificar como infracción el incumplimiento de los mandatos y prohibiciones en ellas establecidas³²⁷.

³²⁵ Vid. Ortuño Rodríguez, Alicia Esther, en “La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 20, 2009, pp. 40-41.

³²⁶ Precepto a tenor del cual “[l]as ordenanzas deben tipificar exactamente las obligaciones cuyo incumplimiento sea objeto de sanción. Esta tipificación debe limitarse a las materias en las que el Ayuntamiento tiene competencia de acuerdo con la presente Carta o la correspondiente Ley sectorial”.

³²⁷ En extenso, sobre el art. 197 de la Ley de Aragón, *vid.* Domper Ferrando, Javier, “Capítulo décimo. Actividades, obras públicas locales y contratación”, en Antonio Fanlo Loras (Dir), *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000, pp. 294-301.

La ocasión propicia para llevar a efecto tal flexibilización del principio de reserva de ley la proporciona la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, cuando adiciona al texto de la LrBRL un nuevo Título, el XI, en el que se contiene una regulación genérica de infracciones y sanciones con la finalidad de proporcionar cobertura legal suficiente a las infracciones y sanciones reguladas en ordenanzas locales cuando no existe una habilitación legal específica.

A tenor de la propia Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, la intención del legislador al introducir este nuevo Título en la ley básica local resulta extremadamente diáfana, en la medida en que,

“[...] no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio. Esta regulación se completa con la necesaria modificación de los artículos 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Del extenso párrafo transcrito se infieren, en principio, dos cuestiones importantes. En primer lugar, que el legislador estatal reconoce explícitamente la necesidad de la existencia de una Ley previa que proporcione cobertura suficiente a las infracciones y sanciones reguladas por ordenanzas municipales. Es decir, intenta dotar de contenido material a los “criterios mínimos de antijuridicidad” que mencionaba la STC **132/2001**, como elementos que orienten y condicionen la valoración de cada pleno municipal a la hora de establecer tipos de infracciones y sus correlativas sanciones en las normas locales. Y, en segundo término, que el ámbito al que el legislador estatal trata de dar cobertura es al de las infracciones y sanciones relativas a la “defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el

patrimonio municipal”, es decir, a las reguladas y tipificadas en las tradicionalmente denominadas “Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno”³²⁸.

Antes de examinar el contenido positivo de los artículos 139 a 141 LrBRL, resulta conveniente que nos detengamos, aún de manera concisa, en el análisis de una cuestión preliminar, como es la relativa a la tramitación parlamentaria del Título XI de la LrBRL. La oportunidad parece evidente, pues a través de la exégesis de su elaboración parlamentaria podremos aprehender los motivos que justificaron su redacción, así como las posibles opciones que plantearon los distintos grupos parlamentarios, proveyendo, en definitiva, de criterios hermenéuticos para un mejor y más completo entendimiento de los arts. 139 a 141 de la LrBRL.

1. Preliminar. La tramitación parlamentaria del Título XI de la LrBRL

Tras su aprobación por el Consejo de Ministros el 6 de junio de 2003, el Proyecto de Ley comentado fue remitido al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria³²⁹, manteniendo inalterada, en lo que ahora interesa, la redacción original de los preceptos relativos a la regulación de la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias hasta su definitiva aprobación y publicación en el Boletín Oficial del Estado³³⁰.

A diferencia de lo que sucedió en el caso de la tramitación parlamentaria del Título X de la LRJ-PAC, relativo a la potestad sancionadora de la Administración Pública, en el que abundaron las intervenciones y enmiendas procurando un lúcido debate, la tramitación parlamentaria del Título XI de la LrBRL adolece, en términos generales, de propuestas alternativas o aportaciones adicionales de los grupos parlamentarios³³¹. Las causas de ese

³²⁸ Embid Irujo, Antonio, *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010, p. 66.

³²⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, n. 157-1, de 13 de junio de 2003.

³³⁰ Boletín Oficial del Estado, n. 301, de 17 de diciembre de 2003.

³³¹ *Vid.* Pemán Gavín, Juan, “La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria”, *RAP*, n. 132, 1993, pp. 377-415. A pesar de que alguna de las cuestiones más controvertidas en el

anodino debate pueden encontrarse en que se trataba de un Proyecto de Ley excesivamente consensuado por los dos grupos parlamentarios mayoritarios; que el debate de la Ley se centró en el régimen orgánico-funcional de los denominados municipios de gran población, obviando cualquier otra cuestión; que el Título XI regula una materia excesivamente compleja y técnica y, por último, pero no por ello menos importante, que la regulación de cualquier tipo de régimen sancionador encuentra sedicentes reticencias en el subconsciente del legislador³³².

En la presentación del Proyecto de Ley ante la Cámara Baja, la inclusión del nuevo Título XI en la LrBRL se justifica aduciendo que *“aquí teníamos un problema, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y las ausencias de legalización de ese asunto, que hemos corregido con la incorporación de ese nuevo título”*³³³. Desde luego, se trata de una breve argumentación que, no obstante, de una parte, identifica en unas pocas palabras el origen del problema en la ya conocida rígida jurisprudencia constitucional y en la imposibilidad fáctica de que todas y cada una de las leyes sectoriales puedan proporcionar cobertura legal suficiente al régimen de infracciones y sanciones contempladas en ordenanzas municipales, pues parece que ese ha de ser el sentido que deba darse a la expresión *“ausencias de legalización”*. Y, de otra parte, parece que pretende poner de relieve que la nueva regulación del régimen de la potestad sancionadora local se configura como una cláusula de habilitación genérica, que alcance, precisamente, a dotar de cobertura a las mentadas *“ausencias de legalización”*.

momento de tramitación de la LRJ-PAC han quedado ya resueltas –reserva de Ley Orgánica, etc.–, quizás llama la atención que en una materia en la que se ven directamente implicados principios constitucionales como el de autonomía, el derecho fundamental a la legalidad sancionadora administrativa, clave de bóveda del Estado de Derecho, etc., no se haya producido un debate parlamentario algo más fecundo.

³³² Sin lugar a dudas, la materia sustancial de la Ley 57/2003 –el régimen orgánico-funcional de los llamados municipios de gran población– centró en exclusiva el debate parlamentario. A este respecto, son clarificadoras las palabras de Alejandro Nieto cuando sostiene que, “[l]a verdad es que el nuevo régimen de la potestad sancionadora local es un estrambote; un añadido extraño a una Ley reguladora de «la modernización del gobierno local», que se introdujo por razones de oportunidad, [...]”, en *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., *op. cit.*, p. 303.

³³³ En palabras del Sr. Arenas Bocanegra, a la sazón Ministro de Administraciones Públicas, DSC-Diputados, n. 264. VII Legislatura, 2003, Sesión Plenaria n. 255 celebrada el 26 de junio de 2003, p. 13699.

En este sentido, habrá que convenir que, tal y como se viene insistiendo de manera reiterada desde 1978, las entidades locales, y específicamente los municipios, aparecen como el primer escalón en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, tanto en su vertiente positiva –prestación de servicios, actividad de fomento, etc.-, como negativa –por ejemplo, imposición de deberes, obligaciones y cargas-, incidiendo en la esfera de los ciudadanos en aspectos tan dispares como la moralidad pública, la tenencia de animales, la mendicidad, la venta ambulante o, sin agotar las posibilidades, la pacífica convivencia vecinal; materias, todas ellas, de naturaleza estrictamente municipal, que han sido reguladas en las tradicionales *Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno*. Y va a ser, precisamente, en la vertiente negativa en donde, en no pocas ocasiones, el incumplimiento de obligaciones, deberes o prohibiciones impuestas por los municipios quedan impunes por falta de tipificación legal previa³³⁴. No obstante, cabe señalar que si bien es cierto ese desconocimiento del legislador que se traduce en la omisión de tipificaciones legales previas, no es menos cierto que una ley estatal o autonómica no puede descender al detalle ni contener una regulación agotadora de una materia. Piénsese, por ejemplo, en el caso extremo de las ordenanzas municipales que regulan prohibiciones de tender ropa en la Plaza Mayor de un municipio, ¿debe ser regulada esta cuestión por ley, tipificando los tipos de ilícito y las sanciones que a ellos les corresponden?. Mucho nos tememos que la respuesta ha de ser negativa³³⁵. De ahí que, en principio, pueda fundamentarse el recurso a una cláusula general por el legislador, que aspira a proporcionar cobertura legal suficiente a una amplia gama de sectores de actividad municipal que no encuentran un claro acomodo en una ley. Otra cosa es, como veremos con cierto detalle más adelante, si la pretendida generalidad de la redacción de los arts. 139 a 141 de la LrBRL es capaz de proveer esa cobertura a la totalidad de la actividad municipal.

³³⁴ Así, Blasco Díaz, José Luis, en *Ordenanza Municipal y Ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 184, ha puesto de relieve que el desconocimiento del legislador de la conflictividad de las relaciones vecinales es la causa del vacío legislativo en orden a esa tipificación previa.

³³⁵ Sin perjuicio de lo cual éste no resulta ser el criterio que han seguido algunos legisladores autonómicos, como se verá con algún detalle en el Capítulo VI,2,2.3.

A lo largo de la tramitación del texto del Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados sólo se plantearon dos enmiendas en esta materia, que fueron rechazadas por la mayoría parlamentaria. La primera de ellas, de naturaleza estrictamente técnica, se formuló por el Grupo Parlamentario Mixto y proponía suprimir todas las rúbricas de los artículos del Título XI, “puesto que ningún artículo de la Ley lo tiene”³³⁶.

Mayor enjundia e importancia tiene la segunda enmienda, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) al entonces artículo 139, y posteriormente artículo 141³³⁷, referente a las sanciones y sus límites³³⁸. El sentido de la enmienda consistía en incorporar dos nuevos apartados al precepto, inmediatamente después de fijar la cuantía pecuniaria máxima de las sanciones, con el siguiente contenido:

“1. Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

-Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.

-Infracciones graves: hasta 1.500 euros.

-Infracciones leves: hasta 750 euros.

2. Las sanciones pecuniarias expresadas en el punto anterior, podrán ser complementadas por otras medidas de carácter sancionador como la prohibición de uso o acceso a bienes e instalaciones, la pérdida temporal o definitiva de la autorización que permite el ejercicio de una actividad o el cierre de instalaciones y servicios.

3. Los procedimientos sancionadores o administrativos ordinarios podrán determinar, en su caso, el alcance de los daños producidos y la obligación de reposición o restauración de los bienes afectados por una conducta infractora. Las obligaciones de reposición o restauración serán independientes de las sanciones que puedan imponerse, pudiendo acudir para su efectivo cumplimiento a los procedimientos de ejecución forzosa previstos en la normativa en vigor”.

³³⁶ Enmienda n. 50 formulada por el Sr. Saura Laporta por el Grupo Parlamentario Mixto. BOCG. Congreso de los Diputados, n. 147-9, de 18 de septiembre de 2003.

³³⁷ La alteración en la numeración del articulado del reiterado proyecto de Ley se produjo tras la aceptación de diferentes enmiendas y del Dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas visto el Informe de la ponencia, cuya aprobación final fue avocada por el Pleno del Congreso el 10 de septiembre de 2003. BOCG. Congreso de los Diputados, VII Legislatura, 7 de octubre de 2003.

³³⁸ Enmienda n. 141, BOCG. Congreso de los Diputados, n. 157-9, de 18 de septiembre de 2003.

Del tenor literal de la enmienda transcrita y de la intervención del diputado Erkoreka Gervasio en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas celebrada el 30 de septiembre de 2003³³⁹, parece deducirse, en principio, que el fundamento de la misma responde a un doble propósito. En primer lugar, se persigue habilitar a los ayuntamientos para que en sus ordenanzas puedan imponer, además de las posibles tradicionales sanciones pecuniarias administrativas en forma de multas, otras medidas de carácter sancionador, como las citadas prohibición de uso o acceso a bienes o instalaciones, la pérdida temporal o definitiva de la autorización que permite el ejercicio de una actividad o el cierre de instalaciones y servicios –apartado 2-. Y, en segundo término, se pretende incorporar la posibilidad de imponer al autor de una conducta infractora la obligación de reponer y restaurar los bienes afectados por ésta –apartado 3-.

No obstante lo que se dirá más adelante³⁴⁰, la enmienda de referencia no contiene una enumeración de posibles clases de sanciones alternativas de acuerdo con criterios de antijuridicidad de infracciones. Al contrario, en la enmienda propuesta se contiene una cláusula de complementariedad de las sanciones económicas en que consisten las multas pecuniarias con otras medidas administrativas de naturaleza sancionadora. En otras palabras, el apartado 2 de la enmienda habilita a que la conducta infractora se sancione, en cualquier caso, con una multa económica, según las escalas pecuniarias indicadas en el apartado 1, pudiendo llevar aparejada en los supuestos en que determine la correspondiente ordenanza otras medidas represivas. En definitiva, se trata de incluir la regulación de un elenco de sanciones accesorias a la multa económica, con la finalidad de agravar la penalidad del presunto infractor.

Llegado el momento del debate de las enmiendas, el portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Administraciones Públicas asume la defensa del nuevo Título XI acudiendo a argumentos ya conocidos:

³³⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, n. 825 de 2003.

³⁴⁰ *Vid. infra* Capítulo IV,4,4.1.

“El Título XI viene a tratar un aspecto ineludible del régimen jurídico de las entidades locales al regular la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias, ya que no podía demorarse por más tiempo la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas facetas que no encuentran apoyatura en la legislación sectorial. Como SS.SS saben, uno de los problemas jurídicos a los que se enfrentan las entidades locales a la hora de ejercer sus competencias es la exigencia del principio de legalidad en materia sancionadora, que se ha venido interpretando de manera muy estricta por el legislador y a partir de esa legislación por la jurisprudencia”³⁴¹.

La enmienda formulada por el Grupo Parlamentario Vasco fue rechazada por la mayoría parlamentaria en la tramitación del texto en el Congreso, de modo que al paso del Proyecto de Ley en el Senado se reproduce el intento de incorporar la posibilidad de un elenco de sanciones complementarias a las de contenido meramente económico. En efecto, el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos presentó una enmienda que reproducía los términos de la ya presentada en el Congreso y que, al igual que sucedió en la tramitación en la Cámara Baja, fue rechazada³⁴².

En conclusión, resulta posible sostener que la intervención material de las Cámaras en la regulación del actual Título XI LrBRL no ha aportado prácticamente ningún criterio adicional al modelo diseñado inicialmente y remitido por el Consejo de Ministros en junio de 2003 a las Cortes Generales. Una sola enmienda, apenas tomada en consideración y una breve apelación justificativa de la nueva regulación de la potestad sancionadora local en la rigidez del principio de legalidad, parecen un escaso bagaje para una materia

³⁴¹ Intervención del Sr. Albendea Pabón, *vid.* Dictamen de Comisiones sobre iniciativas legislativas. DSC-Diputados. Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, n. 287, año 2003, Sesión Plenaria n. 274, 16 de octubre de 2003. A nuestro entender, no es tanto que el principio de legalidad en materia sancionadora se haya “venido interpretando de manera muy estricta por el legislador”, como que en la legislación sectorial no se prevea, en todos y cada uno de los ámbitos que disciplina, la previsión de un catálogo de infracciones y sanciones que proporcione cobertura bastante al contenido sancionador de las ordenanzas.

³⁴² Enmienda n. 142 del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VII Legislatura de 12 de noviembre de 2003, p. 84. No obstante, es interesante poner de relieve que la senadora Etxegoyen Gaztelumendi, tanto en el debate en la Comisión de Interior y Régimen de las Administraciones Públicas como en la correspondiente sesión del Pleno, en la que se debatieron las diferentes enmiendas formuladas al texto, no hace mención en ningún momento al contenido de la citada enmienda, limitándose a apuntar que la misma obedece a cuestiones técnicas. *Vid.* Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Interior y Régimen de las Administraciones Públicas de 12 de noviembre de 2003, n. 549, pp. 14 y ss; y Diario de Sesiones del Senado, n. 161, pp. 10164 y ss.

que incide directamente en el funcionamiento y eficacia real de la actividad municipal. Principios, por lo demás, que invoca de manera recurrente el legislador español cada vez que se embarca en la reforma del régimen local y de los que son buen exponente las modificaciones de los años 1999 y 2003.

2. La cláusula de habilitación-remisión genérica a la ordenanza local

En los tres artículos que conforman el nuevo Título XI de la ley básica de régimen local el legislador estatal ha pretendido dotar de contenido material a los “criterios mínimos de antijuridicidad” que mencionaba la STC **132/2001**, de 8 de junio, tal y como reconoce la Exposición de Motivos de la LMMGL según hemos visto *supra*. Es decir, aquellas exigencias mínimas que han de preverse en una norma con rango de ley: los criterios mínimos de antijuridicidad para la tipificación de infracciones –art. 140. “Clasificación de las infracciones”- y las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales –art. 141. “Límites de las sanciones”-, precedidos tales criterios mínimos de una cláusula general de habilitación legal –art. 139. “Tipificación de infracciones y sanciones en diferentes materias”-. Aspectos en los que vamos a detener nuestra atención en las páginas que siguen a continuación.

La actuación del legislador comienza con un precepto capital, en el que se especifica el ámbito material sobre el que va a incidir la potestad normativa local en la tipificación de infracciones y sanciones a través de ordenanza. Así, el art. 139 de la LrBRL, bajo la rúbrica “Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias”, dispone que,

“Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”

El citado precepto se configura como una cláusula general de habilitación³⁴³ para que las entidades locales puedan establecer infracciones y sanciones en sus respectivas ordenanzas. No obstante lo anterior, el contenido del artículo presenta diferentes especialidades que deben ser objeto de alguna matización y que, de acuerdo con la lógica y estructura interna del mismo, se concretan en seis proposiciones normativas de distinto alcance y naturaleza: la determinación de la técnica empleada por el legislador estatal para sustantivar el mandato de tipificación (2.1); qué clase de entes locales son los titulares de la potestad para fijar en sus ordenanzas tipos de infracciones e imponer sanciones en los supuestos contemplados en el propio art. 139 (2.2); la delimitación material del ámbito en el que se habilita la tipificación local (2.3); el carácter facultativo de la tipificación (2.4); la subsidiariedad de la ordenación local (2.5); y, por último, la prohibición de aplicar directamente la LrBRL y el problema de la indeterminación de los deberes que han de figurar en la correspondiente ordenanza (2.6), a las que dedicamos las páginas que siguen a continuación.

2.1. La técnica de tipificación

Para llevar a cabo la delimitación material de los criterios mínimos de antijuridicidad el legislador básico local ha acudido a la **técnica de las leyes en blanco o tipificación incompleta**³⁴⁴. Desde una perspectiva genérica, como ha explicado Nieto, en los supuestos de materias sometidas a reserva legal, a través de dicha técnica la ley incompleta por su contenido o la ley de remisión por su función encomiendan al Reglamento la misión de completarlas, de

³⁴³ Cfr. Carro Fernández-Valmayor, José Luis, "Sobre la potestad sancionadora municipal", *op. cit.*, p. 166; *ibidem* "La potestad sancionadora municipal", *op. cit.*, p. 1302; y Doménech Pascual, Gabriel, "La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales", *op. cit.* En otro sentido, Rebollo, Carrasco y Alarcón han cuestionado que el Título XI de la LrBRL contenga una habilitación general para cualquier ordenanza municipal, resaltando el carácter de legislación sectorial que cumpliría dicho Título respecto de algunos bienes jurídicos y ordenanzas, en "Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales", *op. cit.*, pp. 3737-3738, 3745-3746.

³⁴⁴ *Vid.* los comentarios a los artículos 127 y 129 LRJ-PAC de González Navarro, Francisco en Jesús González Pérez y Francisco González Navarro, *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, II, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2004, pp. 2746-2747 y 2809 y ss; *ibidem: Procedimiento Administrativo Local*, II, Iustel, Madrid, 2005, pp. 592 y ss; y Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., *op. cit.*, pp. 227-234.

colaborar en ultimar aquello que la ley ha esbozado simplemente³⁴⁵. A partir de este presupuesto, en esta específica modalidad de colaboración reglamentaria es posible distinguir dos elementos: de una parte, la propia ley de remisión y, de otra, el reglamento al que se remite; así el nexo de la relación entre ambas normas viene determinado por las **cláusulas de remisión suficientes** que han de estar previstas en la ley incompleta³⁴⁶, proporcionando un único bloque normativo.

Cláusulas de remisión que, por lo demás, han de establecer un contenido material mínimo que sirva de orientación a la norma reglamentaria que ha de completarla. Con ello se deslindan dos figuras de naturaleza diferente que se incardinan en la reserva legal y que en ocasiones se emplean como sinónimos: la habilitación y la remisión. A través de la primera, la ley autoriza la propia existencia del reglamento, esto es, posibilita la intervención de la norma reglamentaria. Mientras que la remisión se traduce en la necesaria existencia en la ley remitente de unos criterios materiales que vinculen al reglamento posterior, que han de satisfacer las exigencias derivadas del principio de tipicidad³⁴⁷. Pero hay algo más, esta técnica es propia de las relaciones intraordinamentales en las que la ley y el reglamento proceden de un mismo poder público, es decir, es una modalidad de colaboración entre normas procedentes de un mismo ordenamiento jurídico, ya sea el estatal o el autonómico.

³⁴⁵ Vid. Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., *op. cit.*, p. 227; y en igual sentido, González Navarro, Francisco, *Procedimiento Administrativo Local*, *op. cit.*, pp. 592-593; Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, 2ª ed., Aranzadi/Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, pp.143 y ss.

³⁴⁶ De ahí que Nieto llame la atención sobre la trascendencia de estas cláusulas en los siguientes términos: “*La ley puede renunciar a describir totalmente el tipo; pero en tal caso ha de dar instrucciones suficientes al Ejecutivo para que complete su labor. O, dicho en otras palabras, el reglamento tiene que saber a qué atenerse y ha de obrar siempre de acuerdo con las instrucciones de la ley porque, de no ser así, se produciría una invasión del Ejecutivo en la esfera del legislativo, que ni siquiera este puede autorizar. Todo lo cual se traduce no en una prohibición de las leyes en blanco sino en la prohibición de las cláusulas de remisión en blanco o incompletas y más todavía, en la ausencia de tales cláusulas.*” [cursiva en el original], en *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., *op. cit.*, p. 229.

³⁴⁷ En este sentido, Rebollo Puig, Manuel, “Artículo 129. Principio de tipicidad”, en Miguel Sánchez Morón y Nicolás Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova/Thomson Reuters, Valladolid, 2013, p. 780.

De acuerdo con esta técnica, apenas esbozada aquí en sus notas más elementales, el legislador estatal ha cumplido con ella de manera canónica en el art. 139 de la LrBRL:³⁴⁸ de una parte, se prevé una habilitación para que sean las ordenanzas las normas idóneas para completar la ley remitente, “[...] *los entes locales podrán,[...] establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas,[...]*”; y, de otra parte, enumera una serie de criterios materiales mínimos que vinculan a las ordenanzas posteriores, que éstas habrán de desarrollar sin alterar su sentido, “[...] *de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes*”, en este caso los arts. 140 y 141 LrBRL.

De ahí que pueda sostenerse que la categoría de los “criterios mínimos de antijuridicidad” a los que alude la STC **132/2001** puedan, en principio, identificarse con los criterios materiales que ha de contener la cláusula de remisión en que se traducen los citados artículos 140 y 141, proporcionando un único bloque normativo³⁴⁹. La aseveración de la existencia de ese bloque normativo –integrado por la LrBRL y la ordenanza correspondiente-, que es una consecuencia de la hermenéutica de la sentencia de 8 de junio de 2001, permite vislumbrar, al menos, dos consecuencias importantes. La primera de ellas consiste en que el legislador estatal ha optado por la asimilación del modelo de relaciones intraordinamentales entre la ley y el reglamento a las trabadas entre la Ley básica local y la ordenanza, normas procedentes de diferentes ordenamientos. Mientras que la segunda conclusión alude a la circunstancia de que la existencia de un bloque normativo único, integrado por la LrBRL y la ordenanza que la desarrolla, lleva consigo la exclusión del mismo de los principios que rigen para las relaciones entre la ley y el reglamento en el ordenamiento estatal y autonómico. En efecto, tal y como ha quedado apuntado más arriba, la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 reconoce

³⁴⁸ Por lo demás, hay que tener en cuenta que la apelación a la técnica de las leyes en blanco se ha considerado como el instrumento más adecuado para hacer compatible la autonomía local y la reserva de ley sancionadora, al respecto Cano Campos, Tomás, *Los Ayuntamientos y el Tráfico*, *op.cit.*, pp. 149-154.

³⁴⁹ Circunstancia que, como veremos en los apartados 2.3 y 2.6 de este epígrafe, va a condicionar el ámbito material de la ordenación local y a determinar la prohibición de aplicar directamente la LrBRL, siendo necesaria la intermediación de una ordenanza que desarrolle los artículos 140 y 141 de la ley básica local.

expresamente que la nueva regulación introducida a través del Título XI “se completa con la *necesaria modificación* de los arts. 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Como es notorio, en su redacción original el art. 129.1 exigía que fuese la ley quien tipificara las infracciones y que calificase en leves, graves y muy graves las sanciones por su incumplimiento. Como ya hemos visto, después de la reiterada STC **132/2001**, se había producido un hueco a través del que se había debilitado dicha exigencia para el ámbito local, en la medida en que ya no era necesario que la ley contuviese tipos concretos y delimitados de infracciones, sino tan sólo los denominados por el Alto Tribunal “criterios mínimos de antijuridicidad”. A pesar de ello, la subsistencia de esa reserva legal por mandato del art. 129.1 llevaba aparejada que toda tipificación directa de infracciones y sanciones mediante ordenanza deviniese ilegal³⁵⁰, motivo por el que el legislador estatal acomete la reforma de los arts. 127.1 y 129.1 de la LRJ-PAC.

La modificación de los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre acabados de indicar tiene una consecuencia importante, pues ***plantea la existencia de dos modelos de tipificación de infracciones y determinación de sanciones según la instancia territorial de que se trate***³⁵¹. Así, para el Estado y las Comunidades Autónomas, debido al carácter básico de la propia LRJ-PAC, se aplicará el contenido sustantivo de los arts. 127.1 y 129.1 ya conocido: reconocimiento del ejercicio de la potestad sancionadora cuando haya sido expresamente reconocido por una ley –principio de legalidad- y

³⁵⁰ En este sentido Velasco Caballero y Díaz Sastre, “Ordenanzas municipales y reserva de ley”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 5, 2004, pp. 59-60; y Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 270. Otra opinión es la mantenida por Lasagabaster Herrarte, para quien la modificación de los artículos citados de la LRJ-PAC “no tiene importancia ni significado alguno, excepto desde la técnica legislativa”, en “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local”, *RVAP*, n. 68, 2004, p. 167.

³⁵¹ *Vid.* Morote Carrión, José Vicente, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”, *op. cit.*, p. 2746. Una opinión muy crítica sobre este doble modelo y, en general, sobre el Título XI, la formula Diego Cámara del Portillo en el “Capítulo VI. Los ruidos vecinales: análisis de su especial problemática”, en Blanca Lozano Cutanda (Dra.), *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 290.

determinación de las infracciones administrativas a través de una ley, sin perjuicio de la posible colaboración reglamentaria que no podrá crear *ex novo* nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que contemple la ley –principio de tipicidad-. Mientras, para los entes locales, cede el sistema previsto en la LRJ-PAC y se aplicará el modelo de tipificación establecido en el Título XI de la LrBRL. Esto es, en principio, los arts. 127.1 y 129.1 son aplicables exclusivamente a las relaciones trabadas entre la ley y el reglamento estatal o autonómico, pero no a las que se entablen entre ley y ordenanza local³⁵².

Resta, por lo demás, formular una advertencia que, no obstante resultar obvia, no parece impropio recordar: la exclusión en el ámbito local se ciñe a los mandatos derivados de los principios de legalidad y de tipicidad contemplados en los artículos 127.1 y 129.1 LRJ-PAC, respectivamente, pero no abarca ningún otro principio sancionador como la irretroactividad, la responsabilidad, la proporcionalidad, la prescripción o la concurrencia de sanciones, regulados en el Título X de la LRJ-PAC, así como a las normas sobre procedimiento sancionador contenidas en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora³⁵³.

2.2. Los entes locales titulares de la potestad de ordenación

El art. 139 emplea la expresión “*los entes locales*” para designar a los sujetos titulares de la potestad de ordenación de infracciones y sanciones mediante ordenanza, pero sin especificar a qué clase concreta de dichos entes se está refiriendo. La clarificación de esta cuestión puede llevarse a cabo a través de dos criterios. En primer término, puede acudir al fundamento primario de esa potestad de ordenación: de modo que sólo aquellos entes

³⁵² Cfr. Toscano Gil, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local*, Universidad Pablo de Olavide/Comares, Sevilla, 2006, pp. 185-186.

³⁵³ Sobre ello, véanse Baena del Alcázar, Mariano, *La potestad sancionadora de los entes locales*, *op. cit.*, pp. 117-152; Rebollo Puig, Manuel, “Artículo 127. Principio de legalidad”, en Miguel Sánchez Morón y Nicolás Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova/Thomson Reuters, Valladolid, 2013, págs. 758-759; y Rebollo Puig, Manuel, Izquierdo Carrasco, Manuel, Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...”, *op. cit.*, pp. 3758-3762.

locales a los que la Constitución les reconoce expresamente autonomía podrán ser titulares de la referida potestad³⁵⁴ -expresamente para municipios y provincias en los arts. 137, 140 y 141, e implícitamente para las islas en el art. 141.4 CE-. En el bien entendido supuesto que se admita que la potestad normativa local forma parte del concepto mismo de autonomía local constitucionalmente garantizado, esto es, que la potestad normativa local encuentra su fundamento directo en la Constitución y no en la ley.

En segundo lugar, puede tomarse como punto de partida la regulación de las potestades y de las clases de entidades locales contempladas en la LrBRL. De manera que sólo municipios, provincias e islas, dentro de la esfera de sus competencias, serán titulares de potestad sancionadora –arts. 3.1 y 4.1.f)-. No ocurre lo mismo con las entidades locales supramunicipales no territoriales de naturaleza integradora, como las Áreas Metropolitanas y las Comarcas, pues serán las propias leyes autonómicas de creación de las mismas las que determinarán las potestades que les correspondan respecto de las competencias que tengan atribuidas, por expreso mandato del legislador básico local –art. 4.2 LrBRL-³⁵⁵.

Mayor complejidad presenta el caso de las mancomunidades, entes locales no territoriales, manifestación de la potestad de autoorganización municipal para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia, que encuentran su razón de ser y fundamento último en la libre voluntad de los municipios que se mancomunan y no en un acto de naturaleza integradora

³⁵⁴ En igual sentido, Martínez López-Muñiz, José Luis, “Nuevos enfoques en materia de potestad sancionadora”, Conferencia pronunciada en el seminario *Gobierno Local para el siglo XXI. Jornada de estudio en torno a la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del Gobierno Local*, Ayuntamiento de Valladolid, 2004, p. 8.

³⁵⁵ En términos similares, Ortuño Rodríguez, Alicia Esther, “La potestad sancionadora de las entidades locales..”, *op. cit.*, p. 37. Esta exclusión plantea la necesidad de que las leyes de creación de Áreas Metropolitanas y Comarcas establezcan unos criterios mínimos de antijuridicidad respecto del ámbito competencial que se les reconozca en aquellas normas, que pueden ser distintos a los previstos en la LrBRL y que, por motivos obvios, estarán vinculados con los ámbitos materiales de actuación que tengan atribuidos. Ahora bien, la realidad no parece que discorra por este camino, así, a título ejemplificativo, la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo reconoce potestad sancionadora a dicha entidad local –art. 14.2.f)-, pero no contempla criterio de antijuridicidad alguno en ninguno de los ámbitos materiales en los que le atribuye competencias propias –promoción económica, empleo y servicios sociales, turismo y promoción cultural, movilidad y transporte público, etc.- que puedan ser desarrollados posteriormente a través de ordenanza.

como en el caso de las Comarcas y Áreas Metropolitanas. La propia Ley 57/2003, de 16 de diciembre, ha modificado el régimen jurídico de las mancomunidades y el sistema de determinación de sus potestades. Así, el vigente art. 4.3 de la LrBRL³⁵⁶ consagra la regla general de que a aquéllas les corresponden las potestades que se determinen en sus Estatutos de entre las previstas en el apartado primero del citado art. 4 para los entes locales territoriales y, en caso de silencio estatutario, les corresponderán todas ellas, siempre que sean precisas para el cumplimiento de sus fines y de acuerdo, asimismo, con la legislación aplicable a cada una de las potestades.

De la regulación sumariamente acabada de reseñar se puede deducir, en primer lugar, que las mancomunidades serán titulares de potestad sancionadora cuando específicamente se haya previsto así en sus estatutos, circunstancia que no plantea mayores dificultades y que responde a la previsión del primer inciso del art. 4.3 de la LrBRL. Por el contrario, presenta mayor complejidad y dificultad determinar la titularidad de la potestad en el segundo supuesto, es decir, cuando exista silencio estatutario y opere la cláusula subsidiaria del último inciso del citado art. 4.3. Como ha observado Lasagabaster, en el segundo inciso del art. 4.3 se reconocen potestades implícitas a las mancomunidades, circunstancia que plantea problemas, en la medida en que resulta complejo determinar cuándo una potestad de las enumeradas en el art. 4.1 LrBRL ha de ser “*precisa*” para el cumplimiento de los fines que constituyan el objeto de una mancomunidad³⁵⁷. En principio, desde una perspectiva amplia resulta factible defender que todas las potestades son precisas para la prestación de servicios en común de la competencia municipal –art. 44.1 LrBRL–; en otros términos, resulta lógico que la entidad local que disciplina el servicio, lo gestiona, fija las tarifas o las tasas por su prestación, sea quién regule y, en su caso, imponga las sanciones por el

³⁵⁶ Cuya corrección constitucional, desde la perspectiva de la distribución de competencias, ha sido avalada por las SSTC **103/2013**, de 25 de abril, F.J. 5.a), **143/2013**, de 11 de junio, F.J. 4 y **161/2013**, de 26 de septiembre, F.J. 4, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Parlament Catalán y el Gobierno de Aragón, respectivamente, frente a la redacción del art. 4.3 LrBRL en la modificación llevada a cabo por la LMMGL de 2003.

³⁵⁷ *Vid.* Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”, *op. cit.*, pp 173 y ss.

incumplimiento de las conductas previamente tipificadas en la correspondiente ordenanza.

En definitiva, municipios, provincias, islas y mancomunidades podrán ser los entes locales a que se refiere el art. 139. Pero, avanzando el contenido del siguiente epígrafe, resta por hacer una matización importante, en función de los ámbitos materiales en los que puede incidir la potestad de ordenanza. En efecto, no plantea problema alguno que los cuatro entes locales acabados de citar puedan, de acuerdo con la cláusula general de habilitación-remisión contenida en el reiterado art. 139 y en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones en el ámbito del uso de los bienes y servicios públicos de su competencia. Sin embargo, no resulta así en el caso de la ordenación de “las relaciones de convivencia de interés local”, pues se trata de un aspecto típicamente municipal, determinado por el correspondiente ámbito territorial –el respectivo término municipal-. No parece, pues, que una Diputación Provincial o una mancomunidad pueda aprobar una ordenanza con el objeto de regular las relaciones de convivencia ciudadana, en cuanto excede del contenido asignado al concepto jurídico indeterminado “interés local” empleado por el propio precepto³⁵⁸.

2.3. El ámbito material de tipificación

Los bienes jurídicos protegidos, o ámbitos de antijuridicidad material, que menciona el precepto de referencia, que presentan características y naturaleza distintas, pueden reconducirse en términos generales a dos: de una parte, aquello que el legislador denomina “las relaciones de convivencia de interés local” y, de otra parte, “el uso” de una serie de elementos vinculados con los servicios públicos y el conjunto de bienes de titularidad municipal, los “equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos”. Como ha

³⁵⁸ Cuestión distinta es que la Diputación Provincial en ejercicio de su competencia de cooperación y asistencia a los municipios pueda elaborar modelos de Ordenanzas Tipo para los municipios de menor capacidad técnica y de gestión de su respectivo ámbito territorial, como así se reconoce expresamente en el art. 12.1.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

observado Hernández López, el ámbito material contenido en este precepto es más amplio y extenso que el determinado por la Sentencia del Tribunal Supremo de **29 de septiembre de 2003**, que se limitaba a señalar que la tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanza sólo era posible en el ámbito “de la ordenación del uso de los bienes o la organización de servicios que supongan potestades implícitas”³⁵⁹. No obstante, si bien esta aseveración es cierta, el criterio de comparación no parece ser el adecuado por dos razones. La primera, porque, tal y como hemos visto *supra*, el art. 139, y en general toda la regulación contenida en el Título XI LrBRL, pretende tener un alcance general y aspira a abarcar cualesquiera ámbitos de actividad de los entes locales. Por su parte, la segunda razón estriba en que la citada Sentencia de 29 de septiembre de 2003 tiene un alcance concreto, que viene determinado por su propio objeto.

Formulada esta observación preliminar, la primera cuestión que llama la atención de este precepto consiste en esclarecer qué ha de entenderse con la expresión “adecuada ordenación” que inspira los diferentes ámbitos materiales en los que puede incidir la potestad de ordenanza sancionadora. No se entiende bien qué puede ser una “adecuada” ordenación, pues suscita inmediatamente la duda de si caben inadecuadas ordenaciones. Empleado como participio pasado del verbo adecuar no añade nada más que confusión y resulta reiterativo³⁶⁰; si por el contrario, se acude a él como recordatorio de que la “ordenación” de que se trata ha de respetar unas reglas mínimas –entre otras, no imposición de cargas o deberes a los ciudadanos- que otorguen facultades desorbitantes a las entidades locales, pone de relieve una cierta desconfianza en los directos titulares de la potestad de ordenación mencionados en el precepto, así como el olvido de toda una serie de mecanismos de reacción ciudadana y de control por los poderes públicos,

³⁵⁹ Limitación que, según Hernández López, encuentra su fundamento en que el objeto de la propia sentencia –la policía urbana y el uso de la vía pública- así lo exigía, cfr. “Sobre la nueva Potestad Sancionadora Municipal a la luz de la Ley 57/2003”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. 71, 2004, p. 44; y en igual sentido Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., *op. cit.*, p. 305.

³⁶⁰ Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, el verbo adecuar se define como “proporcionar, acomodar, apropiar una cosa a otra”.

arbitrados en las correspondientes normas procesales, para restablecer la legalidad presumiblemente alterada.

i) *La convivencia ciudadana como asunto de “interés local”*. Su relación con conceptos próximos: *orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública*. Tal y como se ha señalado, el primero de los ámbitos materiales aludidos en el art. 139 de la LrBRL va referido a la “adecuada ordenación” de una materia tan difusa como es la de “*las relaciones de convivencia de interés local*”. En qué han de concretarse ese tipo de relaciones es una tarea que requiere detenernos en el somero examen de algunas categorías de contornos permeables entre ellas. Como punto de partida puede sostenerse que se trata de las relaciones entabladas, de una parte, entre toda clase de sujetos particulares entre sí, o en posición similar a la de éstos³⁶¹, pero siempre y en todo caso en aspectos de interés local³⁶² y, de otra parte, entre aquellos sujetos y la Administración municipal. Expresión esta de los intereses locales que, por lo demás, parece que el legislador pretende vincular con un haz de competencias propias municipales, del modo en que argumenta la Sentencia del Tribunal Supremo de **29 de septiembre de 2003**, cuando establece la necesidad de que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias, que tengan el carácter de nucleares, y que lleven anejas “*la potestad de ordenar el uso de bienes y eventualmente de organizar servicios*”.

Al margen del dato relativo a la exacta concreción del tipo de relaciones de que se trata, quizá resulta más interesante, por las evidentes consecuencias jurídicas que comporta, que nos detengamos, aún de modo somero, en el análisis de la naturaleza de las relaciones de “convivencia de interés local”. En este sentido, hay que señalar que existe una cierta coincidencia doctrinal en concebir que la “convivencia ciudadana” mencionada en el art. 139 de la

³⁶¹ Hernández López explicita con detalle este tipo de relaciones, como las producidas: entre los propios habitantes del término municipal entre sí; entre los habitantes del término municipal y la Administración Local; y entre personas que, sin ostentar la condición de vecino, disponen de bienes o intereses en la entidad o utilizan las instalaciones o servicios de una entidad local. Cfr. “Sobre la nueva Potestad Sancionadora Municipal a la luz de la Ley 57/2003”, *op. cit.*, p. 44.

³⁶² Y por ello, sujetos a la potestad de ordenación de la Administración prevista en el art. 84.1.a) LrBRL, *vid.* Martínez López-Muñiz, José Luis, “Nuevos enfoques en materia de potestad sancionadora”, *op. cit.*, p. 9.

LrBRL, guarda relación con la tradicional idea del “orden público” y la triada de la tranquilidad, seguridad y salubridad³⁶³. De este modo, desde una perspectiva amplia, se llega a identificar expresamente “convivencia de interés local” con un fin de interés local cualificado, “que habilita a los gobiernos locales a ejercer sus potestades normativas de intervención con el fin de regular, controlar y sancionar todas aquellas conductas que puedan poner en peligro la convivencia al perturbar *la tranquilidad, seguridad y salubridad pública*, el libre ejercicio de derechos o libertades de terceros, o poner en peligro determinados bienes colectivos que constituyen elementos esenciales de dicha convivencia”³⁶⁴. A partir de esta perspectiva se plantea la posibilidad de concretar algo más la noción de “convivencia de interés local” a fin de deslindar con cierta precisión su contenido de otras categorías cercanas. De acuerdo con lo anterior, un punto de partida nos lo proporciona la distinción entre las nociones de “convivencia ciudadana”, “seguridad ciudadana” y “seguridad pública”.

De manera que, con carácter meramente enunciativo³⁶⁵ puede sostenerse la existencia de una doble perspectiva de la convivencia ciudadana. Por una parte, cabe afirmar la existencia de una ***noción amplia de convivencia ciudadana***, en la que se englobarían aspectos como los relativos a las relaciones entre los vecinos y entre éstos y el entorno urbano. Dentro de esta perspectiva se encontraría el concepto más amplio de “seguridad pública” elaborado por el Tribunal Constitucional que considera como tal la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la

³⁶³ Vid., entre otros, Gracia Retortillo, Ricard, “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 17, 2008, pp. 132-133; Ponce Solé, Juli, “Sociedades pluriculturales y administraciones locales: Inmigración, diversidad y convivencia en las ciudades. Reflexiones jurídicas”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 11, 2006, pp. 38-65; y Rebollo Puig, Manuel e Izquierdo Carrasco, Manuel, “Artículo 84”, en Manuel Rebollo Puig (Dir.) y Manuel Izquierdo Carrasco (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 2191-2192 y nota núm. 52.

³⁶⁴ Cfr. García García, María Jesús, *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014, p. 22 [la cursiva es nuestra].

³⁶⁵ Vid. Gracia Retortillo, Ricard, “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal...”, *op. cit.*, p. 133.

tranquilidad y el orden ciudadano³⁶⁶. Por contraposición a esta concepción amplia de la seguridad pública, es posible discernir la concurrencia de una ***perspectiva restringida de convivencia ciudadana***, que se identifica con una noción estricta de “orden público”³⁶⁷, y que incluye el resto de acciones destinadas a la protección de la tranquilidad de los bienes y de las personas, exceptuando la protección del espacio público, que atendería al medio ambiente urbano y al uso común del dominio público.

Llegados a este punto conviene detener nuestra atención en un aspecto vinculado estrechamente con las nociones de “orden público” y “convivencia ciudadana” y su operatividad como fundamento de las ordenanzas locales. Desde un planteamiento teórico, puede sostenerse en primera instancia que esa perspectiva estricta del “orden público” sólo autoriza a los ayuntamientos a adoptar medidas de policía estrictamente ejecutivas, nunca de naturaleza normativa como las ordenanzas³⁶⁸. Postura que plantea como consecuencia la inexistencia de ordenanzas municipales que tipifiquen tipos de ilícitos y determinen las correspondientes sanciones. Frente a ello, cabe sostener que las ordenanzas locales encuentran habilitación legal en la cláusula de “orden público”, de modo que los ayuntamientos podrían dictar sin otro fundamento legal las ordenanzas y órdenes individuales necesarias para mantener el orden público³⁶⁹.

En este debate ha terciado el Tribunal Supremo, que al enjuiciar la legalidad de la modificación de tres artículos de la ordenanza municipal de

³⁶⁶ Concepción reiterada desde la STC **33/1982**, de 8 de junio, de acuerdo con la cual en el seno de la noción de “orden público” pueden “incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad”, que no entran en el concepto de “seguridad”, la cual “se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”, -F.J. 3-.

³⁶⁷ Berriatúa San Sebastián, Javier, “Aproximación al concepto de seguridad ciudadana”, *RVAP*, n. 41, 1995, pp. 737-760; Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, *RVAP*, n. 27, 1990, pp. 9-26; y Parejo Alfonso, Luciano, “La seguridad ciudadana y el orden público”, en Luciano Parejo y Roberto Dromi, *Seguridad pública y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 44-59.

³⁶⁸ Cfr. Casino Rubio, Miguel, “Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia”, *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2011, pp. 762-768.

³⁶⁹ Cfr. Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel, “Artículo 84”, en Manuel Rebollo Puig (Dir.) y Manuel Izquierdo Carrasco (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 2189-2196.

civismo y convivencia del Ayuntamiento de Lleida y de tres reglamentos municipales para adaptarlos a la norma de convivencia, en los que se prohibía el uso del velo integral en espacios y servicios municipales³⁷⁰, ha considerado que los poderes públicos no pueden garantizar el orden público, no pueden adoptar medidas para preservarlo, si previamente no se ha visto alterado³⁷¹.

ii) La adecuada ordenación del uso de los servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos de titularidad local. El segundo ámbito material en que puede incidir la potestad de ordenanza va referido, con intención omnicomprendiva desde una perspectiva material, a **la ordenación del uso** de los servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos de titularidad local. Esta regulación permite intuir que el legislador estatal parte del explícito reconocimiento de anudar específicamente la atribución de competencias –sobre el uso de servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos- con las facultades normadoras sobre las mismas –adecuada ordenación- y la regulación de las posibles infracciones e imposición de la oportuna sanción en los supuestos de incumplimiento de las normas sancionadoras. Parece que con ello pretende clarificar los supuestos litigiosos en los que se han anulado preceptos de ordenanzas municipales al entender que la atribución de una competencia sobre un sector material no lleva aparejada la posibilidad de tipificar infracciones o determinar sanciones³⁷².

³⁷⁰ Se trata de la STS de **14 de febrero de 2013**, (Conde Martín de Hijas), que resuelve un recurso de casación planteado frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de junio de 2011 que no había apreciado vulneración alguna del ordenamiento jurídico de la citada ordenanza de convivencia. El Tribunal Supremo estima el conflicto planteado y, en consecuencia, casa la sentencia de instancia, dejándola sin efecto.

³⁷¹ Cfr. Ortega Bernardo, Julia “Sobre la validez jurídica de las Ordenanzas locales que prohíben usar el burka en los establecimientos municipales. A propósito de la STS de 14 de febrero de 2013” *REDA*, n. 159, 2013, pp. 4 y 25-29.

³⁷² En este sentido se manifiesta, entre otras, la STS de **16 de noviembre de 2001**, Ar. 10139 (González Rivas) cuando al resolver un recurso contra una resolución de la Alcaldía de Valencia que imponía una sanción de cinco mil pesetas a un particular por carecer de billete de estacionamiento, según el art. 7 de la correspondiente Ordenanza municipal, sostiene que, “ni el art. 25 de la LBRL ni el art. 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990 suministran base normativa, habilitadora del art. 7 de la Ordenanza recurrida, por cuanto se limitan a establecer la competencia de los Municipios en materia de ordenación del tráfico sin tipificar infracción alguna o determinar su sanción”.

En otras palabras, parece que pretende acotar la flexibilidad de la reserva de ley mediante la intervención legislativa, siguiendo a la STC **132/2001** cuando sostiene que, “[n]o hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por la Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador” -F.J. 6-.

Ahora bien, es importante poner de relieve que esa intención omnicomprendiva del legislador a la hora de enumerar los ámbitos de intervención de la ordenanza **no alcanza a otros posibles aspectos de interés local**; faltan en esa enumeración materias importantes como, por ejemplo, la protección del medio ambiente o el servicio de taxis. Dicho en otros términos, el empleo de una cláusula de habilitación-remisión general, que aspira a operar como una cláusula de cobertura prácticamente universal en defecto de legislación aplicable, presenta el inconveniente de que no puede cumplir suficientemente dicha tarea, al menos por dos motivos. El primero, porque resultaría inabarcable el haz de ámbitos materiales a los que se pretende proporcionar cobertura legal dada una realidad tan compleja y dinámica, siempre en constante transformación, como es la local; y el segundo, porque la enumeración del art. 139 –y posteriormente la definición de criterios mínimos de antijuridicidad en el art. 140 y la cuantía de las multas en el art. 141- se configura como un *numerus clausus* que no permite interpretaciones analógicas. En otros términos, lo que se pretende poner de relieve es que el legislador básico local, quizás, no puede ir mucho más allá de enumerar una serie de ámbitos vinculados al espacio público, a los bienes y a los servicios públicos, debiendo ser la legislación sectorial la que complete esa cláusula general.

En este sentido, a pesar de que ha desaparecido del texto definitivo aprobado por las Cortes Generales, resulta oportuno hacer una referencia al contenido del artículo 5 del Proyecto de Ley del Suelo, rubricado “Deberes del

ciudadano” tramitado en la VIII legislatura³⁷³. Dicho precepto enumeraba en las cuatro letras de su apartado primero una serie de deberes de los ciudadanos vinculados, entre otros aspectos, con la preservación del medio ambiente y el patrimonio histórico, con el uso de los bienes de dominio público, las infraestructuras y los servicios urbanos, o con el cumplimiento de los requisitos previstos legalmente para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas³⁷⁴. Mientras, que su apartado segundo contenía una habilitación a las ordenanzas para concretar esos deberes y tipificar infracciones y sanciones. Como sigue:

“2. En el marco de lo que disponga la legislación en la materia, las ordenanzas locales podrán concretar el contenido y alcance de estos deberes, tipificar y sancionar su incumplimiento de conformidad con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local; y precisar la exigencia de reponer la situación alterada e indemnizar los daños y perjuicios causados por el infractor que en su caso, proceda, de acuerdo con lo previsto en el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas”

En este precepto, se identifica una cláusula de habilitación a favor de que las ordenanzas locales puedan tanto completar y desarrollar el contenido y alcance de los deberes de los ciudadanos reseñados en el apartado primero, como establecer los tipos de infracciones y de sanciones que se anudan al incumplimiento de aquéllas³⁷⁵, pero con una particularidad importante: la tipificación de conductas de disvalor y sus sanciones debe hacerse “de

³⁷³ BOCG. Congreso de los Diputados, de 8 de septiembre de 2006, pp. 6-7.

³⁷⁴ El art. 5.1 del Proyecto de Ley del Suelo disponía los siguiente: “1. Todos los ciudadanos tienen el deber de:

a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitida por la legislación en la materia.

b) Respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos, en especial del mobiliario urbano.

c) Abstenerse de realizar cualquier acto o de desarrollar cualquier actividad que comporte riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros con infracción de la legislación aplicable y, en su caso, sin la autorización administrativa necesaria o contraviniendo sus condiciones.

d) Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable.”

³⁷⁵ Una observación crítica a la amplia remisión a las ordenanzas locales que efectuaba este precepto puede verse en Huergo Lora, Alejandro, *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007, p. 374.

conformidad con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local'. En este supuesto, el legislador recurre, como sucede con el art. 139 LrBRL, a la técnica de las leyes en blanco pero con una especialidad: hay una habilitación a favor de las ordenanzas, pero las cláusulas de remisión no se contienen en la propia norma habilitadora, sino en los artículos 140 y 141 LrBRL.

2.4. El carácter facultativo de la tipificación

La posible tipificación por las entidades locales de infracciones y sanciones a través de ordenanza tiene **carácter facultativo o potestativo**³⁷⁶, en la medida en que el legislador emplea la expresión “los entes locales podrán”. No hay, pues, una obligación positiva de hacer o un mandato para las entidades locales, sino una habilitación-remisión en condicional para que éstas, en el ejercicio de su potestad de autodisposición regulen las infracciones y sanciones en el ámbito de referencia.

No obstante predicarse ese carácter facultativo, es necesario poner de relieve que la proclamada voluntariedad se ve preterida desde el momento en que, como veremos más adelante³⁷⁷, los criterios mínimos de antijuridicidad establecidos en los arts. 140 y 141 de la LrBRL no pueden ser aplicados directamente, siendo necesaria la intermediación de una ordenanza dictada al efecto, con lo que el predicado carácter dispositivo pierde completamente su sustantividad.

2.5. La subsidiariedad de la ordenación local

El catálogo de criterios mínimos de antijuridicidad desarrollados más adelante por el art. 140 LrBRL sólo va a operar en aquellos supuestos en los que no exista “legislación sectorial específica”, tal y como proclama el art. 139 LrBRL. Tal y como se ha señalado por la doctrina, el diseño que lleva a cabo el legislador básico de régimen local parte de la premisa de que los criterios

³⁷⁶ Vid. Toscano Gil, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local*, op. cit. p. 187.

³⁷⁷ Infra Capítulo IV,2,2.6.

mínimos de antijuridicidad pueden venir establecidos por leyes específicas, puesto que la LrBRL no pretende cumplir el papel de un “código sancionador local”³⁷⁸. A nuestro modo de ver, y a pesar de que no queda excesivamente claro de su tenor literal, lo determinante de esta cláusula radica en que la especificidad que se adjetiva de la legislación sectorial no va referida tan sólo a un criterio material, atinente a la ausencia o no de regulación, como a que en esa norma sectorial exista o no un régimen de infracciones y sanciones. De manera que la actividad normadora municipal podrá entrar en juego en dos supuestos: cuándo sobre una materia no exista legislación sectorial y, asimismo, cuándo existiendo legislación sectorial ésta no contenga un régimen específico de infracciones y sanciones³⁷⁹. Circunstancia que, a mayor abundamiento, viene a reforzar con mayor complitud el carácter de cláusula general de habilitación con que el legislador ha pretendido dotar al art. 139.

De acuerdo con lo anterior, se puede discernir la existencia de tres supuestos en los que es posible la intervención de la ordenanza municipal: i) siempre que no exista legislación sectorial; ii) en aquellos casos en los que, en un momento inicial, no haya legislación sectorial, las ordenanzas municipales tipifiquen infracciones y determinen las sanciones de acuerdo con los criterios determinados en los arts. 140 y 141 LrBRL y, con posterioridad, el Estado o las Comunidades Autónomas dicten esa legislación sectorial en función de quien sea el titular de la competencia concernida; y, finalmente, iii) los supuestos en los que hay legislación sectorial y ésta es incompleta por carecer de un régimen de infracciones y sanciones³⁸⁰. Ahora bien, este último supuesto no parece que pueda darse más que en un plano teórico, pues en la praxis no es concebible la ausencia en una Ley del correspondiente régimen sancionador. No obstante, su tratamiento puede reconducirse al primero de los supuestos

³⁷⁸ Una interpretación en tal sentido en Ortuño Rodríguez, Alicia Esther, “La potestad sancionadora de las entidades locales...”, *op. cit.*, p. 38.

³⁷⁹ En el bien entendido supuesto de que la ausencia de legislación específica vaya referida a alguno de los ámbitos enumerados en el art. 139 que se pretenden proteger. Por ello, puede rechazarse de plano que una ordenanza invoque en la tipificación de infracciones y sanciones los arts. 139 a 141 LrBRL cuando se trate de materias cuyo régimen sancionador aparece ya concretado en la normativa sectorial –*vid.* STSJ de la Comunitat Valenciana, de **1 de marzo de 2007**, JUR 2007/132346, F.D. 7º (Vidal Mas).

³⁸⁰ Supuestos de actuación de la ordenanza local a los que Alejandro Nieto añade la posibilidad de que el desarrollo de la misma se establezca en una previa ley sectorial tipificante, *vid. Derecho Administrativo Sancionador, op. cit.* 5ª ed., p. 308.

anotados, por lo que aquí nos vamos a centrar en el examen de los dos primeros supuestos.

Comenzando por la primera de las posibilidades señaladas hay que partir del hecho de que, en principio, desde una perspectiva de técnica jurídica no plantea ninguna dificultad la intervención de la norma local. Las ordenanzas municipales concretarán las infracciones y determinarán las correspondientes sanciones siempre que se trate de materias respecto de las cuales no exista legislación y se encuentren enumeradas en alguno de los apartados del art. 140 LrBRL. Entra en juego aquí, por lo demás, la cláusula general de competencias prevista en el art. 25.1 de la LrBRL, de acuerdo con la cual pueden entenderse las dos reservas de ley que operan en este contexto: la habilitación legal del derecho fundamental a la legalidad sancionadora y la reserva tuitiva de la autonomía local en que se concreta la reserva formal de ley para la determinación y atribución de competencias municipales derivada del art. 25.3 de la ley básica de régimen local³⁸¹.

La descripción de las infracciones deberá llevarse a cabo de una forma clara y con la mayor precisión posible, en aras del principio de seguridad jurídica y de los principios de predicibilidad y taxatividad. De ahí, que estén proscritas las cláusulas genéricas, propias de las normas con rango de Ley, en las que deben concurrir cierta abstracción para dejar margen de actuación a la colaboración reglamentaria, pero que resultan incompatibles en las normas reglamentarias. Circunstancia que no hace más que reafirmar el principio de *lex certa* que, en consecuencia, obliga a la entidad local a cumplir con la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las correspondientes sanciones, configurándolas con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever las consecuencias de sus acciones³⁸².

³⁸¹ Calificación que tomo de Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local...*, *op.cit.*, pp. 253-254. Sobre la concurrencia de esta doble reserva de ley volveremos más adelante, en extenso, al estudiar el fundamento de las denominadas "ordenanzas de convivencia" en el Capítulo Sexto.

³⁸² *Vid.* Carballeira Rivera, María Teresa, "Los titulares de la potestad sancionadora. Los entes locales", *DA*, n. 280-281, 2008, p. 252.

En cuanto al segundo supuesto apuntado, hay que partir de una cuestión importante que se deduce de la cláusula prevista en el art. 139, pues en su dicción literal deja abierta la puerta a que el legislador sectorial estatal y autonómico fijen otros criterios mínimos de antijuridicidad a los previstos posteriormente por el art. 140 LrBRL³⁸³, complementándolos y ampliando la eventual intervención normativa de las ordenanzas en la regulación de infracciones y sanciones. Y aquí surge un problema complejo: ¿qué ocurre cuando no existe legislación sectorial, y la ordenanza tipifica conductas infractoras y fija sanciones que encuentran respaldo legal en los arts. 140 y 141 LrBRL y, posteriormente, el Estado o la Comunidad Autónoma aprueba esa legislación sectorial específica?.

Esta es la situación que plantea, a título de ejemplo, la Ley 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica del Parlamento de Cantabria³⁸⁴. Según su Exposición de Motivos, la Ley regula las instalaciones y aparatos de iluminación para que sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con la finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o la realización de actividades nocturnas de todo tipo. Regulación que se lleva a cabo a través de la determinación de diferentes prescripciones –niveles lumínicos de referencia, zonificación del territorio, fijación de horarios de uso del alumbrado, etc.- que habrán de ser desarrolladas por Decreto del gobierno autonómico. Asimismo, se fijan una serie de obligaciones de las Administraciones Públicas –Comunidad Autónoma y entidades locales- para asegurar el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la aprobación de la Ley, fijándose, en último extremo, un régimen sancionador en el que “*se da generosa entrada a la competencia municipal*” tanto para tipificar infracciones como para imponer sanciones.

³⁸³ Así lo entienden, entre otros, Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local”, *op.cit.*, pp. 167-168 y Velasco Caballero, Francisco y Díez Sastre, Silvia, “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, *op. cit.*, p. 60.

³⁸⁴ Boletín Oficial del Estado, n. 184, de 3 de agosto. Sobre la regulación autonómica y local de esta materia pueden verse los trabajos de Rodríguez Font, Mariola, “La contaminación lumínica”, en José Esteve Pardo (Coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª ed., Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, en especial, pp. 645-648, y de Casado Casado, Lucía, “El papel de los municipios en la prevención, ordenación y control de la contaminación lumínica”, *REALA*, n. 304, 2007, pp. 137-177.

Los problemas surgen en la medida en que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/2006, diferentes Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Cantabria ya habían aprobado ordenanzas reguladoras de protección frente a la contaminación lumínica estableciendo su propio régimen sancionador. Centrándonos en la materia que nos ocupa, el art. 18 de la citada Ley, bajo la rúbrica de “Ordenanzas Municipales”, se refiere a esta cuestión previendo dos reglas. La primera de ellas consiste en que se habilita a las ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la legislación de Régimen Local, a tipificar infracciones y sanciones distintas de las contenidas en los artículos 16 y 17 para la Comunidad Autónoma³⁸⁵. Pero hay que tener en cuenta que la tipificación de conductas infractoras que lleva a cabo el citado art. 16 en infracciones muy graves, graves y leves tiene un cierto carácter omnicomprendido de las conductas que pueden violentar los objetivos protectores establecidos por la Ley: vulnerar por más de dos horas el régimen horario de uso del alumbrado –16.2.a)-, exceder en más del 20 por 100 el flujo de hemisferio superior instalado autorizado –16.2.b)-, instalar aparatos de iluminación que no cumplan las prescripciones técnicas establecidas por la Ley y sus normas de desarrollo –16.2.c)-, la modificación del alumbrado exterior que altere su intensidad, su espectro o el flujo de hemisferio superior instalado –16.2.d)-, etc.

Además, hay una segunda regla para la actividad normativa sancionadora municipal, pues la posibilidad de establecer infracciones y sanciones distintas ha de hacerse conforme a los criterios que la propia Ley identifica. De una parte, en cuanto a las infracciones, exclusivamente podrán ser graves y leves, tipificándose en atención al incumplimiento de los deberes establecidos en la Ley y sus normas de desarrollo, considerando el grado de perturbación, menoscabo o impedimento que dicho incumplimiento suponga para la integridad del medio ambiente lumínico –18.a)-. Y, de otra parte, por lo que se refiere a las sanciones, éstas consistirán exclusivamente en multas, sin

³⁸⁵ Aunque nada se dice sobre el particular, habrá que entender que la mención que el precepto de la Ley de Cantabria efectúa a la “Legislación sobre Régimen Local” va referida al Título XI de la LrBRL, pues esta Comunidad Autónoma carece de una ley de régimen local propia.

que puedan rebasar la cuantía prevista para las infracciones graves en la LrBRL.

Por lo pronto, se debe hacer notar que la regulación del régimen sancionador contenido en las ordenanzas municipales, vigentes antes de la entrada en vigor de la Ley 6/2006, se ha visto desplazado por el contenido en la norma cántabra. No cabe duda que por aplicación de los principios de competencia y temporal la norma posterior ha derogado a la anterior. Pero esto plantea que la afirmación que se vierte en la Exposición de Motivos relativa a que en materia de régimen sancionador se da una generosa entrada a la competencia municipal deba ponerse en duda. En efecto, de entrada, por expresa prohibición del legislador autonómico, las ordenanzas no podrán tipificar, en ningún caso, conductas muy graves, limitando con ello la posible intervención municipal en los supuestos más graves de incumplimiento de deberes de protección frente a la contaminación lumínica. De otra parte, no se prevé la posibilidad de imponer otro tipo de sanciones al margen de la típica multa pecuniaria y, además, en lógica consecuencia con la prohibición de tipificar infracciones muy graves, se especifica que la cuantía de las multas en que consisten las sanciones que pueden contemplarse en las ordenanzas no podrán ser superiores a las previstas para las sanciones graves en el art. 141 de la LrBRL, algo por lo demás evidente y que resulta superfluo. Y, en último término, existen serias dificultades para tipificar otras conductas distintas a las enumeradas en el art. 17 de la Ley 6/2006, según los criterios mínimos de antijuridicidad descritos en el art. 18.a), pues tal y como ha quedado descrito sumariamente en líneas precedentes, su enumeración es prácticamente exhaustiva.

Desde un plano teórico, en suma, se puede considerar que en los supuestos en que la legislación sectorial proceda a regular materias que hasta ese momento no hayan sido objeto de positivización en una norma con rango de Ley, puede completar los criterios mínimos de antijuridicidad tanto en la determinación de las infracciones, como en la fijación de las clases de

sanciones³⁸⁶. Pero parece que ésta no será la regla habitual, en la mayoría de los supuestos se vislumbra un horizonte en el que el legislador sectorial tipificará él mismo las infracciones y establecerá las sanciones, debilitando el margen de actuación municipal. Ello es así por cuanto, como se verá más adelante, en la regulación de los arts. 139 a 141 de la LrBRL confluyen dos aspectos de diferente naturaleza: por una parte, su sujeción al principio debilitado de reserva de ley en los términos establecidos por la STC **132/2001**; y, por otra parte, la perspectiva competencial en virtud de la cual se aprueban unos preceptos de carácter básico –ex. art. 149.1.18ª CE- que, en los términos en que está redactado el art. 139 de la ley básica local, permite tanto que otras leyes puedan tipificar para materias no contempladas en la misma tipos de ilícito y determinar sanciones, como que, para las materias en ella previstas, pueda establecer regulaciones distintas que desplazarían a la legislación básica³⁸⁷. Este es, en realidad, el aspecto que no ha quedado solventado con la regulación planteada por el Título XI de la LrBRL y una de las cuestiones que precisan despejarse, sobre la que más adelante volveremos.

2. 6. La prohibición de aplicación directa de la ley básica de régimen local

Conectado con lo anterior, cabe aludir a la existencia de una prohibición implícita de aplicar directamente las previsiones contenidas en los arts. 140 y 141 LrBRL, siendo necesaria la interposición de una ordenanza³⁸⁸. De este modo, hay que recordar que el art. 139 va referido al “incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes

³⁸⁶ Como sostiene la jurisprudencia en supuestos en que, ante la pasividad legislativa autonómica, el municipio ha aprobado medidas especiales de protección del medio ambiente, no se puede negar al municipio la posibilidad de asumir competencias de ejecución en materia de medio ambiente –en virtud del hoy derogado art. 28 de la LrBRL y de su Disposición transitoria segunda- que no se estén aplicando en su término municipal por la Administración autonómica siempre que no contradiga el contenido de la norma sectorial que con rango de ley ha dictado la Comunidad Autónoma. “Ello sin perjuicio de que si la Administración [autonómica] ejerce sus competencias la ordenanza se adapte a ellas o se dicte otra que cumpla con esa finalidad”, vid., entre otras, SSTS de **30 de enero de 2008**, (Martínez-Vares García, Ar. 1934), F.D. 7; y con similar argumentación respecto del art. 28 LrBRL, de **7 de octubre de 2009** (Menéndez Pérez, Ar. 4), F.D. 3.

³⁸⁷ Vid. Rebollo Puig, Manuel, Izquierdo Carrasco, Manuel, Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...”, *op. cit.*, pp. 3736-3737 y 3743-3749.

³⁸⁸ Cfr. Velasco Caballero, Francisco y Díez Sastre, Silvia, “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, *op. cit.*, p. 60; y Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Sobre la potestad sancionadora municipal”, *op. cit.*, p. 167.

ordenanzas”, circunstancia que supone la imposibilidad de que el ayuntamiento imponga sanciones por el incumplimiento de tales conductas sin la existencia de una previa ordenanza en la que se hayan fijado taxativamente tales deberes, prohibiciones o limitaciones. El motivo parece ser evidente: la ley básica de régimen local contiene exclusivamente “criterios mínimos de antijuridicidad”, de modo que la gradación de las infracciones y sanciones a imponer en un caso concreto no puede realizarse por la Administración en el momento aplicativo, pues supone la quiebra del principio de previsibilidad al que sirve el principio de legalidad, siendo necesario que dicha gradación se lleve a cabo a través de disposiciones normativas generales³⁸⁹.

En este punto concreto es posible anotar la existencia de un cierto déficit en la ley básica de régimen local con relación al “incumplimiento de deberes contenidos en las correspondientes ordenanzas” como presupuesto para la imposición de una sanción tal y como proclama el art. 139 LrBRL. Si acudimos al Derecho positivo, apenas encontramos algunos deberes de los ciudadanos para con la administración municipal desperdigados en la legislación de régimen local y carentes de sistemática o método alguno. Al deber de toda persona que vive en España de inscribirse en el padrón municipal de habitantes del municipio en el que reside habitualmente, previsto en el art. 15 de la LrBRL, hay que añadir las desfallecientes previsiones del art. 18 de la ley básica de régimen local referidas a los deberes de utilización, de acuerdo con su naturaleza, de los servicios públicos municipales, y al de contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales³⁹⁰. Y poco más puede añadirse en este ámbito, puesto que, como veremos en el epígrafe siguiente, las prescripciones contempladas en el art. 140 de la LrBRL no se configuran como “deberes” de los ciudadanos, sino que se trata de conductas vinculadas con los ámbitos materiales enumerados en el art. 139 de la ley básica local.

³⁸⁹ En este sentido, *vid.* las SSTC **100/2003**, de 2 de julio, F.J. 6; **210/2005**, de 18 de julio; **98/2006**, de 27 de marzo, F.J. 3; y **187/2006**, de 19 de junio, F.J. 3.

³⁹⁰ A tenor de las letras c) y d) del art. 18.1 de la LrBRL.

Quizás resulte algo forzado, desde la perspectiva del principio de reserva de ley, que la determinación de los concretos y específicos “deberes” que dan lugar a la imposición de una sanción se lleve a cabo en una ordenanza municipal. Como ha señalado la doctrina mayoritaria, en su condición de situación jurídica pasiva del administrado, la articulación del contenido y alcance de los deberes requiere una cobertura de ley formal, en cuanto que a través de ellos se lleva a cabo una limitación del libre desenvolvimiento de la personalidad³⁹¹, sin perjuicio de lo cual el legislador dispone de una amplia libertad para precisar el contenido de los propios deberes³⁹². A lo anterior puede añadirse que existen algunos problemas para establecer “un deber general de cumplimiento” puesto que, como indica Ferrajoli, no hay un único “deber” sino que, por el contrario, éste puede clasificarse en general, singular, absoluto y relativo³⁹³. De acuerdo con esta premisa, si partimos de la idea que el contenido de las ordenanzas municipales puede ser variado, tendremos como consecuencia que los deberes han de modularse en función de la materia de que se trate. En otros términos, no es lo mismo un deber que incida en la esfera de los derechos fundamentales de libertad, que un deber que guarde relación con la conservación del patrimonio monumental libre de pintadas y grafitos³⁹⁴.

³⁹¹ Entre otros, García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 12ª ed., Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2011, pp. 32 y ss.; Moret Millás, Vicente, “Los deberes constitucionales”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 86, 2012, pp. 228-231; y Requejo Pagés, José Luis, voz “Deberes Constitucionales”, en Manuel Aragón Reyes (Dir.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Tomo III, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2011, p. 310.

³⁹² Aunque tampoco en todos los casos, como llama la atención Rubio Llorente con relación al deber constitucional de conocer el castellano, en “Los deberes constitucionales”, *REDC*, n. 62, 2001, p. 55.

³⁹³ En extenso, Ferrajoli, Luigi, *Principia Iuris. Teoría del diritto e della democrazia I. Teoría del diritto*, Editori Laterza, Roma, 2007, pp. 655-661. Al tiempo que persiste la idea del “deber moral” carente de contenido jurídico alguno, en definitiva, que no hay mas deberes que los morales, puesto que en el derecho sólo existen derechos subjetivos y no deberes jurídicos. La crítica a esta tesis se encuentra formulada ya en Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, Trotta, Madrid, 2011, pp. 71-73. Entre nosotros, Rubio Llorente ha puesto de manifiesto que la idea del deber como “elementos jurídicamente irrelevantes” se trata de un tópico que ha de ser revisado, en “Los deberes constitucionales”, *op. cit.*, pp. 53-54.

³⁹⁴ Desde este planteamiento, en cuanto a la reserva de ley en orden al desarrollo de deberes, cabe aludir, asimismo, al distinto alcance de la reserva legal prevista constitucionalmente. En este sentido, resulta relevante el caso de Italia en que el fundamento de las sanciones administrativas no se encuentra en el art. 25.2 CI, en el que se consagra el principio de legalidad penal, sino en el art. 23 CI, a tenor del cual ninguna prestación personal o patrimonial puede ser impuesta si no es de acuerdo con la ley, en el que se identifica una reserva relativa de ley y una intervención más intensa de la norma reglamentaria, *vid.* Barbera, Augusto; Fusaro, Carlo, *Corso di diritto pubblico*, quinta edizione, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 131.

A nuestro modo de ver, la enumeración de los “deberes” ha de realizarse primariamente en la ley de bases de régimen local con mayor certidumbre en lo que se refiere a su enumeración, descripción y ámbitos de incidencia que como se viene haciendo hasta ahora. A través de esta medida los plenos municipales desarrollarían con mayor seguridad jurídica su tarea de concretar conductas prohibidas con relación al incumplimiento de deberes previamente determinados en la ley. Entiéndase bien que no se trata de que en la ley de bases de régimen local se describan detalladamente “deberes”, bastaría con una enumeración meramente enunciativa para que en un momento posterior fuesen concretados por las ordenanzas locales³⁹⁵.

Finalmente, en otro orden de cosas, cabe señalar que la necesaria existencia de una ordenanza para que los municipios puedan desarrollar los criterios mínimos de antijuridicidad previstos en la LrBRL plantea dos opciones para los ayuntamientos: o bien modificar las diferentes ordenanzas sectoriales, acomodándolas a los nuevos mandatos de tipificación y cuantías máximas de las multas, o bien elaborar ordenanzas de nueva factura, opción por la que se han decantado con singular dedicación los municipios españoles como veremos con cierto detalle más adelante.

³⁹⁵ Esta función que atribuimos al legislador básico local no excluye, desde luego, la que pueda complementar el legislador autonómico de desarrollo. En este sentido, cabe reseñar aquí que, con una factura técnica digna de mención, en el art. 42 del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi (Boletín Oficial del Parlamento Vasco, n. 103, de 21 de noviembre de 2014), el legislador vasco ha desarrollado con cierto grado de detalle la regulación de los denominados “deberes de los vecinos del municipio” que pueden, por una parte, satisfacer la reserva formal de ley señalada más arriba y, por otra, ser desarrollados directamente en ordenanzas de convivencia ciudadana. Entre tales deberes, y en lo que ahora importan, son susceptibles de un desarrollo y concreción por ordenanza local los enumerados en las letras c), d) y e) del apartado 1 del citado art. 42 relativos al cumplimiento de la normativa local y la colaboración en su aplicación, informando a las autoridades locales de cualquier infracción que se pueda producir a las normas de convivencia en el espacio público; hacer un uso racional y adecuado del patrimonio municipal y de las infraestructuras y servicios municipales, así como del mobiliario urbano; y, finalmente, el deber de respetar las normas de convivencia ciudadana en el espacio público y, asimismo, respetar los derechos de las demás personas. Regulación que se completa con una específica referencia, en el apartado 3 del reiterado art. 42, a que los deberes informarán los tipos de infracción y, en su caso, la aplicación de las sanciones de los procedimientos sancionadores que se regulen en las ordenanzas municipales que tengan por objeto la preservación del espacio público, las relaciones de convivencia o la prestación de determinados servicios públicos locales.

3. Los criterios mínimos de antijuridicidad de infracciones

Bajo la rúbrica “Clasificación de las infracciones”, en el artículo 140 el legislador básico local afronta la tarea de dotar de contenido material a los “criterios mínimos de antijuridicidad”, que necesariamente han de preverse en una ley para que una ordenanza local pueda tipificar infracciones. En un extenso precepto, quizás algo farragoso en su literalidad, se describen, mediante conceptos jurídicos indeterminados³⁹⁶, una serie de conductas vinculadas con los ámbitos materiales mencionados en el art. 139. Como sigue:

“1. Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Serán muy graves las infracciones que supongan:

a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes a la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

b) El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.

d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.

e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.

³⁹⁶ Vid. Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Sobre la potestad sancionadora municipal”, *op. cit.*, p. 167; y Gallardo Castillo, María Jesús, “Las Ordenanzas municipales y su deficiente cobertura tras el Pacto Local”, *REDA*, n. 144, 2009, pp. 618-619, quien sostiene que el grado de abstracción y generalidad de los conceptos jurídicos indeterminados impide reconducirlos a un significado que pudiera resultar más o menos común.

b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.

c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.

d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.

e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público”.

Una primera lectura del precepto acabado de anotar pone de manifiesto, con carácter general, de una parte, la existencia de tres ámbitos materiales en los que se pretende condensar, siempre “en defecto de normativa sectorial específica”, la actividad tipificadora local de infracciones: la denominada convivencia ciudadana, el ámbito de los servicios públicos y el espacio público y, de otra parte, la enumeración de unos criterios de graduación de la gravedad de las conductas a efectos de su clasificación en graves y leves. Pero, si bien en un trazo grueso esto es así, una aproximación más pausada al precepto de referencia proporciona otros elementos de juicio que necesariamente han de tenerse en consideración. Por lo pronto, interesa examinar por separado cada uno de esos ámbitos materiales en los que se describen conductas infractoras: 3.1 la convivencia ciudadana; 3.2 el espacio público; y, finalmente, 3.3 los servicios públicos. Todo ello con una evidente finalidad: tratar de determinar si esa “clasificación de las infracciones” puede dar cobertura a la regulación mediante una ordenanza de cualesquiera infracciones, en definitiva, si existe coherencia interna entre la configuración como cláusula general del art. 139 y las conductas descritas en el apartado 1 del art. 140 LrBRL -3.4-.

3.1. La convivencia ciudadana

La primera cuestión que se deduce de la letra a) del art. 140.1 LrBRL es que el legislador ha obviado definir qué ha de entenderse por “convivencia” a los efectos de determinar el bien que se pretende proteger. Por ello, habrá que entender que en este apartado se enumeran una serie de conductas que se consideran lesivas del normal desarrollo de las relaciones de los ciudadanos entre sí o en el ejercicio de sus derechos, que deberán ser determinadas en los

casos de conflicto según los parámetros propios de los conceptos jurídicos indeterminados.

En el precepto de referencia, se observa que el legislador ha tratado de actuar en dos momentos: primero, describe cómo ha de ser la conducta para que merezca el reproche de antijuridicidad, en la medida en que debe tratarse de “una perturbación relevante de la convivencia” en la que, necesariamente, han de concurrir tres requisitos, pues ha de afectar “de manera grave, inmediata y directa” a los supuestos que se enumeran. Y, segundo, tal y como se acaba de apuntar, enumera cuatro ámbitos sobre los que se proyecta la estabilidad de la convivencia: *i)* la tranquilidad, *ii)* el ejercicio de derechos legítimos de otras personas; *iii)* el normal desarrollo de actividades de toda clase conforme con la normativa aplicable; y *iv)* la salubridad u ornato públicos.

El precepto de referencia plantea un problema interpretativo, en la medida en que no queda claro cuál es el bien jurídico que se pretende proteger: la convivencia o, más concretamente, los ámbitos acabados de anotar³⁹⁷. Dicho en otros términos, una perturbación relevante de la tranquilidad, del ornato público o de la salubridad puede no producir, en todas y cada una de sus manifestaciones prácticas, una perturbación de la convivencia. El legislador parece, en principio, que ha tenido presente en este punto cómo hacer frente a conductas que violentan la tranquilidad ciudadana, como el extendido fenómeno del “botellón” tan frecuente en los municipios españoles. De manera que asocia la idea de asegurar la pacífica convivencia vecinal con manifestaciones prácticas de la misma, como son la protección de la tranquilidad, la salubridad, el ornato público o el ejercicio de derechos legítimos de otras personas frente a posibles conductas que alteren aquéllas. Parecer que se ve reforzado por la expresa exclusión de que las conductas de que se trate no sean subsumibles en los tipos descritos en el Capítulo IV de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana³⁹⁸.

³⁹⁷ Cfr. Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local”, *op.cit.*, p. 169.

³⁹⁸ Los arts. 23 a 28 de la Ley Orgánica 1/1992 regulan las infracciones y sanciones contra la seguridad ciudadana, describiendo una pluralidad de conductas infractoras que inciden sobre una heterogeneidad de ámbitos materiales, que van desde la tenencia de armas y explosivos, a

De este modo, todo parece presuponer que, en este caso concreto, el legislador ha pretendido solventar los eventuales conflictos de normas que puedan producirse entre la ordenanza local y la LOPSC a favor de esta última, dado que está reconociendo que si la conducta es subsumible en alguno de los tipos previstos en la mencionada Ley Orgánica no se estará en presencia de una infracción a las ordenanzas³⁹⁹.

De manera que, en suma, es posible sostener que el bien jurídico protegido no es tanto “la convivencia”, sino esos ámbitos materiales sobre los que ésta se proyecta: la defensa de la tranquilidad vecinal –defensa contra la contaminación acústica-; el ejercicio de derechos legítimos de otras personas – protección del derecho a la salud-; el normal desarrollo de actividades de toda clase conforme con la normativa aplicable; y la salubridad u ornato públicos – protección frente a los residuos generados en grandes aglomeraciones o concentraciones ciudadanas-. La bienintencionada perspectiva general del legislador al incluir la noción indeterminada de “convivencia” más que favorecer la interpretación del precepto, entorpece la hermenéutica del mismo, al no permitir una diáfana identificación del bien jurídico que se pretende proteger. Bajo esta perspectiva, en definitiva, el legislador básico local fija un *numerus clausus*, más allá del cual la regulación a través de una ordenanza de cualesquiera otros ámbitos materiales no satisface el principio de reserva de Ley, motivo por el que no han faltado las propuestas de modificación legislativa para proporcionar esa cobertura legal a ordenanzas municipales⁴⁰⁰.

3.2. Los servicios públicos

Las letras b), c) y d) del art. 140.1, aunque toman como ámbito material de referencia común el de los servicios públicos, tienen como finalidad la protección de valores de diferente naturaleza. En efecto, en la letra b) se

la apertura de establecimientos sin autorización, pasando por la tolerancia del consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en locales o establecimientos públicos, entre otras.

³⁹⁹ En este sentido, Rebollo Puig, Manuel, Izquierdo Carrasco, Manuel, Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...”, *op. cit.*, pp. 3746-3747,

⁴⁰⁰ Tal y como se verá *infra* -Capítulo VI,2,2.2.4-, con relación al proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana que se está tramitando en la actualidad en las Cortes Generales.

persigue **garantizar el uso del servicio público** de que se trate por quienes tienen derecho a su utilización, esto es, por los potenciales usuarios del mismo. Por su parte, en la letra c) se protege, en sentido estricto, el **normal funcionamiento de un servicio público**. Mientras que, en último extremo, en la letra d) el valor protegido son, en principio, todos y cada uno de **los componentes o partes que resultan indispensables para la prestación del servicio**: sus equipamientos, infraestructuras, instalaciones y elementos, respecto de aquellos actos que impliquen su deterioro grave y relevante.

Como se observa, el propósito del legislador ha sido el de describir exhaustivamente todas y cada una de las posibles conductas que pueden llegar a afectar a la normal y pacífica prestación de los servicios públicos: las que afectan a las garantías de su uso y normal funcionamiento, así como las relativas a la protección de los bienes que los componen y que son necesarios para la prestación de los mismos⁴⁰¹. La dificultad interpretativa de las letras b), c) y d) del art. 140.1 no radica tanto en la mayor o menor extensión de las conductas que pueden alterar la prestación de los servicios públicos, pues son definidas casi de manera agotadora, como qué ha de entenderse por servicio público a los efectos pretendidos por tal precepto.

La LrBRL no contiene una definición de los servicios públicos locales, limitándose su art. 85.1 a señalar que éstos son “los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”. Esta genérica vinculación entre la noción de servicio público local y el ámbito competencial que tenga atribuido el municipio precisa, para su determinación, completarla con las previsiones en materia competencial contempladas en la propia LrBRL.

Desde una perspectiva estricta de noción de servicio público, en principio, puede colegirse que la descripción de tipos de ilícito que lleva a cabo el art. 140 LrBRL, en orden a la protección del uso y de los elementos de los servicios públicos, alcanza en primer término a las actividades reservadas a los

⁴⁰¹ A pesar que, desde una perspectiva de técnica legislativa, las conductas descritas en las letras b) y c) presentan tan sólo diferencias sutiles que podrían integrarse en un único apartado, según Hernández López, “Sobre la nueva Potestad Sancionadora Municipal a la luz de la Ley 57/2003”, *op. cit.*, p. 49.

Entes locales en el artículo 86.2 LrBRL: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; transporte público de viajeros; así como las posibles materias que puedan reservar a tal efecto el Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁰².

Asimismo, de acuerdo con una interpretación sistemática de los arts. 85.1, 86.2 y 26.1 LrBRL, se puede aventurar que una parte de los servicios mínimos obligatorios enumerados en este último precepto pueden quedar incluidos en la noción de servicio público que mencionan las letras b), c) y d) del art. 140.1 LrBRL. Su justificación puede partir de la coincidencia de ámbitos materiales en los arts. 86.2 y 26.1, que se incardinan en la actividad prestacional municipal de naturaleza económica: abastecimiento domiciliario de agua potable, recogida y tratamiento de residuos y transporte colectivo urbano de viajeros⁴⁰³. Respecto de otras actividades de naturaleza prestacional susceptibles de proporcionar un interés económico contempladas en el citado art. 26.1, como el alumbrado público, cementerios, limpieza viaria y las instalaciones deportivas de uso público, será preciso que se formalice el correspondiente expediente a que se refiere el art. 86.1 LrBRL a efectos de considerar que estamos ante un servicio público local, que se podrá prestar mediante alguna de las formas de gestión directa o indirecta prevista en la legislación básica local.

A partir de aquí comienzan a surgir los problemas, pues existe una amplia gama de actividades municipales de contenido económico que no son, en puridad, servicios públicos. Se trata de actividades desempeñadas tradicionalmente por particulares privados que presentan importantes coincidencias con los servicios públicos al concurrir un intenso y extenso interés público, y que reciben diferentes denominaciones: actividades reglamentadas o disciplinadas, servicios públicos impropios o virtuales.

⁴⁰² En este sentido, *vid.* Doménech Pascual, Gabriel, "La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales", *op. cit.*

⁴⁰³ Quedan fuera de esta consideración los servicios mínimos vinculados con la actividad soberana o de policía, como el acceso a los núcleos de población y la pavimentación de vías públicas—art. 26.1.a)-; los parques públicos y las bibliotecas públicas —art. 26.1. b); la protección civil y la prevención y extinción de incendios, art. 26.1.c); y la protección del medio ambiente urbano —art. 26.1.d)-.

La posible inclusión o no de este tipo de actividades reglamentadas en la noción de servicio público que maneja el art. 140 LrBRL plantea dificultades de algún calado. En primer lugar, porque las normas sancionadoras desfavorables han de interpretarse de forma estricta, no extensiva ni analógica *in malam parte*; principio, por lo tanto, que excluye de manera absoluta la extensión de tipos infractores y sancionadores a supuestos no comprendidos expresa y previamente en normas jurídicas⁴⁰⁴, que encuentra reconocimiento legal expreso en el art. 129.4 LRJ-PAC al disponer que, “las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica” y, por ello, de aplicación a todas las Administraciones Públicas. No obstante, esta afirmación de principio ha de matizarse como ha anotado Nieto, porque a pesar de que la analogía está prohibida, en cuanto que implica la creación de un nuevo tipo de infracción o sanción, lo anterior “no implica la prohibición de una interpretación extensiva de los tipos normativos existentes”, circunstancia que evidencia la dificultad de determinar *a priori* qué supuestos consisten en una aplicación analógica inadmisibles y cuáles son extensión lícita de tipos normativos previos⁴⁰⁵.

A lo anterior, se añade una segunda circunstancia que viene a generar más dificultades: esas actividades de sustrato económico, reglamentadas intensamente por la Administración, que no consisten *strictu sensu* en un servicio público local, son ejercidas, en términos generales, mediante la obtención de la correspondiente habilitación administrativa, quedando sometidas a la inspección y vigilancia de la Administración habilitante. Técnicas de control e intervención administrativa que, en los supuestos de incumplimiento por su titular, traen aparejada la revocación o suspensión del título habilitante y que, como veremos más adelante, no pueden

⁴⁰⁴ Sobre ello, en extenso, Cano Campos, Tomás, “La Analogía en el Derecho Administrativo Sancionador”, *REDA*, n. 113, 2002; Doménech Pascual, Gabriel, “La tipificación de infracciones y sanciones por las Entidades Locales”, *op. cit.*; y Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, op. cit.* pp. 167-174.

⁴⁰⁵ Cfr. Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., *op. cit.*, pp. 315-317, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

conceptualizarse como una “sanción” administrativa⁴⁰⁶, sometida a las garantías del art. 25.1 CE, en todos y cada uno de los supuestos.

En definitiva, la inclusión o no de las reiteradas actividades económicas reglamentadas en la noción de servicio público utilizada por el art. 140 LrBRL no puede responderse en sentido afirmativo o negativo con carácter general, por el contrario, en principio, parece que habrá de ser una cuestión que se resuelva en función de la materia de que se trate. Dicho en otros términos, la generosa casuística en esta materia deberá resolverse por el juez en cada supuesto concreto de acuerdo con criterios valorativos y axiológicos⁴⁰⁷.

3.3. El espacio público

La exégesis del último ámbito material contemplado en el art. 140.1 LrBRL no resulta excesivamente complejo *a priori*. En este caso, los criterios mínimos de antijuridicidad descritos en las letras e) y f) se refieren a la materia “espacio público”, protegiendo **tres valores diferentes**. De una parte, el **derecho de los ciudadanos a usar el espacio público** –e)- y, de otra, tanto **el propio espacio público** como todos y cada uno de **los distintos elementos que lo integran** y que se vean afectados por actos de deterioro grave y relevante –f)-, siempre que tal deterioro no derive de alteraciones de la seguridad ciudadana.

En este caso, se puede apreciar con nitidez que el propósito del legislador va dirigido a dotar de cobertura legal a las ordenanzas municipales

⁴⁰⁶ Singularmente en el supuesto de concesiones administrativas. Al respecto, *vid.* Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas/IVAP, Madrid, 1994, pp. 292-302; y Blasco Díaz, José Luis, *Ordenanza municipal y Ley*, *op. cit.* pp. 209-210.

⁴⁰⁷ Un ejemplo gráfico lo constituye el servicio de auto-taxi, caracterizado bien como servicio público impropio, bien como una actividad pública *casi* de servicio público, en el que la imposición de la suspensión temporal de la autorización ha sido calificada como una sanción administrativa en sentido estricto –SSTC **132/2001**, de 8 de junio, **161/2003**, de 15 de septiembre, **193/2003**, de 27 de octubre y **232/2006**, de 17 de julio- pero también se ha entendido que se trata de una revocación del título que habilita para su ejercicio por desaparecer las circunstancias y presupuestos que la motivaron que, en ningún caso, tiene la consideración de sanción administrativa –STS de **13 de noviembre de 1995**, Ar. 8597 (González Mallo, delimitación del concepto de sanción). Sobre ello, puede verse Socías Camacho, Joana M., “La prestación del servicio de taxis y la libertad de empresa”, *REALA*, n. 284, 2000, pp. 733-766.

que tienen por finalidad regular el fenómeno del “botellón”. Así hay que entender la protección dispensada al espacio público en su conjunto y a los distintos elementos que lo integran que pueden llegar a verse afectados por conductas incívicas⁴⁰⁸, como consecuencia de las habituales concentraciones juveniles los fines de semana en torno a la ingesta indiscriminada de bebidas alcohólicas y sus devastadores efectos posteriores sobre el mobiliario urbano, las zonas verdes, etc.

No obstante lo anterior, puede plantear alguna dificultad la concreta determinación en que pueda consistir la protección del “derecho de los ciudadanos a usar el espacio público” contemplado en la letra e) del precepto de referencia. Como se observa, al emplear un concepto jurídico indeterminado, el legislador ha obviado definir qué debe entenderse por “espacio público”, motivo que genera alguna complejidad interpretativa. En efecto, en una lectura apresurada puede entenderse que mediante el empleo de dicha expresión la regulación del derecho de los ciudadanos al uso del espacio público puede desembocar en la errónea consideración de que las relaciones que ligan a los ciudadanos con su municipio se instrumentalizan a través de relaciones de supremacía especial, cuando en realidad esto no es así⁴⁰⁹. Esta cautela plantea la posibilidad de identificar la citada noción de “espacio público” con el concepto de “dominio público local” definido por el derecho positivo⁴¹⁰, y cuyo uso común y general, al que parece referirse el art. 140 LrBRL, no está sometido a ninguna habilitación administrativa específica, pudiendo ejercerse libremente por cualquiera⁴¹¹.

⁴⁰⁸ Piénsese, por ejemplo, en la decoración floral de parques y jardines, en el mobiliario urbano –banco, farolas, marquesinas, jardineras, entre otros-, etc., que se ven seriamente afectados cuando surge la pérdida de control y agresividad ligadas a los efectos de la ingesta alcohólica indiscriminada.

⁴⁰⁹ Recuérdese a este respecto que Sánchez Goyanes ha reseñado cómo los Ayuntamientos, a efectos de salvar la legalidad de las sanciones contenidas en ordenanzas municipales, defienden en los correspondientes procesos jurisdiccionales que los ciudadanos se encuentran, respecto de aquéllos, ligados por una relación de sujeción especial, invirtiendo con ello la regla general contenida en la LRJ-PAC, que sólo admite como relaciones de sujeción especial los supuestos de funcionarios y contratistas al servicio de las Administraciones Públicas, en *La potestad normativa del municipio español*, op. cit., pp. 281-295.

⁴¹⁰ En la enumeración contemplada en los arts. 3 y 4 del RBEL, relativos a los bienes de dominio público de uso y servicio público, respectivamente.

⁴¹¹ De acuerdo con el art. 85.1 de la LPAP, se considera que el uso común de los bienes de dominio público es el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados, pudiendo realizarse,

Toda vez que se ha delimitado el bien jurídico protegido, el siguiente paso consiste en determinar qué ha de entenderse por la conducta que, precisamente, impide el uso de aquél por los ciudadanos. Y aquí surge un problema, en la medida en que bajo esa expresión cabe cualquier conducta que, a juicio de los Ayuntamientos, pueda alterar el pacífico uso del bien por quien tiene derecho a su utilización: la práctica de la mendicidad agresiva, la venta ambulante no autorizada, la prostitución en las vías públicas, los juegos de suerte y envite, etc. Pero obsérvese bien que **los Ayuntamientos no van a regular las conductas antijurídicas en esas materias en cuanto titulares de competencias sobre las mismas** sino, por el contrario, para asegurar y garantizar que conductas específicas y determinadas no impiden el pacífico uso del espacio público –vías públicas, parques y jardines, etc., sobre las que si tienen competencias-, por quienes tienen derecho para su utilización.

Al amparo de una interpretación extensiva de esta posibilidad, no cabe que por la vía de fijar medidas de protección del espacio público por medio de ordenanzas puedan verse limitados derechos fundamentales de los ciudadanos. El art. 53.1 CE es claro a este respecto⁴¹²: la Ley es el único instrumento jurídico constitucionalmente adecuado para regular el ejercicio de los derechos y libertades que, en todo caso, habrá de regular el contenido esencial de aquéllos. Desde esta premisa, por ejemplo, una ordenanza municipal no puede prohibir que se celebren actos de campaña electoral o restringir la posibilidad de que los partidos políticos, coaliciones y federaciones

como apostillan los arts. 86.1 de la LPAP y 76 del RBEL, libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación.

⁴¹² Orduña Prada, Enrique, "Potestad normativa y potestad sancionadora. La tipificación de infracciones y sanciones en las normas locales", en Valentín Merino Estrada (coord.), *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI, Granada, 2008, pp. 217-218. García García, María Jesús, *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014, pp. 50 y 53-54. Específicamente con referencia a los derechos de propiedad privada, reunión y manifestación, expresión, honor, libertad y libre desarrollo de la personalidad, libertad religiosa, empresa e igualdad, pp. 77-93. Como ha estudiado en fecha reciente Julia Ortega, en realidad la afirmación vertida en el texto ha de reconsiderarse, dado que en la práctica jurídico-administrativa puede proyectarse sobre el poder de ordenanza que afecta a los derechos fundamentales la pauta de que no hay necesidad de una habilitación expresa de la ley para que se produzca tal incidencia, con la única excepción, que aquí interesa, del derecho fundamental a la legalidad sancionadora previsto en el art. 25.1 CE, en *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 195-203.

que se presentan a las elecciones puedan colocar carteles de propaganda electoral bajo el pretexto de que el espacio público puede verse deteriorado⁴¹³. El ámbito de actuación de la norma local en este supuesto concreto se encuentra predeterminado por los arts. 54 a 57 de la LOREG, que desarrollan diferentes previsiones sobre la propaganda de las formaciones políticas en las campañas electorales.

3.4. La dificultad para determinar materialmente los criterios mínimos de antijuridicidad

Como se recordará, el art. 139 LrBRL enumera los siguientes ámbitos materiales en los que podrá incidir la potestad de ordenación local, a efectos de tipificar infracciones y sanciones: *i)* las relaciones de convivencia de interés local; *ii)* el uso de los servicios; *iii)* el uso de equipamientos; *iv)* el uso de infraestructuras; *v)* el uso de instalaciones; y, finalmente, *vi)* el uso de espacios públicos. Como puede apreciarse, salvo la materia “relaciones de convivencia de interés local”, el objeto nuclear de protección que se persigue salvaguardar aparece identificado en “el uso”, ya sea de los servicios, de equipamientos, de infraestructuras, de instalaciones o de espacios públicos.

La comparación entre tales ámbitos con la clasificación de las infracciones tipificadas en el art. 140 LrBRL suscita, al menos, dos discordancias sustantivas. La primera de ellas radica en que las relaciones de convivencia de interés local aludidas en el art. 139 comprenden más supuestos que los posteriormente desarrollados en el art. 140. En efecto, ese tipo

⁴¹³ Esta afirmación de principio precisa alguna matización. En el ATC **327/1995**, de 11 de diciembre, el Tribunal inadmite, por falta de contenido constitucional, el recurso de amparo planteado por el *Moviment Comunista de Catalunya* (MMC) contra la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 17 de enero de 1994, dictada en el recurso contra una Resolución del Ayuntamiento de Barcelona por la que se imponía a la demandante de amparo una sanción por infracción de la Ordenanza de limpieza. Los hechos que dieron lugar al proceso constitucional se iniciaron con la imposición por el Ayuntamiento de Barcelona al MMC de una sanción de 60.000 pesetas por infracción de la Ordenanza de limpieza como consecuencia de un informe elaborado por la Guardia Urbana en que se daba cuenta “del enganche de carteles en lugares no destinados a los mismos”. Como precisa el propio Tribunal, y dado que en la demanda no se alega que los hechos no constituyesen infracción de normas, la conducta sancionada es constitutiva de una conducta tipificada como tal en la ordenanza municipal y, en consecuencia, merecedora de la correspondiente sanción -F.J. 2-.

específico de relaciones de convivencia no se agota en la tranquilidad, el ejercicio de derechos legítimos de otras personas, el normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o la salubridad u ornato públicos, por el contrario, alcanzan a otros ámbitos que posteriormente no se desarrollan en el art. 140 de la ley básica local como la protección medioambiental –piénsese por ejemplo en las inmisiones acústicas, en la contaminación lumínica, etc.- o las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas⁴¹⁴. De tal manera que todas estas actividades excluidas expresamente del art. 140 LrBRL no podrán ser desarrolladas posteriormente por la ordenanza municipal, salvo que exista legislación específica al respecto, debido a que, como hemos tenido ocasión de poner de manifiesto más arriba, el bien jurídico protegido no es la convivencia en términos generales, sino exclusivamente las cuatro manifestaciones que contempla taxativamente el reiterado art. 140 LrBRL.

La segunda discordancia estriba en la circunstancia de que “los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos” -140.1.f)- no aparece en el art. 139, ni es susceptible de incluirse en la noción de “uso del espacio público” empleada en tal precepto, al menos, por dos motivos. De una parte, porque al impedimento del uso de los espacios públicos ya se refiere específicamente la letra e) del precepto; y, de otra parte, porque no todo “deterioro” del espacio público o de cualquiera de sus elementos o instalaciones implica una conducta que afecte al uso normal de los espacios públicos.

Estas discrepancias ponen de relieve la dificultad técnica implícita que lleva aparejada el empleo de conceptos jurídicos indeterminados en el art. 139 y su posterior desarrollo en el art. 140 de la ley básica local. Pero, asimismo, lleva a cuestionarse la propia naturaleza jurídica del art. 140, esto es, si en su contenido se identifican “criterios mínimos de antijuridicidad” en el sentido determinado por la STC **132/2001**. En el reiterado art. 140, como ha observado

⁴¹⁴ A salvo, en este último supuesto, que se entienda que dichas actividades pueden quedar subsumidas en “el normal desarrollo de *actividades de toda clase* conformes con la normativa aplicable”, aunque se trataría de una interpretación algo forzada de un concepto tan genérico.

Nieto, no aparecen criterios mínimos de antijuridicidad en sentido estricto, sino ***criterios de clasificación de hechos antijurídicos que se extienden en dos listas***: de una parte, la correspondiente a las faltas muy graves, relacionadas en el apartado 1 y, de otra parte, la relativa a las demás infracciones clasificadas en graves y leves, para las que se suministra un único criterio de clasificación, como es “la intensidad” de la perturbación o el daño⁴¹⁵.

Por otra parte, y desde la perspectiva del reparto constitucional de competencias, la delimitación material de estos criterios mínimos de antijuridicidad, o criterios de clasificación de hechos antijurídicos, por el legislador básico local de 2003 ha sido objetada por Velasco Caballero y Díez Sastre⁴¹⁶ al sostener que la STC **132/2001** no elimina la reserva de ley del art. 25.1 CE sino que la matiza, al sustituir el mandato de tipificación mediante ley por la tipificación, en el marco de criterios legales de antijuridicidad, a través de ordenanza. A partir de este presupuesto, entienden que el legislador básico ha colaborado en el cumplimiento de la reserva de ley del art. 25.1 CE pero no ha satisfecho plenamente esa reserva de ley, porque el título competencial invocado, el art. 149.1.18 CE, le impide ir más allá. De ahí que, sostienen los autores mencionados, le corresponda a las leyes sectoriales fijar “criterios mínimos de antijuridicidad” en cada ámbito de actividad municipal. Esto es, al Estado o a las CCAA les corresponde a partir de este momento, de acuerdo con la distribución competencial de materias, completar los criterios generales de tipificación establecidos en el art. 140, adecuándolos a las características de cada concreto ámbito de actuación municipal

La interpretación acabada de reseñar, si se ha entendido en toda su extensión, implica en la práctica la imposibilidad material de que los municipios puedan dictar ordenanzas que desarrollen los arts. 139 a 141 LrBRL, y nos retrotrae a la situación precedente a la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre⁴¹⁷, dado que el Título XI LrBRL deviene en una regulación

⁴¹⁵ Vid. Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., op. cit., p. 306.

⁴¹⁶ Velasco Caballero, Francisco y Díez Sastre, Silvia, “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, op. cit., p. 61; y Velasco Caballero, Francisco, *Derecho Local. Sistema de fuentes*, op. cit., pp. 272-273.

⁴¹⁷ Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., op. cit., p. 310.

incompleta que, al no satisfacer los requisitos de la reserva legal exigidos por el art. 25.1 CE en los términos descritos por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 2001, requiere necesariamente para cumplir con aquella que la legislación sectorial estatal o autonómica completen los criterios desarrollados en los arts. 140 y 141 LrBRL.

A pesar de que esta tesis ha sido expresamente rechazada por la jurisprudencia ordinaria con argumentos de dispar fundamento⁴¹⁸, lo cierto es que la misma se ha convertido en Derecho positivo, como se deduce de la *Ley 7/2006, de 24 de octubre, del Parlamento de Andalucía, sobre potestades administrativas en materia de actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía*⁴¹⁹ y la *Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*⁴²⁰, modificada apenas transcurridos dos años de su entrada en vigor por la *Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público*⁴²¹. El análisis más detallado de estas dos normas lo llevaremos a cabo más adelante⁴²², motivo por el que basta señalar en este momento que ambas leyes constituyen, en suma, un gráfico ejemplo de las tensiones que giran alrededor del principio de legalidad sancionadora local: la existencia de una rigorista concepción de la reserva legal que minusvalora la cobertura que puede proporcionar la LrBRL, que da lugar a que la tipificación de determinadas conductas antijurídicas –abandono de envases y restos de

⁴¹⁸ En este sentido, véanse las SSTSJ de Cataluña núm. 1156/2009 y 1157/2009, ambas de **23 de octubre de 2009**, y núm. 1165/2009, de **25 de noviembre de 2009** que rechazan la alegación de la parte actora de que los preceptos de referencia de la LrBRL no satisfacen la reserva de ley del art. 25.1 CE y se precisa de ley estatal o autonómica para completar los criterios de antijuridicidad en función de tres argumentos: *i)* la LrBRL fija los aspectos nucleares de la antijuridicidad que deben respetar los reglamentos locales en la determinación de las infracciones –la convivencia y el uso de los servicios, bienes y espacios públicos de interés local- como bienes jurídicos protegidos frente al incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones de los mismos; *ii)* existe una “suficiente concreción de la redacción del art. 140 LrBRL con relación a la perturbación de la convivencia, la obstrucción o impedimento del servicio, o al deterioro de equipamientos, instalaciones o elementos de un servicio o espacio público”; y *iii)* porque “la ordenación de las relaciones de convivencia de interés local tienen una naturaleza transversal, que abarca multitud de supuestos, que da lugar a una regulación muy compleja para determinar cuáles son las conductas que perturban, menoscaban o inciden en la convivencia ciudadana, que pueden ser muy diferentes en los distintos municipios” (F.D.4).

⁴¹⁹ BOJA, núm. 215, de 7 de noviembre de 2006.

⁴²⁰ BOCM, de 30 de julio de 2007.

⁴²¹ BOCM, de 29 de diciembre de 2010.

⁴²² Vid. *infra* Capítulo VI,2,2.2.2 y 2.2.3.

bebidas en espacios públicos, la realización de necesidades fisiológicas en tales espacios, etc.- encuentren una habilitación legal más “fuerte” en los municipios andaluces y madrileños que en los del resto de España. Y, asimismo, refleja bien la presión que ejercen los Ayuntamientos, cuyo poder sancionador se pone en entredicho por una jurisprudencia formalista y de contenido dispar, para que el legislador autonómico descienda a tipificar conductas concretas, que no criterios mínimos de antijuridicidad, con la finalidad de, al menos formalmente, superar la necesaria concurrencia de una norma con rango de ley.

Desde esta premisa, resulta a todas luces conveniente que los tribunales abandonen esa jurisprudencia formalista que no preserva bien constitucional alguno y dificulta la efectividad del principio de autonomía local. De este modo, si por la ordenanza local se cumple el principio de legalidad material se ha de llevar a cabo una interpretación jurisprudencial material, antiformalista, dado que los derechos fundamentales –como es el caso de la legalidad sancionadora ex art. 25.1 CE- no pueden interpretarse de manera formalista⁴²³.

4. Los criterios mínimos de antijuridicidad para determinar sanciones

Con el art. 141 LrBRL, el legislador básico local pretende satisfacer la reserva de ley del art. 25.1 CE que impone a la ley de cobertura, de acuerdo con la hermenéutica fijada en la reiterada STC **132/2001**, de 8 de junio, no que establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos sino, “una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica” -F.J. 6-. El citado precepto de la Ley Básica establece que,

“Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

Infracciones muy graves. Hasta 3.000 euros

Infracciones graves: hasta 1.500 euros

⁴²³ Sobre el material y formal de la interpretación de los derechos fundamentales, entre otros, Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2ª ed., Thomson/Civitas, Madrid, 2005, pp. 35-37.

A partir de esta regulación se plantea si la redacción del precepto resulta coherente con la doctrina constitucional fijada en el año 2001 que, recordemos una vez más, es el patrón que el propio legislador invoca para regular la materia. Pero además de ello, la cuestión fundamental que gravita sobre la hermenéutica de este artículo estriba en determinar si con la mera previsión de una única clase de sanción –la multa pecuniaria- es posible que la LrBRL habilite otras modalidades sancionadoras que, en su desarrollo, puedan fijar las entidades locales en sus respectivas ordenanzas. Para ello, resulta oportuno que nos detengamos en el examen de tres cuestiones como son la determinación de las clases de sanciones, los límites pecuniarios de las multas y la correlación entre infracciones y sanciones.

4.1. La Multa pecuniaria como única sanción posible

Ya hemos tenido ocasión de ver cómo en su Fundamento Jurídico 6, la STC **132/2001** determina, respecto de la regulación de las sanciones, que del art. 25.1 CE se deriva la exigencia de que, al menos, la ley reguladora de cada materia establezca la clase de sanciones que pueden determinar las ordenanzas municipales, esto es, “una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica”. Sin embargo, en este punto concreto el legislador estatal se ha apartado notoriamente de la hermenéutica constitucional y, con un cierto laconismo, ha establecido como única posible sanción por infracción de las ordenanzas la multa pecuniaria, sin explorar, tan siquiera, cualesquiera otras posibles vías⁴²⁴. Además, hay que hacer notar una

⁴²⁴ Actuación que si ha llevado a cabo el legislador estatal en una Ley próxima en el tiempo a la LMMGL. Así, el art. 29.2 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, siguiendo en sentido estricto la doctrina de la STC **132/2001**, establece que “Las ordenanzas locales podrán establecer como sanciones por la comisión de las infracciones previstas por aquéllas las siguientes: a) Multas; b) Suspensión de la vigencia de las autorizaciones o licencias municipales en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica, por un periodo de tiempo inferior a un mes”. Sobre los problemas de la aplicación práctica de la sanción contemplada en el art. 29.2.b), debe verse Rebollo Puig, Manuel, “Inspección y régimen sancionador”, en Blanca Lozano (Dira.), *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Thomson/Civitas, Madrid, 2004, pp. 368-369.

cuestión importante, como es que en el artículo 141 LrBRL no se contempla una enumeración de las posibles sanciones, sino, por el contrario, una clasificación de multas pecuniarias en función de la clase de infracción de que se trate.

Existe una cierta coincidencia en la doctrina que ha examinado el precepto al que nos estamos refiriendo en reprochar al legislador básico local que se haya mostrado excesivamente parco en la enumeración de un elenco de sanciones, más allá de las de contenido económico en que consisten las multas⁴²⁵. Parece que hubiese sido oportuno que el legislador estatal hubiese establecido otro tipo de sanciones para que los entes locales viesen ampliada su potestad de ordenanza en este aspecto concreto, evitando con ello interpretaciones forzadas que pudieran quebrar la necesaria seguridad jurídica que requiere tal actividad pues, entre otras razones, la redacción del artículo 141 no permite deducir con claridad si se excluyen otras posibles sanciones de la regulación local⁴²⁶. Además, esta posibilidad encuentra anclaje constitucional en el tenor literal del ya reseñado Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia de 8 de junio de 2001 que, recordemos una vez más, ha sido el parámetro invocado por el legislador estatal para establecer los criterios mínimos de antijuridicidad en cuanto a la tipificación de las infracciones.

La determinación en la LrBRL de un elenco de sanciones de naturaleza distinta a la estrictamente pecuniaria resulta, a todas luces, conveniente para aclarar el sentido en que habrán de reputarse las ordenanzas que contengan otro tipo de sanciones que carezcan de naturaleza económica y no encuentren una clara y explícita habilitación en una ley sectorial. La posibilidad fáctica de la existencia del supuesto descrito no parece improcedente, máxime si se tiene

⁴²⁵ Entre otros, pueden verse los trabajos de Doménech, "La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales", *op.cit.*; Lasagabaster, "La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local", *op. cit.*, p. 171; Martínez López-Muñiz, "Nuevos enfoques en materia de potestad sancionadora", *op. cit.*, p. 15; Ortuño Rodríguez, Alicia Esther, "La potestad sancionadora de las entidades locales...", *op. cit.*, p. 39; Velasco Caballero y Díez Sastre, "Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora", *op. cit.*, p. 60; Salanova Alcalde, Ramón, "La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: un comentario crítico", *RarAp*, n. 24, 2004, p. 262.

⁴²⁶ Cfr. Carro Fernández-Valmayor, José Luis, "Sobre la potestad sancionadora municipal", *op. cit.*, p. 168, entre las que enumera la revocación o suspensión de actividades, la prohibición del uso o acceso a instalaciones, etc.

en cuenta que el art. 139 LrBRL opera como una cláusula de habilitación-remisión genérica en defecto de legislación sectorial, de modo que si se aplica la exigencia mínima determinada por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que han de contenerse en una ley previa, al menos, qué clases de sanciones se pueden tipificar en las ordenanzas, la ausencia de mención alguna a esa previsión legal dará lugar a que la norma local no encuentre un claro acomodo en el ordenamiento jurídico. En otras palabras, sin una previa clasificación de las posibles sanciones enunciada en sus aspectos más genéricos en una norma con rango de ley, que satisfaga la reserva legal debilitada en que se traducen los criterios mínimos de antijuridicidad en el sentido determinado por el Tribunal Constitucional, las ordenanzas municipales no podrán innovar el ordenamiento mediante la fijación de cualesquiera otras sanciones y, en caso de hacerlo, estarán violentando el principio de reserva de ley en cuanto a la tipificación de nuevas sanciones⁴²⁷.

En paralelo a lo acabado de apuntar, es posible señalar otra justificación más para que en la Ley básica local se contemple un listado de posibles sanciones: a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Penal, no existe en el Derecho Administrativo una regulación general en la que se enumeren las sanciones existentes, sistematizadas y definidas. Esta posibilidad podía haberse llevado a la práctica a través de la LRJ-PAC, pero la misma se limita a enunciar como sanción la multa pecuniaria, de modo que dicha función la ha asumido la legislación sectorial estatal y autonómica⁴²⁸. Además, tal y como hemos visto *supra*, tras la modificación de los arts. 127.1 y 129.1 LRJ-PAC llevada a cabo por la LMMGL, para la regulación de infracciones y sanciones a través de ordenanza no rigen los principios generales contenidos en aquélla, sino que por expresa decisión del legislador su régimen es el contemplado en los artículos 139 a 141 LrBRL. Régimen que, como ya sabemos, aspira a configurarse como una cláusula general de habilitación para que los municipios

⁴²⁷ En este sentido, *vid.* la STSJ de Madrid de **13 de julio de 2004**, RJCA 2004/998 (López de Hontanar) que, con cierto formalismo, sostiene en su F.D. 9 que en el art. 141 LrBRL no se contempla “que una ordenanza sin habilitación legal pueda imponer una sanción distinta de la de multa.”

⁴²⁸ *Vid.* Rebollo Puig, Manuel, “El contenido de las sanciones”, *Justicia Administrativa*, número extraordinario 2001, dedicado monográficamente a las Infracciones, Sanciones y Procedimiento Administrativo Sancionador, p. 163.

puedan, a través de sus ordenanzas, tipificar infracciones y determinar las correspondientes sanciones ante su incumplimiento. Circunstancia que, unida a la especial función ordinamental que en la regulación del régimen local procura la LrBRL, induce a sostener la idoneidad de fijar una enumeración de posibles sanciones administrativas en la misma⁴²⁹.

La justificación de la endeble regulación de las clases de sanciones en la LrBRL y su clara desconexión en este aspecto concreto de la STC **132/2001** puede encontrarse, al menos, en tres motivos.

El primero de los motivos en que puede ampararse la omisión legislativa presenta cierto calado, en cuanto afecta directamente a la teoría general de las sanciones y a la determinación de su contenido sustantivo: desde la perspectiva del art. 25.1 CE, la STC **132/2001** presenta una concepción amplia de las sanciones administrativas⁴³⁰, al entender como tal toda “decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta del titular de la licencia a la luz de lo dispuesto en la ordenanza municipal” –F.J. 3-.

Hay que recordar que existe una gran complejidad técnica y dogmática para determinar qué conductas han de reputarse en sentido estricto como sanciones administrativas, deslindándose de otras medidas restrictivas de derechos de los presuntos infractores. No en vano, como ha llamado la atención Rebollo Puig, se trata de una realidad dispersa y aparentemente caótica creada por un legislador que no se atiene a categorías ni a conceptos estables⁴³¹. Y la cuestión no es baladí, porque sólo respecto de las sanciones administrativas en sentido estricto se puede ser titular del derecho fundamental

⁴²⁹ El legislador autonómico de desarrollo tampoco ha prestado especial atención a este aspecto, como atestigua el hecho de que en la regulación autonómica catalana del procedimiento administrativo común se haya perdido la oportunidad de desarrollar el contenido de otras posibles sanciones a parte de la multa para las infracciones tipificadas en las ordenanzas como ha puesto de relieve Peñalver i Cabré, Alexandre, “La potestad sancionadora”, en Joaquín Tornos Mas (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 629 y 656-660.

⁴³⁰ Cfr. Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, op. cit., p. 262.

⁴³¹ Cfr. Rebollo Puig, Manuel, “El contenido de las sanciones”, op.cit., p. 153.

a la legalidad sancionadora con el contenido delimitado por la jurisprudencia del TC al interpretar el art. 25.1 CE –garantías formal y material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, prohibición del *bis in idem*, etc.-⁴³², no justificándose en modo alguno la extensión de estas garantías a otras medidas de gravamen de diferente naturaleza a la estrictamente sancionadora⁴³³. Sin embargo, parte de la doctrina ha manejado un concepto amplio de sanción con la finalidad, precisamente, de extender las garantías que procuran los derechos fundamentales, “en la medida en que la potestad sancionadora encuentra en el art. 25.1 CE unos límites claros, por lo que podría inferirse que cuanto mayor sea el número de medidas que se consideren sanciones, mayores serán las garantías constitucionales”⁴³⁴.

Ante esta perspectiva, un cada vez mayor sector doctrinal parte de una noción estricta de sanción, entendida como “un mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”⁴³⁵ o, más sintéticamente, como “el castigo previsto por el ordenamiento

⁴³² Vid. Valencia Mattin, Germán, “Derecho Administrativo Sancionador y principio de legalidad”, *op. cit.*, pp. 176 y ss. A estos efectos, recuérdese que en la STC **132/2001**, el razonamiento del Tribunal comienza por examinar en el F.J. 3 si la reacción administrativa municipal ante la conducta del titular de la licencia de auto-taxi es “propriadamente una sanción sometida a reserva de Ley”, considerando que el supuesto de referencia “se trata, con claridad, de una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta del titular de la licencia a la luz de lo dispuesto en la ordenanza Municipal del Taxi de Madrid”. Conceptualización que el Magistrado Garrido Falla censuró en el Voto Particular que formuló a esta Sentencia, al denunciar la *vis expansiva* del art. 25.1 CE que ha llevado al TC a ampliar “progresivamente los contornos del concepto de sanción hasta amparar otras medidas restrictivas impuestas por la Administración”, que ha dado lugar, en definitiva, a “un amplísimo concepto de sanción administrativa desconocido en nuestra tradición jurídica y que no diferencia entre realidades jurídicas notoriamente distintas”. Un comentario sobre esta cuestión en Alegre Ávila, Juan Manuel, “Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos”, *op. cit.*, pp. 772-773 y 776 a 778.

⁴³³ Afirmación de principio que ha de ser inmediatamente matizada, puesto que, como ha indicado Parejo Alfonso, el efecto “tranquilizador” de la extensión modulada a la sanción administrativa de las garantías penales comporta un doble riesgo vinculado con la descoordinación con el derecho comunitario-europeo y el empleo de la sanción administrativa como un mecanismo punitivo independiente y paralelo al penal, en “Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 36, 2014, p. 10.

⁴³⁴ Cfr. Pemán Gavín, Ignacio, “Dificultades para una delimitación sustantiva del concepto de sanción. Pautas para un replanteamiento de la cuestión”, *RarAP*, n. 14, 1999, pp. 197-198, quien ha llamado la atención sobre lo paradójico de esta situación. *Ibidem*, *El sistema sancionador español*, Barcelona, Cedecs, 2000, pp. 59 y ss, quien plantea una reducción del concepto de sanción que excluya medidas gravosas como la supresión o revocación de licencias.

⁴³⁵ Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 7ª ed., Civitas, Madrid, 2000, p. 161.

para ser impuesto por la Administración”⁴³⁶, en la que son determinantes las notas de su procedencia administrativa y su carácter punitivo. Esto es, su imposición por parte de una Administración Pública, así como su contenido aflictivo, negativo o represivo para el presunto responsable⁴³⁷, que ha sido enfatizado por la definición de sanción administrativa que maneja la jurisprudencia constitucional⁴³⁸. Aunque no siempre estos dos datos provean de la suficiente argumentación para la diáfana delimitación entre las sanciones administrativas propiamente dichas y otras medidas restrictivas de derechos de los particulares⁴³⁹. Y ello, porque de los dos elementos que califican a la sanción, se cuestiona, precisamente, la finalidad represiva para el presunto infractor de la sanción, entendiendo que el objeto de la misma ha de ser, por el contrario, la prevención de los comportamientos a los que se anuda la amenaza de sanción⁴⁴⁰.

El segundo de los motivos en que puede justificarse la omisión legislativa para incluir las medidas sancionadoras acabadas de anotar, radica en que su posible positivización debe enmarcarse en la lógica interna de la cláusula general de habilitación comprendida en el art. 139 de la LrBRL, a

⁴³⁶ Cfr. Rebollo Puig, Manuel, “El contenido de las sanciones”, *op.cit.*, p. 154, quien añade que “[e]n esa escueta definición está comprendido todo lo esencial: lo demás o es accesorio, o es condición de legalidad de las sanciones, pero no elemento esencial del concepto. Ambos elementos –imposición administrativa y carácter punitivo- no sólo justifican los principios y reglas fundamentales del Derecho Administrativo Sancionador (incluido el concepto de infracción administrativa), sino que los justifican por sí solo suficientemente”.

⁴³⁷ Incide en la naturaleza de medio represivo de la sanción, que únicamente se activa en los supuestos de incumplimiento de obligaciones, Fernando Garrido Falla, en *Tratado de Derecho Administrativo*, II, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 149. Asimismo, Francisco Rubio Llorente, desde la perspectiva de la titularidad de los derechos, acude al criterio represivo cuando sostiene que, “sólo cabe hablar de sanción, y en consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando ésta priva a alguien de un derecho que anteriormente le había sido atribuido, no cuando se impide el goce de un derecho que el interesado, con mayor o menor fundamento, creía tener [...]”, en “La potestad sancionadora de la Administración en la jurisprudencia constitucional”, *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, II, 3ª ed., CEPC, Madrid, 2012, p. 931.

⁴³⁸ Como ha estudiado bien Gerardo García-Álvarez en “Sanciones y reserva de ley en la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional”, *RarAP*, n. 20, 2002, pp. 541-576.

⁴³⁹ Tal y como ha argumentado Ignacio Pemán Gavín, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, la teoría de la sanción ha tenido un grado de elaboración más limitado que en el Derecho Penal, de modo que aquél «se encuentra en un estado de estructuración teórica y legal claramente deficiente, ya que no ha desarrollado un verdadero régimen jurídico de las sanciones que distinga entre sanciones en sentido estricto y medidas de seguridad o entre sanciones principales y accesorias», en “Dificultades para una delimitación sustantiva del concepto de sanción...”, *op. cit.*, p. 132.

⁴⁴⁰ *Vid.* en este sentido Cano Campos, Tomás, *El régimen jurídico-administrativo del tráfico*, *op. cit.*, p. 686; Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª ed., 1994, pp. 30 y 145.

través de dos perspectivas. De una parte, la eventual inclusión de sanciones diferentes a la multa pecuniaria debe guardar una relación coherente y directa con los ámbitos materiales en los que se produce la tipificación de infracciones.

Y, de otra parte, las posibles sanciones de naturaleza diferente a la multa pecuniaria –entre otras, la revocación de autorizaciones- están previstas en leyes sectoriales, de modo que su incorporación al elenco de posibles sanciones que pueden desarrollar las ordenanzas habrá de tener en cuenta esa circunstancia. En otras palabras, únicamente cuando no exista una ley sectorial previa, podrán las ordenanzas incorporar y desarrollar las clases de sanciones previstas en la ley básica local pues, en caso contrario, habrán de ser aplicadas exclusivamente las sanciones determinadas en la ley sectorial.

Por lo demás, aunque no resulta incompatible con ello, no se trata de establecer unas medidas sancionadoras complementarias o accesorias de las multas, tal y como se deriva de la enmienda formulada en la tramitación de la LMMGL por el grupo parlamentario vasco (EAJ-PNV) que hemos reseñado en páginas precedentes. Al contrario, por los motivos enumerados con anterioridad, hubiese sido deseable que el legislador estatal hubiese explicitado, con carácter general, *“una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica”* (STC **132/2001**, de 8 de junio, F.J. 8).

Ahora bien, el margen de maniobra del que dispone el legislador básico local, tal y como ha quedado señalado, no es excesivamente amplio, al menos, por dos motivos: el primero de ellos, porque existen determinadas medidas restrictivas de derechos respecto de las que hay unanimidad en no considerarlas como sanciones propiamente dichas: las medidas de reposición o restitución de la realidad física o jurídica vulnerada, el cierre de actividades, la demolición de lo indebidamente construido, así como la indemnización por los daños producidos, entre otros⁴⁴¹. Aunque, para enturbiar algo más la correcta

⁴⁴¹ Medidas administrativas respecto de las que no se predicen las garantías que incorpora el art. 25.1 CE y que encuentran respaldo normativo en el art. 22 del Real Decreto 1398/1993, de

interpretación, no faltan ejemplos en los que el legislador califica a tales medidas como sanciones *stricto sensu*⁴⁴². Mientras que el segundo de tales motivos estriba en que el carácter subsidiario de la regulación de la LrBRL, derivado del inciso inicial del art. 139 LrBRL, determina que sólo puedan desarrollarse por ordenanza las distintas sanciones que pueda contener la Ley básica local cuando no exista legislación sectorial específica al respecto.

A nuestro modo de ver, el nudo gordiano no es tanto que la multa económica se “complemente” con otras medidas sancionadoras accesorias, como por ejemplo, el cierre de instalaciones y servicios, acumulación sancionadora que procurará al presunto infractor una sobrada penalidad, como que la LrBRL habilite a los Plenos municipales para que puedan desarrollar en las ordenanzas otros tipos de sanciones que se adapten con mayor precisión a las conductas tipificadas como infracción. Las posibilidades para llevar a cabo dicha enumeración por el legislador estatal, en definitiva, pueden afectar a diferentes aspectos de la actividad administrativa como la prohibición de uso o acceso a bienes e instalaciones, restricciones al uso de servicios públicos, la pérdida temporal de autorizaciones que habilitan para el ejercicio de actividades, el comiso de los bienes intervenidos; pero también pueden añadir un claro valor social, como es la imposición de trabajos en beneficio de la comunidad que posee una clara vocación cívica.

El tercer motivo que justificaría la omisión legislativa, tal y como veremos con detalle en el epígrafe siguiente, es la inercia histórica derivada de la legislación sobre régimen local y el constante uso de las sanciones de naturaleza pecuniaria, significativamente de las multas. En definitiva, desde esta perspectiva el actual art. 141 LrBRL no sería más que una actualización, en lo que se refiere a las cuantías en que pueden consistir las multas, del art.

4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Sobre ello, en extenso, es indispensable el exhaustivo trabajo de Alejandro Huergo Lora, *Las sanciones administrativas*, *op. cit.*, pp. 249-358.

⁴⁴² Se trata de las denominadas, por Rebollo Puig, como sanciones inadecuadas, *vid.* “El contenido de las sanciones”, *op. cit.* p. 162. Y del mismo autor, pueden verse las objeciones que formula a la caracterización por la Ley del Ruido de todo un elenco de medidas administrativas no sancionadoras como sanciones propiamente dichas en “Inspección y régimen sancionador”, *op. cit.*, pp. 294-295.

59 TRRL, pero con una redacción más alambicada y menos clara que su antecedente de 1986⁴⁴³.

4.2. Los límites a las sanciones pecuniarias

El art. 141 de la LrBRL, rubricado “*Límites de las sanciones económicas*”, establece, “*salvo previsión legal distinta*”, las cuantías máximas por vulneración de las ordenanzas locales en función de la clase de infracción cometida. Así, para las infracciones muy graves ese límite se fija en 3.000 euros; para las graves, en 1.500 euros; y, por último, para las leves, en 750 euros, criterio con el que parece cumplirse la exigencia de cumplimiento de la reserva de ley fijada en la STC **132/2001**⁴⁴⁴. No obstante lo anterior, este precepto suscita, al menos, tres cuestiones que afectan, respectivamente, a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al criterio elegido por el legislador para fijar esos límites pecuniarios máximos y, por último, a la vigencia de la Disposición Adicional Única de la Ley 11/1999, de 21 de abril.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas, hay que tener presente que el reiterado art. 141 tiene su origen en el art. 59 del TRRL⁴⁴⁵, que fue objeto de impugnación ante el TC por entender que vulneraba el orden de distribución de competencias previsto constitucionalmente. En efecto, en la STC **385/1993**, de 23 de diciembre, caso *Texto Refundido de leyes locales*, el Alto Tribunal desestima la presunta inconstitucionalidad del referido precepto alegada por los recurrentes, al entender que el mismo establece la cuantía de las multas pero con la cláusula “salvo previsión legal

⁴⁴³ El inciso inicial del art. 59 TRRL dice así: “Las multas por infracción de Ordenanzas no podrán exceder, salvo previsión legal distinta [...]”; mientras que el art. 141 invierte la redacción de la siguiente manera: “Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías [...]”.

⁴⁴⁴ Cfr. Rebollo Puig, Manuel, Izquierdo Carrasco, Manuel, Alarcón Sotomayor, Lucía, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...”, *op. cit.*, p. 3754.

⁴⁴⁵ En su redacción originaria este precepto disponía que: “*Las multas por infracción de Ordenanzas no podrán exceder, salvo previsión legal distinta, de 25.000 pesetas, en Municipios de más de 500.000 habitantes; de 15.000 pesetas en los de 50.001 a 500.000; de 10.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000; de 5.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000, y de 500 pesetas en los demás Municipios*”. Por lo demás, este artículo tiene carácter básico, según se desprende del apartado 1.a) de la Disposición final séptima del TRRL.

distinta”, con lo que el precepto cumple una función residual con un ámbito genérico y para el supuesto de silencio al respecto en las normas reguladoras de cada sector de la actividad administrativa o de cada materia. Con ello, en definitiva, se preserva la integridad de las potestades administrativas inherentes a todas y cada una de las materias reservadas en el reparto competencial a las Comunidades Autónomas, que podrán establecer el régimen sancionador más adecuado, a su juicio, dentro de los límites constitucionales ya explicitados por el propio Tribunal en la STC **87/1985**.

De modo que es el recurso al empleo de la cláusula “salvo previsión legal distinta” la que habilita al Estado para regular los topes máximos de las cuantías de las multas económicas por infracciones a las ordenanzas locales. Circunstancia que, unido al carácter básico del precepto, proporciona la posibilidad fáctica de que tanto el legislador sectorial estatal como el autonómico puedan establecer otros límites, mayores o menores⁴⁴⁶, en el respectivo ámbito material que disciplinen.

En cuanto al criterio elegido por el legislador para fijar esos límites pecuniarios máximos, segundo aspecto de relevancia del precepto, hay que tener en cuenta que con esta medida se abandona un principio tradicional del Derecho local histórico, en virtud del cual la cuantía de las sanciones económicas que podían fijar las entidades locales por infracción de sus ordenanzas se determinaba en función de tramos de población⁴⁴⁷. En principio, al abandonar el criterio poblacional, habrá que convenir que el legislador básico estatal está habilitando a que cualquier municipio pueda incluir en sus ordenanzas las sanciones previstas en el art. 141 hasta sus respectivos límites

⁴⁴⁶ Con carácter general se ha puesto de relieve que los límites del art. 141 LrBRL son límites por defecto, pudiendo ampliarlos o reducirlos la legislación sectorial, *vid.* Morote Carrión, José Vicente, “Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”, *op. cit.*, pp. 2745-2746.

⁴⁴⁷ A pesar de que las Instrucciones de 1813 y 1823 ya preveían expresamente la facultad del Alcalde para imponer multas y sanciones por infracción de ordenanzas, el sistema de fijar la cuantía máxima de las mismas en función de tramos de población aparece por vez primera en la efímera Ley de 1 de julio de 1840 (art. 71), incluyéndose desde entonces en todas las Leyes de régimen local que han estado vigentes en España, con las naturales variaciones en orden a la cuantía pecuniaria de las sanciones y la escala de población. Una perspectiva histórica de la legislación en esta materia en Domínguez Vila, Antonio, *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 30-97, y Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., *op. cit.*, pp. 56-65.

máximos. Pero, además, esta circunstancia puede abrir la espita para que en la práctica exista un diferente régimen económico sancionador entre las cuantías establecidas para el mismo tipo de infracción en los distintos municipios⁴⁴⁸.

A nuestro modo de ver, la fijación de los límites máximos de las sanciones económicas sin tener en cuenta los tramos de población debe ser moderadamente bien recibido, al menos, por tres motivos. El primero de ellos, y sin duda el más importante, porque resulta más respetuoso con la autonomía local. En efecto, tal y como puso de relieve el magistrado Mendizábal Allende en el voto particular discrepante que formuló a la STC **385/1993**, de 23 de diciembre, acudir a la población para graduar la cuantía de las sanciones resulta arbitrario y atentatorio a la autonomía municipal, en la medida en que “discrimina a los Ayuntamientos no en razón de lo que hacen sino de lo que son” (tramos de población), motivo por el que, “la gradualidad escalonada de las sanciones es un sistema desafortunado y obsoleto, propio del tiempo pasado”. Desde luego, no podemos más que compartir la aseveración anterior si desde el plano de la dogmática descendemos a la vida diaria: ¿por qué la multa impuesta por realizar una pintada en el mobiliario de un parque público ha de variar según se lleve a cabo en un municipio de 250 habitantes o en uno de 200.000?. ¿Acaso la conducta no es la misma en ambos supuestos? Incluso, ¿no resulta más oneroso para el municipio de menor población, con unas exiguas arcas, la reparación y limpieza de la pintada?. Y, en esta ocasión, acudir al manido argumento de la uniformidad del régimen local español no sirve para defender un escalonamiento de las cuantías pecuniarias de las multas⁴⁴⁹.

En segundo término, y en estrecha conexión con lo anterior, el catálogo de las multas fijadas en el art. 141 se lleva a cabo mediante su graduación de

⁴⁴⁸ En este sentido, Salanova Alcalde, Ramón, “La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: un comentario crítico”, *op. cit.*, p. 262; y Arias Martínez, María Antonia, “Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales”, *op. cit.*, p. 178.

⁴⁴⁹ Por ello, no deja de sorprender que haya sido, precisamente, una ley tendente a la uniformización de una categoría de municipios, a pesar de su originaria intención, la que haya introducido esta medida. Con relación a esta paradoja, *vid.* Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Sobre la potestad sancionadora municipal”, *op. cit.*, p. 168; y González Navarro, Francisco, *Procedimiento Administrativo Local*, II, *op. cit.*, p. 607.

acuerdo con la gravedad del ilícito, tomando exclusivamente como referencia el principio de personalidad de las sanciones y no en función de elementos externos a la conducta del infractor⁴⁵⁰, como son los tramos de población. Si recurrimos al ejemplo anterior se verá que el único elemento que se toma en consideración es la acción antijurídica de realizar una pintada en el mobiliario de un parque público, conducta que previamente estará descrita como una infracción en la correspondiente ordenanza y a la que se anuda la oportuna sanción, consistente en una multa. Y todo ello sin tomar en consideración cualquier otro tipo de circunstancia ajena a la conducta dolosa del presunto infractor.

El tercer motivo radica en que la regulación de la legislación básica estatal habilita a los municipios para establecer un régimen sancionador diferenciado y que se adapte a las necesidades, capacidad técnica, dimensión, etc., de cada entidad local. A esto se puede oponer, sin lugar a dudas, que la atribución de una potestad normativa en materia sancionadora en términos amplios puede llevar al abuso de la referida potestad⁴⁵¹. Pero esta posibilidad fáctica se ve constreñida, al menos, por dos circunstancias. De una parte, porque, tal y como ya ha quedado expuesto más arriba, las cuantías económicas previstas en el artículo 141 LrBRL tienen la naturaleza de límites máximos que, de acuerdo con la gradación en leves, graves o muy graves de las infracciones, no podrán superar las multas. Regulación que, además,

⁴⁵⁰ Cfr. Velasco Caballero, Francisco y Díez Sastre, Silvia, "Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora", *op. cit.*, p. 62.

⁴⁵¹ Posibilidad que describe bien Eduardo García de Enterría en su crítica al Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto: "[...] Los ciudadanos que una mañana, andando por el monte, transiten por dos o tres términos municipales, o los que en bicicleta o en automóvil crucen varias docenas de ellos, cambiarán sucesivamente en otros tantos «espacios represivos» -o inversamente: «espacios de libertad»- diversos: lo que es lícito en un municipio dejará de serlo al pasar al vecino; lo que en un término merece 1.000 pesetas de multa puede costar en el colindante o en el de más allá varios millones de pesetas, etc. Su libertad será, pues, distinta a medida que traspasa límites municipales. [...]”, en “La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora...”, *op. cit.* p. 671. En esta misma línea, con posterioridad a la entrada en vigor del Título XI de la LrBRL, María Jesús Gallardo Castillo ha sostenido, con cita del profesor García de Enterría, que la atribución de este poder de ordenanza a los municipios puede abocar a la elaboración de ordenanzas del más diverso contenido o en paradojas tales como que una misma conducta pueda ser considerada como infracción en un término municipal mientras que en el colindante pueda gozar de cómoda impunidad, véanse sus trabajos *Los principios de la potestad sancionadora*, *op. cit.*, p. 71 y “Las Ordenanzas municipales y su difícil cobertura legal...”, *op. cit.*, pp. 620-621.

encuentra siempre un límite legal, ya sea en el propio art. 141 LrBRL, o en las leyes estatales o autonómicas que pueden introducir otra clase de cuantía. Y, de otra parte, porque la posible arbitrariedad en el ejercicio de la potestad sancionadora se somete a un control, tanto previo en el momento de elaboración de la correspondiente ordenanza, a través de las garantías que incorpora su procedimiento de elaboración según hemos visto en otra parte de este trabajo, como a partir de su entrada en vigor mediante los mecanismos jurisdiccionales que provee el ordenamiento jurídico⁴⁵². Sin menospreciar, como indica Carballeira Rivera, que la heterogeneidad de ordenamientos no parece tan dramática como inicialmente podría presentarse, puesto que ya existe en el ámbito autonómico y no por ello se reclama la titularidad única estatal del poder de coacción⁴⁵³.

Por lo demás, resta para finalizar detenernos en el examen de la eventual vigencia de la disposición adicional única de la Ley 11/1999, de 21 de abril, en virtud de la cual se actualizaban las cuantías de las multas por infracción de ordenanzas y se modificaban los tramos de población, sustituyendo, en realidad, el contenido del art. 59 del TRRL⁴⁵⁴. En la citada Disposición Adicional se establece que la cuantía de las multas no podrá exceder de 300.000 pesetas en municipios de más de 250.000 habitantes; de 150.000 pesetas en los de 50.001 a 250.000 habitantes; de 75.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000 habitantes; de 50.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000 habitantes; y de 25.000 pesetas en los demás municipios⁴⁵⁵.

Dado el tenor literal de la disposición derogatoria única de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, cabe cuestionarse si la disposición adicional de la

⁴⁵² Como ha puesto de relieve Santiago Muñoz Machado “la falta de proporcionalidad, y el abuso en general, constituyen infracciones de principios generales que pueden ser corregidas por cauces distintos y que no imponen necesariamente la negación de potestades administrativas necesarias para la gestión de los intereses locales”, en, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, II, *op. cit.*, pp. 1137-1138.

⁴⁵³ Cfr. Carballeira Rivera, María Teresa, “Los titulares de la potestad sancionadora...”, *op. cit.*, pp. 248-249.

⁴⁵⁴ Mantiene la vigencia parcial de la citada disposición adicional Martínez López-Muñiz, José Luis en “Nuevos enfoques en materia de potestad sancionadora”, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁵⁵ Actualización de cuantías que, en su momento, Calonge Velázquez, Allué Buiza y González del Teso, justificaron razonadamente en el hecho de que no se había producido ninguna desde la introducida por el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, en *El pacto local de 1999. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, *op. cit.*, p. 59.

Ley 11/1999, de 21 de abril, se opone, contradice o resulta incompatible con las disposiciones de aquélla Ley. Pregunta que debe responderse afirmativamente, al menos, por dos motivos⁴⁵⁶. En primer lugar, tanto en el artículo 141 de la LrBRL como en la disposición adicional se contemplan los límites máximos de las sanciones pecuniarias que pueden contenerse en las ordenanzas, si bien, en el citado artículo 141 se fijan unas cuantías económicas superiores en función exclusivamente de la gravedad de las infracciones. De manera que por aplicación del principio general de que la Ley posterior deroga a la anterior, habrá que sostener que en cuanto a la cuantía de las multas la regulación contenida en la reiterada disposición adicional se opone a la fijada por el artículo 141.

Además, y en segundo término, las cuantías máximas contempladas por el reiterado artículo 141 pueden verse afectadas porque la disposición adicional de la Ley de 21 de abril de 1999 acude para su determinación al criterio de la población, circunstancia que como sabemos ha sido descartada de plano en la Ley de 16 de diciembre de 2003. Por ello, resulta que la eventual aplicación de las previsiones poblacionales puede llegar a vaciar de contenido el artículo 141, oponiéndose y contradiciendo su contenido sustantivo. En definitiva, parece que puede llegar a concluirse afirmando que carece de vigencia el contenido de la disposición adicional única de la Ley 11/1999.

4.3. La predeterminación de las sanciones

Tal y como se deduce de la nueva doctrina constitucional, el art. 25.1 CE exige la concurrencia de dos elementos para cumplir con la reserva de ley: el establecimiento de un catálogo de posibles sanciones municipales en función de la gravedad de los ilícitos administrativos, así como la fijación de los módulos de las sanciones distinguiendo las cuantías máximas y mínimas de las multas por infracciones muy graves, graves y leves, graduadas en función de

⁴⁵⁶ Adicionalmente, se puede llegar a plantear la eventual inconstitucionalidad del art. 59 TRRL y de la Disposición adicional única de la Ley 11/1999, de 21 de abril, por no cumplir las exigencias de la reserva de Ley ex art. 25.1 CE determinadas por la STC 132/2001, como plantean Rebollo, Izquierdo y Alarcón, en "Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...", *op. cit.*, pp. 3723 y 3735 a 3736.

los ilícitos y no de elementos extraños a la antijuridicidad, como la estratificación por tramos de población⁴⁵⁷, como se ha tenido ocasión de reseñar más arriba.

Lo anterior tiene como consecuencia, al contrario de lo que ocurre en la relación ley-reglamento gubernativo, que será la ordenanza municipal la que tiene que atribuir las concretas sanciones a los diferentes tipos de infracción de acuerdo con los criterios de clasificación de la gravedad de las infracciones previstos en el art. 140 de la LrBRL. De acuerdo con ello, en el art. 141 de la ley básica local, el legislador ha fijado exclusivamente para cada escalón de ilícito administrativo la extensión máxima de la multa. Tal y como se ha observado, se trata de una técnica normativa poco afortunada al permitir que una infracción calificada con un grado de gravedad pueda ser sancionada con una cuantía igual o inferior a la correspondiente a grados inferiores, consecuencia que haría inútil la clasificación de las infracciones por su gravedad.⁴⁵⁸ De este modo, a efectos de garantizar plenamente el principio de tipicidad, resultará necesario que la ordenanza municipal correspondiente fije la cuantía mínima de cada sanción en cada grado, debiendo tener como límite la cuantía máxima del grado inmediatamente inferior.

⁴⁵⁷ Velasco Caballero, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, op. cit., p. 265-266.

⁴⁵⁸ Rebollo Puig, Manuel, Izquierdo Carrasco, Manuel, Alarcón Sotomayor, Lucía, "Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales...", op. cit., p. 3755.

CAPÍTULO QUINTO

LAS SANCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD URBANA DICTADAS POR LOS ALCALDES EN ITALIA⁴⁵⁹

Las crecientes demandas de los ciudadanos dirigidas a reclamar una más intensa y extensa intervención de los poderes públicos en orden a garantizar un mayor grado de seguridad para la habitabilidad en las ciudades, tanto frente a desordenes físicos -entre los que aparecen la falta de mantenimiento de los espacios urbanos y del mobiliario urbano, las pintadas en muros y fachadas, los vehículos abandonados en la calle-, como frente a los desordenes sociales -tal es el caso de comportamientos agresivos contra viandantes o vecinos, la presencia de personas sin hogar, la mendicidad agresiva, etc.- es un fenómeno global.

En el caso de España, tal y como veremos en el Capítulo Sexto, una parte de este fenómeno se ha tratado de solventar a través de las

⁴⁵⁹ Alguna consideración debemos hacer aquí sobre la traducción literal del término "*ordinanze contingibili ed urgenti*" como "ordenanzas coyunturales y urgentes" que se vierte en el texto. Los antecedentes de los que disponemos no son lo suficientemente homogéneos, de manera que, siguiendo un orden cronológico, cabe señalar que en el segundo volumen de las *Lecciones de Derecho Constitucional* de Alessandro Pizzorusso, editado por el Centro de Estudios Constitucionales en 1984, Javier Jiménez Campo emplea la denominación "*ordenanzas de necesidad*" para referirse a los actos previstos, en aquel entonces, en los arts. 20 y 55 del texto refundido municipal y provincial de 3 de marzo de 1934 -p. 363-. Por su parte, Antonio Fanlo Loras, al airear entre nosotros la Ley Italiana de 8 de junio de 1990 de las autonomías locales -en el núm. 240 de la *REALA* en 1991-, opta expresamente por traducir en el contexto del art. 38, relativo a las atribuciones del alcalde en servicios de competencia estatal, "*ordinanza*" como "*decreto*" coyuntural y urgente -p. 292 y nota-. Finalmente, Luis Medina Alcoz, en su colaboración sobre el régimen municipal Italiano incluida en el volumen colectivo dirigido por Francisco Velasco Caballero, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido* -editado en 2010 por el Institut d'Estudis Autònoms-, al desarrollar el contenido sustantivo de las funciones de los alcaldes en su condición de agentes u oficiales del Gobierno en el art. 54 TUEL, inicialmente opta por no traducir el sintagma, aludiendo en dos ocasiones a la categoría de las "*ordinanze contingibili ed urgenti*", para en un momento posterior emplear el término "*ordinanza*" -p. 241-. De acuerdo con su vigente regulación legal, las "*ordinanze contingibili ed urgenti*" se configuran como una medida de naturaleza urgente y extraordinaria, adoptada por los alcaldes con el objeto de prevenir y eliminar graves peligros que amenacen la incolumidad de los ciudadanos, dentro del respeto a los principios generales fijados en la ley. Partiendo de esta premisa, la figura guardaría una cierta proximidad con los decretos que pueden aprobar los alcaldes en caso de extraordinaria y urgente necesidad a los que alude el art. 21.1.m) de la LrBRL, aunque con un alcance mucho más limitado en este caso que en el ordenamiento italiano. A pesar de que el término "*ordinanza*" se reserva en nuestro Derecho para designar a las normas jurídicas elaboradas por el Pleno de las entidades locales, quizás resulta más ilustrativo de la realidad que regula que el término "decreto".

denominadas “ordenanzas de convivencia ciudadana” en las que, con mayor o menor rigor, se ha procurado dar respuesta a una específica gama de problemas de convivencia en el espacio público. Por su parte, Italia ha vivido en los últimos años una situación en algunos aspectos similar a la acaecida en España, motivo por el que resulta conveniente detenernos en el examen, aún de manera sucinta, de cómo se ha articulado en el ordenamiento italiano la respuesta municipal a las demandas de seguridad de los ciudadanos para proteger el espacio público y la propia convivencia en las ciudades a través de las denominadas “*ordinanze contingibili ed urgenti*” que pueden dictar los alcaldes en materia de seguridad urbana. Partiendo de esta premisa, se puede vislumbrar la existencia de algunos elementos comunes en ambos países: de una parte, se ha invocado el principio democrático para fundamentar un mayor alcance de actuación de los poderes locales en el ámbito sancionador, singularmente del alcalde en Italia y del Pleno en España; de otra parte, los ámbitos materiales en que incide el poder de ordenanza de los alcaldes italianos son prácticamente idénticos a los que encuentran cobijo en el articulado de las ordenanzas de convivencia ciudadana de nuestro país; y, finalmente, existen concomitancias con la extensión del principio de reserva de ley y la potestad sancionadora local.

No obstante lo anterior, lo cierto es que el examen de la realidad italiana ha de partir, asimismo, de algunas características específicas que la singularizan con respecto al caso español. Desde una ***perspectiva institucional***, como consecuencia de su elección directa a partir de 1993, los alcaldes desempeñan un papel central en la arquitectura municipal que les ha transformado en destinatarios privilegiados de las necesidades y temores de las comunidades locales, convirtiéndolos en una carismática figura de *primo cittadino*. De este modo, desde los orígenes de las políticas de seguridad consistentes en la “sensibilización” de los primeros años noventa hasta la fecha, los alcaldes han sido los referentes prioritarios de las mismas hasta convertirse en los promotores de “construir la seguridad urbana sobrepasando los instrumentos tradicionales de garantía de la seguridad pública –cuerpos de policía, el aparato judicial y otros dispositivos de control formal- para activar un conjunto articulado de instrumentos y medios de regulación de la convivencia

civil”⁴⁶⁰. Planteamiento que ha tenido como consecuencia inmediata que la seguridad se ha terminado convirtiendo en objeto de una verdadera “competición institucional” entre los alcaldes y la autoridad estatal de seguridad pública⁴⁶¹.

En estrecha conexión con lo anterior, desde una **perspectiva de política legislativa**, la proliferación de regulaciones locales relacionadas con la prohibición de la prostitución en espacios públicos, las relativas al consumo y suministro de bebidas alcohólicas, las destinadas a hacer frente a los fenómenos de vandalismo urbano, etc, se insertan en las más amplias nociones de “seguridad pública” y “seguridad urbana”, que han visto desbordados sus límites tradicionales por obra de los gobiernos que se han sucedido en la última década. En el trienio 2006-2008 los entes locales asumieron un nuevo papel en su relación con el gobierno central en materia de seguridad, de modo que en el origen de la reforma del Testo Unico degli Enti Locali (en adelante, TUEL), aprobado por Decreto Legislativo n. 267/2000, de 18 de agosto, llevada a cabo en 2008 para ampliar la potestad sancionadora de los alcaldes, como tendremos ocasión de ver más adelante⁴⁶², se encuentra una política de pactos entre las instancias locales y estatales⁴⁶³, que culmina con la reunión de dieciséis alcaldes en Parma, celebrada el 18 de abril de 2008, para suscribir la denominada *Carta de la seguridad*, que contenía una explícita petición al nuevo presidente Silvio Berlusconi destinada a extender la competencia de aquéllos en materia de orden público, a fin de que pudieran

⁴⁶⁰ Cfr. Giovannetti, Monia, “Le politiche di sicurezza e prevenzione della criminalità in Italia”, en *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia Fondazione ANCI ricerche, 2009, p. 128.

⁴⁶¹ Giovannetti, Monia, “Le politiche di sicurezza...”, *op. cit.*, p. 129, que distingue cuatro fases en el proceso de evolución de las relaciones entre gobiernos locales y gobierno nacional de la seguridad: *i*) la reivindicación del papel de los gobiernos locales, 1994-1998; *ii*) la fase de negociación entre los dos niveles de gobierno, 1998-2001; *iii*) el período del “encuentro perdido” de las políticas de seguridad, 2001-2005; *iv*) y la etapa de la seguridad como “emergencia”, 2006-2008, pp. 129-143.

⁴⁶² *Vid. infra* 2.2.2.

⁴⁶³ Entre los que caben citar la firma del *Acuerdo marco Pacto por la Seguridad* de 20 de marzo de 2007 suscrito entre el Ministerio del Interior y la *Associazione Nazionale Comuni Italiani* (ANCI) y la subsiguiente firma de treinta *Pactos por la Seguridad* suscritos con diferentes municipios entre 2007 y 2008, al respecto, Giovannetti, Monia, “Le politiche di sicurezza...”, *op. cit.*, pp. 140-141. Cifra que en 2013 se eleva a setenta y seis municipios, de acuerdo con la información disponible en el sitio http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/0999_patti_per_la_sicurezza.html (última visita el 15 de julio de 2013)

adoptar medidas autónomas sin necesidad de fundarse en la concurrencia de graves amenazas para la incolumidad pública⁴⁶⁴. Contexto en el que algunos alcaldes ya habían avanzado su propia respuesta al extender sus poderes de intervención para prevenir y contrarrestar fenómenos de degradación de la ciudad en los que, en no pocas ocasiones, no concurrían las circunstancias de imprevisibilidad, urgencia, duración temporal y “graves peligros que amenacen la seguridad de los ciudadanos”, que constituían los presupuestos para la adopción de medidas coyunturales y urgentes requeridas expresamente por el art. 54 TUEL. En realidad, el fundamento de esta iniciativa no partía de la premisa de elementos concretos, por el contrario, como se argumentó en su momento, “la respuesta no se preocupaba de ser eficaz, pero sí de satisfacer las expectativas del momento y, por lo tanto, se centraba sobre las asignaciones financieras y la promesa de más controles, más represión, más videovigilancia, sin prever verificación alguna de los resultados”⁴⁶⁵.

En este contexto, el legislador estatal, en uso de la competencia exclusiva en materia de orden público y seguridad -art. 117.2.h) CI-, aprobó el denominado *pacchetto di sicurezza* del que forman parte el Decreto-ley n. 92, de 23 de mayo de 2008, convertido luego en la Ley n. 125, de 24 de julio de 2008, de medidas urgentes en materia de seguridad pública y la Ley n. 94, de 5 de julio de 2009, de disposiciones en materia de seguridad pública, medidas que han llegado a catalogarse como uno más de los elementos que han favorecido la deconstitucionalización del sistema político italiano⁴⁶⁶. A través de

⁴⁶⁴ Guadagnucci, Lorenzo, *Lavavetri. Il prossimo sono io*, Terre di mezzo, Milano, 2009, pp. 118-119. Los firmantes del Pacto se dividían en igual número entre el centro-derecha (Parma, Verona, Belluno, Como, Alessandria, Novara, Treviso y Asti) y el centro-izquierda (Modena, La Spezia, Padova, Piacenza, Lodi, Pavia, Cremona y Mantova).

⁴⁶⁵ Cfr. Guadagnucci, Lorenzo, *Lavavetri, op. cit.*, p. 124.

⁴⁶⁶ Así, Luigi Ferrajoli alude a las medidas demagógicas en materia de seguridad que han militarizado el territorio, legitimando las patrullas ciudadanas, previsto la ficha de los sin techo y agravado las penas de la criminalidad callejera, como elementos que han favorecido la deconstitucionalización de Italia, en *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011, pp. 44 y 68-69. Con relación a la posibilidad prevista en la Ley n. 94 de 2009 de que los Alcaldes puedan servirse de la colaboración de asociaciones de ciudadanos no armados –*ronde*–, se ha pronunciado la Corte Constitucional en las Sentencias n. 226/2010 y 274/2010. En la primera de ellas la Corte declaró inconstitucional el inciso del apartado 40 del art. 3 de dicha Ley en que se mencionaban “las situaciones de angustia social” –*disagio sociale*– como sucesos que las patrullas ciudadanas podían denunciar a los cuerpos de policía, *vid.* Rossi, Stefano, “Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Costituzionale n. 226/2010”, en www.forumcostituzionale.it (visitado el 15 de julio de 2011); Bascherini, Gianluca, “A mezzanotte va la ronda... Osservazioni in tema di sicurezza atronó alla sentenza della Corte costituzionale

la primera de las normas señaladas el art. 54 del TUEL fue objeto de una profunda modificación en cuanto a su alcance y límites a fin de permitir que “el Alcalde, en su condición de agente del Gobierno, adopte mediante acto motivado medidas, también coyunturales y urgentes con respeto a los principios generales del ordenamiento, a fin de prevenir y eliminar graves peligros para la incolumidad pública y la seguridad urbana” –apartado 4-, remitiéndose a una posterior norma reglamentaria las definiciones de ambos conceptos y su ámbito de aplicación, mandato que se concreta en los dos artículos de que consta el Decreto del Ministerio de Interior de 5 de agosto de 2008.

La regulación de la ordenanzas coyunturales y urgentes posee una amplia gama de aspectos extremadamente delicados, al tratarse de un supuesto en que el legislador deja abierta la intervención municipal como excepción al principio general de tipicidad de los actos administrativos, no siendo el menor su compatibilidad con el ordenamiento constitucional, que han generado un vivo e intenso debate doctrinal que ha culminado con la intervención de la Corte Constitucional al juzgar, en la Sentencia n. 115/2011, la constitucionalidad de la potestad local prevista en el citado art. 54.4 TUEL. Entre tales aspectos⁴⁶⁷, pueden enumerarse los problemas concernientes a la necesidad de respetar las garantías constitucionales en materia de derechos y libertades, sobre todo con referencia al principio de reserva de ley, en cuanto inciden restrictivamente sobre la facultad que se protege por los derechos constitucionales de libertad –libertad de religión, art. 19 CI, de circulación, art. 16 CI, y de reunión, art. 17 CI-; la necesidad de limitar, en todo caso, la amplia discrecionalidad de medidas que pueden no ser temporales y extraordinarias; la necesidad de no propiciar regulaciones discriminatorias, ya sea directa o indirectamente; y, por último, la necesidad de establecer los límites de un “derecho penal municipal” conectado a los casos de incumplimiento de las

n. 226 del 2010”, en www.costituzionalismo.it, 1/2010, pp. 1 y ss (visitado el 15 de julio de 2011); y D’Alberto, Gianguido, “La ronda tra “sicurezza urbana” e “disagio sociale”. Corte Costituzionale, Sentenze nn. 226 e 274 del 2010”, AIC, *Revista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2011, pp. 1 y ss., en www.rivistaaic.it (visitada el 15 de julio de 2011).

⁴⁶⁷ La enumeración se toma de Cortese, Fulvio, “Povertà e ordinanze dei Sindaci: le politiche pubbliche e l’importanza delle questioni organizzative, *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2008, pp. 698-699.

prescripciones previstas en las ordenanzas. Listado en el que han de incluirse los problemas de índole competencial, en los que ha terciado también la Corte Constitucional en la Sentencia n. 196/2009, dado que al socaire del nuevo modelo competencial en materia de “seguridad pública” llevado a cabo con la reforma del Título V de la Constitución en 2001 existe una proclive tentación estatal de vaciar de contenido las competencias que constitucionalmente corresponden a las Regiones.

Como puede apreciarse, en el caso italiano la reacción municipal contra las aquí denominadas conductas incívicas se ha canalizado a través de las materias “seguridad pública” y “orden público”, mediante una serie de iniciativas legislativas y posteriores intervenciones municipales que ponen en tensión los principios constitucionales de libertad y seguridad, con el riesgo de que la efectiva garantía de esta última diluya los derechos y libertades públicas.⁴⁶⁸ Se trata, en suma, de uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta el Estado democrático, cuyo completo examen desbordaría las intenciones de este trabajo. Nuestro objetivo es más modesto, de modo que en las páginas que siguen a continuación vamos a dedicar nuestra atención al examen del alcance del poder sancionador municipal en Italia. Para ello, en primer lugar, nos detendremos, a modo de premisa, en esbozar el fundamento constitucional de las sanciones administrativas para, a continuación, examinar el alcance del principio de legalidad sancionador local y los avatares por los que ha discurrido desde la aprobación del TUEL en el año 2000. A partir de esa fecha surgió una variada gama de problemas para el efectivo ejercicio de la potestad sancionadora por las entidades locales al derogarse la expresa habilitación legal de dicha potestad, circunstancia que motivó la sucesiva intervención del Ministerio del Interior, del Consejo de Estado y del propio legislador para colmar el vacío normativo generado tras la aprobación del TUEL.

⁴⁶⁸ Tal y como puede apreciarse en la literatura constitucional relativa a la incidencia de las ordenanzas de los alcaldes sobre los derechos fundamentales, entre otros, Lorenzetti, Anna, “Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza”, en Anna Lorenzetti, Stefano Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene Editore, Napoli, 2009, pp 191-266.

En segundo lugar, centraremos nuestra atención en el análisis del poder de ordenanza del alcalde en materia de seguridad urbana, que se concreta en las denominadas “ordenanzas coyunturales y urgentes”. A estos efectos, examinaremos las funciones del órgano monocrático como agente del gobierno en materia de seguridad pública, carácter cuya constitucionalidad se ha cuestionado por parte de la doctrina para, a continuación, detenernos en el análisis de la modificación del art. 54 del TUEL llevada a cabo en el año 2008 con la manifiesta finalidad de ampliar el poder de ordenanza de los alcaldes. En este caso concreto nuestra atención se fijará en tres aspectos específicos: el nuevo diseño de este tipo de medidas que, alterando los presupuestos que legitiman su uso, se convirtió en un mecanismo ordinario de actuación municipal en vez de en un instrumento excepcional; el ámbito material en que pueden dictarse este tipo de ordenanzas; y, por último, en el examen de la sentencia de la Corte Constitucional n. 115/2011 que enjuició la constitucionalidad de la reforma del TUEL de 2008.

1. El poder sancionador local en el ordenamiento jurídico Italiano

1.1. Preliminar: el fundamento constitucional de las sanciones administrativas

El Derecho administrativo sancionador italiano se define, en términos generales, por **dos notas características**: de una parte, la doctrina prevalente, respaldada por la Corte Constitucional, excluye la pertinencia del art. 25.2 CI, en que se consagra el principio de legalidad penal en su acepción más amplia a través de la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*⁴⁶⁹, como fundamento de las sanciones administrativas orientándose, por el contrario, a obtener del art. 23 CI un principio de reserva de ley para las sanciones administrativas consistentes en una prestación personal o patrimonial⁴⁷⁰; y, de otra parte, por la circunstancia de haberse llevado a cabo una operación despenalizadora a

⁴⁶⁹ Precepto a tenor del cual “Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”. Mientras que el art. 23 CI dispone que, “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

⁴⁷⁰ Sobre ello, en extenso, Paliero, Carlo Enrico; Travi, Aldo, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè Editore, Milano, 1988, pp. 133-141; *ibidem*, Voz “Sanzioni amministrative”, *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, 1989, Giuffrè Editore, Milano, pp. 371-377.

través de la Legge 689/1981, de 24 de noviembre⁴⁷¹, que contiene una parte general de infracciones y sanciones administrativas elaborada sobre el modelo penal.

Comenzando con la primera de las características apuntadas, el art. 23 CI determina que ninguna prestación personal o patrimonial puede ser impuesta si no es en base a una ley. Esta regla constitucional, se ha observado, resume la relación entre Estado y ciudadanos, entre poder político y sociedad⁴⁷², al **codificar el principio de legalidad**, en virtud del cual no cabe la existencia de ningún poder autorizatorio de la Administración pública si no se funda sobre la ley. Queda garantizada de este modo la preeminencia constitucional-formal del Parlamento representativo y, a través de éste, la preeminencia política de las fuerzas que obtengan la mayoría parlamentaria frente al Gobierno. Partiendo de esta premisa inicial, se avanza un paso más en la caracterización de la figura, al extenderse la interpretación de la regla del art. 23 CI como **principio de legalidad sustancial**, frente a la tradicional e histórica que la concebía como **principio de legalidad formal**. De manera que, se afirma, el principio de legalidad se respeta exclusivamente cuando la ley delimita suficientemente el poder de que se trate precisando los siguientes aspectos: *i)* el objeto sobre el que el poder mismo puede ejercitarse; *ii)* el contenido de las medidas que puedan adoptarse con relación a tal materia; *iii)* el fin para el cual viene atribuido el poder de referencia; *iv)* el presupuesto de hecho y de derecho que legitiman el ejercicio del poder de que se trate; *v)* el sujeto competente para ejercitarlo; y *vi)* el procedimiento a través del cual la medida específica haya de ser adoptada⁴⁷³.

Sostener la interpretación de la legalidad sustancial implica **dos consecuencias** que inciden sobre planos que guardan una estrecha relación en orden al equilibrio entre Parlamento y Gobierno: por un lado, el principio de legalidad sustancial es **el único compatible con el principio democrático**,

⁴⁷¹ Entre nosotros, han destacado este aspecto Suay Rincón, *Las sanciones administrativas*, Real Colegio de España, Bolonia, 1989, pp. 120-160; y Huergo Lora, Alejandro, *Las Sanciones Administrativas*, Iustel, Madrid, 2007, p. 104.

⁴⁷² Vid. Rescigno, Giuseppe Ugo, *Corso de diritto pubblico*, terza edizione, 1990, Zanichelli, Bologna, p. 625.

⁴⁷³ Rescigno, Giuseppe Ugo, *Corso...*, *op. cit.*, 626.

puesto que la experiencia histórica italiana pone de relieve que la legalidad formal ha sido característica de regímenes en que el poder ejecutivo se oponía al pleno desenvolvimiento del principio democrático y relegaba al Parlamento a la condición de órgano subordinado; mientras que, por otro lado, desde la perspectiva de las fuentes del derecho, implica la identificación de una **reserva relativa de ley** y, en consecuencia, una llamada a la intervención de normas reglamentarias. La reserva relativa de ley prevista por el art. 23 CI deja, en definitiva, un amplio espacio a la normación reglamentaria, requiriéndose sólo que el legislador fije con suficiente precisión los principios y los criterios para el ejercicio del poder reglamentario por parte de la autoridad administrativa a la que se deja la definición de las previsiones sancionadoras⁴⁷⁴.

De este modo, a partir de las sentencias núms. 4 y 122 de 1957, es constante la línea argumental de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se identifica la parte de la regulación de la prestación que puede ser remitida a las fuentes secundarias, en la que siempre se ha incluido la determinación cuantitativa de la prestación pecuniaria, admitiendo que la ley pueda contener sólo la indicación de criterios directivos o de límites a la discrecionalidad del ente que la haya de imponer, con el fin de no dejar a este último la determinación de la prestación. Afirmando también –Sentencia n. 93/1963- que la fijación por parte de la ley de un límite máximo de la prestación “hace legítima la atribución al municipio de un poder de determinación de la parte alícuota, en el ámbito de una equilibrada visión de la propia exigencia administrativa”.

En cuanto a la segunda nota distintiva apuntada, la Legge 689/1981 se trata de una ley de despenalización que transforma en infracciones administrativas, castigadas con una sanción administrativa consistente en una multa económica, una serie de tipos de ilícito que hasta esa fecha tenían la consideración de infracciones penales⁴⁷⁵. Ahora bien, este proceso

⁴⁷⁴ Paliero, Carlo Enrico; Travi, Aldo, Voz “Sanzioni amministrative”, *op. cit.*, p. 373.

⁴⁷⁵ Entre los que aparecen aspectos relacionados con la seguridad pública y la circulación de vehículos, quedando expresamente fuera del proceso despenalizador sectores enteros de la actividad administrativa como la energía nuclear, armas municiones y explosivos, sector alimentario infantil y productos dietéticos, etc.

despenalizador no implica que la determinación de las sanciones administrativas se haya deslegalizado. Por el contrario, el art. 1 de la Ley de 1981 consagra el principio de legalidad y reserva legislativa de la imposición de sanciones administrativas al disponer que nadie puede ser sometido a sanción administrativa si no es en virtud de una ley que estuviese en vigor antes de la comisión de la infracción. Esta reproducción casi textual de la fórmula empleada por el constituyente en el art. 25.2 CI con referencia al ilícito penal, opera sobre tres planos⁴⁷⁶: i) en la *determinación de las fuentes de ilícitos administrativos* existe una reserva absoluta de ley ya sea con referencia al ilícito o al supuesto de hecho, ya sea con relación a la pena; ii) *al principio de taxatividad* y determinación de los supuestos de hecho responde la prohibición de analogía, que en la esfera de los ilícitos administrativos se sanciona expresamente por el legislador de 1981 en el art. 1.2⁴⁷⁷; y, por último iii) se extiende a las sanciones administrativas el principio general de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos.

1.2. Principio de legalidad y poder sancionador local

De acuerdo con los presupuestos acabados de reseñar, la habilitación del poder sancionador de municipios y provincias en el caso de Italia viene predeterminada por el Testo Unico degli Enti Locali (desde ahora, TUEL) aprobado por Decreto Legislativo n. 267/2000, de 18 de agosto y los problemas que se suscitan para el ejercicio efectivo de dicha potestad por las entidades locales a partir de esa fecha. Antes de la entrada en vigor del texto único de 2000, la Legge n. 142 de 1990 articulaba el poder sancionador de municipios y provincias a través de una compleja técnica de reenvío en cascada, dado que su art. 64.c) remitía a la Legge n. 689 de 24 de noviembre de 1981 y, a su vez, el art. 16.c) de ésta declaraba de aplicación a estos casos los arts. 106 y siguientes del Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale 3/3/1934, nº 383. En concreto, este último precepto establecía que cuando la ley no dispusiese otra cosa, “las contravenciones de las disposiciones de los

⁴⁷⁶ Vid. Paliero, Carlo Enrico; Travi, Aldo, *La sanzione amministrativa*, op. cit., pp. 160-186; *ibídem*, Voz “Sanzioni amministrative”, op. cit., pp. 377-381.

⁴⁷⁷ Precepto a tenor del cual “Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati”.

reglamentos municipales serán castigadas con una multa de hasta un millón de liras”, sanción que se extendía a “la contravención a las ordenanzas del Alcalde de conformidad con la ley y los reglamentos”, previsiones que, asimismo, alcanzaban al ámbito provincial⁴⁷⁸. Ahora bien, la norma era aplicable sólo para violaciones de reglamentos y ordenanzas normales dictadas por los alcaldes, por cuanto para la infracción de ordenanzas de urgencia y de necesidad era aplicable el art. 650 del Código Penal. Bajo estos parámetros, en definitiva, el legislador había dictado dos normas en blanco que resultaban de aplicación en ausencia de una disposición específica al efecto⁴⁷⁹. Por lo demás, el procedimiento administrativo sancionador por la violación de reglamentos municipales y ordenanzas del alcalde (o del presidente de la provincia) permitía que el transgresor pudiese abonar la sanción pecuniaria al agente o funcionario que formulaba la denuncia, no estando prevista tanto la posibilidad de imponer sanciones accesorias, como que el municipio pudiese establecer ulteriores obligaciones a los infractores en ausencia de una previsión legal específica.

Esta situación varió notablemente en el año 2000, puesto que el nuevo TUEL derogó expresamente la Legge n. 142 de 1990 y, en consecuencia, el art 106 y siguientes del Testo Unico de 1934, precepto este último que se configuraba como la norma primaria autorizatoria del poder de los entes locales para imponer sanciones administrativas por la violación de reglamentos y de ordenanzas. De modo que tras su derogación se suscitará la duda de si dicho poder permanece en manos de la Administración local en un contexto ordinamental en el que, por una parte, el art. 23 CI reserva a la ley cualquier imposición de prestaciones personales y patrimoniales y, de otra parte, el art. 1 de la citada Legge n. 689/1981 sanciona, en coherencia con el mandato constitucional, el principio de legalidad y la reserva legislativa de la imposición de sanciones administrativas⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ El art. 155 del Testo Unico de 1934 extendía las disposiciones mencionadas para los municipios a los reglamentos provinciales con la única matización de que las atribuciones del alcalde eran ejercidas por el presidente de la Junta Provincial.

⁴⁷⁹ Maggiora, Enrico, *Le Ordinanze negli Enti Locali*, Seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 433.

⁴⁸⁰ Al disponer, tal y como ya se ha señalado, que nadie puede ser sometido a sanción administrativa si no en virtud de una ley que esté en vigor antes de la comisión de la infracción.

Con esta actuación del legislador, que se llegó a entender como una clara y evidente demostración de la falta de confianza que el Estado tenía en los Entes locales⁴⁸¹, municipios y provincias se vieron privados de potestad sancionadora ante la inexistencia de una norma de rango primario que les habilitara para castigar con sanciones administrativas los incumplimientos de preceptos reglamentarios locales. Como consecuencia de ello, no faltaron interpretaciones destinadas a encontrar en el propio TUEL algún punto de conexión que habilitase a municipios y provincias a ejercer la reiterada potestad:⁴⁸² el art. 3, que atribuye autonomía normativa a municipios y provincias; el art. 7, que concede autonomía estatutaria y reglamentaria; e incluso, forzando en exceso la reserva de ley en orden a la posibilidad de aplicar sanciones administrativas consagrada en el art. 1 de la Legge 689/1981, se planteó como improvisada solución que municipios y provincias actuaran a través del Estatuto del respectivo ente local introduciendo una norma análoga a la contenida en el derogado art. 106 del Testo Unico de 1934⁴⁸³, que preveía la imposición de una sanción administrativa de importe máximo de un millón de liras por la contravención de las disposiciones de reglamentos municipales y provinciales, considerada por unanimidad la fuente del poder sancionador de los entes locales.

Partiendo de esta situación de indefinición de la potestad sancionadora local, los problemas interpretativos no se hicieron esperar, produciéndose una sucesión de intervenciones del Ministerio del Interior, del Consejo de Estado y del legislador con el objetivo finalista de colmar el vacío normativo producido tras la entrada en vigor del TUEL.

En cuanto atañe a la intervención del Ministerio del Interior, en respuesta a una consulta de la ciudad de Ostra sobre las fuentes del poder sancionador de municipios y provincias, elaborará la **Nota Interpretativa n. 263/1bis/11.142**

⁴⁸¹ Así lo recoge Rossetti, Roberto, "Il potere sanzionatorio degli enti locali", *Newsletter Giuridica di Filodiritto*, nº 64, 15 settembre 2003 (www.filodiritto.com/docs/newsletter/news-mail64.htm)

⁴⁸² Una síntesis del debate en Maggiora, Enrico, *Le Ordinanze negli Enti Locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 308 y ss.

⁴⁸³ Olivieri, Luigi, "Statuto Comunale e sanzioni amministrative", *Giust.it-Rivista Internet di diritto pubblico*, n.12-2000, www.giust.it

de 7 de marzo de 2001. Desde la instancia gubernamental se estima que la derogación de la normativa de 1934 no comporta automáticamente la desaparición de la potestad sancionadora de los entes locales. Para avalar esta interpretación parte del art. 7 del TUEL, que atribuye a los entes locales potestad reglamentaria con el sólo límite de la ley estatal, así como de diferentes sentencias de la Corte di Cassazione –Cass. Civile, sez. I, n. 12779/1995 y sez. III n. 1865/2000- en las que se predica el carácter relativo del principio de reserva de ley del art. 23 CI cuando se trata de reglamentos municipales y provinciales que encuentran su fundamento constitucional en el reconocimiento de la autonomía local ex arts. 5 y 128 CI. De ambos presupuestos, el Ministerio de Interior concluye afirmando el carácter relativo del principio de reserva de ley para imponer prestaciones personales o patrimoniales, entre las que también se encuentran las sanciones administrativas, y el juego que en esta materia presta el reconocimiento del principio constitucional de autonomía local –arts. 5 y 128 CI-. De este modo, argumentará que los límites para el ejercicio del poder sancionador local se encuentran en el Capítulo I de la Legge 689/1981 reduciéndose, en suma, a los límites pecuniarios máximos y mínimos de la cuantía de las sanciones, que oscilan de las doce mil a los veinte millones de liras⁴⁸⁴. Motivo por el que, a su parecer, resulta factible que las sanciones administrativas de referencia puedan ser impuestas autónomamente por reglamentos locales modificados, en los que se incorporen los principios generales del precitado Capítulo I de la Legge 689/1981⁴⁸⁵.

Esta interpretación ministerial, reseñada aquí en sus aspectos más elementales, guarda una estrecha conexión, y resulta tributaria, de la idea del reforzamiento de la autonomía normativa de municipios y provincias llevada a cabo con la reforma de la Legge n. 142 de 1990 por la Legge 265/1999, así como por la regulación que de la misma se contiene en el TUEL y la modificación del Título V de la Constitución llevada a cabo en 2001. De este modo, en su momento se sostendrá que si con anterioridad a la primera

⁴⁸⁴ Rossetti, Roberto, “Il potere sanzionatorio degli enti locali”, *op.cit.*

⁴⁸⁵ Principios entre los que aparecen los de irresponsabilidad de los menores de 18 años, las causas de exclusión de la responsabilidad, el principio de especialidad, los criterios para la aplicación de las sanciones administrativas pecuniarias, etc.

reforma apuntada toda disposición legal se presentaba como vinculante para las normas reglamentarias locales, tras la entrada en vigor de la Ley de 1999 la regla se invierte y, ante el silencio del legislador estatal, las disposiciones legales son generalmente derogables por reglamentos municipales y provinciales a excepción de aquellos supuestos en que el propio legislador hubiese calificado explícitamente el contenido de disposiciones concretas como expresión del principio-límite de inderogabilidad.⁴⁸⁶ Posición que, tras la entrada en vigor del TUEL de 2000 y la reforma del Título V de la Constitución en 2001, se ve notablemente reforzada de una parte, al atribuir el art. 117.6 CI a la potestad reglamentaria local un amplio espacio con relación a la organización del ente y al desarrollo de las funciones atribuidas al mismo y, de otra parte, por el art. 7 TUEL que quiebra el sistema de geometría jurídica precedente, dado que el vínculo entre los reglamentos de las entidades locales y la norma supraordenada se establecen no ya en el respeto de la ley, sino “en el respeto de los principios fijados por la ley”⁴⁸⁷.

No obstante lo anterior, a pesar de esta interpretación gubernamental francamente favorable al ejercicio de la potestad sancionadora local, lo cierto es que en su formulación pasa por alto los límites impuestos por el principio de legalidad garantizado en el art. 23 CI, de acuerdo con el cual ninguna prestación personal o patrimonial puede ser impuesta si no es en base a una ley, principio reiterado por el art. 1 de la Legge 689/1981, en virtud del cual nadie puede ser sometido a sanción administrativa si no en virtud de una ley que esté en vigor antes de la comisión de la infracción⁴⁸⁸.

En este estado de cosas, el Ministerio de Interior pregunta el parecer al Consejo de Estado sobre la interpretación acabada de reseñar. El órgano consultivo, en el **dictamen 885/01 de 17 de octubre de 2001**⁴⁸⁹, a pesar de afirmar el carácter sugerente de la misma, rechaza la tesis formulada por el

⁴⁸⁶ Así, Vandelli, Luciano, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, III edizione, Maggioli Editore, Rimini, 2000, p. 178.

⁴⁸⁷ Cfr. Italia, Vittorio, *Le norme e gli atti dell'ente locale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 57.

⁴⁸⁸ En este sentido, Olivieri, Luigi, “Potestà sanzionatoria e piccole mistificazioni (nota a Ministero dell'Interno risoluzione 7/3/2001)”, *Giust.it-Rivista Internet diritto pubblico*, n. 6-2001, www.giust.it

⁴⁸⁹ Su texto puede consultarse en http://www.giustizia-amministrativa.it/novita/pri_sez/885-2001.html (página visitada el 15 de agosto de 2011)

Ministerio del Interior y declara la ilegitimidad de las normas contenidas en los reglamentos locales que regulan sanciones administrativas. La argumentación del Consejo de Estado parte de sostener la inviabilidad de la tesis ministerial al conducir a una alteración del principio de jerarquía normativa no sustentada en ninguna referencia de derecho positivo. Para ello, de una parte, reitera la idea de que el art. 23 CI evita que las sanciones administrativas sean impuestas directamente mediante disposiciones de fuentes normativas secundarias, como es el caso de los reglamentos, mientras que el art. 1 de la Legge 689/1981 reserva sólo a la ley la imposición de las sanciones administrativas pero con un precepto general derogable por posteriores normas primarias o compatible con previas normas legislativas de carácter especial, de donde concluye que en defecto de otra norma legislativa, el citado art. 1 despliega plena eficacia, evitando la previsión de nuevas clases de ilícitos administrativos en sede reglamentaria. Por otra parte, el argumento de la operabilidad del principio constitucional de autonomía local lo rechaza por inidóneo cuando se trata de sostener interpretaciones *contra legem*⁴⁹⁰.

En definitiva, el Consejo de Estado pone de relieve que los reglamentos locales no pueden colmar el vacío normativo creado con la derogación de la vieja ley municipal y provincial de 1934, en cuanto que las fuentes secundarias no pueden ser elevadas a rango de ley del Estado. Por ello, concluye señalando la urgencia de colmar el vacío normativo generado a través de una norma primaria para cumplir un doble objetivo: de una parte, no dejar desguarnecida de sanciones administrativas las violaciones de normas reglamentarias de los entes locales que no encuentren una expresa habilitación en las leyes; y, de otra parte, en una hipótesis extrema, evitar el peligro de que en ausencia de sanciones administrativas se recurra a un indiscriminado recurso al Código Penal y se asista a una repenalización de la violación de las normas locales.

⁴⁹⁰ A estos efectos, el Consejo de Estado recuerda que ni a las Regiones, cuya autonomía es plena y de relieve ordinamental, les está permitido derogar el art. 1 de la Legge n. 689/1981 con fuentes reglamentarias.

Con estos antecedentes, la intervención del legislador no se hizo esperar, y a inicios de enero de 2003 se modificó el TUEL con la finalidad de introducir un nuevo art. 7-bis que, con un contenido similar al viejo art. 106 de la Ley de 1934, prevé en su apartado primero que, con excepción de lo requerido por la ley, por violaciones de las disposiciones de reglamentos municipales y provinciales se aplica la sanción administrativa pecuniaria de 25 a 500 euros. Ahora bien, la pronta respuesta del legislador únicamente soluciona de modo parcial el problema, por cuanto inexplicablemente no prevé la posibilidad de imponer sanciones por la violación a las ordenanzas del alcalde o del presidente de la provincia⁴⁹¹. De manera que pocos meses después se vuelve a modificar el TUEL con objeto de incorporar un nuevo apartado 1 bis a su art. 7-bis, en virtud del cual la sanción administrativa pecuniaria señalada se aplica también a las violaciones de las ordenanzas adoptadas por el Alcalde y el Presidente de la provincia sobre la base de las disposiciones de la ley o de normas específicas reglamentarias.

2. El poder de ordenanza del alcalde en materia de seguridad urbana

2.1. Las ordenanzas coyunturales y urgentes dictadas por los alcaldes, como agentes del gobierno, en materia de seguridad pública

Desde una perspectiva subjetiva, en el ordenamiento municipal italiano el poder de dictar ordenanzas corresponde al órgano monocrático, investido de los más amplios poderes de representación y de dirección y control políticos del ente local. Específicamente, el carácter representativo se trató de reforzar a través del TUEL, en virtud del cual se operaba una distinción entre funciones de dirección y control -encomendadas a los órganos democráticamente elegidos- y funciones de gestión -de incumbencia de la burocracia municipal-. El alcalde, elegido por sufragio universal y directo, es el órgano “responsable de la administración del municipio” –art. 50.1.TUEL-, sintagma que se entiende referido al interior de la organización y en relación con los poderes que, en el ámbito de las funciones administrativas locales, la ley, el estatuto y los

⁴⁹¹ Así, Rossetti, Roberto, “Il potere sanzionatorio degli enti locali”, *op.cit.*

reglamentos le confiera y reconozca. De donde se deduce que se trata de una responsabilidad “política”, en el sentido que el órgano monocrático elegido directamente por el pueblo está investido de la tarea general de traducir en programas y proyectos administrativos el más amplio programa político sometido al cuerpo electoral que éste votó⁴⁹².

Junto a estas funciones, al órgano monocrático municipal en el ordenamiento italiano se le reconocen *ex lege* unas funciones adicionales ligadas a su condición de agente del Gobierno de la república o, en otros términos, de órgano periférico del Estado encargado de ciertas funciones en servicios de competencia estatal⁴⁹³. De modo que la Ley atribuye al alcalde una serie de funciones en dicha condición –art. 54 TUEL- referidas al estado civil y los registros, por un lado, y a la seguridad pública, por otro. Con relación a estas últimas, que son las que aquí interesan, el órgano monocrático realiza una serie de actuaciones previstas en leyes y reglamentos de variada naturaleza: en los municipios en que no existe oficina de policía ejerce las funciones de autoridad local de seguridad pública; desempeña tareas de vigilancia de cualquier evento que pueda concernir a la seguridad y al orden público, informando al prefecto; y aprueba las ordenanzas coyunturales y urgentes al objeto de prevenir y eliminar graves peligros que amenacen la incolumidad de los ciudadanos.

De acuerdo con ello, las ordenanzas, en su acepción más lata, se clasifican en la categoría de las órdenes, esto es, de los actos con los que la administración “sobre la base de una potestad de supremacía hace surgir a cargo de un sujeto un deber de conducta positivo (mandato) o negativo (prohibición), cuyo incumplimiento expone al obligado a una sanción en caso

⁴⁹² Romano, Filippo, “Organi di governo del comune e della province”, en Francesco Caringella, Antonio Giuncato ed Filippo Romano (a cura di), *L’ordinamento degli enti locali. Commento al Testo Unico*, II edizione, Assago, IPSOA, 2007, p. 387.

⁴⁹³ Esta doble función, como vértice de la administración municipal y órgano de la Administración periférica estatal, se encuentra ya en las leyes municipal y provincial del siglo XIX, como la Piamontesa de 1837 y la del Reino de Italia de 1865, así como en las de 1889, 1901, 1915 y 1934, no habiendo sido modificada por la Constitución de 1948 tal y como indica Vittorio Italia en *La sicurezza urbana, le ordinanze dei Sindaci e gli ooservatori volontari*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 7-8.

de inobservancia”⁴⁹⁴. Así, el poder de ordenanza de los alcaldes se manifiesta tanto por la imposición de conductas específicas, que se basan en las normas locales o en leyes y reglamentos estatales y regionales, como por la adopción, si es necesario, de medidas que impliquen obligaciones no específicamente previstas por el ordenamiento, de donde se colige una triple distinción entre ordenanzas normales y ordinarias, actos de urgencia y ordenanzas de necesidad⁴⁹⁵. De ahí que, desde una perspectiva material, el contenido de las ordenanzas de urgencia no sea descrito por la misma norma atributiva del poder de ordenanza, sino que es establecido por la autoridad facultada a intervenir para remediar la situación de peligro. Ordenanzas que, por una parte, superando las dudas sobre su compatibilidad con los principios constitucionales, están sujetas a importantes límites⁴⁹⁶, tal y como se encargó de señalar bien pronto la Corte Constitucional: han de tener una eficacia limitada en el tiempo, poseer una motivación adecuada y respetar los principios fundamentales del ordenamiento –Sentencias 8/1956 y 26/1961-⁴⁹⁷; mientras que por otra parte han de concurrir específicos presupuestos que legitimen el ejercicio de dicha potestad⁴⁹⁸; y, finalmente, hoy se entiende pacíficamente⁴⁹⁹ que se trata de una facultad que puede ser delegada en otros miembros de la Junta –singularmente en las figuras del presidente del órgano descentralizado y del consejero municipal-.

El legislador, por su parte, en sus diferentes intervenciones –desde la legge n. 142 de 1990 al TUEL de 2000- ha procurado confirmar el carácter del instituto distinguiendo con nitidez los supuestos en que las ordenanzas

⁴⁹⁴ Cfr. Italia, Vittorio; Landi, Guido; Potenza, Giuseppe, *Manuale di diritto amministrativo*, XIII edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 199-200.

⁴⁹⁵ Maggiora Enrico, *Le Ordinanze negli Enti Locali*, Seconda edizione, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁴⁹⁶ Entre nosotros, en igual sentido, Medina Alcoz, Luis, “Régimen Municipal”, en Francisco Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos Locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, p. 241.

⁴⁹⁷ A las que les siguen las sentencias 201/1987, 418/1992 y 127/1995. Sobre esta jurisprudencia véase Furlan, Federico, “La disciplina concreta del potere di ordinanza”, *Le Regioni*, n.1-2, 2010, pp. 142 y ss.; y Giulietti, Walter, “I limiti all’attribuzione del potere di ordinanza nuovamente al vaglio della Corte costituzionale”, AIC, *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 0/2010, pp. 4 y ss., www.rivistaaic.it

⁴⁹⁸ Como la tutela de los intereses públicos, la necesidad, la urgencia, etc., Al respecto, *vid.* entre otros, Di Rago, Gianfranco, *Il sindaco e l’adozione delle ordinanze contingibili ed urgenti*, Halley Editrice, 2003, pp. 45-58; y Castagnino, Ester, *Le ordinanze contingibili ed urgenti*, Exeo edizioni, Padova, 2012, pp. 51-77.

⁴⁹⁹ Mele, Eugenio, *Manuale di Diritto degli enti locali*, seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 169.

coyunturales y urgentes son adoptadas por el alcalde como representante de la comunidad local –en caso de “emergencia sanitaria o de higiene pública exclusivamente local”, art. 50 TUEL-, de aquellos otros en que actúa con la veste de agente del Gobierno, “a fin de prevenir y eliminar graves peligros que amenacen la incolumidad de los ciudadanos” supuesto en que, precisa el legislador reiterando los criterios afirmados por la jurisprudencia constitucional, las ordenanzas deben ser adoptadas “con acto motivado y en el respeto de los principios generales del ordenamiento jurídico”-art. 54 TUEL-.

Las medidas adoptadas a través de las ordenanzas sirven, de este modo, para colmar las lagunas del ordenamiento jurídico⁵⁰⁰ y presuponen, asimismo, la ausencia de una específica norma legal o reglamentaria que regule expresamente la intervención de la Administración pública. Por ello, condición de eficacia y validez de estas medidas es la concurrencia de situaciones excepcionales e imprevistas que reclaman un acto de autoridad para hacer cesar o reducir los peligros que amenacen la incolumidad de los ciudadanos⁵⁰¹. En este sentido, como ha tenido ocasión de recordar en fecha cercana el Consejo de Estado⁵⁰², las ordenanzas coyunturales y urgentes pueden adoptarse por el alcalde en su veste de agente del Gobierno solamente cuando se trate de hacer frente a situaciones de carácter excepcional e imprevisto, que constituyan una verdadera amenaza para la incolumidad pública, para las que sea imposible utilizar los medios normales preordenados por el ordenamiento jurídico, siendo sus características distintivas la desviación del principio de tipicidad de los actos administrativos, el poder derogatorio respecto de los instrumentos ordinarios, la excepcionalidad y la gravedad del

⁵⁰⁰ Así, Andronio, Alessandro, “L’ordinanza *extra ordinem* del Sindaco di Firenze sui lavavetri: divieto di un’attività già vietata?”, *www.federalismi.it* n.17, 2007, p. 6. En contra, Fabio Corvaja, que rechaza la tesis según la cual el poder de ordenanza ex art. 54.4 TUEL pueda ser utilizado para remediar lagunas del ordenamiento al considerar que la garantía que el art. 23 CI ofrece a la libertad individual es la reserva de ley relativa, motivo por el que no existirían lagunas, dado que la norma de cierre es el citado precepto constitucional, en “Esiste una libertà «innominata» da tutelare?”. *Ordinanze sindacali «creative» e libertà individuale*, *Le Regioni*, n. 1-2, 2010, pp. 41-44.

⁵⁰¹ Staderini, Francesco, *Diritto degli enti locali*, XI ed., CEDAM, Padova, 2006, p. 179; y Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, II, CEC, Madrid, 1984, p. 364.

⁵⁰² Sentenza del Consiglio di Stato n. 3490/2012, 29 maggio, cuyo texto puede consultarse en el sitio <http://www.giustizia-amministrativa.it/> (página visitada el 15 de julio de 2012)

peligro, la generalidad de los intereses afectados y, finalmente, su adecuada motivación.

En definitiva, las ordenanzas deben ser motivadas adecuadamente, en el sentido que debe ser evidente por una parte, el título jurídico en base al cual se dicta el acto y la concurrencia de los presupuestos previstos en la ley; y, por otra parte, las concretas razones de interés público que justifican el poder de ordenanza. De manera que, para ser respetuosas con el principio de legalidad, las ordenanzas deben atenerse a los siguientes principios generales: tener eficacia limitada en el tiempo, ser adecuadamente motivadas, publicarse y resultar conformes con los principios generales del ordenamiento⁵⁰³.

2.2. Las ordenanzas coyunturales y urgentes en la reforma del TUEL de 2008

La situación descrita en el epígrafe anterior varió notablemente dado que el art. 6 del Decreto-ley n. 92, de 23 de mayo de 2008, convertido más adelante en la Ley n. 125, de 24 de julio de 2008, incorporó importantes modificaciones en el art. 54 TUEL, al rediseñar las atribuciones del alcalde en ejercicio de funciones de competencia estatal para conferirle poderes de ordenanza en nuevos ámbitos. La finalidad perseguida, afirma su exposición de motivos, era mejorar “los instrumentos a disposición del Alcalde para combatir la delincuencia local”, en un nuevo equilibrio entre las prerrogativas estatales en materia de seguridad pública y la exigencia de potenciar, también en ese ámbito material, el papel de los entes locales. La nueva regulación introducida en 2008 amplía y refuerza el papel de los alcaldes en materia de seguridad y orden público, pues éstos contribuyen a asegurar también la cooperación de la policía local con las Fuerzas de policía estatal, extendiéndose a la adopción de medidas no sólo con carácter urgente, si no también en el plano ordinario, “también” con referencia a la “seguridad urbana”⁵⁰⁴. En concreto, las

⁵⁰³ Vid. Rolla, Giancarlo, *Diritto Regionali e degli Enti Locali*, Seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 128.

⁵⁰⁴ Entre otros, Napolitano Giuseppe, *Le nuove ordinanze del Sindaco. L'articolo 54 T.U.EE.LL. dopo il “pachetto sicurezza” e le nuove prerrogativa sindacali nella gestione della sicurezza urbana*, Maggioli Editore, Rimini, 2008, p. 28; y Pirozzoli, Anna, “Il potere di

novedades introducidas inciden sobre tres planos -la ampliación de la atribución al alcalde del poder de ordenanza, la relevancia que se confiere a los órganos estatales y la determinación de los ámbitos materiales en que puede incidir tal poder de ordenanza- cuyas características generales pueden sistematizarse como sigue⁵⁰⁵.

i.- La atribución al alcalde del poder de ordenanza. En su veste de agente del Gobierno, el alcalde, mediante acto motivado y con respeto a los principios generales del ordenamiento, adopta también medidas coyunturales y urgentes a fin de prevenir y eliminar graves peligros que amenacen la incolumidad de los ciudadanos y la seguridad pública y la seguridad urbana - 54.4-. ; el órgano monocrático, previa comunicación al prefecto, puede delegar la potestad de ordenanza en el presidente de distrito y, en caso de no haberse constituido los órganos de descentralización municipal, puede conferir la delegación en un consejero municipal para el ejercicio de dicha función en los barrios -54.10-; por último, en caso de incumplimiento de las ordenanzas por los interesados, el alcalde puede actuar de oficio, a expensas de éstos, sin perjuicio de las acciones penales por los delitos en que hubiesen incurrido - 54.7-.

ii.- El destacado papel de los órganos estatales periféricos y centrales, en cuanto que, de una parte, hay una intensa y extensa actuación del prefecto: las ordenanzas han de comunicarse a él, incluso con el fin de preparar los instrumentos considerados necesarios para su aplicación -54.4-; cuando la adopción de las ordenanzas comporten consecuencias sobre la ordenada convivencia de la población de municipios contiguos o limítrofes, el prefecto ha de convocar una conferencia especial integrada por los alcaldes interesados, el presidente de la provincia y, si se considera oportuno, sujetos públicos y privados del correspondiente ámbito territorial -54.5-; puede disponer inspecciones para determinar el regular desarrollo de las competencias y para

ordenanza del sindaco”, AIC, *Revista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2011, p. 2, www.rivistaaic.it

⁵⁰⁵ Ventura, Gianmaria, “Ruolo e potere di ordinanza del Sindaco prima e dopo il decreto Maroni”, en Anna Lorenzetti ed Stefano Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene Editore, Napoli, 2009, pp. 110-112.

la adquisición de datos y noticias de otros servicios de interés de carácter general -54.9-; en caso de inactividad del Alcalde –o de su delegado- en el ejercicio de sus funciones de ordenanza puede intervenir adoptando medidas propias -54.11-; y, por otra parte, el Ministro del Interior puede adoptar actos de dirección para el ejercicio por el Alcalde de sus funciones como oficial del Gobierno -54.12-.

iii.- La regulación material del ámbito en que pueden incidir las ordenanzas coyunturales y urgentes se remite a un posterior decreto del Ministerio del Interior, incluso con referencia a las definiciones relativas a la seguridad pública y urbana. Desde una perspectiva material, desde el propio TUEL se preordena la intervención del poder de ordenanza del alcalde en orden a la facultad de modificar los horarios de actividades comerciales y de los servicios públicos en casos de emergencia, conectados con el tráfico o con la polución atmosférica o acústica, cuando por causa de circunstancias extraordinarias se comprueben necesidades particulares de los usuarios o, por último, cuando concurren razones de seguridad urbana -54.6-. Posibilidad que se extiende, asimismo, a la modificación de los horarios de apertura al público de oficinas públicas ubicadas en el término municipal siempre que medie acuerdo con los responsables territorialmente competentes de la Administración interesada.

Reseñadas de modo genérico las novedades introducidas en el art. 54 TUEL por la reforma de 2008, los aspectos en los que vamos a centrar nuestra atención son tres. El primero de ellos es el relativo al desarrollo, vía norma secundaria, de las definiciones de “seguridad pública” y “seguridad urbana”, que suscita algunas controversias en cuanto al reparto de las funciones legislativa y administrativa, de índole competencial y de naturaleza funcional -2.2.1.-. El segundo aspecto en el que detendremos nuestra atención se refiere al examen de los ámbitos materiales previstos en el Decreto de 5 de agosto de 2008 sobre los que puede incidir la potestad de ordenan de los alcaldes -2.2.2-. Finalmente, el tercer aspecto que se desarrollará va referido a los problemas derivados de la extensión del poder de ordenanza del alcalde y su relación con

el principio de legalidad ex art. 23 CI, en los que ha terciado la Corte Constitucional en su sentencia n. 115/2011, de 4 de abril -2.2.3-.

2.2.1. La distribución constitucional de competencias en materia de seguridad urbana y el Decreto ministerial de 5 de agosto de 2008

Tras la reforma constitucional del Título V llevada a cabo en 2001, el originario principio de paralelismo entre la titularidad de la competencia legislativa y la titularidad de la competencia administrativa se abandona para adoptar, en su lugar, dos modelos diversos: para la función legislativa se opta por un sistema basado fundamentalmente en el reparto de materias, mientras que para la administrativa el constituyente se decanta por un sistema basado en el principio de subsidiariedad.

La **función legislativa en cuanto a la seguridad urbana** parte de una reserva de competencia legislativa del Estado en exclusiva de las materias “orden público” y “seguridad” –art. 117.2.h) CI, con excepción de la policía administrativa local, que cae en la esfera de la competencia propia de las Regiones-, a las que se acompañan dos previsiones adicionales. Por una parte -art. 117.3 CI-, se configuran como competencias concurrentes materias relevantes para el contexto en que se ubican los perfiles de la seguridad –del gobierno del territorio a la protección de la salud- respecto de las cuales el legislador estatal ha de determinar sólo los principios fundamentales. Y, por otra parte, se establece que toda materia no reservada al Estado sea de competencia legislativa de las regiones –art. 117.4 CI-, excepto en la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones que se refieren a los derechos civiles y sociales, que son reservadas de manera uniforme en todo el territorio nacional al Estado –art. 117.2.m) CI-. A este orden de competencias hace referencia el decreto del Ministerio del Interior al prever que la materia del orden público y de la seguridad está reservada exclusivamente al Estado, añadiendo a continuación de manera incorrecta, “a fin de asegurar la

uniformidad en todo el territorio nacional de los niveles esenciales de las prestaciones”⁵⁰⁶.

En lo que respecta a las **funciones administrativas**, la reforma constitucional de 2001 se decantó, al contrario de lo que sucede con las funciones legislativas, por la fijación de un principio general y la enumeración de algunos criterios interpretativos⁵⁰⁷. De donde resulta que aquéllas funciones pertenecen con carácter general al municipio y sólo saltan a un nivel superior – provincias, ciudades metropolitanas, regiones y Estado- cuando aquél se revela inadecuado para asegurar el ejercicio unitario de las mismas –art. 118 CI- atendiendo a los criterios de diferenciación, adecuación y subsidiariedad. Por otra parte, al Estado se reserva la competencia para fijar y determinar las funciones fundamentales de los municipios –art. 117.2.p) CI-, aunque las mismas no han sido definidas. Por último, en materia de seguridad, el párrafo tercero del art. 118 CI prevé que la ley estatal regule formas de coordinación entre el Estado y las regiones, como consecuencia, entre otros motivos, de las políticas integrales de seguridad en las que confluyen competencias e instituciones políticas diversas que van desde las funciones relativas a los servicios sociales, la edificación y el urbanismo hasta, obviamente, el núcleo histórico del orden público y la seguridad pública⁵⁰⁸.

En este contexto constitucional de distribución de tareas legislativas y administrativas **se enmarca el objeto del decreto ministerial de 5 de agosto de 2008**, que define los bienes sujetos a regulación –incolumidad pública y seguridad urbana-, pero sobre todo indica de manera taxativa los presupuestos que legitiman el poder de ordenanza de los alcaldes⁵⁰⁹. La “incolumidad pública”, sostiene el art. 1 del decreto ministerial, se refiere a la “integridad

⁵⁰⁶ Como indica Vandelli los niveles esenciales de las prestaciones son aseguradas en todas las materias del ordenamiento, sin necesidad de reservar una materia al Estado para garantizar su respeto; la materia puede ser plenamente regional, pero los niveles esenciales son, sin embargo, establecidos por el Estado, en “Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana”, *ASTRID Rassegna*, n. 82/2008, disponible en www.astrid-online.it.

⁵⁰⁷ Rolla, Giancarlo, *Diritto Regionali e degli Enti Locali*, op. cit., pp. 131-135.

⁵⁰⁸ Vandelli, Luciano, “Le ordinanze del sindaco...”, op. cit.

⁵⁰⁹ Así, Marazzita, Giuseppe, “Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordenanza”, AIC, *Revista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 0/2010, p. 12, www.rivistaaic.it (visitada el 15 de agosto de 2011)

física de la población”, actualizando la fórmula contenida anteriormente en el texto único, que hacía referencia a “fenómenos que amenacen la incolumidad de los ciudadanos”. Desde esta perspectiva, en definitiva, la definición del decreto ministerial resulta continuista con sus precedentes, incluyendo correcciones técnicas que mejoran su espectro subjetivo, como es la sustitución de la referencia a “los ciudadanos” por el más amplio concepto de “población”.

Totalmente diferente es, sin embargo, la identificación de la materia “seguridad urbana” que lleva a cabo el decreto ministerial de referencia, que se abre con una precisión encaminada a delimitar explícitamente el ámbito de aplicación de la definición adoptada, al prever que “a los fines del art. 54 del d. lgs, 18 de agosto 2000 n. 267” se entiende por seguridad urbana un bien público a proteger a través de actividades en defensa, en el ámbito de la comunidad local, del respeto de las normas que regulan la vida civil, para mejorar las condiciones de habitabilidad en los centros urbanos, la convivencia civil y la cohesión social. De este modo, en una primera interpretación, se puede sostener⁵¹⁰ que el legislador ha pretendido adoptar una definición exclusivamente limitada a los fines de la configuración de los poderes de ordenanza. Tarea que se lleva a cabo sin perjuicio de toda cuestión relativa a la delimitación de las funciones de los municipios como fundamentales, propias o delegadas, según la clasificación establecida en el art. 118 Cl. De este modo, se afirma que el fenómeno de la atribución de tal poder a los alcaldes, a efectos de prevenir y eliminar graves peligros que constituyan una amenaza para la comunidad, asume las connotaciones de un proceso de descentralización estatal, en lugar de un proceso de plena atribución de funciones en clave autonomista⁵¹¹.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que la definición de seguridad urbana contemplada en el decreto ministerial de 5 de agosto de 2008 suscita una variada gama de problemas de indudable enjundia. Por lo pronto,

⁵¹⁰ En este sentido, Vandelli, Luciano, “Le ordinanze del sindaco...”, *op. cit.*

⁵¹¹ Meloni, Guido, “Il potere “ordinario” dei Sindaci...”, *op. cit.*

desde la perspectiva competencial⁵¹² por una parte, la antedicha noción de seguridad urbana atraviesa no sólo el ejercicio de funciones de orden y seguridad pública de competencia estatal, sino también de funciones de policía administrativa y funciones de policía local, situación que conduce a una confusión en la materia “orden público” y “seguridad ciudadana”, traicionando las previsiones constitucionales sobre el reparto de competencias en orden a la policía administrativa y a la policía local como función asignada históricamente a los municipios; mientras que, por otra parte, se omite cualquier mención a la participación de las regiones en las formas de coordinación con el Estado en las materias de orden público y seguridad, en sentido contrario al mandato del art. 118.3 CI.

Sobre esta perspectiva se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia n. 196 de 2009, que resuelve la cuestión de legitimidad constitucional planteada frente al art. 6 del Decreto-ley n. 92, de 23 de mayo de 2008, que modifica el art. 54 del TUEL, y el conflicto de atribuciones contra el decreto de 5 de agosto de 2008 planteados por la provincia autónoma de Trento y Bolzano. En particular, la provincia había impugnado el reiterado art. 6 por cuanto habría atribuido a los alcaldes poderes en materia de seguridad pública y de orden público circunstancia que, argumenta, supone una lesión de los arts. 20 y 52.2 de su Estatuto Especial. De este modo, la recurrente sostiene que en el ordenamiento estatutario especial de Trentino-Alto Adige/Südtirol, la potestad legislativa y administrativa en materia de seguridad pública viene atribuida al Presidente de la provincia en todas las materias enumeradas en el art. 20 del estatuto, correspondiendo al Estado competencias en las materias no enumeradas por el mismo, mientras que al alcalde le corresponde un poder residual. Por su parte, la Corte declara no fundadas o inadmisibles las distintas cuestiones de legitimidad constitucional planteadas con referencia al Estatuto Especial de Trentino-Alto Adige/Südtirol⁵¹³, afirmando la competencia del

⁵¹² Corpaci, Alfredo, “Sui novi poteri dei Sindaci in materia di sicurezza: un rafforzamento delle autonomie locali?”, *Le Regioni*, n-3, 2008, pp. 467-470.

⁵¹³ En extenso, Bonetti, Paolo, “La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l’opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte provinciali quali “ufficiali di Governo”, l’afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti”, *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1403-1406.

Estado, y por ello del Ministro de Interior, para definir, a través del decreto de 5 de agosto de 2008, las nociones de “incolumidad pública” y de “seguridad urbana” prevista en el art. 6 del Decreto-ley n. 92, de 23 de mayo de 2008, así como a individualizar las situaciones en presencia de las cuales los alcaldes están autorizados a adoptar medidas de seguridad pública y orden público.

A los problemas anteriores, **desde una perspectiva funcional**, se añade un serio problema organizativo que se concreta en un defecto de coordinación generado por la atribución del poder de ordenanza al alcalde como agente del gobierno⁵¹⁴. De manera que parte de la doctrina ha considerado que tras la reforma constitucional de 2001 y la nueva redacción del art. 114 CI, situando en el mismo plano institucional los distintos niveles de gobierno y manifestando implícitamente una preferencia con relación al municipio en cuanto hace al ejercicio de funciones administrativas en coherencia con el principio de subsidiariedad ex art. 118 CI, existen serias dudas acerca de la legitimidad del mantenimiento del papel del alcalde como órgano de la administración periférica estatal, no pudiendo la igual dignidad constitucional de todos los niveles de gobierno tolerar una relación Estado-municipio orientada hacia una lógica de naturaleza meramente jerárquica⁵¹⁵.

De este modo, las decisiones del órgano monocrático, dotado de la máxima legitimación democrática sobre el territorio, aunque hipotéticamente dirigidas a la seguridad urbana, irán destinadas a hacer frente a fenómenos que son objeto de otras políticas públicas, que si bien sobre el plano de la administración son de competencia estrictamente municipal, sobre el plano de la función legislativa son de competencia concurrente estatal y regional. Partiendo de esta situación, la doctrina ha apreciado la posibilidad de que

⁵¹⁴ En este sentido, Paolo Bonetti ha objetado que la supervivencia constitucional de la concepción del alcalde como agente del Gobierno no puede fundarse ni en el art. 117.c.3 lett p) CI, desde el momento en que “las funciones administrativas fundamentales de los entes locales son atribuidas sólo por ley estatal, pero una vez atribuidas lo son sólo para funciones administrativas de los entes locales en cuanto tales”, ni en el art. 118.c.3 CI, en cuanto que, específicas formas de coordinación en materia de orden público, de la seguridad y de la inmigración pueden ser previstas por ley estatal, pero deben referirse sólo a la relación entre Estado y regiones y no entre Estado y entes locales, en “La prima interpretazione costituzionalmente conforme...”, *op. cit.* p. 1408.

⁵¹⁵ *Vid.* Ventura, Gianmaria, “Ruolo e potere di ordinanza del Sindaco prima e dopo il decreto Maroni”, *op. cit.*, p. 92.

proliferasen comportamientos poco ortodoxos en dos planos conectados entre sí⁵¹⁶.

El primero de ellos consiste en la violación puntual y transversal del principio de separación entre política y administración, puesto que en ese contexto el alcalde está involucrado como referente territorial de la Administración estatal –Ministerio del Interior- y también como órgano técnico, llegándose a afirmar que las medidas adoptadas por los alcaldes se inscriben en una relación que parece caracterizarse en términos jerárquicos de la administración del Estado-alcalde⁵¹⁷. De donde se colige que el poder de ordenanza no se ejerce por el alcalde en cuanto representante democrático de la respectiva comunidad local, si no más bien como un terminal del Ministro de Interior, traicionándose la voluntad de la normativa estatal con el fin de uniformar las intervenciones de los alcaldes a nivel local dispuestos a desempeñar el papel de terminales de una cadena de mando⁵¹⁸.

Mientras que el segundo de los planos en que pueden llegar a manifestarse comportamientos escasamente ortodoxos va referido a la incentivación de fórmulas erráticas de “populismo punitivo”, puesto que tomando como presupuesto de hecho la elección directa del alcalde, la representatividad sobre el territorio está intrínsecamente conectada a la aprobación directa que el electorado pueda manifestar acerca de la acción del propio alcalde propiciando con ello el riesgo de que la política de seguridad urbana sólo sea utilizada en clave de apoyo electoral. Si a esta circunstancia se añade la atribución al alcalde de potestad para dictar no sólo ordenanzas

⁵¹⁶ Vid. Cortese, Fulvio, “La sicurezza urbana e il potere del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?”, *Le Regioni*, n. 1-2, 2010, pp. 133-138.

⁵¹⁷ Así, Meloni, Guido, “Il potere “ordinario” dei sindaci di ordenanza extra ordinem”, en *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia Fondazione ANCI ricerche, 2009, p. 55

⁵¹⁸ Guazzarotti, Andrea, “Le ordinanze dei Sindaci in materia di sicurezza urbana: quale ruolo assume la riserva di legge?”, *Le Regioni*, n. 1-2, 2010, p. 90; y Cortese, Fulvio, “Povertà e ordinanze dei Sindaci: le politiche pubbliche e l'importanza delle questioni organizzative”, *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2008, pp. 705-710, quién plantea tres posibles alternativas a la actuación del alcalde: atribuir al Prefecto, por mandato legal, el papel para convertirse en portavoz de las exigencias locales y autor de las medidas; reconocer, por obra del legislador, que la política de seguridad urbana es diferente de la materia de orden público y de la seguridad *tout court* y que pueda caer en las funciones fundamentales del municipio; y, por último, reconocer, por parte de las Regiones, y para la materia de la policía administrativa local, un papel esencial de municipios sobre el ejercicio de todas las funciones administrativas incluyendo lo concerniente a la seguridad urbana, pp. 707-709.

coyunturales y urgentes, sino también facultades para adoptar medidas ordinarias destinadas a tutelar las exigencias derivadas de la incolumidad pública y la seguridad urbana, se produce el efecto de introducir una excepción en el reparto de funciones entre los órganos del ente local⁵¹⁹, determinando una mutación del centro de gravedad político del municipio que se traslada desde el consejo municipal a una suerte de “*alcalde-sheriff*”⁵²⁰.

2.2.2. El ámbito material de las ordenanzas coyunturales y urgentes

El decreto del Ministerio del Interior de 5 de agosto de 2008, dictado en desarrollo de la expresa remisión contenida en el nuevo art. 54 TUEL, identifica cinco ámbitos de aplicación de las ordenanzas que pueden dictar los alcaldes destinados a prevenir y eliminar graves peligros que amenacen la seguridad pública y la seguridad urbana. Como sigue,

i.- las situaciones urbanas de decadencia y aislamiento que favorecen el inicio de fenómenos delictivos: desde el tráfico de drogas a la prostitución, pasando por la mendicidad con empleo de menores y discapacitados a los fenómenos de violencia relacionados con el abuso del alcohol.

ii.- las situaciones de daños a la propiedad pública y privada, los relacionados con las conductas que impiden su uso y el deterioro de la calidad de vida urbana.

iii.- el abandono, la degradación y la ocupación ilegal de propiedades que pueden favorecer las situaciones descritas en los dos párrafos anteriores.

⁵¹⁹ Fuera del circuito democrático y dialéctico asegurado por las atribuciones ordinarias de los órganos colegiados y electivos según Giuletti, Walter, “I limiti l’attribuzione del potere di ordenanza...”, *op. cit.*, p. 2.

⁵²⁰ *Vid.* Italia, Vittorio, “Il Sindaco-sceriffo ed il baricentro politico-amministrativo dell’Ente locale”, *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 16/2008, Nocchioli Editore, Firenze, p. 1617 y ss.

iv.- las situaciones que constituyan obstrucción del tránsito y que alteren el decoro urbano, como el comercio ilegal o la ocupación ilícita de suelo público.

v.- los comportamientos que puedan ofender la decencia pública, o que limiten el uso de los espacios públicos o las conductas dirigidas a dificultar su acceso o hacerlo peligroso.

A partir de esta habilitación, los alcaldes aprobaron un número considerable de ordenanzas sobre un extenso catálogo de materias, respondiendo a la invitación del propio Ministro del Interior que, con ocasión de la aprobación del decreto de 5 de agosto de 2008, propuso a los alcaldes ser “creativos” en el uso del instrumento que el Gobierno había puesto a su disposición⁵²¹. De este modo, el marco normativo sucintamente descrito propició la proliferación de regulaciones particulares que, a menudo, tenían poco que ver con el tradicional concepto de seguridad, acreditando una noción de “seguridad urbana” del todo original⁵²². A pesar de que la imaginación municipal resultó inagotable, se aprecia una cierta reiteración tendente a la homogeneización, derivada de la propensión municipal a copiar las ordenanzas más innovadoras⁵²³. Es así que, junto con ordenanzas sobre utilización del velo integral o las que articulan prohibiciones de reunirse en lugares públicos determinados, un buen número de ellas inciden sobre los ámbitos materiales descritos en el decreto de 5 de agosto de 2008. Aseveración que se confirma en el trabajo de Chiodini y Milano, en el que abordan el examen material del contenido de la Base de datos de las ordenanzas dictadas por los alcaldes sobre seguridad urbana promovido por la ANCI⁵²⁴.

⁵²¹ Vid. Corvaja, Fabio, “Esiste una libertà...” *op. cit.* p. 35.

⁵²² Muy crítico en este aspecto Cortese, Fulvio, “La sicurezza urbana...” *op. cit.* pp. 125-126, quien añade cómo en ocasiones se han previsto medidas más innovadoras que las ya previstas en las leyes, mientras que en otros casos se hace prohibido lo declarado lícito por una ley, o se ha hecho obligatorio o se incentiva aquello que no se puede hacer, sin que faltan supuestos en que se reiteran medidas para reforzar obligaciones ya previstas en las leyes.

⁵²³ Meloni, Guido, “Il potere “ordinario” dei sindaci...” *op. cit.*, p. 65 y ss.; y Corvaja, Fabio, “Esiste una libertà...”, *op. cit.*, p. 34.

⁵²⁴ Vid. Chiodini, Laura; Milano, Raffaella, “Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento del governi locali sulla sicurezza urbana”, en *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia Fondazione ANCI ricerche, 2009, pp. 7-52. El diseño de la Base de datos, además de los elementos identificativos esenciales de las ordenanzas –municipio, número y fecha de

La materia regulada con mayor detalle -16%- es la prohibición de la prostitución en espacios públicos. Los objetivos perseguidos por los alcaldes con tales ordenanzas se dirigen a proporcionar una respuesta a las protestas de los ciudadanos relativas a la disminución de la percepción de la inseguridad y alarma social generada por el fenómeno, a favorecer la convivencia civil y la cohesión social, a hacer frente tanto a la pobreza urbana como a los escándalos morales y al daño e imagen de la ciudad, a proteger la decencia pública, a combatir la grave perturbación de la circulación y los riesgos respecto de la seguridad vial, a combatir situaciones higiénico-sanitarias peligrosas para la salud pública y, por último, a conservar los bienes demaniales. De acuerdo con estos objetivos, con relación a los tipos de ilícito, se trata de conductas previstas para sancionar no tanto la contratación de prestaciones sexuales de pago, sino más bien las relacionadas con la misma – la obstrucción de la circulación urbana de vehículos o los comportamientos y/o vestimentas que manifiestan la intención de realizar la actividad-, abarcando todo tipo de espacios públicos y privados de las ciudades.

A las ordenanzas relativas a la prohibición de la prostitución le siguen las relacionadas con la prohibición de consumir y suministrar bebidas alcohólicas - 13,6%-. En este caso, su finalidad es la voluntad de proteger a los vecinos de los comportamientos que amenazan o perturban la paz. De ahí que la intervención municipal, motivada en no pocas ocasiones por reivindicativos movimientos vecinales, vaya encaminada a prevenir la concentración de grupos de jóvenes en zonas públicas en las horas de descanso. Hay por ello una extensa variedad en la regulación de las reglas y una diferente identificación de los posibles sujetos a sancionar: de un lado, la prohibición de consumo de alcohol puede afectar a todo el municipio, a algunas calles o plazas o al perímetro del centro histórico, aplicándose en una franja temporal concreta, toda la noche o el fin de semana; por otro lado, en algunos casos la sanción está dirigida al consumidor de la bebida, mientras que en otros

publicación, entrada en vigor y, en su caso, de fin- permite analizar la dimensión demográfica de los municipios, la ubicación geográfica, el ámbito de intervención, la previsión de sanciones, los destinatarios de las ordenanzas y eventuales especificaciones sobre el lugar y tiempo de aplicación.

supuestos la sanción corre a cargo de quien ejerce las actividades comerciales de venta o suministro.

El tercer ámbito en importancia -10% de las ordenanzas de la Base de datos- es el relacionado con las medidas para hacer frente a fenómenos de vandalismo y de los daños a la propiedad pública o privada, que ponen en peligro la belleza histórica y arquitectónica, provocando el deterioro y degradación del medio ambiente urbano. Circunstancias a las que se añade una motivación adicional: el fuerte perjuicio económico que el fenómeno provoca a la comunidad por el alto coste de las intervenciones de reparación de los bienes dañados o deteriorados. De este modo, los bienes jurídicos protegidos se concretan en un amplio abanico que van desde los monumentos hasta, en ocasiones, la detallada descripción de todos los lugares que se protegen –edificios públicos y privados y otros espacios urbanos como paredes, bancos, aceras, calzadas, etc.-. Si bien existe coincidencia en considerar a los autores de las conductas infractoras como sujetos a sancionar, existe una notable variedad en orden a la determinación de las medidas accesorias vinculadas con la restauración del bien jurídico protegido dañado: se prevé tanto la obligación de los propietarios de restaurar los mismos, como la ejecución coactiva por parte del municipio, pasando por supuestos en los que la administración municipal se hace cargo de la restauración y repercute el coste a los infractores.

La mendicidad agresiva⁵²⁵ -8,4%- es el cuarto tema presente en las ordenanzas. Su motivación, análogamente a los supuestos de las relacionadas con la prostitución, radica en la necesidad de evitar a los ciudadanos trastornos y molestias, de proteger el decoro urbano y el turismo, de salvaguardar la seguridad de los vecinos y de los mismos mendigos y para evitar el riesgo de

⁵²⁵ Como indican Chiodini y Milano, en Italia no está prohibida la práctica de la mendicidad en cuanto tal. La Sentencia de la Corte Constitucional n. 519 de 28 de diciembre de 1995 declaró inconstitucional parte del art. 670 del Código Penal que consideraba la mendicidad en lugares públicos o abiertos al público un comportamiento penalmente perseguible, al sostener que la protección de los bienes jurídicos de la tranquilidad pública y del orden público no pueden ponerse seriamente en peligro por la práctica de la mendicidad cuando ésta consiste en una simple solicitud de ayuda. No obstante lo anterior, si que existen situaciones particulares en que la mendicidad es considerada delito como, por ejemplo, cuando se practica empleando menores o discapacitados; *Vid.* “Le ordinanze dei sindaci...”, *op. cit.*, pp. 32-33.

explotación de los más débiles. Al igual que sucede con las ordenanzas sobre prohibición de consumo y suministro de bebidas alcohólicas, los referentes a la prohibición de la mendicidad pueden extenderse a todo el municipio o bien a lugares determinados –hospitales, cementerios, parques públicos, esquinas, mercados, etc.-, introduciendo la modalidad de prohibición no por el ámbito territorial, sino en consideración de las modalidades, más o menos agresivas, con que se hace la solicitud de ayuda económica.

Con un 7%, el ámbito de la venta y consumo de alimentos y bebidas figura en quinto lugar entre los temas más abordados por las ordenanzas de los alcaldes. Se incluyen en esta categoría las relativas “al consumo de bebidas alcohólicas” y las destinadas a regular los horarios de apertura y cierre de actividades comerciales, en tanto y cuanto esta es una ocasión de encontrar a grupos de clientes que, entreteniéndose en las inmediaciones de los locales, pueden crear disturbios y alterar la paz y el descanso de los residentes en las proximidades. Mientras que, en último extremo, las intervenciones para combatir el aparcamiento y acampada, en áreas o espacios distintos de los que están expresamente autorizados a tal fin y cuya razón de ser va referida a la prohibición de constituir nuevos asentamientos en el término municipal, alcanza el 6,4 %. En este caso, las ordenanzas de los alcaldes se configuran como una modalidad de intervención destinada a limitar la interrupción del libre y ordenado uso del espacio público⁵²⁶.

2.2.3. La extensión del poder de ordenanza de los alcaldes y el principio de reserva relativa de ley en la sentencia de la Corte Constitucional n. 115/2011

Tal y como se ha tenido ya ocasión de reseñar, la novedad más importante de la modificación del art. 54 TUEL llevada a cabo en 2008 viene determinada por la introducción en su apartado 4, antes de las palabras “medidas coyunturales y urgentes”, del adverbio “también”, con el que el

⁵²⁶ Entre los ámbitos de intervención menos regulados por las ordenanzas figuran bivacchi - 3,7%-, bonifica -2,8%-, unità abitative sovrappollate -2,8%-, vallas publicitarias ilegales -2,5%-, perros vagabundos -2,2%-, consumo y tráfico de drogas -1,5%-, lavado público 0,9%- iscrizione anagrafica -0,7%- y estacionamientos no autorizados -0,1%-.

legislador parece haber ampliado el alcance del poder de ordenanza de los alcaldes, allanando el camino para adoptar medidas no sólo coyunturales y urgentes, sino también ordinarias y permanentes, circunstancia que fue apreciada expresamente por la Corte Constitucional poco tiempo después de su modificación⁵²⁷. Partiendo de esta premisa, la mayor parte de la doctrina ha sostenido que la existencia de ordenanzas no necesariamente “coyunturales y urgentes”, entendiendo como posibilidad que en el ordenamiento jurídico se admitan “ordenanzas ordinarias”, significa admitir la existencia de un inédito poder normativo, potencialmente derogatorio de la ley y también de los mismos derechos fundamentales, produciéndose un intenso debate doctrinal que ha generado una extensa literatura muy crítica, en términos generales, con esta opción del legislador.

En este estado de cosas, el Tribunal administrativo regional del Veneto planteó el 22 de marzo de 2010 una cuestión de constitucionalidad frente al art. 54.4 TUEL⁵²⁸, en la medida en que permite que el alcalde como agente del Gobierno adopte medidas de contenido normativo y eficacia temporal indeterminada, a fin de prevenir y eliminar graves peligros que amenacen la seguridad urbana, incluso fuera de los casos coyunturales y urgentes.

A juicio del Tribunal *a quo*, el reiterado art. 54.4 violaría la reserva de ley y el principio de legalidad sustancial en materia de sanciones administrativas derivado del art. 23 CI. En este sentido, tras recordar que de éste se deriva una reserva relativa de ley, sostiene que la norma criticada habría atribuido un poder normativo liberado de los presupuestos fácticos de la coyunturalidad y la urgencia, por lo tanto, tendencialmente ilimitado y susceptible de afectar a la libertad de los individuos. A su juicio, la confirmación de esta situación

⁵²⁷ Así, en la sentencia n. 196/2009 se afirma que “9.1. [...] Tra le maggiori innovazioni introdotte dall’art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 nella previgente legislazione vi è la possibilità riconosciuta ai Sindaci dall’attuale comma 4 dell’art. 54 del testo unico dgli enti locali non solo di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana”.

⁵²⁸ En el juicio principal se censura una ordenanza dictada por el alcalde, que había sido impugnada por la asociación “Razzismo Stop”, mediante la que se prohibía la mendicidad en amplias zonas del término municipal, previendo para los transgresores una sanción administrativa pecuniaria. Objeto de la prohibición, en particular, era la solicitud de dinero en lugares públicos, efectuada “también” de forma molesta.

devendría de la casuística de medidas adoptadas en aplicación de la disposición impugnada, que van desde los casos de superposición con la ley penal (como algunas ordenanzas que prohíben la venta de alcohol a menores o la venta de estupefacientes)⁵²⁹, a los casos en que las libertades fundamentales estén garantizadas directamente por preceptos constitucionales⁵³⁰.

La Corte parte su argumentación de la constatación de que la propia Constitución Italiana, inspirada en los principios fundamentales de legalidad y democrático, consagra el principio de reserva de ley en su art. 23 al considerar que ninguna prestación, personal o patrimonial, puede ser impuesta si no es en base a una ley. De este modo, continúa señalando, dicha reserva tiene un carácter relativo, “en el sentido que deja a la autoridad administrativa amplios márgenes de regulación de supuestos en todos los ámbitos no cubiertos por la reserva de ley absoluta, establecida para los derechos de libertad” prevista en los arts. 13 y siguientes de la Constitución. Ahora bien, el carácter relativo de la reserva de ley tiene algunos límites, puesto que “no relega a la ley a un segundo plano, no puede constituir justificación suficiente para una relación con los actos administrativos reducida al mero requisito formal de una previsión normativa «en blanco» (...) no detallada, de contenidos y modos de la acción administrativa limitativa de la esfera general de libertad de los ciudadanos”.

De acuerdo con este razonamiento, la Corte Constitucional va a indagar sobre la concurrencia de esa reserva relativa de ley en el art. 54.4 TUEL, para lo cual centra su atención en el análisis del decreto del Ministerio de Interior de 5 de agosto de 2008. De este modo, constata que dicho decreto puede cumplir la función de dirigir la acción del alcalde, en cuanto agente del Gobierno, sometiéndose a una relación jerárquica con el Ministro de Interior, como está confirmado por otra parte por el mismo art. 54, párrafo 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, que impone al órgano monocrático la obligación de comunicación

⁵²⁹ En igual sentido, Corvaja, Fabio, “Esiste una libertà...”, *op. cit.*, pp. 46-47.

⁵³⁰ Entre los que menciona los artículos 13 -en materia de libertad personal-, 16 -sobre la libertad de circulación y de residencia-, 7 -sobre la libertad de reunión-, y 42 CI -en materia de iniciativa económica, añadiendo en este caso el ejemplo de ordenanzas que fijan niveles mínimos de ingresos y requisitos de documentación para la inscripción de nacimientos-.

preventiva al Prefecto de las medidas adoptadas “inclusive para la preparación de los instrumentos considerados necesarios para su actuación”.

Pero esta circunstancia, a juicio de la Corte, no resulta suficiente para satisfacer la reserva de ley, puesto que, si bien la naturaleza administrativa del Ministro sirve para regular la relación entre autoridades centrales y periféricas en la materia, “no puede satisfacer la reserva de ley, en cuanto se trata de actos no idóneos para limitar la discrecionalidad administrativa en relación con los ciudadanos. El decreto, de hecho, se erige como ejercicio de la indicada discrecionalidad, que viene por tanto sólo limitada en la relación interna entre el Ministro y el Alcalde, como agente del Gobierno, sin encontrar fundamento en un acto con fuerza de ley. Sólo si las limitaciones y las indicaciones contenidas en el citado decreto ministerial hubiesen estado incluidas en un acto de valor legislativo, esta Corte habría podido valorar su idoneidad para limitar la discrecionalidad administrativa del alcalde. En este caso, por el contrario, las definiciones, las determinaciones y los campos de intervención no pueden considerarse límites válidos a la citada discrecionalidad”.

De acuerdo con este razonamiento, en definitiva, el principio de legalidad sustancial derivado del art. 23 CI no se respeta por la norma controvertida en cuanto que atribuye al alcalde el poder de imponer prohibiciones y obligaciones directas a todos los sujetos presentes en el término municipal para la tutela de un interés genéricamente individualizado, sin ninguna limitación sustancial de la discrecionalidad administrativa en un ámbito, como la imposición de conductas, que cae dentro del ámbito general de la libertad de los ciudadanos⁵³¹.

⁵³¹ Cerbo, Pasquale, “Principio di legalità e «nuove ed inedite» fattispecie di illecito create dai Sindaci”, *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, p. 217.

CAPÍTULO SEXTO

EL ALCANCE DE LA POTESTAD SANCIONADORA LOCAL EN LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA

El nuevo marco legal de la potestad sancionadora local incorporado en 2003 en el Título XI de la LrBRL ha supuesto en términos generales, y al margen de las dudas que suscita, un nuevo escenario para las ordenanzas municipales, dado que éstas cuentan ahora con una mayor seguridad para regular comportamientos en el espacio urbano y para fijar las correspondientes sanciones, circunstancia que ha justificado la proliferación de las denominadas ordenanzas de “civismo” o de “convivencia ciudadana”⁵³². En el Capítulo Cuarto hemos tenido oportunidad de examinar dos notas características que se derivan del art. 139 de la LrBRL como son, de una parte, la naturaleza facultativa de la tipificación; y, de otra parte, la prohibición de aplicación directa de las previsiones contempladas en los arts. 139 a 141 de la LrBRL.

Como se recordará, según la primera no hay una obligación positiva de hacer o un mandato para las entidades locales en orden a desarrollar las prescripciones contempladas en los precitados artículos de la ley básica local, por el contrario, lo que se contempla en el mencionado artículo 139 es una habilitación-remisión para que aquéllas, “en defecto de normativa sectorial específica”, puedan establecer los tipos de infracciones y determinar las correspondientes sanciones en los ámbitos determinados por dicho precepto en atención al principio dispositivo en él establecido. Pero como ya sabemos,

⁵³² Cfr. Pemán Gavín, Juan M^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, *REALA*, n. 305, 2007, pp. 25-26. Resulta de gran utilidad para conocer las razones que motivan a un ayuntamiento a aprobar una ordenanza de esta naturaleza la lectura de las reflexiones vertidas por Rafael Jiménez Asensio, a la sazón Director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona al tiempo de elaborarse la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público, en su trabajo “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, en Tomàs Font i Llovet (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Institut de Dret Públic/Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006. Entre tales motivos revisten cierto interés los relativos al cambio del contexto normativo operado como consecuencia de la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona, la necesidad de actualizar las ordenanzas hasta ese momento vigentes, el cambio de contexto general y su incidencia sobre los usos del espacio público y, finalmente, la configuración de la ordenanza como un instrumento útil como medio de ejercicio de la autoridad democrática, vid., en especial, pp. 71-75.

de acuerdo con la segunda característica, este carácter dispositivo queda vacío de contenido desde el momento en que los criterios mínimos de antijuridicidad enumerados en los arts. 140 y 141 de la LrBRL no pueden ser aplicados directamente, al requerirse la intermediación de una ordenanza debido a la necesaria concurrencia de los principios de previsibilidad y accesibilidad que sirven al principio constitucional de seguridad jurídica.

La prohibición de aplicación directa de la LrBRL y, en consecuencia, la necesaria interposición de una ordenanza para que los entes locales desarrollen los criterios mínimos de antijuridicidad previstos en la ley básica local plantea para los municipios dos alternativas. La primera de ellas consiste en modificar las distintas ordenanzas sectoriales, con el objeto de adecuarlas a los nuevos mandatos de tipificación⁵³³; mientras que la segunda posibilidad estriba en la elaboración de ordenanzas de nueva factura que, de manera unitaria y sistematizada, desarrollen los reiterados criterios mínimos de antijuridicidad.

Los municipios españoles han abordado esta cuestión con singular entusiasmo, decantándose mayoritariamente por esta segunda posibilidad y han elaborado ordenanzas *ad hoc* que, bajo el nexo común de la “convivencia ciudadana” como bien jurídico protegido, desarrollan las determinaciones de los artículos 139 a 141 de la LrBRL⁵³⁴. Opción que ha recibido un tenue amparo de

⁵³³ Como es el caso, a título ejemplificativo, de la *Ordenanza de convivencia ciudadana de El Molar*, BOCM de 2 de marzo de 2001, modificada en 2004 con la finalidad de adaptar los preceptos relativos a las infracciones y sanciones para adecuarla a la regulación contemplada en los arts. 139 a 141 LrBRL.

⁵³⁴ La casuística es generosa, de modo que no han faltado supuestos, como el caso de la ciudad de Zaragoza, en que en un momento inicial la corporación municipal opta por un modelo específico al aprobar la denominada “*Ordenanza de la Ciudad de Zaragoza sobre Protección del Espacio Urbano*” –BOP de Zaragoza, n. 251 de 30 de octubre de 2008-, configurada como “norma básica de convivencia; que propicie el cuidado y la protección de los espacios públicos y del mobiliario urbano, con el objeto de contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos”, según proclama su preámbulo, y posteriormente se decanta por el modelo inverso. En este caso, apenas transcurridos seis años de vigencia de la ordenanza de protección del espacio urbano el ayuntamiento la deroga y aprueba una específica ordenanza reguladora del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y, al mismo tiempo, modifica tres ordenanzas sectoriales: la de limpieza pública, recogida y tratamiento de residuos sólidos; de uso de zonas verdes; y, por último, de actividades publicitarias en el ámbito urbano, *vid.* BOP de Zaragoza, n. 34, de 12 de febrero de 2014.

los dos partidos políticos mayoritarios, al incorporar expresas alusiones a las ordenanzas de convivencia ciudadana en los programas electorales con los que se presentaron a los procesos electorales locales de 2007 y 2011⁵³⁵. Mientras que el Partido Socialista Obrero Español ha mantenido una línea coherente en esta materia en los programas electorales de los años 2007 y 2011, al aludir expresamente a las ordenanzas de convivencia ciudadana en el primero de ellos e implícitamente en el segundo,⁵³⁶ el Partido Popular abandona en los comicios electorales de 2011 la propuesta que había contemplado en el programa de 2007 referente a las “Ordenanzas municipales de convivencia que garantice los derechos de los vecinos frente a los comportamientos incívicos”, sustituyéndola por una mención a la elaboración de “*Planes locales contra el incivismo de acciones vandálicas, la mendicidad y la prostitución*”, mecanismos que, al contrario de las ordenanzas de convivencia ciudadana, ponen el énfasis en aspectos muy concretos y específicos de las políticas globales de convivencia.

Los términos del debate político y social en nuestro país, al margen de estos lacónicos compromisos electorales, no han llegado al nivel alcanzado en Italia. La inexistencia de unas premisas mínimas sobre cuáles han de ser los estándares básicos de convivencia ha dado lugar a dos visiones del fenómeno radicalmente contrapuestas entre sí: quiénes postulan el endurecimiento de las respuestas de los poderes públicos hasta alcanzar la “tolerancia cero”, frente a quienes “invocan una tolerancia mal entendida para admitir conductas en el espacio público que claramente socavan los hábitos cívicos más elementales”⁵³⁷. De esta manera, en España no se ha elaborado desde el

⁵³⁵ Tal y como ha estudiado con detalle Mónica Domínguez Martín en el epígrafe “9.1. Seguridad”, en *Observatorio de Elecciones Municipales 2011. Informe general sobre los Programas-Marco de los partidos políticos para las elecciones municipales de España de 2011*, Instituto de Derecho Local/Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2011, pp. 123-127.

⁵³⁶ La realidad es más compleja, de modo que en la práctica política activa no han faltado los supuestos en que desde las propias filas socialistas se ha rechazado taxativamente el instrumento de la ordenanza de convivencia. Este es el caso de Joaquim Nadal, ex alcalde de Girona y presidente del PSC en el Parlamento catalán, que en julio de 2012 calificó de innecesaria la ordenanza municipal de civilidad que en aquel momento estaba elaborando el equipo de gobierno de Convergència i Unió del Ayuntamiento de Girona, según recoge el diario digital *El Confidencial* en su edición de 10 de julio de 2012, cuyo texto puede consultarse en el sitio www.elconfidencial.com (página visitada el 10 de julio de 2012).

⁵³⁷ Cfr. Jiménez Asensio, Rafael, *Convivir en la ciudad. La convivencia ciudadana en el espacio público*, Fundación Democracia y Gobierno Local/FEMP, Madrid, 2011, pp. 59-60.

gobierno estatal una política general y común para afrontar los problemas de convivencia ciudadana en las ciudades. Por el contrario, en la década que transcurre de 2004 a 2014 las distintas autoridades estatales que se han sucedido en las responsabilidades de gobierno han considerado que los problemas de convivencia ciudadana quedaban resueltos con la modificación de la ley básica de régimen local en 2003 y el nuevo marco legal que se abría a los municipios para elaborar ordenanzas de convivencia ciudadana que, en no pocas ocasiones, han encontrado un férreo rechazo por algunos sectores de la sociedad⁵³⁸, basado, principalmente, en la consideración de las mismas como una herramienta más destinada a restringir derechos ciudadanos, de eliminación de grupos molestos y de tener un mero carácter sancionador sin plantear otras alternativas posibles⁵³⁹, cuestionándose su utilidad práctica y efectividad⁵⁴⁰. En definitiva, como ha argumentado Jiménez Asensio, la elaboración de este tipo de ordenanzas no dejará de suscitar “focos de resistencia” tanto de asociaciones ciudadanas como de partidos políticos⁵⁴¹.

⁵³⁸ A mero título ejemplificativo, basta acudir a los recursos contencioso-administrativos planteados frente a las ordenanzas de convivencia ciudadana para comprobar la pluralidad y heterogeneidad de las entidades recurrentes: i) partidos políticos –Izquierda Unida, Ecologistas en Acción, Izquierda Castellana, Partido Comunista de los Pueblos de España, Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista, EQUO-; ii) organizaciones sindicales –Sindicato de Oficios Varios de la CNT de Valladolid, Federación Local de CGT de Valladolid, Unión Sindical de CC.OO de Castilla y León, Asociación Sindical de Trabajadores Unidos-, iii) asociaciones y organizaciones no gubernamentales –Asociación de Juristas Pro Derechos Humanos, Associació Catalana per a la defensa dels drets humans, Associació en defensa del drets de las dones en situació d'exclusió i marginació social, Associació Watani per la llibertat y la justícia, Associació de veïns dot-camp de L'arpa, Associació d'amistat amb el poble de Guatemala, Associació de suport a las persones amb problemas de drogas, Federació de Veïns i Veïnes de Barcelona, Associació Hotelera Salou-Cambrils-La Pineda, Ingenieria Sin Fronteras, Asociación Solidaridad para el Desarrollo y la Paz Balamil, Asociación Ateneo Republicano de Valladolid y Federación de Asociaciones de Vecinos y Consumidores de Valladolid Antonio Machado, ATTAC Catalunya-.

⁵³⁹ Ortuño Rodríguez, Alicia Esther, *Civismo y Convivencia municipal*, Bayer Hnos., Barcelona, 2010, p. 19.

⁵⁴⁰ En este sentido, Casino Rubio, Miguel, “Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia”, *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2011, pp. 754-758.

⁵⁴¹ Como sucedió en el caso de la tramitación de la ordenanza de Barcelona, en que las asociaciones ciudadanas defendían un modelo de ciudad “sin reglas” y algún partido político proponía la “autorregulación de las conductas”, todo ello acompañado de manifestaciones convocadas por una denominada “Plataforma contra el civismo”, *vid.* “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, *op. cit.* p. 62 y nota núm. 76. En realidad, esta tendencia no es exclusiva del municipio de Barcelona, dado que el rechazo a este tipo de ordenanzas se ha articulado en el caso de numerosos municipios a través de la creación de organizaciones sociales que actúan intensamente a través de las redes sociales y la creación de páginas web específicas. Los ejemplos son variados: la “Red ciudadana contra la Ordenanza incívica del Ayuntamiento de Zaragoza”, el “Foro contra la ordenanza de convivencia ciudadana” de Aldea Moret, la “Plataforma contra l'Ordenança de civisme de Pollença”, etc.

De hecho, esta posibilidad normativa ha sido la solución por la que, salvando algunas meritorias excepciones⁵⁴², se han decantado mayoritariamente los municipios para hacer frente a los fenómenos de alteración de la convivencia en las ciudades. Ahora bien, como consecuencia de la proliferación de ordenanzas de civismo, no es posible discernir la existencia de un modelo homogéneo o unitario de las mismas. Por el contrario, puede apreciarse una diferente tipología de tales normas dadas la heterogeneidad de la planta municipal y las diferentes aspiraciones y necesidades de los municipios, que dificultan su exégesis rigurosa⁵⁴³. Esta circunstancia se aprecia bien, en primer término, si atendemos a las denominaciones de las propias normas locales. Como resulta obvio, las opciones son diversas: estamos frente a ordenanzas de “policía y buen gobierno”⁵⁴⁴, denominación tradicional de las normas locales destinadas a regular las relaciones de vecindad, ante ordenanzas relativas a la “protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales”⁵⁴⁵, al “fomento” de la convivencia ciudadana⁵⁴⁶, al “fomento y garantía” de la convivencia ciudadana⁵⁴⁷, a la “protección de bienes públicos de titularidad

⁵⁴² Sobre ello, Pemán Gavín, Juan, “La política de civismo en los ayuntamientos españoles. Entre policía acción social y educación cívica”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 36, 2010, en especial pp. 19-37.

⁵⁴³ Así, Álvarez Rodríguez, Ignacio, “Las ordenanzas municipales de convivencia: una práctica en expansión jurídicamente problemática”, en Javier Matía Portilla (dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2013, pp. 331-332.

⁵⁴⁴ En este sentido, la *Ordenanza municipal de buen gobierno, civismo, buenas costumbres y convivencia de Vic* –BOP de Barcelona, n. 140 Annex I, de 13 de junio de 2006- o la *Ordenanza general de policía, buen gobierno y convivencia ciudadana de Macael* –BOP de Almería, n. 49, de 13 de marzo de 2014-.

⁵⁴⁵ Entre otras, *Ordenanza Municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales del Ayuntamiento de Valladolid* -BOP de 14 de mayo de 2004-; *Ordenanza sobre la protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales de Santander* –BOC n. 81, de 27 de abril de 2006-; *Ordenanza sobre Protección de la Convivencia y Prevención de las Conductas Antisociales de León* –BOP de León, n. 34, de 19 de febrero de 2008-; *Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales de Lorca* –BORM, n. 76, de 5 de abril de 2010-; *Ordenanza Municipal de Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales de Gijón* –BOPA, n. 125, de 31 de mayo de 2013-.

⁵⁴⁶ *Ordenanza de fomento de la convivencia ciudadana de Logroño* –BOLR, n. 21, de 14 de febrero de 2011-.

⁵⁴⁷ *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona* -BOP de Barcelona, n. 20 Annex I, de 24 de enero de 2006-; *Ordenanza para fomentar y garantizar la convivencia de Arona* –BOP de Santa Cruz de Tenerife, n. 15, de 29 de enero de 2007-; *Ordenanza Municipal de Medidas para el Fomento y Garantía de la Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos de Sevilla* –BOP de Sevilla, n. 166, de 18 de julio de 2008-; *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada* –BOP de Granada, n. 202, de 21 de octubre de 2009-; *Ordenanza Municipal de Medidas para el Fomento y Garantía de la Convivencia Ciudadana en*

municipal y mantenimiento de la convivencia ciudadana⁵⁴⁸, más sencillamente, ante “ordenanzas de civismo”⁵⁴⁹ o, finalmente, frente a “ordenanzas de convivencia ciudadana”⁵⁵⁰. Y se confirma, en segundo lugar, tras el examen del contenido de las mismas dado que, a la existencia de un núcleo común a todas ellas, se van acumulando distintas prescripciones normativas en función del tamaño del municipio de que se trate y de las diferentes políticas públicas que se pretenden aplicar⁵⁵¹.

La ausencia de una política global en materia de convivencia urbana elaborada e impulsada desde la instancia estatal, así como el generalizado recurso municipal al Derecho Administrativo Sancionador a través de las ordenanzas de convivencia, ha dado lugar a un panorama excesivamente complejo, en el que el poder normativo local ha tratado de cubrir las lagunas dejadas por el legislador en determinados ámbitos materiales –prostitución, velo islámico⁵⁵², maltrato de animales, botellón- empleando la débil técnica

los Espacios Públicos de Utrera –BOP de Sevilla, n. 176, de 30 de julio de 2012-; *Ordenanza de convivencia ciudadana, medidas para fomentar y garantizar la convivencia de Brunete* –BOCM, n. 225, de 21 de septiembre de 2013-; *Ordenanza reguladora de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Alanís* –BOP de Sevilla, n. 70, de 26 de marzo de 2014-.

⁵⁴⁸ *Ordenanza Municipal de Promoción de la Convivencia Ciudadana y Protección de los Bienes Comunes de San Pedro de Latarce* –BOP de Valladolid, n. 163, de 18 de julio de 2013-; *Ordenanza Municipal Reguladora de la Protección de los Bienes Públicos de Titularidad Municipal y de Mantenimiento de la Convivencia Ciudadana de San Juan del Puerto* –BOP de Huelva, n. 71, de 14 de abril de 2014-.

⁵⁴⁹ *Ordenanza de Civismo de Mataró* –BOP de Barcelona, n. 28, Annex I, de 2 de febrero de 2005-; *Ordenanza municipal de civilidad de Girona* –BOP de Girona, n. 210, de 2 de noviembre de 2012-; *Ordenanza de Civismo de Arenys de Mar* –BOP de Barcelona, de 9 de mayo de 2014-; y, por último, *Ordenanza municipal de civismo de Badalona* –BOP de Barcelona, de 5 de junio de 2014-.

⁵⁵⁰ A título enunciativo, *Ordenanza de convivencia ciudadana del Ayuntamiento de Fuenlabrada* –BOCM, n. 150, de 25 de junio de 2004-; *Ordenanza de Convivencia ciudadana del Ayuntamiento de Valencia del Ventoso* –BOP de Badajoz, de 23 de julio de 2004-; *Ordenanza Municipal sobre Convivencia Ciudadana de Ávila* –BOP de Ávila n. XX, de 23 de julio de 2008-; *Ordenanza de convivencia ciudadana de Segovia* –BOP núm. 47, de 20 de abril de 2011-; *Ordenanza de Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Caspe* –Boletín Oficial de Aragón, n. 14, de 21 de enero de 2013-; *Ordenanza de Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Ragol* –BOP de Almería, n. 93, de 19 de mayo de 2014-.

⁵⁵¹ El fenómeno se ha extendido a un elevado número de municipios con independencia de su mayor o menor población, su carácter urbano o rural, si se trata de municipios de litoral o de interior, etc. En este sentido, Marisol Ibáñez Picó, en “Municipio y civismo. Las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia”, *REALA*, n. 307, 2008, da cuenta del contenido de la ordenanza de convivencia ciudadana de Jirueque, municipio de 79 habitantes de la provincia de Guadalajara, pp. 164-166.

⁵⁵² Con relación a ello, Ortega Bernardo, Julia, “Sobre la validez jurídica de las Ordenanzas locales que prohíben usar el burka en los establecimientos municipales. A propósito de la STS de 14 de febrero de 2013”, *REDA*, n. 159, 2013, pp. 197-224.

proporcionada por los arts. 139 a 141 de la LrBRL, a la que ha de unirse las intervenciones del legislador autonómico para intentar satisfacer la reserva de ley, que se ha encontrado, una vez más, con la rigurosa Interpretación judicial que ha dado lugar, en no pocas ocasiones, a la nulidad de múltiples ilícitos administrativos descritos como infracciones en ordenanzas municipales de convivencia ciudadana. Circunstancia que ha revelado como necesaria la existencia de una Ley estatal específica que precise, al menos, las conductas que podrían lesionar la convivencia, así como el correspondiente abanico de sanciones con el objeto de establecer unos mínimos aplicables en cualquier parte del territorio⁵⁵³. Sólo en fecha reciente, y como consecuencia de la reforma del Código Penal en curso, se ha planteado algún remedio fragmentario y notoriamente estrábico a los problemas de convivencia ciudadana aprovechando la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, en cuyos aspectos centrales detendremos nuestra atención más adelante⁵⁵⁴.

En las páginas que siguen a continuación vamos a examinar el desarrollo que han llevado a cabo los municipios de los arts. 139 a 141 LrBRL y que se ha traducido, con carácter general, en las precitadas ordenanzas de convivencia ciudadana. Ahora bien, esta tarea se ve limitada por dos motivos. En primer lugar, **desde una perspectiva objetiva**, parece evidente que resulta prácticamente imposible tomar en consideración todas las ordenanzas de convivencia ciudadana que han aprobado los municipios desde la entrada en vigor de la LMMGL. Y, en segundo término, **desde el punto de vista material**, nuestro interés se centrará únicamente en aquellos aspectos que son

⁵⁵³ En este sentido, Jiménez Asensio, Rafael, *Convivir en la ciudad...*, *op. cit.*, pp. 98-99. Quizás el ámbito paradigmático de lo acabado de exponer sea el de la prostitución. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, la situación de alegalidad en que tal materia se encuentra en nuestro ordenamiento ha dejado en manos municipales la necesidad de afrontar un problema que, se ha observado, debiera tener una respuesta global por parte de las instancias públicas con potestad legislativa –Estado y Comunidades Autónomas-, *vid.* Gracia Retortillo, Ricard, “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 17, 2008, pp. 105 y 107-108; y, con carácter general, Rey Martínez, Fernando, Mata y Martín, Ricardo Manuel; Serrano Argüello, Noemí, *Prostitución y Derecho*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2004, 250 pp.; y Rey Martínez, Fernando, “La prostitución ante el derecho: problemas y perspectivas”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, (ejemplar dedicado a los derechos sociales), n. 2, 2006, pp. 97-119.

⁵⁵⁴ *Vid. Infra* 2,2.2 y 2.4.

desarrollo directo de los reiterados arts. 139 a 141 LrBRL. En otros términos, nuestro ámbito de estudio viene predeterminado por el art. 139 de la ley básica local a los supuestos de tipificación “en defecto de normativa sectorial específica”, de manera que queda fuera de nuestro alcance el examen de conductas antijurídicas tipificadas como infracciones y la determinación de las correspondientes sanciones contempladas en las ordenanzas de convivencia ciudadana que encuentran habilitación legal en la legislación sectorial estatal y autonómica –patrimonio, medio ambiente, urbanismo, etc.-.

De acuerdo con esta premisa metodológica, el análisis que llevamos a cabo a continuación se sistematiza en dos apartados. En el primero de ellos trataremos de responder a la pregunta de cuáles son los elementos que caracterizan la categoría de las ordenanzas de convivencia ciudadana. En concreto, se pretende indagar acerca de su contenido transversal así como de su condición de instrumentos integrantes de políticas globales en materia de convivencia ciudadana. En el segundo apartado centraremos nuestra atención en contestar al interrogante sobre cómo se ha articulado por los municipios españoles el régimen jurídico de esta específica clase de ordenanzas. En este concreto ámbito dirigiremos nuestra atención a los problemas derivados del fundamento legal de las ordenanzas de convivencia y la pluralidad de títulos habilitantes, a la tipificación de conductas antijurídicas y, finalmente, al régimen jurídico de las sanciones.

1. Esbozo sobre las políticas municipales de civismo y las ordenanzas de convivencia ciudadana

En la última década un elevado número de municipios han abordado de manera integral toda una serie de cuestiones relacionadas con la convivencia ciudadana o, en la expresión que ha arraigado con notable intensidad en estos años, con el “civismo”. Sin entrar en ulteriores especulaciones dogmáticas, basta ahora dejar constancia que ambos conceptos no son equivalentes, por el

contrario, el “civismo” es el presupuesto de la “convivencia”⁵⁵⁵. El “civismo” es el concepto que hoy día da nombre a la “moral del ciudadano”⁵⁵⁶, de manera que a partir de esa premisa se ha podido sostener que la promoción del civismo por los gobiernos locales plantea la corrección de un malentendido arraigado con fuerza en el imaginario colectivo en nuestro país, como es el de pensar que la democracia “tiene por sí misma una función terapéutica, que basta que cambien las instituciones para que automáticamente las personas abandonen sus comportamientos descuidados y antisociales y se comporten cívica y democráticamente”⁵⁵⁷. Este fenómeno, que no es exclusivo de España⁵⁵⁸, se ha traducido en el caso de algunos municipios españoles en toda una serie de actuaciones materiales que han tenido continuidad en el horizonte temporal, configurando una verdadera política de civismo que se ha plasmado en una normativa específica como son las ordenanzas de civismo, de convivencia ciudadana, etc.⁵⁵⁹.

La justificación y fundamento último de este tipo de ordenanzas se encuentra, sin lugar a dudas, en una pléyade de factores: la concepción tradicional de las relaciones de vecindad se ha visto superada por el desarrollo urbano y la inmigración; la canónica noción de espacio público, como espacio acotado del que sólo disfrutaban los más próximos a él, se ha desbordado debido a los flujos permanentes de ciudadanos motivados por razones laborales, de ocio, turismo, etc⁵⁶⁰. Panorama del que no es ajeno, sin duda, la

⁵⁵⁵ Cfr. Jiménez Asensio, Rafael, *Convivir en la ciudad...*, *op. cit.* p. 76.

⁵⁵⁶ Así, Camps, Victoria, “Prólogo” a Victoria Camps (ed), *Civismo*, Editorial Proteus, Barcelona, 2011, p. 9.

⁵⁵⁷ Cfr. Camps, Victoria y Giner, Salvador, *Manual de Civismo*, 3ª ed., Ariel, Barcelona, 2014, p. 117. “Virtudes cívicas” y “democracia” son dos nociones inescindibles en la construcción teórica de ambos autores, destacando que “[v]ivimos en un país con una cultura democrática aún muy débil y donde el cumplimiento de la ley no es todavía un hábito consolidado en los individuos. Por eso es más necesario aún conseguir que las voluntades individuales se plieguen y se amolden a los imperativos constitucionales y legislativos. Mientras eso no ocurra, tendremos que reconocer que el civismo es una asignatura pendiente de las democracias socio-liberales”, p. 115.

⁵⁵⁸ Tal y como ha podido comprobarse en el Capítulo Quinto para el caso de Italia. Una visión de conjunto en el ámbito europeo puede verse en Galais González, Carolina, *Les politiques locals de civismo a Europa. Exemples de convivència i d'implicació ciutdadana*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2008, 162 pp.

⁵⁵⁹ Pemán Gavín, Juan, “Las políticas de civismo en los Ayuntamientos españoles...”, *op. cit.* p. 19.

⁵⁶⁰ En extenso, Jiménez Asensio, Rafael, “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, *op. cit.*, pp. 52-59.

toma de conciencia de la clase política local, que no así de las élites políticas estatales, de que la “ciudad”, con independencia de su tamaño, es un lugar de encuentro en el que se traban relaciones entre los ciudadanos en espacios públicos “singulares”. En definitiva, la imagen de un espacio físico idóneo para el ejercicio de derechos de los ciudadanos que se plasmará en instrumentos transnacionales de codificación de los derechos ciudadanos en las ciudades⁵⁶¹. Recuérdese que la generalización de estas ordenanzas de convivencia ciudadana coincide con la época de la desmesura planificadora en la que se van a desarrollar los grandes proyectos culturales, sociales y de infraestructuras municipales, en definitiva, los proyectos de transformación de las ciudades en virtud de los cuales se incorporan al léxico político local expresiones como “proyecto de ciudad”, que se traslada a la planificación y ejecución, con mayor o menor éxito, de políticas urbanas en las que aparece un contenido emergente: el mantenimiento de la convivencia ciudadana en aquellos espacios singulares. Sin perjuicio de ello, desde una estricta perspectiva socio-jurídica, nuestra doctrina ha justificado este fenómeno en tres circunstancias específicas: *i)* la paulatina retirada de la legislación estatal de los territorios vinculados al civismo, fundamentalmente, mediante la despenalización de infracciones menores llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal; *ii)* el fenómeno de la potenciación de la potestad normativa municipal acaecido en las últimas dos décadas; y, finalmente, *iii)* los frecuentes comportamientos incívicos que

⁵⁶¹ Este es el caso de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, suscrita por los 96 municipios participantes en la II Conferencia Europea de Ciudades por los Derechos Humanos celebrada en Sant Denis el 18 de mayo de 2000, cuyos criterios orientadores se incorporan tanto como principios informadores, entre otras, de las ordenanzas de Badalona –art. 2.1- y de Granada –art. 2-, como, en otras ocasiones, tienen un expreso reflejo en normas específicas municipales como, a título de ejemplo, la Carta de Drets i Deures de la Ciutadania en la Convivència, la Participació i les Relacions amb l'Administració Municipal, aprobada por el ayuntamiento de Manresa, municipio firmante de la Carta Europea –BOP de Barcelona, n. 39 Annex I, de 14 de febrero de 2008-. Sobre los antecedentes de la Carta, Pémán Gavín, Juan, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana...”, *op. cit.*, pp. 10-12 y el borrador preliminar del texto redactado por Lorenzo Martín-Retortillo Baquer publicado como capítulo 15 “Fragmentos para una «Carta de las ciudades por los derechos humanos»” en *Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia*, Aranzadi, Elcano, 2000, pp. 369-380. Con relación al contenido, valor jurídico e inserción de la Carta en el sistema de fuentes interno, *vid.* Parejo Alfonso, Luciano, “La vigencia, fuerza y eficacia de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos como norma local y los mecanismos de control y garantía de su cumplimiento”, en *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y desarrollo local*, FEMP/OICI/Ayuntamiento de Valladolid, Madrid, 2006, pp. 279-294; y Vaquer Caballería, Marcos, “La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 2, 2003, pp. 140-145.

plantean problemas importantes para la convivencia en la ciudad y el buen uso de los bienes públicos⁵⁶².

A nuestro modo de ver, en términos generales, en las ordenanzas de convivencia ciudadana concurren **dos características** singulares. En primer lugar, su **contenido afecta a una panoplia de ámbitos materiales** y tienden, por regla general, a codificar en un único texto la defensa y protección de la convivencia ciudadana y los espacios públicos. En segundo lugar, se trata de normas con una **intensa dimensión preventiva**, en cierto modo pedagógica, que contemplan un régimen sancionador, de modo que, en los municipios de mayor densidad de población esta categoría de ordenanzas se incardinan, junto con otras medidas de naturaleza dispar que veremos más adelante, en una política global municipal para promocionar y fomentar la convivencia en los espacios públicos.

1.1. Normas de contenido transversal, con vocación de codificación, delimitadas por su objeto

Desde la perspectiva de su contenido, las ordenanzas de convivencia ciudadana poseen un notable carácter transversal al incidir sobre una pluralidad de ámbitos materiales atribuidos a la competencia municipal⁵⁶³. Partiendo de esta premisa, así como de la expresa cláusula de habilitación-remisión contenida en el Título XI LrBRL, las citadas ordenanzas han abordado la sistematización de la defensa de la convivencia ciudadana y los espacios públicos desde un planteamiento global que se puede apreciar a través de dos perspectivas.

⁵⁶² Pemán Gavín, Juan M^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana...”, *op. cit.* pp. 12-31.

⁵⁶³ Tal y como se proclama enfáticamente en los preámbulos de numerosas ordenanzas, a título de ejemplo, *vid.* los de las ordenanzas de Barcelona, Gijón, Granada, Segovia, Sevilla, Utrera, etc. En la doctrina, Alvarez Rodríguez, Ignacio, “Las ordenanzas municipales de convivencia...”, *op. cit.*, p. 340; Pemán Gavín, Juan M^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana...”, *op. cit.* pp. 31-32; Merino Estrada, Valentín, “Las nuevas ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”, *REALA*, nº 300-301, 2006, p. 497-498; *ibídem*, “Potestad normativa local y relaciones sociales”, en el volumen por él coordinado, *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI, Granada, 2008, pp. 269-270.

Desde una ***perspectiva formal***, como regla general, los municipios han aprovechado la elaboración de esta clase concreta de ordenanzas para reunir y concretar en una norma única las disposiciones dispersas que afectan a su objeto de regulación. Tarea de codificación normativa que se ha operado bien mediante la expresa derogación de preceptos de otras ordenanzas municipales⁵⁶⁴, bien a través de la modificación de artículos concretos de otras normas locales⁵⁶⁵, o, en último término, por medio de la inclusión de cláusulas de habilitación para refundir ordenanzas municipales⁵⁶⁶. Como puede apreciarse, las distintas técnicas adoptadas favorecen el tratamiento conjunto de la convivencia ciudadana, al tiempo que proporcionan un mayor y más intenso margen de seguridad jurídica al aplicador de la norma y a sus destinatarios, en cuanto se contienen en un único texto con pretensión codificadora todos los aspectos relacionados con la materia de referencia⁵⁶⁷.

Por otra parte, ***desde una perspectiva material***, este tipo específico de ordenanzas, en la medida en que persiguen evitar una amplia gama de conductas que puedan llegar a perturbar la convivencia, los servicios y el espacio público, incorporan una regulación de valores jurídicos protegidos prácticamente agotadora que inciden sobre una pléyade de ámbitos materiales de competencia municipal. La extensión material de estas ordenanzas ha de ponerse necesariamente en relación con el objeto y finalidad pretendidos por

⁵⁶⁴ Como es el caso de las disposiciones derogatorias de la *Ordenanza Municipal sobre promoción de conductas cívicas y protección de los espacios públicos de Pamplona* –BON, n. 61, de 22 de mayo de 2006-, que expresamente deroga diversos preceptos de la ordenanza de limpieza viaria y residuos sólidos, de la ordenanza sanitaria de viviendas, de la ordenanza reguladora de la tenencia de animales en la ciudad de Pamplona y, finalmente de la ordenanza de publicidad, o de la *Ordenanza para la garantía de la convivencia ciudadana y la protección del espacio urbano en la ciudad de Málaga* –BOP de Málaga de 14 de febrero de 2013-, que deroga distintos artículos de las ordenanzas para la limpieza de espacios públicos y gestión integral de los residuos sólidos urbanos, de la relativa a la tenencia de animales de compañía y animales potencialmente peligrosos y, finalmente, de promoción y conservación de zonas verdes.

⁵⁶⁵ Supuesto en el que se muestra pródiga la ordenanza de Barcelona, cuyos arts. 68, 69, 71, 72, 73, 74, dan nueva redacción a preceptos de las ordenanzas General del Medio Ambiente Urbano, de Circulación de Peatones y de Vehículos y sobre el Uso de las Vías y Espacios Públicos.

⁵⁶⁶ En este sentido, se prevén tales cláusulas en la disposición final tercera de la ordenanza de Barcelona y en las disposiciones derogatorias de las ordenanzas de Fuenlabrada y de Segovia.

⁵⁶⁷ Pretensión de naturaleza codificadora que se aprecia bien en aquellas normas más extensas como la de Vic, que cuenta con 404 artículos, o la *Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y uso de los espacios públicos de Tarragona* –BOP de Tarragona, n. 158, de 11 de julio de 2005- con 219 artículos.

las mismas. Así, en términos generales, un número importante de este tipo de ordenanzas parten de un doble propósito común: de una parte, **la prevención de actuaciones potencialmente perturbadoras de la pacífica convivencia ciudadana** y, de otra, **la protección o preservación del espacio público**. Objeto, no obstante, cuya extensión se gradúa en la práctica en función del **principio de diferenciación**, en virtud del cual las ordenanzas han adaptado a sus propias características urbanas, demográficas, capacidad de gestión y económica el desarrollo sustantivo tanto de las materias enumeradas en el art. 139 LrBRL⁵⁶⁸, como de aquellas otras materias de competencia municipal previstas en la legislación sectorial, estatal o autonómica, que expresamente contienen habilitaciones legales para el ejercicio de la potestad sancionadora local –ruido, patrimonio, urbanismo, etc.-. No obstante lo anterior, cabe formular alguna matización de tales afirmaciones, sobre todo si tenemos en consideración la pluralidad de este tipo de ordenanzas. De este modo, si bien es cierto el carácter transversal con el que se pueden calificar, parece conveniente distinguir los casos de ordenanzas de convivencia que tienen una vocación de globalidad, incorporando en un solo texto toda la normativa local sobre convivencia ciudadana, de aquellos otros supuestos en que las reiteradas ordenanzas de convivencia se limitan a regular alguna o algunas de las vertientes de la convivencia⁵⁶⁹.

En cuanto a la tipificación de actuaciones perturbadoras de la convivencia ciudadana, es posible identificar la existencia de un núcleo material

⁵⁶⁸ Merino Estrada ha distinguido cuatro grandes bloques de materias reguladas en las ordenanzas de convivencia ciudadana: A) Conductas perturbadoras de la convivencia o la tranquilidad ciudadanas: conductas atentatorias contra la dignidad de las personas; altercados; consumo de alcohol en la calle, cuando pueda alterar la convivencia; orinar, defecar o escupir en las vías públicas; ruidos y olores; control de residuos y basuras; responsabilidad de personas que circulen con animales; conductas que impidan o dificulten la movilidad y el libre tránsito en las vías públicas. B) Uso inadecuado de espacios públicos: apuestas y juegos de riesgo en las vías públicas; venta ambulante no autorizada; oferta de “servicios” no requeridos, como limpiaparabrisas; utilización de bancos y fuentes para usos distintos a los que están destinados; mendicidad agresiva. C) Deterioro del mobiliario urbano y de los espacios públicos: conductas atentatorias contra todo tipo de elementos del mobiliario urbano en general y de forma específica: fuentes y estanques, árboles y plantas, bancos, papeleras, elementos ornamentales. D) Degradación visual del entorno urbano: prohibición de pintadas, graffitis o inscripciones sobre cualquier elemento del espacio público; colocación de carteles y pancartas no autorizada; arrojar hojas y folletos de publicidad en las vías públicas; cfr. “Las nuevas ordenanzas municipales...”, *op. cit.*, pp. 498-499.

⁵⁶⁹ Así, Gracia Retortillo, Ricard, “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal...”, *op. cit.*, pp. 102-103.

común a todas las ordenanzas que, de acuerdo con el citado principio de diferenciación, se amplía según las características y necesidades del municipio de que se trate. En dicho núcleo común se incluyen, en desarrollo de las conductas antijurídicas determinadas en el art. 140 LrBRL⁵⁷⁰, de una parte, las obligaciones y deberes de los ciudadanos con relación al respeto de la pacífica convivencia ciudadana⁵⁷¹ y, de otra parte, se describen conductas prohibidas vinculadas, por ejemplo, con la mendicidad o los olores. A partir de aquí, ese mínimo de protección de la convivencia se incrementa de acuerdo con las concretas políticas públicas que pretende desarrollar el respectivo municipio⁵⁷², tomando como criterio de tal aumento la densidad demográfica, extendiendo la tipificación de conductas prohibidas a cuestiones como las apuestas y juegos de azar, etc.

Por lo que respecta a la protección o preservación del espacio público, sin lugar a dudas, se ha convertido en la pieza basilar sobre la que se construyen las ordenanzas de referencia, en la medida en que bajo el fundamento de su protección se arbitran un exhaustivo elenco de prohibiciones y obligaciones de los ciudadanos⁵⁷³. La realización de pintadas sobre

⁵⁷⁰ Álvarez Rodríguez, Ignacio, "Las ordenanzas municipales de convivencia...", *op. cit.*, p. 340.

⁵⁷¹ Las fórmulas empleadas difieren en cuanto a su forma, así, por ejemplo, con una redacción general el art. 4.1 de la Ordenanza de Valladolid prevé que: "*Los ciudadanos tienen la obligación de respetar la convivencia y tranquilidad ciudadanas*" y en términos idénticos el art. 4.1 de la Ordenanza de Santander; mientras que, en otras ocasiones, como el supuesto del art. 7.1.b) de la Ordenanza de Zaragoza, se configura como un deber de la ciudadanía la obligación de: "*respetar la convivencia y la tranquilidad ciudadanas. Nadie puede, con su comportamiento, menoscabar los derechos de otras personas, ni atentar contra su libertad, ni ofender las convicciones y criterios generalmente admitidos sobre convivencia. Todos deben de abstenerse de cualquier conducta que comporte abuso, arbitrariedad, discriminación o violencia física o coacción de cualquier tipo*".

⁵⁷² Fenómeno expansivo que tiene un reflejo considerable en los medios de comunicación como puede apreciarse en el tratamiento informativo que, periódicamente, la prensa proporciona del mismo. A mero título enunciativo, puede verse la edición de 13 de octubre de 2011 del diario *El País* en que, bajo el expresivo título de "Prohibido todo", se alude a la hiperregulación de conductas infractoras en ordenanzas de convivencia ciudadana y se recoge el criterio de los profesores Embid Irujo y García Roca, que aquí se comparte, en el sentido de que hay aspectos como la prostitución o el uso del burka que han de ser regulados desde el ámbito estatal y no fragmentariamente por los municipios.

⁵⁷³ La regulación pormenorizada de comportamientos prohibidos en estas ordenanzas se ha calificado de "detallismo ridículo" desde el punto de vista jurídico, proponiendo, frente a ello, bien la prohibición genérica únicamente de los actos incívicos de mayor gravedad, o bien, permitir todo tipo de actividades en espacios públicos con el límite de los derechos de los demás, así Ruiz-Rico Ruiz, Catalina, "Nuevos límites a los derechos constitucionales en la Administración local: las ordenanzas de convivencia", comunicación presentada en el XI Congreso ACE sobre la tutela judicial de los derechos fundamentales, 21 y 22 de febrero de 2013, Barcelona, disponible en la página web de la ACE www.acoes.es

elementos del espacio público, la colocación de carteles y pancartas de publicidad en edificios municipales o en los espacios públicos sin autorización municipal, la prohibición de acampadas en el espacio urbano, los actos de deterioro del mobiliario urbano, etc., son ejemplos variados de lo dicho, que son desarrollo de competencias municipales específicas, determinadas por ley y que cuentan con una expresa habilitación legal en el orden sancionador.

A mayor abundamiento, la mayor o menor extensión de los ámbitos materiales en los que inciden las ordenanzas de convivencia ciudadana guarda relación con el objeto restringido o amplio de las mismas. De este modo, no son escasas las normas locales en las que se alude, sin más, a unas tímidas finalidades relacionadas con el “restablecimiento del orden cívico” y a la “reparación del daño causado”⁵⁷⁴, mientras que, igualmente, son numerosas las ordenanzas de convivencia en que a los fines anteriormente aludidos se adicionan objetivos más ambiciosos como “la adopción de medidas y acciones preventivas de conductas antisociales” o la “represión de las conductas que conculquen la pacífica convivencia ciudadana”⁵⁷⁵. El carácter transversal que se predica de estas ordenanzas tiene como consecuencia, en definitiva, la existencia de un contenido dual de las mismas en función de que la atribución de competencias municipales en un ámbito material específico y la concurrencia cumulativa de habilitación legal para el ejercicio de la potestad sancionadora se determine en la legislación sectorial, estatal o autonómica, o bien haya de encontrarse exclusivamente en la cláusula general del art. 139 de la LrBRL y en los criterios mínimos de antijuridicidad descritos en el art. 140 de la misma norma⁵⁷⁶.

⁵⁷⁴ Entre ellas, véanse las ordenanzas de Carmona –art. 6-, Cuéllar –art. 5.3-, Gijón –art. 3.4- San Pedro de Latarce –art. 3.3-, el art. 3.3 de la *Ordenanza Municipal sobre Protección de la Convivencia Ciudadana de Manises* –BOP de Valencia, n. 219, de 15 de septiembre de 2014- o, por último, el art. 3.3 de la *Ordenanza de convivencia ciudadana y protección del paisaje urbano de Teruel* –BOP de Teruel, n. 34, de 18 de febrero de 2011-.

⁵⁷⁵ En este sentido se manifiestan las ordenanzas de Ávila –art. 3.3-, Utrera –art. 5.2- y, por último, el art. 3.3 de la *Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana de Salamanca* –BOP de Salamanca, n. 223, de 19 de noviembre de 2011-.

⁵⁷⁶ Dualidad de habilitaciones legales y, en consecuencia, de modelos de tipificación de infracciones y sanciones, del que se hacen eco las propias ordenanzas municipales. Así, por ejemplo, en el caso de la ordenanza de Cuellar, la regulación contenida en sus arts. 11 a 15 relativa a la “organización y autorización de actos en espacios públicos municipales” es desarrollo, tal y como expresamente se invoca en su parte dispositiva, de las previsiones que sobre el particular figuran en la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y

Finalmente, sin perjuicio de que en este aspecto concreto la justificación de esa extensión normativa se encuentra en variadas razones, por encima de todas ellas sobresale una motivación de índole económica: la constatación de que esas nuevas formas de deterioro de los espacios públicos urbanos presenta una grave consecuencia sobre uno de los aspectos capitales de la capacidad de gestión del ayuntamiento, como es la necesidad de destinar partidas presupuestarias específicas dedicadas al mantenimiento y reparación del espacio público y de los bienes que lo integran, como consecuencia de los actos de deterioro que sufren los mismos derivados de actuaciones antisociales⁵⁷⁷.

1.2. Normas de naturaleza preventiva que incorporan un régimen sancionador y forman parte de una política global

La segunda característica que singulariza a esta clase de ordenanzas radica en que, con mayor o menor intensidad y acierto expositivo, un número importante de ellas prestan especial atención a los aspectos informativos, culturales y, en definitiva, de fomento de valores cívicos, propugnando un modelo de convivencia y seguridad ciudadana que toma en consideración, como uno de sus contenidos basilares, la **prevención de conductas antisociales**⁵⁷⁸. Estas medidas ponen de relieve que un número considerable

actividades recreativas de Castilla y León. Desde otra perspectiva, el preámbulo de la ordenanza de Teruel es ejemplar al recordar cómo las materias previstas en sus títulos III, IV, VI, VII y VIII, relativos, respectivamente, al “comportamiento en la vía pública”, “limpieza viaria”, “parques y jardines”, “consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública” e “inmuebles privados ocupados con fines de ocio”, *“no han sido regulados por el Estado ni por la Comunidad Autónoma de Aragón”*, motivo por el que su desarrollo en la ordenanza local, se argumenta, encuentra fundamento en los arts. 139 a 141 de la LrBRL.

⁵⁷⁷ Sobre ello, Merino Estrada, Valentín, “Potestad normativa local y relaciones sociales”, *op. cit.*, p. 273. Inciden en este aspecto los preámbulos de las ordenanzas de Ávila, León, Logroño, Lorca, Manises, Pamplona o Valladolid, entre otras muchas, que llaman la atención sobre la circunstancia que las conductas incívicas obligan a destinar grandes sumas de dinero público a labores de limpieza, mantenimiento, reparación y reposición de bienes pudiendo tener tales gastos otro destino. Desde otra perspectiva, por ejemplo, la ordenanza de Priego de Córdoba alude expresamente en su preámbulo a la idea de que dicha norma no puede entenderse ni aplicarse como un instrumento de recaudación.

⁵⁷⁸ En el sentido de priorizar las políticas proactivas más eficientes, cfr. Merino Estrada, Valentín, “Las nuevas ordenanzas municipales...”, *op. cit.*, p. 493. En este sentido, y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, resulta singular la regulación de la denominada “Comisión de Convivencia Ciudadana” en la ordenanza de Caspe –arts. 5.4 y 21 a 23- o del “Centro de Mediación y Convivencia Ciudadana” en el art. 10 del *Texto Articulado de la*

de ordenanzas de convivencia ciudadana van más allá del mero establecimiento de un catálogo de infracciones y sanciones de naturaleza represiva, y poseen una evidente vocación preventiva de las conductas que ellas mismas tipifican a través del fomento de medidas informativas, educativas y de colaboración para la determinación de concretas políticas públicas municipales en materia de convivencia ciudadana. Ahora bien, dicho esto lo cierto es que, al igual que sucedía con el epígrafe anterior, hay que formular alguna matización a las aseveraciones acabadas de reseñar. En este sentido, es posible discernir, a grandes rasgos y sin perjuicio de ulteriores modulaciones, dos perspectivas en este específico ámbito. Por una parte, en primer lugar, cabe aludir a las ordenanzas que acuden, como única solución a los problemas derivados de las conductas incívicas y de convivencia ciudadana, al recurso del Derecho Administrativo Sancionador mediante la tipificación de infracciones y la determinación de las sanciones correspondientes. Y por otra parte, en segundo lugar, es posible apreciar la existencia de aquellas ordenanzas que, junto al obligado contenido sancionador, añaden específicas medidas o intervenciones de fomento o de carácter social⁵⁷⁹.

De modo que las ordenanzas **incorporan un contenido dual** que se concreta, de una parte, en la positivización de mandatos, obligaciones, prohibiciones, infracciones y sanciones y, de otra parte, en la identificación de instrumentos de naturaleza diversa, que responden a la voluntad municipal de establecer modalidades concretas de políticas públicas en materia de convivencia ciudadana. De ahí que las ordenanzas no sean la única solución que arbitran los municipios para hacer frente a los conflictos y problemas que se generan⁵⁸⁰, sino que se configuran como instrumentos complementarios de

Ordenanza de civismo y del uso del espacio público de Castelldefells –BOP de Barcelona, n. 253, de 22 de octubre de 2009-, configurados como órganos de mediación, de solución extrajudicial de conflictos de convivencia ciudadana a los que pueden acudir los particulares sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondan.

⁵⁷⁹ Así, Jiménez Asensio, Rafael, “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, *op. cit.*, p. 73; Gracia Retortillo, Ricard, “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal...”, *op. cit.*, p. 103; y Pemán Gavín, Juan, “La política de civismo...”, *op. cit.* pp. 23-25.

⁵⁸⁰ *Vid.* Merino Estrada, Valentín, “Las nuevas ordenanzas municipales...”, *op. cit.*, p. 489; Pemán Gavín, Juan M^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana...”, *op. cit.* pp. 32-33.

un tratamiento global y conjunto de la convivencia ciudadana, en el que necesariamente han de integrarse los diferentes niveles de gobierno así como la sociedad en su conjunto⁵⁸¹.

Las ordenanzas a las que nos venimos refiriendo incorporan un fuerte contenido preventivo de las conductas que pueden llegar a afectar a la convivencia ciudadana, de modo que tales normas no agotan su contenido en la determinación de deberes y obligaciones de los ciudadanos, en la enumeración de un extenso catálogo de prohibiciones y en la tipificación de conductas infractoras y sus correspondientes sanciones. Las reiteradas ordenanzas van más allá, siendo posible vislumbrar una serie de instrumentos y mecanismos complementarios, tendentes a fomentar las conductas cívicas, en las que se percibe implícitamente la visión de los municipios como “escuelas de ciudadanía” inspirada por Tocqueville⁵⁸². Estos mandatos, que presentan sustantividad propia en la sistemática de las ordenanzas, afectan a diversos ámbitos de la actuación municipal pero, no obstante su heterogeneidad, pueden apuntarse una serie de criterios que facilitan su sistematización a efectos expositivos. En primer término, cabe mencionar las **medidas de fomento del civismo y la convivencia ciudadana**, en tanto que un número importante de ordenanzas de convivencia aluden, en términos quizás excesivamente abstractos, a la asunción de los compromisos municipales de “adoptar cuantas medidas sea menester”, así como de “disponer de los medios y elementos necesarios para promover que los ciudadanos puedan cumplir con las obligaciones derivadas de sus preceptos”⁵⁸³. Sin perjuicio de que lo anterior se trata de declaraciones programáticas que no se traducen en medidas concretas y específicas, permiten vislumbrar un elemento característico de este tipo de ordenanzas, dado que no sólo contemplan conductas prohibidas sino que, esto es lo importante y novedoso, incorporan “pautas de actuación

⁵⁸¹ Llamamiento a una visión de conjunto que encuentra su más gráfica expresión en las previsiones de algunas ordenanzas relacionadas con la elaboración de propuestas por el ayuntamiento dirigidas a otras Administraciones para que lleven a cabo las modificaciones normativas oportunas, con el fin de garantizar la convivencia y el civismo, así, las ordenanzas de Arona –art. 9- o Brunete –art. 8.2-.

⁵⁸² Sobre esta idea, entre nosotros, Zafra Víctor, Manuel, *Tocqueville (1805-1859)*, Ediciones del Orto, Madrid, 2000, p. 22.

⁵⁸³ En este sentido, el art. 39 de la ordenanza de Ávila referente al “Fomento de los hábitos de convivencia y medios”.

dirigidas a los poderes públicos municipales para erradicar, prevenir o paliar” conductas antijurídicas⁵⁸⁴ que, en ocasiones, se configuran como derechos de los ciudadanos frente a los respectivos ayuntamientos⁵⁸⁵.

De acuerdo con ello, es posible discernir la existencia de ordenanzas en que la regulación de las medidas de fomento del civismo y la convivencia tiene un alcance prácticamente agotador en cuanto a su espectro, configurándose como obligaciones positivas de hacer para la corporación municipal. En estos casos, se regulan conjuntamente materias como⁵⁸⁶, el desarrollo de políticas de fomento consistentes en la realización de campañas divulgativas, publicitarias, informativas o documentales, la celebración de conferencias y concesión de premios; campañas informativas de comunicación sobre la necesidad de fomentar la convivencia y el respeto de los derechos de los ciudadanos; la apertura de canales de comunicación a través de las tecnologías de la información –webs institucionales- para presentar las quejas, sugerencias, reclamaciones o peticiones que se consideren oportunas para mejorar el civismo y la convivencia; la realización de medidas concretas de fomento destinadas específicamente a menores, adolescentes y jóvenes; la promoción del respeto a la diversidad cultural y religiosa, a fin de evitar actitudes contrarias a la dignidad personal y comportamientos discriminatorios; el impulso de la suscripción de acuerdos de colaboración con entidades y asociaciones ciudadanas, culturales, sociales, empresariales, turísticas, deportivas o de cualquier otra índole para fomentar entre sus miembros su colaboración activa con las campañas e iniciativas municipales a favor de la convivencia y el civismo; y, finalmente, la promoción de campañas y el impulso

⁵⁸⁴ Cfr. Ortuño Rodríguez, Alicia Ester, *Civismo y Convivencia municipal...*, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁸⁵ A título de ejemplo, cabe aludir a las ordenanzas de Teruel –art. 5.e)- o de Utrera –art. 6.f)- en las que se configura como un derecho de los ciudadanos, cuya efectividad puede invocarse ante la jurisdicción correspondiente, que el ayuntamiento “disponga e impulse las medidas para el fomento de la convivencia ciudadana que entiendan adecuados a tal fin”.

⁵⁸⁶ Cfr. las ordenanzas de Arenys de Mar –art. 7-, Arona –art. 7-, Brunete –art. 7.2-, Gijón –art. 7.2-, la *Ordenanza reguladora de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Alanís* –art. 8, BOP de Sevilla, n. 70, de 23 de junio de 2014-, la *Ordenanza de convivencia ciudadana y civismo de Priego de Córdoba* –art. 5.4, BOP de Córdoba, n. 28, de 11 de febrero de 2013- y, finalmente, la *Ordenanza de seguridad y convivencia ciudadana de El Ronquillo* –art. 13-, BOP de Sevilla, n. 76, de 2 de abril de 2014-; en términos similares a las anteriores, pueden verse las ordenanzas de León –art. 20-, Logroño –art. 4- o Segovia –art. 5-.

de iniciativas destinadas a la prevención y al tratamiento de la alcoholemia y la drogadicción.

En segundo término, aparecen las medidas vinculadas con la **publicidad y difusión de las ordenanzas**, en la medida en que la publicación de su texto en el correspondiente Boletín Oficial no agota el carácter instrumental de la publicidad de todas las normas jurídicas ex art. 9.3 CE de facilitar su conocimiento a todos los ciudadanos. Vinculadas con la vocación preventiva de conductas antisociales y de fomento del valor civismo, las ordenanzas de convivencia ciudadana contemplan **medidas adicionales de publicidad** con la finalidad de que la tipificación de conductas prohibidas y la determinación de las respectivas sanciones sean aprehendidas en toda su extensión por los ciudadanos. Las técnicas empleadas son diversas, y pasan por la simple previsión de que los municipios arbitrarán medidas adicionales a la publicación oficial del texto para difundir la ordenanza,⁵⁸⁷ sin mayores especificaciones procedimentales, o bien, con mayor grado de detalle, a través de la utilización de concretos mecanismos, como campañas de divulgación⁵⁸⁸, inserción en la web institucional, etc⁵⁸⁹.

En definitiva, a través de estas específicas previsiones, a nuestro entender, quedan notoriamente satisfechos los principios de previsibilidad y accesibilidad ínsitos en el art. 25.1 CE, en cuanto que, mediante la publicación oficial de las ordenanzas y de los mecanismos adicionales de difusión de las mismas, los ciudadanos adquieren el conocimiento de su contenido material y son capaces de valorar, sin necesidad de ulteriores interpretaciones, las consecuencias jurídicas de una conducta disconforme con aquellas normas.

En tercer lugar, se puede señalar la existencia de medidas vinculadas no ya con el texto de la correspondiente ordenanza en sentido estricto, sino con la difusión de los valores que la inspiran a través de **actuaciones educativas** en

⁵⁸⁷ Como es el caso de las ordenanzas de Llerena –art. 3- y de Quel -art. 3.1-.

⁵⁸⁸ En este sentido se manifiesta el art. 6 de la ordenanza de Pamplona que atribuye al Ayuntamiento la obligación de difundir los valores y conductas cívicas a través de campañas divulgativas.

⁵⁸⁹ Por ejemplo, la ordenanza de Castelldefells –art. 5-.

el ejercicio de las competencias municipales⁵⁹⁰. Este tipo de actividad municipal se proyecta sobre un doble plano: de una parte, se atribuye la obligación de transmitir y fortalecer los valores y conductas cívicas en el desarrollo de las actuaciones educativas y de formación de competencia municipal. Mientras que, de otra parte, se prevé que los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias, divulgarán y fomentarán los valores que sustentan el comportamiento social⁵⁹¹.

A mayor abundamiento, es posible señalar la existencia de un cuarto criterio de sistematización relacionado con la colaboración interadministrativa y la colaboración público-privada, que desborda el mero régimen sancionador de las ordenanzas. Se trata de la expresa posibilidad de que los Ayuntamientos puedan **celebrar convenios** con cualesquiera otra Administración Pública, así como entidades públicas y privadas con la finalidad de fomentar la conciencia cívica, la formación y la educación, a través de la propuesta de iniciativas ciudadanas que potencien las actuaciones cívicas de naturaleza cultural, deportiva y de ocio en los espacios públicos.⁵⁹² Esto es, entre otras cuestiones, promover desde las instancias municipales una alternativa de ocio a la mera concentración en torno al *botellón*⁵⁹³.

En quinto lugar, las ordenanzas de convivencia ciudadana presentan una **veste de corte asistencial o de acción social**, que se identifica, en suma, como una característica genérica de este tipo de ordenanzas vinculado con el carácter preventivo de las mismas y resulta manifestación de la conexión que media con el recurso a los servicios sociales para la aplicación de medidas asistenciales en lugar de las de carácter sancionador. De este modo, a título ejemplificativo, no son inusuales los supuestos de este tipo de normas en las que, poniendo el énfasis en su perspectiva social, incluyen previsiones relativas

⁵⁹⁰ Pemán Gavín, Juan M^a, "Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana...", *op. cit.* p. 32.

⁵⁹¹ En este sentido los arts. 7.2.f) de la ordenanza de Barcelona y 4.2 de la ordenanza de Pamplona.

⁵⁹² Sobre ello pueden verse las ordenanzas de Barcelona -art. 11-, de Logroño -art. 5- o de Pamplona -art. 5-.

⁵⁹³ Como sucede en el caso de la ordenanza de Gijón, cuyo art. 7.2.l) alude al impulso por el propio ayuntamiento de la suscripción de acuerdos de colaboración con entidades y asociaciones ciudadanas, culturales, sociales, deportivas o de cualquier otra clase, para potenciar la oferta de ocio alternativo en la ciudad.

a la actuación de los agentes de policía local como “policía asistencial”⁵⁹⁴. Así, los arts. 78 y 39 de las ordenanzas de Cuellar y Segovia, con una regulación ciertamente detallada, y el 15 de la ordenanza de Valladolid, de manera más sintética, aluden a que, en caso de que los incumplimientos a dichas ordenanzas sean cometidos por indigentes o se trate de personas que presenten otras carencias o necesidades de asistencia social o de atención médica especiales o urgentes, los agentes de policía han de informarles de la posibilidad de acudir a los servicios sociales o médicos correspondientes y del lugar concreto donde pueden hacerlo. Añadiendo en los casos de Cuellar y Segovia que los policías locales informarán de las diligencias practicadas a los servicios municipales correspondientes, con la finalidad de que éstos adopten las medidas oportunas y, si llega el caso, realizar su seguimiento o, en su caso, poner el asunto en conocimiento de la autoridad o administración competente. A esta previsión de índole social, la ordenanza de Zamora añade una función adicional que atribuye a los agentes municipales, dado que a tenor de su art. 61.2, “siempre que esto sea posible”, aquéllos “intentarán contactar con la familia de la persona afectada para informarla de la situación y circunstancias en la cual ha sido encontrada en el espacio público”⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ La habilitación legal de esta función típica de los agentes locales se encuentra en los arts. 133 y 34 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona y de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del municipio de Barcelona, respectivamente, que aluden en términos similares a la actuación de la Guardia Urbana de Barcelona como policía administrativa, policía de seguridad y asistencial y policía judicial. Con posterioridad, tales funciones asistenciales han sido desarrolladas por la ordenanza de Barcelona con relación a la mendicidad y la prostitución. Sobre ello, en extenso, Pemán Gavín, Juan M^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana...” *op. cit.*, pp. 34 y 37 a 40.

⁵⁹⁵ En los casos de Arenys de Mar –art. 65.3-, Arona –art. 74.3- Cuellar –art. 78.3- y Segovia - art. 39.3- existe idéntica previsión, salvo que la función de contacto con los familiares no se atribuye a los agentes de la autoridad, sino a los servicios municipales. La previsión del art. 61.2 de la ordenanza de Zamora ha sido anulada por la STSJ de Castilla y León, núm, 134/2012, de 30 de enero (Valladolid, Zatarain Valdemoro). Ante la alegada violación del derecho fundamental al honor ex art. 18.1 CE invocada por la recurrente, el Tribunal sostiene que “no puede desconocerse que el presupuesto normal de toda persona física es entenderla plenamente capaz para gobernarse por sí misma”, por lo que la decisión de comunicar con sus familiares, sin la concurrencia de mayores prevenciones, “como solicitar la conformidad del interesado para contactar con su familia”, supone que la ordenanza ha incurrido “en un exceso normativo, sin habilitación legal suficiente”, argumentando que la expresión “siempre que esto sea posible” empleada por el citado art. 61.2 “es muy equívoca, y hace pensar más bien en una dificultad de contacto con la familia que en recabar el consentimiento del interesado” -F.D. 13-.

2. El régimen jurídico de las ordenanzas de convivencia ciudadana

En las páginas precedentes hemos procurado sistematizar las notas caracterizadoras de las ordenanzas de convivencia ciudadana desde un planteamiento descriptivo, centrándonos en el estudio de su contenido, los instrumentos preventivos que incorporan, etc. Junto a ello, estas ordenanzas plantean ciertos interrogantes, algunos de los cuales han sido resueltos ya por la jurisprudencia que ha ido depurando, tanto las deficiencias técnicas de las mismas, como las posibles extralimitaciones de las regulaciones más imaginativas. Entre las cuestiones todavía pendientes merece la pena detenerse en el examen de aquellas que suscitan mayor controversia, relacionadas con el principio de reserva de ley. En concreto, plantea cierta complejidad la concurrencia de dos reservas de ley en el ámbito de estas ordenanzas: por un lado, la que sirve de fundamento competencial a las mismas (2.1) y, por otro lado, la que opera como fundamento legal de la tipificación de infracciones y determinación de sanciones previstas en las reiteradas ordenanzas de convivencia ciudadana, que no se agota en la ley de bases de régimen local (2.2)⁵⁹⁶. Asimismo, resulta de cierto interés el examen, con cierto grado de detalle, de cómo se ha desarrollado el nuevo sistema de tipificación local en la descripción de conductas antijurídicas (2.3) y, finalmente, el desarrollo del régimen jurídico de las sanciones (2.4).

⁵⁹⁶ La concurrencia de ambas reservas de ley ponen de manifiesto la existencia de un modelo asimétrico entre los municipios, que refleja bien el principio de pluralismo territorial derivado del art. 137 CE y del modelo de Estado compuesto consagrado constitucionalmente. Con ello, se quiere poner de relieve la improcedencia de loables iniciativas como la elaboración de una "Ordenanza Tipo de Seguridad y Convivencia Ciudadana" elaborada por la FEMP. En realidad, más que beneficiar el correcto desarrollo y tipificación de infracciones y determinación de sanciones en normas locales, el recurso a la confección de "Ordenanzas Tipo" en esta concreta materia, de pretendida aplicación práctica en toda España, aboca a la confusión y, lo que es peor desde una perspectiva jurídica, a posibles vulneraciones del art. 25.1 CE al quebrar las garantías materiales del expresado derecho fundamental, sobre todo si nos atenemos a la segunda de las reservas de ley como se verá inmediatamente.

2.1. Primera reserva de ley: la atribución de competencias municipales en materia de convivencia ciudadana

El art. 139 de la ley básica de régimen local, tal y como se ha tenido ocasión de razonar en otra parte de este trabajo⁵⁹⁷, se configura como una cláusula general de habilitación para que las entidades locales puedan establecer infracciones y sanciones en ordenanzas a través de la técnica de las leyes en blanco o de tipificación incompleta. Al actuar de este modo, el legislador de la reforma del régimen local llevada a cabo en 2003 ha satisfecho las garantías derivadas del art. 25.1 CE en cuanto al respeto de la vertiente formal del principio de legalidad pero, correlativamente, ha obviado aclarar una segunda cuestión importante, dado que el ejercicio de la potestad sancionadora local no se ha visto acompañado de una atribución de competencias locales sustantivas. En este sentido, parte de la doctrina ha puesto de relieve la ineficacia del Título XI de la LrBRL para fundamentar las ordenanzas de convivencia ciudadana desde el momento en que no existe una atribución clara y precisa a los municipios de competencias en materia, precisamente, de convivencia ciudadana y, en particular, para ordenar determinados comportamientos personales⁵⁹⁸. De este modo, no han faltado propuestas encaminadas a encontrar la justificación competencial a este tipo de ordenanzas tanto en la cláusula general de intervención de la esfera de los particulares contenida en el art. 84 de la LrBRL⁵⁹⁹, como en la consideración de la noción de “convivencia ciudadana” empleada por el art. 139 de la LrBRL no como un título competencial sino como una finalidad de interés local que obliga a la administración a alcanzarla⁶⁰⁰.

⁵⁹⁷ *Vid. supra* Capítulo IV, 2,2.1.

⁵⁹⁸ En este sentido deben verse los trabajos de Miguel Casino Rubio, “Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia”, *op. cit.*, 758-771 y “Ordenanzas de convivencia, orden público y competencia municipal”, *Justicia Administrativa*, n. 56, 2012, pp. 11-14.

⁵⁹⁹ Sobre el empleo del art 84 LrBRL, desde una perspectiva crítica, Rebollo Puig, Manuel; Izquierdo Carrasco, Manuel, “Artículo 84”, en Manuel Rebollo Puig (Dir.) *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp 1254 y ss.

⁶⁰⁰ Con relación a la configuración de la convivencia ciudadana como finalidad de interés local, García García, M^a Jesús, *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014, pp. 28-37.

Nos encontramos, en suma, ante una falla en la clave de bóveda del sistema diseñado por el legislador en 2003 para tratar de solventar el tema de la tipificación de infracciones y sanciones en ordenanzas locales. No es aventurado sostener que el legislador ha leído con cierto estrabismo el F.J 6 de la STC **132/2001**, de 8 de junio, cuando, al razonar sobre la flexibilidad de la reserva de ley, sostenía el Tribunal que *“la mera atribución por ley de competencias a los Municipios –conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL- no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia”*. Esta precisión constitucional, unida a que los problemas más graves de ausencia de habilitación legal de infracciones y sanciones en normas locales se han dado, precisamente, en supuestos en los que no existía legislación sectorial estatal o autonómica, parecen justificar la técnica empleada en el art. 139 de la LrBRL reservada, especialmente, a la ordenación “en defecto de normativa sectorial específica”, con olvido de cualquier otra previsión sobre el ámbito competencial municipal sustantivo.

Sentadas estas premisas, lo cierto es que la realidad es excesivamente compleja y nos ofrece la posibilidad de examinar, al menos, dos modelos distintos en los que fundamentar la competencia municipal para aprobar este tipo de ordenanzas de convivencia ciudadana: el aplicable a los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el sistema predicable del resto de municipios españoles. Comenzando por el primero de los modelos aludidos, hay que poner de relieve que el art. 92.2.i) del Estatuto de Autonomía de Andalucía señala que los ayuntamientos tienen competencias propias, en los términos que determinen las leyes, entre otras, sobre la materia de “la regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública”. En desarrollo del mandato estatutario, la ley que determina el alcance de “los términos” en que se concretan las competencias propias de los ayuntamientos en la materia de referencia es la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, cuyo art. 9.14.k) atribuye a los municipios andaluces como competencia propia la referente a “la ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del

uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos municipales”⁶⁰¹.

La Ley andaluza de autonomía local posee una singular naturaleza, en cuanto que, según su art. 1.1, se trata de una norma dictada en desarrollo de las previsiones estatutarias sobre organización territorial de Andalucía, aprobándose con las prescripciones formales y procedimentales establecidas en el art. 108 del Estatuto de Autonomía de Andalucía gozando, en suma, de “fuerza pasiva” frente a posibles intromisiones del resto de leyes aprobadas por el Parlamento autonómico⁶⁰². Sin perjuicio de ello, la delimitación del ámbito material en el que puede moverse la ley andaluza, en su condición de “ley de mayoría reforzada” según determina el precitado art. 108 del Estatuto de Autonomía, ha de interpretarse de manera excepcional y de forma restrictiva con el fin de impedir que los aspectos que no forman parte del núcleo de lo reservado expresamente por la norma estatutaria se petrifique. De modo que si se parte de la premisa de que la regulación de las competencias propias municipales forma parte de ese núcleo reservado⁶⁰³, tendríamos como

⁶⁰¹ En concreto, el art. 9.14 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía identifica como competencias propias municipales en la materia “ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública”, un extenso listado de cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana y la policía administrativa como las siguientes: a) El control, vigilancia, inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia; b) La gestión y disciplina en materia de animales de compañía y animales potencialmente peligrosos, y la gestión de su registro municipal; c) La autorización de ampliación de horario y de horarios de apertura permanente de establecimientos públicos, en el marco de la legislación autonómica; d) La autorización de condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas; e) La creación de Cuerpos de Policía Local, siempre que lo consideren necesario en función de las necesidades de dicho municipio, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en la legislación básica del Estado; f) La elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan de Emergencia Municipal, así como la adopción, con los medios a disposición de la corporación, de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal, g) La ordenación, planificación y gestión del servicio de prevención y extinción de incendios y otros siniestros, así como la asistencia y salvamento de personas y protección de bienes; h) La creación, mantenimiento y dirección de la estructura municipal de protección civil; i) La promoción de la vinculación ciudadana a través del voluntariado de protección civil; j) La elaboración de programas de prevención de riesgos y campañas de información; k) La ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos municipales.

⁶⁰² Así, Galán Galán, Alfredo, “Naturaleza de la ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales”, en Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán (Dir.), *Anuario del Gobierno Local. 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 99-101.

⁶⁰³ En este sentido Jiménez Asensio, Rafael y Solanes Mullor, Joan, “La naturaleza de la “Ley de Autonomía Local de Andalucía” como “Ley de mayoría reforzada” del artículo 108 del

consecuencia un cierto “blindaje” de las competencias municipales con relación a su eventual reforma o derogación por la legislación sectorial autonómica, puesto que para hacerse efectiva tendrá que cumplir iguales requisitos procedimentales de tramitación parlamentaria que los empleados en la elaboración de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía⁶⁰⁴.

Partiendo de esta premisa, lo cierto es que los municipios andaluces, por decisión expresa del legislador autonómico de régimen local, son titulares de las competencias de “ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos municipales”, ámbitos que coinciden, casi milimétricamente, con las materias enunciadas en el art. 139 de la LrBRL. De acuerdo con ello, y al margen de las incertidumbres de índole competencial que pueda plantear⁶⁰⁵, se puede sostener que en el supuesto de los municipios de Andalucía no cabe albergar duda alguna con relación al fundamento competencial de las ordenanzas de convivencia que puedan aprobar. De esta manera, por una parte, las ordenanzas encontrarían habilitación competencial en el mencionado precepto de la ley autonómica, mientras que la descripción de tipos de ilícito y la determinación de las correspondientes sanciones tendrían habilitación legal en los arts. 139 a 141 de la LrBRL⁶⁰⁶.

Estatuto de Autonomía de Andalucía y su relación con el resto de leyes del Parlamento de Andalucía”, en Manuel Zafra Víctor (Coord.), *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, CEMCI, Granada, 2011, pp. 66-78. Otra perspectiva, más crítica con el modo de delimitar las competencias en la ley autonómica, en López Benítez, Mariano, “Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local”, en Luis Cosculluela Montaner y Eloísa Carbonell Porras (Dirs.), *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2011, pp. 174-181.

⁶⁰⁴ Como, por otra parte, se encarga de reiterar el art. 1.2 de la propia Ley 5/2010, de 11 de junio.

⁶⁰⁵ Tomando como punto de partida el sistema de atribución competencial preordenado por la LrBRL, y respaldado por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, podría llegar a cuestionarse que la “ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana” sea una materia de competencia autonómica. En otros términos, podría llegar a cuestionarse la indisponibilidad del legislador autonómico de una competencia cuya titularidad corresponde al Estado. Se trata de un aspecto que entraña cierta complejidad pues en un concepto tan abstracto no cabe duda que no puede entregarse por entero al legislador estatal o autonómico la concreción de su entero contenido. En realidad, más parece que ambos legisladores pueden incidir en la materia de “ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana”.

⁶⁰⁶ En términos parecidos, que no idénticos, al diseño de atribución competencial derivado de la ley andaluza de autonomía local se manifiestan otras iniciativas legislativas autonómicas. Este

El segundo modelo, que se aplicaría a todos los municipios, con excepción de los radicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, puede presentar cierta endeblez en cuanto a su fundamentación desde el momento en que la atribución de competencias por ley⁶⁰⁷ ha de inducirse a partir de dos criterios hermenéuticos: el primero toma como punto de partida la cláusula general de competencias del art. 25.1 LrBRL, mientras que el segundo arranca del principio de vinculación negativa de las ordenanzas. En síntesis, este planteamiento parte de la premisa de que las ordenanzas de convivencia ciudadana dictadas en desarrollo del art. 139 de la LrBRL –recuérdese una vez más, “en defecto de legislación sectorial aplicable”- encuentran fundamento competencial, en primer lugar, en la cláusula general de competencias del art. 25.1 LrBRL, en cuanto que este precepto opera en el ámbito competencial como un correlato del art. 139 en el sancionador, esto es, ambos se configuran como cláusulas generales⁶⁰⁸. Mientras que, en segundo término, en la relación ley-ordenanza operaría en este contexto el principio de vinculación negativa, modulándose por el principio de autonomía local, circunstancia que produciría un cierto ensanchamiento competencial de los municipios⁶⁰⁹.

es el caso del art. 17 del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi (Boletín Oficial del Parlamento Vasco, n. 103, de 21 de noviembre de 2014) que enumera entre los ámbitos materiales en los que los municipios vascos podrán ejercer competencias propias los de “ordenación y gestión de las relaciones de convivencia en el espacio público” –apartado 2- y de “ordenación y gestión del uso de servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones de titularidad pública” – apartado 3-.

⁶⁰⁷ La atribución de competencias por ley se mantiene en el art. 25.3 de la LrBRL, tras la modificación de dicho precepto operada por la LRSAL. Como ya se ha tenido ocasión de apuntar, esa reserva se configura como una garantía tuitiva de la autonomía local, aunque ha quedado algo desdibujada por los mecanismos de tutela introducidos en la ley básica local tras su reforma en diciembre de 2013.

⁶⁰⁸ Tesis sostenida por José Luis Carro Fernández-Valmayor, en sus trabajos “Sobre la potestad sancionadora municipal”, en el volumen por él coordinado, *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, pp. 164 y ss. y “La potestad sancionadora municipal”, en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, II, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1301 y ss; en igual sentido, Ortega Bernardo, Julia, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 48-53.

⁶⁰⁹ Principio de vinculación negativa que defiende un amplio sector doctrinal, al respecto, entre los trabajos más recientes, Embid Irujo, Antonio, *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 121 y ss.; Galán Galán, Alfredo, “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local”, *Revista Electrónica CEMCI*, n. 8, 2010, 27 pp.

A ambos argumentos se puede imputar que no proveen de la suficiente solidez para permitir afirmar con rotundidad que el fundamento competencial de estas ordenanzas de convivencia ciudadana se encuentra en tales criterios. Comenzando por el principio de vinculación negativa, no han faltado las críticas doctrinales a su invocación, entendida, precisamente, como un mecanismo en virtud del cual las entidades locales pueden, dentro de la competencia municipal, tipificar infracciones y sanciones aunque no sea en ejecución o desarrollo de una ley⁶¹⁰.

Por su parte, la originaria cláusula general de competencia municipal contenida en el art. 25.1 de la LrBRL se ha desleído con la reforma del régimen local llevada a cabo en diciembre de 2013 al socaire de la crisis económica. La LRSAL ha diseñado un sistema de atribución competencial a los municipios que, de conformidad con lo dispuesto en el nuevo art. 7 de la LrBRL, se fundamenta sobre la base de las competencias atribuidas como propias por ley o bien por delegación. Junto a este precepto, el legislador básico de régimen local determina el régimen jurídico de las competencias propias en los artículos, 2, 7.2, 25, y 26, mientras que para las competencias delegadas se prevén reglas específicas en los artículos 7.3, 27 y 57 bis. Este esquema de atribución competencial se cierra con la posibilidad de ejercer “otras competencias” distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se cumplan una serie de requisitos materiales y procedimentales, en los términos previstos en el artículo 7.4.

En este contexto, la nueva redacción del art. 25.1 de la ley básica de régimen local reduce su ámbito de actuación, puesto que incorpora una cláusula de carácter general de alcance limitado y escaso recorrido, al reconducir la posibilidad de promover actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal a los

⁶¹⁰ Entre otros, Cano Campos, Tomás, *Los Ayuntamientos y el Tráfico*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 143 y ss.; Rebollo Puig, Manuel e Izquierdo Carrasco, Manuel, “Artículo 84”, en Manuel Rebollo Puig (Dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 2181-2182; y Sanz Gandásegui, Francisco, “El ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración Local”, en Joaquín de Fuentes-Bardají (dir.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, I, Ministerio de Justicia/Aranzadi/Thomson Reuters, Navarra, 2009, pp. 676-677.

términos previstos en el propio artículo 25, eliminando con ello la posibilidad de que puedan realizar “toda clase” de actividades y “cuantos” servicios públicos redunden en beneficio de la comunidad tal y como se preveía antes de la reforma de la legislación básica de régimen local llevada a cabo en diciembre de 2013⁶¹¹. De este modo, en una primera aproximación al precepto de referencia, es posible sostener que la nueva redacción modula la trascendencia de esta cláusula⁶¹², eliminando parte de la naturaleza de cláusula general de competencias que se atribuía al precepto y, en consecuencia, restringe su ámbito de aplicación a que las actividades y servicios de que se trate se lleven a cabo por los municipios en alguno de los ámbitos materiales enumerados a continuación en el art. 25.2 de la propia ley básica local. Con ello, podría concluirse, se cierra la posible operatividad práctica que había procurado este precepto con anterioridad a la reforma de 2013, de servir de fundamento competencial a las ordenanzas de convivencia ciudadana, dado que en el listado de materias enumerado en el art. 25.2 de la LrBRL no figura la relativa a la “convivencia ciudadana”, “ordenación de las relaciones de convivencia” o alguna de similar contenido y alcance como era la antigua referencia a la materia “seguridad en lugares públicos” que se contenía en la redacción original del citado precepto de la ley básica local.

En una lectura literal del precepto puede concluirse que la LRSAL ha desnaturalizado la cláusula general de competencia municipal, transformándola en una cláusula municipal para determinar, en ejecución de las facultades que legalmente le han sido atribuidas al municipio, las específicas actuaciones o servicios para satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal, lectura que, sin embargo, cabría considerar que vulnera la garantía de la autonomía local

⁶¹¹ Entre otros, Souvirón Morenilla, José María, “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34, 2014, pp. 84-85; Bassols Coma, Martín, “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34, 2014, p. 30. Niega la condición de cláusula general de competencia del art. 25.1 de la LrBRL, de manera que no puede acrecentar en ningún caso el nivel competencial de los municipios, José Ignacio Morillo-Velarde Pérez, en “Las competencias de las entidades locales”, en Tomás Quintana López (Dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, pp. 80-81.

⁶¹² Así, Font i Llovet, Tomàs y Galán Galán, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Barcelona, 2013, p. 15.

consagrada en el art. 137 CE⁶¹³. De este modo, en definitiva, nos encontramos ante un panorama incierto, en el que se detecta una ausencia de certeza y seguridad jurídica para el futuro de las ordenanzas de convivencia ciudadana y, lo que es más preocupante, para los actos dictados en ejecución de las mismas.

En realidad, esta lectura maximalista no parece que sea la voluntad querida por el legislador. En otras palabras, en el caso que ahora nos ocupa, no puede creerse que el legislador haya pretendido conscientemente dejar sin cobertura competencial al extenso listado de ordenanzas de convivencia ciudadana que han aprobado los municipios en los últimos años. En realidad, es posible discernir una lectura de la regulación contenida en la LRSAL distinta, que resulta conforme con los principios de autonomía local ex art. 137 CE y de competencia general consagrado en el art. 3.4 de la Carta Europea de la Autonomía Local. Como ya hemos tenido ocasión de reseñar con anterioridad, junto a las competencias propias, atribuidas por ley según previene el art. 7.2 LrBRL, y las atribuidas por delegación, es posible apreciar la existencia de un tercer género de competencias: son las competencias “voluntarias”, “distintas de las propias y las atribuidas por delegación” aludidas en el art. 7.4 de la LrBRL.

De este modo, se consolida el principio de universalidad de la competencia local que, de ubicarse en el art. 25.1, ahora se traslada al art. 7.4 de la LrBRL, proporcionando título competencial a la actuación municipal en cualquier sector de actividad⁶¹⁴, eso sí, siempre que se cumplan los requisitos materiales y formales enunciados en el propio art. 7.4 de la ley básica de régimen local⁶¹⁵. Requisitos que serán exigibles a las nuevas competencias

⁶¹³ Cfr. Almeida Cerrada, Marcos, “La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, en Tomás Quintana López (Dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, pp.122-123.

⁶¹⁴ Como ha indicado Julia Ortega en *Derechos fundamentales...*, *op. cit.*, p. 340.

⁶¹⁵ Tesis que puede convertirse pronto en derecho positivo, dado que los arts. 14.4 y 16 del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi (Boletín Oficial del Parlamento Vasco, n. 103, de 21 de noviembre de 2014) configuran el desarrollo del art. 7.4 de la LrBRL como una “clausula universal de competencias municipales”.

que se ejerciten por los municipios y no a las que vinieran ejerciéndose en virtud de otros fundamentos competenciales como los antiguos arts. 25.1 y 28 en la redacción originaria de 1985⁶¹⁶. Con esta interpretación, en suma, el municipio que pretenda aprobar una ordenanza de convivencia ciudadana encuentra habilitación competencial para ello en el art. 7.4 de la ley básica de régimen local, mientras que la habilitación legal para la tipificación de conductas antijurídicas y la determinación de las correspondientes sanciones quedaría satisfecha por las determinaciones de los arts. 139 y siguientes de la LrBRL, aunque, adicionalmente, habrá de cumplir con los requisitos jurídico materiales y formales previstos en el reiterado art. 7.4 de la LrBRL.

2.2. Segunda reserva de ley: el fundamento legal de las ordenanzas de convivencia y la pluralidad de títulos habilitantes

Los arts. 139 a 141 de la LrBRL, como ya se ha tenido ocasión de apuntar⁶¹⁷, no son los únicos preceptos legales que dotan de cobertura legal a las ordenanzas de convivencia ciudadana aprobadas en los últimos años por

⁶¹⁶ Una interpretación similar en la doctrina, en Jiménez Asensio, Rafael, “*Vademécum*” sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014, pp. 54 y ss; *ibidem*, “Competencias municipales “disponibles”: régimen jurídico y algunos problemas pendientes”, *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 15 de diciembre de 2014; y Ortega Bernardo, Julia, *Derechos fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 340-342. No obstante, este no es el criterio de los promotores de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, como puede deducirse tanto de la *Nota explicativa de la reforma local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* de 5 de marzo de 2014, como del Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la FEMP, titulado *Requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, en los que se defiende la aplicación retroactiva de las previsiones del art. 7.4 de la LrBRL, esto es, su aplicación no sólo a las “nuevas competencias”, sino también a todas y cada una de las competencias que se viniesen ejerciendo por el municipio y no tengan un claro encuadre en el género de las competencias propias o en las atribuidas por delegación. Además de la inexistencia de una cláusula retroactiva en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, lo cierto es que en tal interpretación se ha obviado tanto el papel del art. 9.3 CE como el juego que en este ámbito presta la cláusula general de competencia contemplada en el art. 3.1, en relación con su art. 4.2, de la Carta Europea de Autonomía Local. Tratado suscrito y ratificado por España en octubre de 1988 y que, como tal, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, que en estos aspectos competenciales, salvo error por nuestra parte, no ha sido objeto de reserva alguna como si lo fueron otras partes de la Carta, como la atinente a las elecciones directas en el ámbito provincial. A mayor abundamiento, Julia Ortega ha observado que la interpretación ministerial y de la asociación más representativa de entidades locales “supondría la puesta en marcha de prácticas ineficientes, puesto que no resultaría ni viable económicamente ni razonable que todos los municipios solicitaran para cada una de las actividades complementarias que ejercen los mencionados informes preceptivos y vinculantes a que se refiere el art. 7.4 LRBRL”, *op. cit.*, nota n. 14, p. 341.

⁶¹⁷ *Vid. supra* Capítulo IV, 2, 3 y 4.

los municipios españoles. A continuación vamos a detener nuestra atención en el análisis de tres leyes y un proyecto de ley que se incorporan al ordenamiento jurídico con la decidida vocación de proporcionar habilitación legal tanto a concretas conductas antijurídicas tipificadas como infracciones, como a sus correspondientes sanciones contempladas en las antedichas normas locales. En concreto, nos centraremos en la legislación especial, autonómica y estatal, del municipio de Barcelona y en la legislación andaluza y madrileña sobre actividades de ocio, dado que constituyen una clara manifestación de la endeblez de la legislación básica de régimen local en este punto, y resultan expresivas de la asimetría de tipificaciones puesto que en el municipio de Barcelona y en los de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Madrid la tipificación de concretos tipos de ilícito y la determinación de sanciones distintas de la multa económica previstas en ordenanzas de convivencia encuentran una habilitación legal mas “fuerte” o “intensa” que en los municipios del resto de España. Adicionalmente, centraremos nuestra atención en las previsiones que, sobre estos concretos aspectos, se contienen en el Proyecto de Ley orgánica de protección de la Seguridad Ciudadana.

2.2.1. La legislación especial, autonómica y estatal, del municipio de Barcelona

La legislación relativa al municipio de Barcelona, tanto autonómica como estatal, presta una especial atención a la materia de la que nos venimos ocupando, que singulariza a Barcelona respecto de los demás municipios españoles, convirtiéndolo en un caso único, dado que le proporciona unas habilitaciones legales y competenciales de mayor amplitud que los que corresponden a los restantes Ayuntamientos. En concreto, ambos textos legales fijan un marco legal singular para que Barcelona pueda regular conductas en el espacio público sin que sea posible trasladar sin más al resto de municipios las eventuales regulaciones que se materializan en la ordenanza que los desarrolle⁶¹⁸.

⁶¹⁸ Jiménez Asensio, Rafael, “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, *op. cit.*, pp. 67-70; y Pemán Gavín, Juan M^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana...”, *op. cit.* pp. 30-31.

Por lo que se refiere a la legislación autonómica, la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, lleva a cabo una intensa regulación que incide sobre tres ámbitos concatenados como son la atribución de competencias, la potestad normativa y la identificación de una serie de criterios de antijuridicidad que pueden sistematizarse como sigue.

En primer lugar, **en orden a la atribución de competencias**, la Carta Municipal de Barcelona reconoce a favor del Ayuntamiento de Barcelona una serie de competencias en materia de seguridad ciudadana, y más específicamente sobre el ámbito de la convivencia ciudadana, al prever su art. 128.1.b) que le corresponde “sancionar en las ordenanzas municipales los actos contrarios al orden y la seguridad ciudadana en el ámbito de las relaciones de vecindad, respetando los derechos y libertades fundamentales”.

En segundo término, **en lo que atañe a la potestad normativa**, a diferencia de lo que sucede con otros contenidos de la propia Carta Municipal en que puede plantearse la oportunidad de un desarrollo reglamentario autonómico⁶¹⁹, la Ley 22/1998 contempla en la materia que ahora importa constantes y reiteradas habilitaciones a la ordenanza local en los arts. 29.1, 128.1.b) y 129 para regular las conductas antijurídicas que ella misma prevé sin necesidad de la interposición de una norma reglamentaria autonómica y con el único límite de que dicha tipificación se lleve a cabo con relación a las materias en las que el Ayuntamiento tiene competencias.

Finalmente, en tercer lugar, en cuanto a **la tipificación de conductas ilícitas**, anticipándose a la doctrina de la STC 132/2001, de 8 de junio, la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, establece en su art. 129 una serie de criterios mínimos de antijuridicidad a partir de los cuales se admite que la ordenanza municipal los tipifique más precisamente y prevea las pertinentes sanciones⁶²⁰.

⁶¹⁹ Sobre ello, en extenso, Galán Galán, Alfredo, *La Carta Municipal de Barcelona y el Ordenamiento Local*, Marcial Pons/Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 2001, pp. 138-152.

⁶²⁰ Cfr. Jiménez Asensio, Rafael, “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, *op. cit.*, p. 68; *Ibidem*, “Competencias en seguridad ciudadana”, en Tomàs Font i Llovet y Rafael

Ahora bien, si se examina su contenido con detenimiento puede apreciarse cómo el legislador autonómico identifica tanto criterios mínimos de antijuridicidad en orden a la tipificación de infracciones por ordenanza⁶²¹, como conductas antijurídicas concretas que agotan el margen de desarrollo de la norma local⁶²², completándose con la clasificación de las infracciones en leves, graves y muy graves, sin ulteriores criterios adicionales de graduación de la responsabilidad administrativa –art. 29.2-. Finalmente, en orden a la determinación de criterios de antijuridicidad de las sanciones, la Carta Municipal se limita a establecer como sanción la de multa, previendo la posibilidad de que cuando así lo disponga la ordenanza, de acuerdo con la Ley, y previo consentimiento de la persona afectada, la multa pecuniaria pueda sustituirse por trabajos para la comunidad –art. 29.3-.

Por otra parte, desde la perspectiva estatal, la Ley 1/2006, de 13 marzo, del régimen especial del municipio de Barcelona, sin perjuicio de que en su articulado no contiene alusión específica a la “convivencia ciudadana”⁶²³, contempla en su art. 30 tres previsiones estrechamente relacionadas con el tema que nos ocupa desde el prisma de la “seguridad ciudadana”⁶²⁴. De un lado, en el apartado segundo se clarifica con mayor precisión la tipificación como infracción de determinadas conductas en el espacio público, al considerar como tales la prestación de servicios y el suministro de bienes en el

Jiménez Asensio (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez Estudios*, Marcial Pons/Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 2007, pp. 268-269.

⁶²¹ Como sucede en el caso de las conductas descritas en las letras a), d) y e) relativas, respectivamente, a “producir desórdenes y daños graves a personas y bienes de dominio público, espacios o establecimientos públicos, si no constituyen delito”; “realizar actos y producir alborotos como consecuencia de conductas incívicas, vandálicas o debidas a embriaguez en la vía pública, o en instalaciones y bienes de dominio público, siempre y cuando no constituyan delito”; y, finalmente, “tener comportamientos incívicos, de contenidos xenófobos, racistas y sexistas”.

⁶²² Supuesto en el que se enmarcan las conductas previstas en las letras b), c), f) y g), relacionadas con la práctica en la vía pública de toda clase de juegos de azar no autorizados con finalidad lucrativa o mediante apuesta; la posesión de animales que pueden causar alarma, molestias y daños a las personas sin haber obtenido las autorizaciones correspondientes y el abandono de los mismos, que se sanciona, según la propia Carta Municipal de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/1988, de 20 de abril, de protección de animales; ejercer actividades de comercio ambulante, limpieza de cristales y otras actividades en la vía pública sin permiso; y, en último término, la venta de productos alcohólicos y tabaco a menores de edad.

⁶²³ *Vid.* Gracia Retortillo, Ricard, “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal...”, *op. cit.*, p. 126.

⁶²⁴ *Vid.* Jiménez Asensio, Rafael, “Competencias en seguridad ciudadana”, *op. cit.*, pp. 274-275.

espacio público sin licencia municipal, en sentido análogo al art. 129 de la Carta Municipal, añadiéndose la “demanda o adquisición de tales servicios o bienes”. De otro lado, en el mismo apartado segundo, se refuerzan las funciones de los agentes de la autoridad al preverse que en garantía del cumplimiento de las ordenanzas “podrán decomisar los útiles, género y dinero, en su caso, objeto de la infracción administrativa”. Finalmente, en el apartado tercero, con relación a las sanciones, se amplía considerablemente la previsión ya recogida en el art. 29.3 de la Carta Municipal de Barcelona, puesto que, junto a los trabajos en beneficio de la comunidad, por el órgano competente para resolver el expediente sancionador se pueden adoptar otra serie de medidas alternativas que pueden consistir en un amplio elenco de posibilidades como la asistencia obligatoria a cursos de formación, a sesiones individualizadas o cualquier otra medida alternativa que “tenga la finalidad de sensibilizar al infractor sobre cuáles son las normas de conducta en el espacio urbano o reparar el daño moral de las víctimas”. Previsión, no obstante, que ha suscitado los reparos de la doctrina al considerar que no se adapta al principio de tipicidad de las sanciones, dado que se trata de una cláusula excesivamente abierta que no permite identificar con certidumbre las consecuencias negativas de las conductas⁶²⁵.

2.2.2. La legislación andaluza en materia de actividades de ocio

A través de la *Ley 7/2006, de 24 de octubre, del Parlamento de Andalucía, sobre potestades administrativas en materia de actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía*⁶²⁶, el legislador andaluz se enfrenta al problema del *botellón*, articulando una extensa serie de medidas con el objeto de intentar conciliar el derecho al ocio de quienes se reúnen en los espacios públicos de las ciudades con los derechos de los potenciales afectados por la dimensión dinámica de aquel derecho –salud, integridad física, inviolabilidad domiciliaria, etc.-. Razón por la que –como justifica su Exposición de Motivos- su objeto consiste en “evitar las

⁶²⁵ En este sentido, Ortuño Rodríguez, Alicia Esther, “La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 20, 2009, p. 44.

⁶²⁶ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, n. 215, de 7 de noviembre de 2006.

desfavorables repercusiones de estas nuevas manifestaciones del ocio que afectan a la normal convivencia en las ciudades, facultando a las Corporaciones Locales para la adopción de controles administrativos en orden a que el nuevo modo de relación de este segmento de la ciudadanía que opta por esta forma de ocio se desarrolle adecuadamente”. De modo que, a través de las previsiones de la Ley “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 [...]”, circunstancias que tienen una incidencia directa en el régimen jurídico de las ordenanzas de convivencia ciudadana aprobadas por los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁶²⁷.

La Ley andaluza enumera en su artículo 3, bajo la rúbrica “*Limitaciones*”, una serie de conductas prohibidas con relación a las actividades de ocio que pueden desarrollarse en los espacios abiertos de los respectivos términos municipales. Se trata de una serie de conductas de naturaleza heterogénea y dispar, a partir de las cuales se fijan los criterios para graduar las infracciones y las sanciones. Así, ciñéndonos a la tipificación de las infracciones, el texto andaluz las clasifica en muy graves, graves y leves, aunque sólo describe conductas antijurídicas en estos dos últimos supuestos, mientras que para las muy graves acude a criterios de graduación de la responsabilidad⁶²⁸. Por lo que se refiere a las infracciones tipificadas como graves, el artículo 7 de la Ley considera como tales las conductas vinculadas con el suministro o dispensación de bebidas alcohólicas en tres supuestos: las actividades de

⁶²⁷ Como se recuerda en el preámbulo de la ordenanza de Sevilla, reproducido en términos literales en normas locales posteriores como las ordenanzas de Utrera y Alanís. Por lo demás, hay que tener en cuenta que la Disposición transitoria primera de la ordenanza de Sevilla, y en el mismo sentido la disposición transitoria de igual número de la ordenanza de Utrera, prevé, para las conductas tipificadas como infracción relativa a la aplicación y desarrollo de las actividades de ocio en los espacios abiertos de Sevilla, la aplicación directa de las medidas provisionales y las sanciones tipificadas en la Ley 7/2006, de 24 de octubre.

⁶²⁸ “Artículo 6. *Infracciones muy graves. Se consideran infracciones muy graves: 1. Las infracciones tipificadas como graves cuando se produzcan situaciones de grave riesgo para los bienes, para la seguridad e integridad física de las personas o para la salud pública. 2. La reiteración o la reincidencia en la comisión de faltas graves en el plazo de un año, en los términos previstos en el artículo 12 de la presente Ley*”.

aprovisionamiento para su consumo en espacios abiertos⁶²⁹ mediante encargos realizados por vía telefónica, mensajería, vía telemática o cualquier otro medio (apartado 1); la entrega o dispensación por establecimientos comerciales de bebidas alcohólicas fuera del horario establecido reglamentariamente para la venta (apartado 2); y la venta de bebidas alcohólicas por establecimientos de hostelería para su consumo fuera de los mismos y de las zonas anexas debidamente autorizadas (apartado 3). Asimismo, contempla como infracción grave (apartado 4) la comisión de faltas leves en el plazo de un año.

En cuanto a la tipificación de las infracciones leves, el artículo 8 de la Ley enumera, por un lado, cuatro conductas antijurídicas que tienen por finalidad proteger diferentes valores jurídicos: la convivencia ciudadana (apartados 1 y 4)⁶³⁰ el espacio público y la salud pública (apartado 2)⁶³¹, el espacio público (apartado 3)⁶³² y, en último extremo, la salud de los menores de edad (apartado 5)⁶³³. De otra parte, contiene una graduación o modulación de infracciones graves que, según tres criterios de clasificación, se considerarán infracciones leves –su escasa significación, trascendencia o perjuicio ocasionado a terceros- (apartado 6)⁶³⁴. Y, en último extremo establece

⁶²⁹ Definidos en el artículo 1.3. como “*toda vía pública, zona o área al aire libre del correspondiente término municipal de dominio público o patrimonial de las Administraciones Públicas*”.

⁶³⁰ Los apartados 1 y 4 del artículo 8 tipifican como infracciones leves, respectivamente, “*La permanencia y concentración de personas que se encuentren consumiendo bebidas o realizando otras actividades que pongan en peligro la pacífica convivencia ciudadana fuera de las zonas del término municipal que el Ayuntamiento haya establecido como permitidas*”, así como “*La permanencia y concentración de personas que se encuentren consumiendo bebidas o realizando otras actividades que pongan en peligro la pacífica convivencia ciudadana en zonas contiguas a un centro sanitario o en sus alrededores*”.

⁶³¹ El artículo 8.2 establece que constituye infracción leve “*Abandonar o arrojar fuera de los puntos de depósito de basuras, en los espacios definidos en el artículo 1.3, los envases y restos de bebidas y demás recipientes utilizados en las actividades de ocio descritas en esta Ley*”.

⁶³² Según el artículo 8.3, constituye infracción leve “*La realización de necesidades fisiológicas en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3 o fuera de los servicios habilitados a tal efecto*”.

⁶³³ A tenor del art. 8.5 constituye infracción leve, “*El consumo de bebidas alcohólicas por menores de dieciocho años en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3*”. La calificación de esta conducta como prohibida en el art. 3.h) y su configuración como infracción leve en el citado art. 8.5 no figuraban en el proyecto inicial remitido al Parlamento de Andalucía, *vid.* Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 446, pp. 25099-25104.

⁶³⁴ El artículo 8.6 dispone que constituirán infracciones leves “*Las acciones u omisiones tipificadas como infracciones graves cuando por su escasa significación, trascendencia o perjuicio ocasionado a terceros no deban ser calificadas como tales*”.

una remisión a las normas reglamentarias de desarrollo de la ley –autonómicas y locales- en unos términos algo difusos (apartado 7)⁶³⁵.

De otra parte, en lo que atañe a la regulación del régimen sancionador, la Ley 7/2006, lleva a cabo una completa y extensa regulación del mismo, previendo en el artículo 9 la posibilidad de imponer sanciones económicas en forma de multas, de acuerdo con criterios de graduación según se trate de infracciones muy graves –multa de 24.001 a 60.000 euros-, graves –multa de 301 a 24.000 euros- y leves –apercibimiento o multa de hasta 300 euros-. Completándose con la posibilidad de imponer sanciones accesorias –artículo 10-⁶³⁶, con un extenso elenco de medidas provisionales –artículo 13-⁶³⁷ y con la enumeración de un listado de criterios de graduación para la imposición de las sanciones –las circunstancias de la infracción, la gravedad, la trascendencia, la capacidad económica de la persona infractora, la intencionalidad, los daños y los beneficios ilícitamente obtenidos, artículo 14-.

En síntesis, en una primera aproximación, la *Ley sobre potestades administrativas en materia de actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía* completa los criterios mínimos de antijuridicidad,

⁶³⁵ Según el artículo 8.7, constituirán infracciones leves “Cualquier otro incumplimiento a lo establecido en la presente ley y en las prevenciones recogidas en las respectivas disposiciones reglamentarias que la desarrollen, en relación con la exigencia de la realización de determinadas actuaciones o condiciones para el desarrollo de la actividad de ocio en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3, no tipificado como infracción muy grave o grave”.

⁶³⁶ Entre las que aparecen la incautación de los instrumentos y efectos utilizados para la comisión de las infracciones; la suspensión de las licencias de apertura y autorizaciones municipales por un periodo de dos años y un día a cinco años para infracciones muy graves, y de hasta dos años para infracciones graves; la clausura de los establecimientos públicos por un periodo de dos años y un día a cinco años para las infracciones muy graves, y de hasta dos años para las infracciones graves; la inhabilitación para realizar la misma actividad por un periodo de un año y un día a tres años para las infracciones muy graves, y de hasta un año para las infracciones graves; y, por último, la revocación de las licencias de apertura y autorizaciones municipales, no pudiendo solicitarse nueva concesión para la misma actividad hasta transcurrido un periodo mínimo de cinco años.

⁶³⁷ El apartado 2 del artículo 13 enumera las siguientes medidas provisionales: la exigencia de fianza o caución; la suspensión temporal de la licencia de actividad; el cierre temporal del local o instalación; y, en último extremo, la Incautación de los bienes directamente relacionados con los hechos que hayan dado lugar al procedimiento. Por su parte, el apartado 3 de dicho precepto dispone que, “asimismo, los agentes o las agentes de la autoridad, en el momento de levantar acta de denuncia, podrán adoptar medidas provisionales de precintado y comiso de los elementos materiales utilizados para la comisión de la presunta infracción. En estos casos, el órgano a quien compete la apertura del procedimiento sancionador deberá, en el acuerdo de su iniciación, ratificar o levantar la medida provisional adoptada. Si en el plazo de dos meses desde su adopción no se hubiese comunicado la ratificación e la medida, se considerará sin efecto, sin perjuicio de la continuación del procedimiento sancionador”.

en cuanto a la tipificación de infracciones y sanciones, contemplados en los arts. 140 y 141 LrBRL. No obstante, al hilo de la sumaria descripción del contenido sustantivo de la Ley andaluza, es posible reseñar algunas consideraciones de principio, pues algunos de sus contenidos parten de una interpretación en exceso rigorista de la reserva de ley.

En primer lugar, en cuanto a la regulación del régimen sancionador, la norma andaluza completa exhaustivamente las cicateras previsiones que en esta materia se contienen en el art. 141 LrBRL a través, no sólo de la previsión de la imposición de sanciones económicas en forma de multas, sino también mediante la inclusión de un extenso catálogo de sanciones accesorias, la previsión de un amplio listado de medidas provisionales y, en último extremo, la enumeración de unos criterios de graduación para la imposición de sanciones, con el claro propósito de proveer de criterios materiales al posterior desarrollo infralegal y a su aplicación al concreto supuesto de hecho. Con esta regulación, en una apreciación preliminar, el legislador andaluz ha cumplido con creces tanto su tarea de completar el régimen sancionador que, posteriormente, habrá de ser desarrollado por las ordenanzas municipales⁶³⁸, como con las exigencias de la reserva de Ley del art. 25.1 CE de acuerdo con la hermenéutica fijada por el TC.

Sentado lo anterior, la tipificación de algunas de las conductas antijurídicas descritas en la Ley andaluza como infracciones suscita cierta perplejidad por la, a nuestro entender, innecesariedad de que se prevean expresamente en una norma con rango legal. ¿Resulta preciso especificar en una ley que se tipifican como infracciones leves conductas tales como el

⁶³⁸ No obstante, la propia calificación de “accesorias” de las sanciones previstas en el art. 10 supone, evidentemente, que una conducta tipificada como infracción siempre será sancionada con una multa económica y, eventualmente, con una sanción de clausura de actividad, suspensión de licencias municipales, etc. Esta concurrencia sancionadora, ya tradicional en nuestro Derecho por lo demás, quizás resulte exorbitante en no pocos supuestos al imponer una penalidad excesiva, al carecer de cualquier indicio de prevención de las conductas infractoras. Además, fijar la cuantía de las multas por infracciones muy graves en la cantidad máxima de 60.000 euros resulta, quizás, excesivo y denota el carácter intimidatorio de la posible sanción, así como un exceso de afán recaudatorio. Circunstancia que apreció el legislador andaluz, que en la tramitación parlamentaria del texto de referencia, rebajó las cuantías mínimas de las infracciones muy graves de 30.001 a 24.001 euros, las de las infracciones graves de 30.000 a 24.000 euros y la de las leves de 600 a 300 euros; *Vid.* Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, n. 446.

abandono de envases y restos de bebidas en espacios públicos, o la realización de necesidades fisiológicas en tales espacios?⁶³⁹, la descripción y tipificación de estas conductas, ¿no encontrarían suficiente habilitación legal en los arts. 139 y 140.1.a) LrBRL?⁶⁴⁰. Para el legislador andaluz la respuesta parece evidente: estos preceptos no satisfacen la reserva de ley ex art. 25.1 CE, por lo que resulta preciso que aquellas conductas sean descritas en una ley.

2.2.3. La protección del espacio público en la legislación de la Comunidad de Madrid

Los municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid gozan también de una habilitación legal más intensa y específica que la que procura al resto de municipios españoles el devaluado Título XI de la LrBRL tanto para la tipificación de algunas conductas infractoras características de las ordenanzas de convivencia, como para la determinación de las sanciones correspondientes. De una parte, a través de la *Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*⁶⁴¹, se incorporan al ordenamiento jurídico, en primer lugar, medidas destinadas a proteger el espacio público. En concreto, su art. 20, bajo la expresiva rúbrica de “prohibición de los grafitos y pintadas en la vía pública”, tipifica como infracción administrativa la realización de estas conductas en la vía pública, monumentos, estatuas, mobiliario urbano, arbolado, cierres de obras, espacios publicitarios, y fachadas de edificios y construcciones –apartado 1-, e introduce un criterio de graduación de las infracciones leves y graves en función de la reiteración –apartado 2-.

En cuanto al régimen sancionador, el precepto autonómico de referencia contempla en su apartado cuarto una detallada regulación, quizás algo

⁶³⁹ Pregunta que se extiende a la descripción de las restantes infracciones leves previstas en el artículo 8 de la ley andaluza.

⁶⁴⁰ Observación que alcanza, asimismo, a la descripción de las infracciones graves establecida en los apartados 2 y 3 del artículo 7 de la Ley, referentes, respectivamente, a la entrega o dispensación por establecimientos comerciales de bebidas fuera del horario reglamentariamente establecido para su venta, así como la venta o dispensación por establecimientos de hostelería de bebidas alcohólicas para su consumo fuera de tales locales.

⁶⁴¹ BOCM de 30 de julio de 2007.

alambicada y confusa, que parte de establecer un criterio de graduación de las sanciones en función de las infracciones, de modo que las infracciones leves se sancionan con multa de 300 a 3.000 euros y las infracciones graves con multa de 3.001 a 6.000 euros, añadiendo cuatro principios generales: *i)* la aplicación preferente de la legislación autonómica de patrimonio histórico en caso de identidad de una conducta infractora descrita en el propio art. 20 de la Ley 3/2007, de 26 de julio; *ii)* la sustitución de la multa pecuniaria, previa petición del responsable, por la realización de trabajos de limpieza de las pintadas efectuadas en las condiciones que fije el órgano competente para la imposición de las sanciones; *iii)* el carácter independiente de la imposición de la multa económica de la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados con los grafitos y pintadas y de reponer las cosas a su estado anterior; y, finalmente⁶⁴², *iv)* la responsabilidad solidaria de la sanción económica y de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados de los padres, tutores, acogedores o guardadores legales de los menores de edad que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables penalmente, tengan la condición de sujetos imputables⁶⁴³.

La segunda medida contemplada en la ley 3/2007, de 26 de julio, figura en su art. 21 bis⁶⁴⁴, y tiene por finalidad incluir la responsabilidad solidaria de la sanción de multa impuesta a los menores de edad, que tengan la condición de sujetos imputables según las disposiciones legales penalmente aplicables, a los padres, tutores, acogedores o guardadores legales.

A las anteriores previsiones legislativas, en orden a la tipificación de infracciones destinadas a proteger el espacio público de pintadas y grafitos, hay que añadir las medidas tendentes a afrontar el fenómeno del *botellón*

⁶⁴² Este párrafo del artículo 20.4 de la ley autonómica ha sido añadido por el artículo 15.1 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y racionalización del sector público, BOCM de 29 de diciembre de 2010.

⁶⁴³ Habilitación legal más intensa que ya se ha incorporado al ordenamiento jurídico local como sucede, a mero título enunciativo, con la regulación de las conductas prohibidas y las sanciones correspondientes en el ámbito de los “grafitos, pintadas y otras expresiones gráficas” de la ordenanza de Brunete, cuyo artículo 20, dedicado al “régimen de sanciones”, invoca expresamente el artículo 20 de la Ley 3/2007, de 26 de julio.

⁶⁴⁴ Precepto añadido por el art. 15.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y racionalización del sector público.

incorporadas a la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos por el art. 14 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y racionalización del sector público.

Como puede apreciarse, las medidas incorporadas por el legislador autonómico inciden en un aspecto nuclear de la actividad normadora municipal, como es la regulación de la responsabilidad solidaria de los padres, tutores, acogedores o guardadores legales de los menores de edad que sean mayores de catorce años y que resulten sancionados por vertidos de residuos, consumo de bebidas alcohólicas, realización de pintadas y grafitis, emisión de ruidos durante la práctica del *botellón* en horario nocturno, así como otros comportamientos de los usuarios de los espacios públicos que perturben la convivencia ciudadana.

2.2.4. La antinomia entre la legislación orgánica de seguridad ciudadana y la legislación básica de régimen local

El último supuesto al que vamos a aludir no se refiere a una norma de Derecho positivo, se trata de una iniciativa legislativa gubernamental que presenta una directa incidencia sobre las ordenanzas de convivencia ciudadana y, más en concreto, sobre la regulación de alguno de los extremos contemplados en los arts. 139 a 141 de la LrBRL. En particular, nos estamos refiriendo al “Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana”⁶⁴⁵, cuya aprobación definitiva planteará, a buen seguro, una antinomia con aquellos preceptos citados de la ley básica local en cuanto que, como veremos a continuación, se trata de dos normas incompatibles entre sí, pertenecientes al mismo ordenamiento y con el mismo ámbito de validez⁶⁴⁶.

El mencionado Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (desde ahora, PLOPSC) contiene una extensa gama de asuntos de indudable trascendencia sobre las nociones de libertad y seguridad personales,

⁶⁴⁵ Vid. BOCG. Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, n. 105-1, de 25 de julio de 2014.

⁶⁴⁶ De acuerdo con los requisitos precisados para identificar las antinomias por Norberto Bobbio en *Teoría General del Derecho*, 3ª ed., Temis, Bogotá, 2007, p. 192.

en los términos configurados por el Juez constitucional, que han generado un intenso debate público sobre la, en general, improcedencia constitucional de la mayor parte de sus contenidos⁶⁴⁷, configurándose como un instrumento propio del denominado “Derecho sancionador del enemigo”⁶⁴⁸. En el contexto del análisis que estamos llevando a cabo en estas páginas nuestra tarea tiene que ser, en consecuencia, necesariamente limitada y circunscribirse a aquellos aspectos del meritado Proyecto legislativo que guardan una relación más estrecha con el principio de habilitación legal y las ordenanzas de convivencia ciudadana.

Advertida esta circunstancia de índole objetiva, hay que comenzar recordando que, hasta la fecha, concretas y específicas conductas antijurídicas vinculadas con la convivencia ciudadana quedaban al margen del contenido material de las ordenanzas de civismo o de convivencia ciudadana por expreso mandato del legislador básico local. El art. 140.1.a) de la LrBRL excluye expresamente la posibilidad de tipificar como infracciones muy graves las “conductas subsumibles en el Capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana” que consistan en una “perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos”.

Con esta opción de política legislativa que se asumió en 2003, la tipificación de conductas antijurídicas como infracciones administrativas en el ámbito de la convivencia ciudadana se fragmenta en dos. De este modo, en primer lugar, cuando se trata de infracciones graves o leves en materia de

⁶⁴⁷ Se trata de un proyecto de compleja tramitación que, desde la perspectiva jurídico institucional, mereció el reproche del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado –Dictamen núm. 557/2014, de 26 de junio-, mientras que desde la perspectiva político social no ha dejado indiferente a nadie. Sobre este último aspecto cabe traer a colación el tratamiento informativo que sobre la iniciativa legislativa gubernamental de referencia han efectuado los diarios de mayor difusión en el territorio nacional en sus ediciones digitales en los meses de junio, julio y noviembre de 2014.

⁶⁴⁸ Como ha advertido Presno Linera, Miguel Ángel, en “El primer Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, pp. 280 y ss.

espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves previstas en las letras g), h) i) y j) del art. 26 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero⁶⁴⁹, los alcaldes son competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, tanto para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios, como para imponer las multas previstas en el art. 29.2 de la LOPSC, que disciplina un sistema de sanciones pecuniarias estratificadas por tramos de población⁶⁵⁰. Modelo que se completa, para la concreción de las conductas sancionables, con la remisión al desarrollo en la ordenanza municipal de la especificación de los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a la competencia de los alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la LRJ-PAC⁶⁵¹. En otros términos, en este caso se aplica la tradicional concepción de la reserva de ley, sin admitir ningún tipo de flexibilización que atienda a las peculiaridades de la potestad normativa local, de modo que es la ley la encargada de definir los elementos esenciales del tipo y establecer las sanciones, mientras que a la norma local sólo le está permitido establecer aclaraciones a dicha regulación legal⁶⁵².

⁶⁴⁹ En concreto, se trata de las siguientes infracciones leves de la seguridad ciudadana: “g) La exhibición de objetos peligrosos para la integridad física de las personas con la finalidad de causar intimidación; h) Desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal; i) Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos; y, finalmente, j) Todas aquellas que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimientos de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente Ley o en leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana, en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas”.

⁶⁵⁰ Cuantías que se sistematizan de la siguiente manera según tramos de población: municipios de más de 500.000 habitantes, cuantía de hasta 6.010,12 euros; municipios de 50.000 a 500.000 habitantes, cuantía de hasta 601,01 euros; municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, cuantía de hasta 300,51 euros; y, por último, municipios de menos de 20.000 habitantes, cuantía de hasta 150,25 euros.

⁶⁵¹ Como ya se ha tenido ocasión de reseñar al inicio del Capítulo IV, la previsión del último párrafo del art. 29.2 de la LOPSC fue incorporado al ordenamiento jurídico como consecuencia de las medidas del Pacto Local de 1999, con la finalidad de solventar los problemas de tipificación de las ordenanzas.

⁶⁵² No obstante, la interpretación sostenida en el texto no es la única posible. Como ha puesto de relieve Gracia Retortillo podría plantearse otra interpretación, de carácter sistemático y teleológico, según la cual, “de conformidad con el art. 127.1 de la LRJPAC y con la finalidad de la reforma operada por la LMMGL en esta materia, la remisión de la LOPSC lo es de manera genérica al título XI de la LBRL y por tanto a la flexibilización de la reserva de ley sancionadora en el ámbito municipal”, en “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal...”, *op. cit.*, p- 123.

El segundo modelo de tipificación es el ya conocido, previsto en el Título XI de la LrBRL y en los arts. 127.1 y 129.1 de la LRJ-PAC, respecto de las conductas que cumplan con los parámetros del art. 140.1.a) LrBRL y siempre que no sean subsumibles en las descritas en el Capítulo IV de la LOPSC. Esto es, la conducta perturbadora en cualquiera de los ámbitos aludidos en el citado artículo de la ley básica local no puede estar prevista en el mencionado capítulo de la Ley de Seguridad Ciudadana porque si así fuera las posibilidades de tipificación de infracciones por los entes locales sólo podría llevarse a cabo a través de la colaboración normativa de la ordenanza municipal y no a través de la técnica regulada en la LrBRL⁶⁵³. De este modo, en la praxis municipal este segundo modelo se ha traducido en este aspecto concreto en la tipificación como infracción administrativa en las ordenanzas de civismo o convivencia ciudadana de conductas tales como la mendicidad agresiva, los altercados en la vía pública, el consumo de alcohol en la vía pública susceptible de alterar la convivencia, orinar en las vías públicas, cazar y matar pájaros, etc.

En este estado de cosas, el PLOPSC altera sustancialmente el equilibrio descrito entre la legislación orgánica de seguridad ciudadana y la básica de régimen local en orden al reparto de tipificación de ilícitos administrativos. Hay que recordar que aquel proyecto legislativo se articula en paralelo a la reforma del Código Penal que, actualmente, también está tramitándose en las Cortes Generales, y que apuesta por la despenalización de determinadas faltas que figuraban en el Libro III del Código Penal⁶⁵⁴, justificándose en los siguientes términos en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana:

⁶⁵³ Así Arias Martínez, María Antonia, "Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales", en José Luis Carro Fernández-Valmayor (dir), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, p. 176.

⁶⁵⁴ Tal y como se desprende de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal –*vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, núm. 66-1, de 4 de octubre de 2013- se suprimen las faltas que históricamente se regulaban en el libro III del Código Penal, si bien algunas de ellas se incorporan al libro II del Código reguladas como delitos leves. La reducción del número de faltas —delitos leves en la nueva regulación que se introduce— "viene orientada por el principio de intervención mínima, y debe facilitar una disminución relevante del número de asuntos menores que, en gran parte, pueden encontrar respuesta a través del sistema de sanciones administrativas y civiles". pp. 1 y 20-21.

“Por otra parte, la supresión de las faltas tras la reciente reforma del Código Penal ha exigido una revisión de las infracciones penales de esta naturaleza que contenía el libro III del código punitivo para incorporar al ámbito administrativo algunas conductas que, de lo contrario quedarían impunes, como son ciertas alteraciones del orden público, las faltas de respeto a la autoridad, el deslucimiento de determinados bienes en la vía pública o dejar sueltos animales peligrosos. También se recogen las infracciones previstas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, relacionadas con el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, a las que se agregan otras dirigidas a favorecerlo. Se ha considerado oportuno sancionar comportamientos atentatorios a la libertad sexual de las personas, especialmente de los menores, o que perturban la convivencia ciudadana o el pacífico disfrute de las vías y espacios públicos, todos ellos bienes jurídicos cuya protección forma parte de los fines de esta ley por su colindancia con la seguridad ciudadana”.

Tomando en consideración estos precedentes, y en lo que ahora importa, en el reiterado PLOPSC se lleva a cabo la tipificación de una serie de conductas antijurídicas como infracciones administrativas atendiendo a la siguiente graduación: *i)* se tipifican como *infracciones graves*, conductas tales como “la solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial”, así como “la obstaculización de la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos que ocasionen una perturbación grave de la seguridad ciudadana”⁶⁵⁵; *ii)* se tipifican como *infracciones leves*, las conductas relacionadas con “los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan delito”, la relativa a “dejar sueltos o en condiciones de causar daños animales feroces o dañinos, así como maltratar cruelmente o abandonar

⁶⁵⁵ De acuerdo con los apartados 11 y 24 del artículo 36 del proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, *vid.* BOCG, Senado, X Legislatura, núm. 460, de 22 de diciembre de 2014, pp. 18-19. En el Proyecto de Ley Orgánica aprobada por el Consejo de Ministros se tipificaba, asimismo, como infracción grave la relativa al “consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando eprturbe gravemente la tranquilidad ciudadana” –art. 36.18-, que en el trámite parlamentario pasa a tipificarse como infracción leve.

animales domésticos en condiciones que pueda peligrar su vida” y, finalmente, “el consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana”⁶⁵⁶.

A mayor abundamiento, la tipificación de conductas infractoras se complementa con la determinación de las sanciones correspondientes. La iniciativa normativa gubernamental plantea como única sanción posible la multa económica, graduándose en función de la gravedad de la infracción⁶⁵⁷, a la que ha de adicionarse en todo caso una serie de “consecuencias accesorias”, atendiendo a la naturaleza de los hechos constitutivos de infracción que, en realidad, se desgranar en una serie de consecuencias que pueden calificarse, desde la teoría general de la sanción, como sanciones administrativas en sentido estricto⁶⁵⁸.

Al igual que su antecedente de 1992, desde la perspectiva subjetiva, el PLOPSC prevé que los alcaldes puedan imponer sanciones y adoptar medidas previstas en la propia Ley Orgánica cuando, cumulativamente, se den las tres siguientes circunstancias: que las infracciones se cometan en espacios públicos municipales; que afecten a bienes de titularidad local; que los municipios ostenten competencias sobre la materia de que se trate de acuerdo con la legislación específica. Previsión que se completa con una remisión a la

⁶⁵⁶ Según las conductas descritas como infracciones leves en los números 13, 17 y 18 del art. 37 del reiterado proyecto de Ley Orgánica, *vid.* BOCG, Senado, X Legislatura, núm. 460, de 22 de diciembre de 2014, p. 20. En el trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados se ha suprimido la conducta tipificada como infracción leve referente a “la práctica de juegos o de actividades deportivas en espacios públicos no habilitados para ello, cuando exista un riesgo de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes” que se preveía en el art. 37.14, *vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, n. 105-1, de 25 de julio de 2014, p. 18.

⁶⁵⁷ En lo que aquí interesa, el art. 39.1 del PLOPSC prevé que las infracciones muy graves se sancionan con multa de 30.001 a 600.000 euros; las graves con multa de 601 a 30.000 euros; y, finalmente, las leves con multa de 100 a 600 euros.

⁶⁵⁸ Entre las que el art. 39.2 del PLOPSC enumera: el comiso de los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado o ejecutado la infracción; la suspensión temporal de licencias, autorizaciones o permisos desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses para las infracciones graves cuando se trate de materias relacionadas con las potestades especiales de policía administrativa de seguridad; la clausura de fábricas, locales o establecimientos, desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves, en el ámbito de las materias relacionadas con las potestades especiales de policía administrativa de seguridad.

colaboración reglamentaria vía ordenanza, puesto que las mismas “podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley” que, “sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar su naturaleza y límites, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”⁶⁵⁹.

La regulación planteada por el PLOPSC suscita algunos problemas de cierta enjundia que, a los meros efectos expositivos, pueden sistematizarse como sigue. Por lo pronto, desde una perspectiva dogmática relacionada con la teoría general de las sanciones administrativas, con la supresión de las faltas penales tipificadas hasta ahora en el Código Penal y su conversión en sanciones administrativas por obra de su inmediata remisión, tal cual, a la ley de protección de seguridad ciudadana, se ha desfigurado el instituto de la sanción administrativa, convirtiéndolo en un instrumento de “real punición retributiva”⁶⁶⁰. Asimismo, desde una perspectiva material, resulta evidente que el ámbito objetivo de los ilícitos administrativos subsumibles en el antiguo Capítulo IV de la ya derogada Ley de seguridad ciudadana de 1992 se ha ampliado notablemente al incluirse conductas antijurídicas que hasta ahora, en desarrollo de las determinaciones previstas en el Título XI de la LrBRL, formaban parte del contenido de las ordenanzas de convivencia ciudadana. En lógica consecuencia con esta extensión de “ilícitos en materia de seguridad ciudadana” se ha producido una correlativa minoración de “ilícitos en materia de convivencia ciudadana”. Pero no sólo existen consecuencias de naturaleza objetiva derivadas de la distinción dogmática de los conceptos de “seguridad ciudadana” y “convivencia ciudadana”, desde la perspectiva de la autonomía local se ha producido una evidente desmunicipalización de las políticas de convivencia ciudadana, al optar por un modelo de colaboración reglamentaria que no admite ningún tipo de flexibilización de la reserva de ley para la descripción de tipos de ilícito administrativo y sus correspondientes sanciones, que dificulta sobremanera, cuando no impide, a los equipos de gobierno

⁶⁵⁹ Como se desprende de la lectura conjunta de los arts. 32.2 y 41 del PLOPSC.

⁶⁶⁰ Cfr. Parejo Alfonso, Luciano, “Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 36, 2014, p. 10.

municipal ejecutar otra política pública en materia de convivencia ciudadana que no sea el recurso al Derecho Administrativo Sancionador, fungiendo otras posibilidades de índole preventiva.

Por otra parte, en una lectura epidérmica del PLOPSC puede alcanzarse la conclusión de que determinadas conductas antijurídicas que hasta la fecha se tipificaban como infracción administrativa en una ordenanza de convivencia ciudadana encuentran, a partir de ahora, una cobertura legal más clara y específica, que les permitirá superar el correspondiente test del juez contencioso-administrativo. Si esta es la razón por la que el legislador orgánico ha actuado, lo cierto es que el resultado no puede calificarse sino de demoledor para los municipios. Como ya sabemos, y reconoce expresamente el PLOPSC, en el contexto en el que se desarrollan estas páginas se requiere la concurrencia de una doble reserva de ley –la habilitación legal para determinar infracciones y sanciones y la relativa a la atribución de competencias en la materia de que se trate-. De este modo, la mera atribución de potestad sancionadora al alcalde requiere un presupuesto previo cuál es la atribución al municipio de competencias en el ámbito material de que se trate por el legislador sectorial estatal o autonómico, en función de la distribución constitucional de competencias. En consecuencia, el sistema previsto en el PLOPSC presenta la debilidad de que atribuye potestad sancionadora respecto de ámbitos materiales que, por una parte, con carácter previo el legislador no ha determinado ninguna competencia municipal de ejecución –prostitución, mendicidad- y, por otra parte, son de titularidad autonómica, de manera que, en su caso, debería haber sido el legislador autonómico el que hubiese efectuado la determinación del ámbito competencial municipal correspondiente y la atribución de la subsiguiente potestad sancionadora, como sucede, a título de ejemplo, con la conducta prevista en el art. 37.18 del PLOPSC que tipifica como infracción leve “el consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana”, respecto de la cual existe una amplia legislación

autonómica que determina las concretas competencias municipales, atribuyendo las facultades sancionadoras precisas a los municipios⁶⁶¹.

En definitiva, por aplicación de los criterios cronológico –ley posterior deroga la anterior- y de especialidad –la ley especial en materia de “seguridad ciudadana” prevalece sobre la general en la que se regula el estatuto jurídico de los gobiernos locales- las previsiones de la LrBRL en las que se identificaban tipos de ilícito en los que podían enmarcarse las conductas de referencia siguen siendo válidas pero ya no son eficaces y, en consecuencia, no se pueden aplicar⁶⁶², circunstancia que deja en una situación de notable incertidumbre a un buen número de las ordenanzas de convivencia ciudadana dictadas hasta la fecha y, lo que parece más sorprendente, a sus actos aplicativos.

2.3. La tipificación de conductas antijurídicas

La garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, en la formulación elaborada por el Tribunal Constitucional, se concreta, como es notorio, en la necesaria predeterminación en una ley de las conductas antijurídicas y las sanciones correspondientes. A este criterio responde, en suma, el principio de tipicidad, manifestación del de reserva de ley y contenido fundamental del principio de seguridad jurídica. Ahora bien, con la modificación del art. 129.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común operada mediante la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en la actualidad existen dos modelos para tipificar infracciones y sanciones. El primero de ellos, el régimen general para el Estado y las Comunidades Autónomas, que habrá de ajustarse al mandato contemplado en

⁶⁶¹ A mero título enunciativo se pueden citar la Ley 5/1990, de 19 de diciembre, sobre prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de dieciséis años del Principado de Asturias; la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención. Asistencia e integración social de las drogodependencias de Castilla y León; la Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias de Aragón; la Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura; el Decreto legislativo 1/2003, de 1 de abril, texto refundido de la ley sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad Valenciana; y, finalmente, la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

⁶⁶² Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, op. cit., pp. 195-196 y 199-200.

el citado art. 129.1 –“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”-, y, el segundo, el régimen específico para la Administración Local previsto en el Título XI de la Ley básica local.

La dualidad de sistemas de tipificación en función del ente territorial de que se trate supone, en definitiva, que en el caso concreto de las entidades locales la materia reservada a la ley se reduce, ampliándose la potestad de ordenanza. Esta situación implica que principios y categorías que antes se predicaban como contenido esencial de la ley, ahora se trasladan a las ordenanzas, en tanto y cuanto estas normas son las encargadas de cumplir el requisito de la taxatividad, garantía material del principio de legalidad, al tipificar conductas y tipos de ilícito merecedores de un reproche o sanción específica. Así, los plenos municipales en el momento de elaborar ordenanzas que tipifiquen infracciones y sanciones en desarrollo de las previsiones contempladas en el Título XI de la Ley de Bases de Régimen Local habrán de tener en consideración principios como los de accesibilidad, previsibilidad, certeza, etc.

Este sistema de tipificación local incorpora, en suma, una mayor complejidad técnica que su precedente en el proceso de elaboración de las normas locales pues, insistimos, habrán de ser éstas las que establezcan detalladamente, sin dejar márgenes a la interpretación discrecional en un momento aplicativo posterior, las conductas concretas que tipifica como infracciones, así como la específica sanción según los criterios de clasificación del art. 141 de la Ley básica local. De acuerdo con esta premisa, los problemas a que se enfrentan los municipios a la hora de desarrollar dicha tarea, desde una perspectiva material, pueden sistematizarse en dos ámbitos específicos, como son el desarrollo de los criterios mínimos de antijuridicidad del art. 140 de la LrBRL y, en estrecha conexión con ello, el desarrollo de ámbitos materiales de competencia municipal. Aspectos que, en realidad, determinan la operatividad práctica de la habilitación legal prevista en el Título XI de la LrBRL.

Comenzando con el primero de los problemas señalados, la premisa que han de cumplir los municipios a la hora de desarrollar los criterios de antijuridicidad del art. 140 de la LrBRL consiste en que la mera reproducción de preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local como contenido de las ordenanzas quiebra el principio de reserva de ley sancionadora, en la medida en que son, precisamente, tales normas las que tienen que describir con el mayor detalle las conductas prohibidas⁶⁶³. Así, la reproducción en una ordenanza local de un criterio de antijuridicidad previsto en el art. 140 LrBRL sin mayores concreciones, supone una quiebra del principio de taxatividad de las infracciones y sanciones, dado que los ciudadanos no pueden conocer de antemano el ámbito de lo que está prohibido⁶⁶⁴. Pero hay más, para entender satisfecha la habilitación legal que procura el reiterado art. 140 de la ley básica local es preciso que el desarrollo municipal de los tipos descritos en aquél no incurran en vaguedades e imprecisiones que doten de una mayor amplitud tipificadora a la norma local, superando los límites fijados por el legislador estatal⁶⁶⁵.

El segundo de los problemas a los que se enfrentan los municipios en su tarea tipificadora está directamente relacionada con la mayor o menor extensión del alcance de la habilitación legal contenida en el art. 140 de la

⁶⁶³ No faltan los ejemplos de normas locales en que se reproducen literalmente algunos de los criterios mínimos de antijuridicidad del art. 140 de la LrBRL, entre otros, con mero carácter orientativo pueden verse los casos de las ordenanzas de Ávila -arts. 29 a 31-, Logroño -arts. 27.a) y c), 28.a), b), c) y d) y 29.a)-, Lorca -arts. 15.1.a), b), c) y d) y 15.2.a), b), c) y d)- y, por último, los apartados a) a g) del art. 15 de la *Ordenanza de convivencia ciudadana del ayuntamiento de Ragol* -BOP de Almería, n. 93, de 19 de mayo de 2014-.

⁶⁶⁴ En igual sentido se manifiesta la STSJ de Castilla y León de **15 de diciembre de 2006**, JUR 2006/245725, F.D.4 (Lallana Duplá), que declara nulos los arts. 23.a) y 24.a) de la Ordenanza de Valladolid en cuanto que, al ser mera reproducción del art. 140.a LrBRL, supone una violación del principio de taxatividad. En la doctrina, Pemán Gavín, Juan, "La política española de civismo...", *op. cit.*, pp. 38-39; y García García, María Jesús, *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014, pp. 113-114.

⁶⁶⁵ De este modo, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha anulado el art. 54 de la Ordenanza de Zamora que tipificaba como infracciones muy graves "*aquellas que perturben la convivencia ciudadana afectando a una colectividad de usuarios, causen alarma social, se produzcan de forma violenta o con amenazas, alteren de alguna forma el funcionamiento de algún servicio público, concurren más de una circunstancia de las previstas en el artículo 52 o aquellas en las que se obstruyan las labores de inspección o desobediencia a los requerimientos de los agentes de la autoridad municipal*", aludiendo a la imprecisión de los términos en que estaba redactado el precepto y al hecho de haberse eliminado la exigencia de la "relevancia" contemplada en el art. 140 LrBRL. *Vid.* STSJ de Castilla y León de **30 de enero de 2012**, RJCA/2012/193, F.D. 11 (Zataráin Valdemoro).

LrBRL. A estos efectos, cabe señalar tanto la existencia de fallos jurisprudenciales contradictorios entre sí, como sentencias que indagan en la ley básica local algún título habilitante para salvar la regulación municipal de cualquier exceso.

Expresión de la primera tendencia indicada es la diferente percepción judicial que se tiene de la conducta tipificada en prácticamente todas las ordenanzas de convivencia relativa a la prohibición de cazar y matar pájaros⁶⁶⁶. De este modo, mientras que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León considera que la tipificación como infracción muy grave de “cazar y matar pájaros u otros animales” contemplada en el art. 23.g) de la ordenanza de Valladolid, al no estar tipificada ni “reseñada lejanamente” en el art. 140 de la LrBRL como infracción muy grave, carece de respaldo legal, debiendo entenderse no ajustada a derecho y excluirse del ordenamiento jurídico⁶⁶⁷, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria no encuentra reproche alguno a que el art. 7.3.d) de la ordenanza de Santander tipifique como infracción la conducta de “cazar, matar o maltratar pájaros u otros animales”, al tratarse de una competencia municipal “dentro del ámbito genérico de la protección del medio ambiente (art. 25.f de la LRBL y art. 2.2 de la Ley 4/1989)”⁶⁶⁸.

Finalmente, cabe aludir a un problema que incide en la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora que incorpora el art. 25.1 CE. En algunas ordenanzas de convivencia ciudadana, llegada la hora de describir los tipos de ilícito que se configuran como “infracciones leves” los plenos municipales han acudido a una técnica ciertamente extendida en el Derecho Administrativo Sancionador como es la de considerar como tales las

⁶⁶⁶ Sin ánimo de exhaustividad, cabe señalar que las opciones son diversas. Mientras que la ordenanza de Manises –art. 26.g)-, la *Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana de Enix* -art. 26.g), BOP de Almería, n. 42, de 4 de marzo de 2014- y la *Ordenanza reguladora de la protección de la convivencia ciudadana de Mérida* –art. 26.8, BOP de Badajoz, n. 130 de 9 de julio de 2004- tipifican como infracción muy grave la conducta de “cazar o matar pájaros u otros animales”, por su parte, las ordenanzas de León –art. 8.3.d)-, Navacarnero –art. 16.e)-, Salamanca –art. 10.3.d)- o, por último, el art. 30.2 de la *Ordenanza de convivencia y protección de espacios públicos del municipio de Puebla del Río* –BOP de Sevilla, n. 191, de 19 de agosto de 2014- tipifican como infracción grave la misma conducta de “cazar y matar pájaros u otros animales”.

⁶⁶⁷ Vid. STSJ de Castilla y León de **5 de diciembre de 2006**, JUR/2007/83552, F.D. 8 (Pición Palacio).

⁶⁶⁸ Vid. STSJ de Cantabria de **29 de junio de 2009**, RJCA 2009/624, F.D. 8 (Piqueras Valls).

demás infracciones previstas en la ordenanza y no calificadas como graves o muy graves⁶⁶⁹. Esta técnica de tipificación no incorpora los elementos esenciales de la conducta antijurídica, motivo por el que se ve cuestionada la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora derivada del art. 25.1 CE, en cuanto que no se ha llevado a cabo por el pleno municipal la descripción con la mayor precisión posible de las conductas infractoras para que los ciudadanos puedan conocer de antemano lo proscrito y prever las consecuencias de sus acciones⁶⁷⁰.

2.4. El régimen jurídico de las sanciones

En el ámbito de las sanciones administrativas es posible discernir algunos problemas pendientes de solución que se han generado en estos últimos años. El primero de ellos consiste en la necesaria concurrencia del principio de proporcionalidad entre la tipificación de ilícitos administrativos y la determinación de la sanción correspondiente. De este modo, si se ha producido una flexibilización de la reserva de ley y son los plenos municipales quienes gozan de un mayor margen de maniobra en la tarea tipificadora, es imprescindible que las normas locales guarden una relación de proporcionalidad entre las conductas prohibidas y las sanciones pecuniarias que correspondan. El segundo problema que se suscita consiste en que las ordenanzas de convivencia ciudadana han incorporado algunos aspectos novedosos a la práctica administrativa municipal, como son los trabajos en beneficio de la comunidad y las medidas socioeducativas configuradas como sanciones adicionales a la multa económica, sin perjuicio de lo cual la bondad de tales medidas queda ensombrecida desde el momento en que, desde la perspectiva de la cobertura legal, la ley básica de régimen local sólo habilita a

⁶⁶⁹ Previsión que se encuentra, entre otras, en las ordenanzas de Gijón –art. 43.4.29-, Logroño –art. 29.n)-, Mérida –art. 28-, Navacarnero –art. 18.g)- Salamanca –art. 22.1.i)-, San Juan del Puerto –art. 24-, en la *Ordenanza municipal de protección de la convivencia ciudadana, de los bienes públicos y elementos naturales, urbanísticos y arquitectónicos de Tordesillas* -art. 25, BOP de Valladolid, n. 161, de 14 de julio de 2008- y, finalmente, en la *Ordenanza municipal reguladora del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de Zaragoza*, art. 6.2 -BOP de Zaragoza, n. 34, de 12 de febrero de 2014-.

⁶⁷⁰ Doctrina consolidada en la jurisprudencia constitucional. Entre los fallos más recientes véanse las SSTC **60/2000**, de 3 de marzo, F.J. 4; **162/2008**, de 15 de diciembre, F.J. 2; **81/2009**, de 23 de marzo, FF.JJ. 4 y 5; y **13/2013**, de 28 de enero, F.J. 3.

las entidades locales a imponer la sanción de multa económica –art. 141 LrBRL-. Adicionalmente, y en tercer lugar, también desde la perspectiva de la insuficiente cobertura legal, la regulación de la responsabilidad de los menores en los términos previstos en numerosas ordenanzas de convivencia genera no pocos problemas e incertidumbres. Veamos pues, con algún detalle estos problemas.

2.4.1. La proporcionalidad entre infracciones y sanciones

Los municipios que han aprobado ordenanzas de convivencia ciudadana, en términos generales, han tipificado una conducta determinada como infracción leve, grave o muy grave, anudando a continuación la correspondiente sanción económica de acuerdo con la clasificación de las multas pecuniarias en función de la gravedad de la infracción de que se trate siguiendo el mandato del art. 141 de la LrBRL⁶⁷¹. Desde esta perspectiva, parece claro que, por una parte, las sanciones determinadas en estas ordenanzas municipales satisfacen el principio de reserva ley, mientras que, por otra parte, en coherencia con la regulación de los arts. 129.1 LRJ-PAC y 139 a 141 LrBRL, satisfacen las exigencias derivadas del principio de tipicidad

Adicionalmente a esta regla general, es posible discernir la concurrencia de dos supuestos en que el cumplimiento del principio de tipicidad por las ordenanzas es más dudoso: en concreto, nos estamos refiriendo a los casos en que no existe relación alguna con los criterios de graduación de las sanciones previstos en el art. 141 de la LrBRL que presenta las dos siguientes manifestaciones. En primer lugar, del tenor literal del art. 141 LrBRL se deduce la existencia de unos límites máximos y mínimos de las sanciones que consisten en multas económicas. De este modo, a tenor del reiterado precepto de la ley básica local se puede establecer la siguiente clasificación: las multas

⁶⁷¹ Esta afirmación tiene que matizarse debido a la numerosa casuística existente. No faltan supuestos en que la ordenanza municipal enumera conductas prohibidas pero no las tipifica como infracciones leves, graves o muy graves, defiriendo esta graduación al momento aplicativo, quebrando con ello el principio de tipicidad, como sucede con los arts. 6 a 18 de la “Ordenanza Municipal Reguladora de la Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Pedrezuela”, BOCM, n. 169, de 18 de julio de 2013. Por lo demás, esta manera de tipificar tipos de ilícito resulta contraria a la vertiente material del derecho a la legalidad sancionadora derivada del art. 25.1 CE, *vid.* la STC **166/2012**, de 1 de octubre, F.J. 5.

por infracciones leves podrán consistir de 1 a 750 euros; las multas por infracciones graves podrán oscilar entre 750,01 y 1.500 euros; mientras que, en último extremo, las multas por infracciones muy graves podrán alcanzar la cifra de 1.500,01 a 3.000 euros. Con este modo de actuar, en definitiva, el legislador básico local ha establecido unos límites máximos y mínimos a la hora de determinar la cuantía concreta de las sanciones pero, asimismo, ha dejado un amplio margen de maniobra a la norma local para adaptar a las particulares condiciones y características del municipio de que se trate la graduación económica de las multas en función de la conducta infractora tipificada. Con ello se quiere poner de relieve que en el momento de regular una conducta como infracción leve, grave o muy grave, el pleno municipal dispone de un apreciable margen de maniobra para determinar las sanciones correspondientes a cada una de ellas, dado que, con al límite del respeto a los límites máximos que corresponde a cada uno de los tramos aludidos en el art. 141 de la LrBRL, se pueden introducir límites mínimos⁶⁷², e incluso no alcanzar la cuantía máxima correspondiente⁶⁷³.

Esta circunstancia, que pone de relieve el ensanchamiento del contenido sustantivo de las ordenanzas municipales y la correlativa reducción de la materia reservada a la ley, no puede implicar en ningún caso que las normas locales regulen, tanto un cuadro de sanciones económicas con una graduación en función de la gravedad de ilícitos administrativos diferente de la prevista en el precitado art. 141 de la LrBRL⁶⁷⁴, como, en supuestos específicos, que tipifiquen una conducta como una concreta infracción y la ordenanza le atribuya una sanción económica de multa que no guarde relación alguna con los

⁶⁷² A título de ejemplo, este sería el supuesto del art. 24 de la ordenanza de Barcelona que sanciona con multa de 120 a 750 euros la conducta de arrojar a las vías públicas folletos, anuncios, pancartas y objetos similares, tipificada como infracción leve.

⁶⁷³ Como sucede en el caso de la prohibición de realizar operaciones de aseo y lavado de ropa en estanques y fuentes, que se tipifica como infracción leve y puede ser sancionada con multa de hasta 500 euros según el art. 57 de la ordenanza de Barcelona, de 60 a 300 euros, de acuerdo con el art. 15.E) de la ordenanza de Fuenlabrada o, por último, de 30 a 150 euros según el art. 71.d) de la ordenanza de Llerena.

⁶⁷⁴ Supuesto muy generalizado, en el que incurren, con mero carácter orientativo, las ordenanzas de Alanís –arts. 14, 17, 20 y 37.2-, Arenys de Munt –art. 42.1-, Badalona –art. 84-, Girona –art. 30-, León –art. 15-, Logroño –art. 30-, Manises –art. 29-, Navacarnero –art. 19-, Priego de Córdoba –art. 31-, Ragol –art. 41.1-, San Juan del Puerto –art. 25-, Tordesilla –art. 26- y, finalmente, la *Ordenanza de convivencia ciudadana y uso de la vía pública de Martorell* –art. 38, BOP de Barcelona, n. 172, Annex V, de 20 de julio de 2006-, entre otras.

criterios de clasificación de las multas prevista en el reiterado art. 141 de la ley básica local⁶⁷⁵. En otros términos, no puede admitirse que se tipifique una conducta como infracción grave y se anude a la misma una sanción leve, violentando el principio de proporcionalidad consagrado en el art. 131 LRJ-PAC. La ampliación de la potestad tipificadora local llevada a cabo por el Título XI de la Ley básica local no alcanza al supuesto de quebrar la proporcionalidad entre infracciones y sanciones que exige el derecho fundamental a la legalidad sancionadora y el principio de seguridad jurídica.

En segundo lugar, en algunas ordenanzas se contempla una graduación de las sanciones que es reproducción de la disposición adicional única de la Ley 11/1999, de 21 de abril que⁶⁷⁶, tal y como ya se ha expuesto en otra parte de este trabajo, actualizó las cuantías de las multas por infracción de ordenanzas, sustituyendo el contenido del art. 59 del Texto Refundido de Régimen Local. Recordemos ahora que en la citada disposición adicional se establece que la cuantía de las multas no podrá exceder de 300.000 pesetas en municipios de más de 250.000 habitantes; de 150.000 pesetas en los de 50.001 a 250.000 habitantes; de 75.000 pesetas en los de 20.001 a 50.000 habitantes; de 50.000 pesetas en los de 5.001 a 20.000 habitantes; y de 25.000 pesetas en los demás municipios.

Esta disposición adicional segunda, tal y como se argumentó en su momento, ha quedado derogada implícitamente por la disposición derogatoria única de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en cuanto que contradice y resulta incompatible con las disposiciones de ésta. Tanto en el art. 141 de la Ley de Bases de Régimen Local como en la precitada disposición adicional segunda se contemplan los límites máximos de las sanciones pecuniarias que pueden contenerse en las ordenanzas, si bien, en el reiterado art. 141 se fijan

⁶⁷⁵ En este caso, cabe aludir al artículo 72.b) y c) de la ordenanza de Llerena que califica como infracción grave colocar carteles y adhesivos en lugares no autorizados y prevé la imposición de una multa de 151 a 300 euros.

⁶⁷⁶ En este sentido, el art. 42 de la ordenanza de Fuenlabrada contempla en su apartado 1 una graduación de la cuantía económica de las multas diferente a la establecida en el art. 141 de la LrBRL, mientras que en su apartado 2, con cierta confusión en los términos, remite a la Disposición adicional segunda de la Ley 11/1999, de 21 de abril, para incrementar las cuantías cuando se trate de "infracciones específicas". En similares términos, puede verse también el art. 41.2 de la ordenanza de Ragol.

unas cuantías económicas superiores en función exclusivamente de la gravedad de las infracciones. De manera que por aplicación del principio general de que la Ley posterior deroga a la anterior, habrá que sostener que, en cuanto a la cuantía de las multas, la regulación contenida en la precitada disposición adicional segunda se opone a la fijada por el art. 141. Además, y en segundo término, las cuantías máximas contempladas en el art. 141 se ven afectadas porque la disposición adicional segunda de la ley de 21 de abril de 1999 acude para su determinación al criterio de la población, circunstancia que como sabemos ha sido descartada de plano en la ley de 16 de diciembre de 2003. Por ello, resulta que la eventual aplicación de las previsiones poblacionales puede llegar a vaciar de contenido el art. 141, oponiéndose y contradiciendo su contenido sustantivo.

2.4.2. La sustitución de la sanción de multa económica por otras medidas coercitivas y de naturaleza pedagógica

Como consecuencia del carácter pedagógico con el que se pretende dotar a esta específica clase de ordenanzas, no han faltado Ayuntamientos que han incorporado, no siempre con acierto técnico y expositivo⁶⁷⁷, previsiones destinadas a sustituir la sanción de multa tanto por la asistencia a charlas, coloquios, reuniones formativas, etc., relacionadas con la convivencia ciudadana, como por la realización de trabajos o actuaciones de interés comunitario por los directamente responsables⁶⁷⁸.

En ambos supuestos, la actividad normativa municipal encuentra un límite infranqueable en la reserva de ley del art. 25.1 CE que, como ya

⁶⁷⁷Para el caso de la ordenanza de Barcelona, véase Pemán Gavín, Juan M^a, "Ordenanzas ciudadanas y convivencia ciudadana...", *op. cit.*, pp. 49-50. Con carácter general, el trabajo del mismo Pemán Gavín, "La política de convivencia...", *op. cit.*, pp. 27-37 y con relación a la regulación en las ordenanzas municipales de la sanción de prestaciones personales en beneficio de la comunidad, en extenso, García García, María Jesús, *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad...*, *op. cit.*, pp. 125-170.

⁶⁷⁸Posibilidad que se ha fundado en una lectura excesivamente forzada y voluntarista del art. 141 LrBRL, al sostenerse que la alusión a los "límites a las sanciones económicas" que figura en tal precepto no excluye que puedan existir otras sanciones cuyos límites deban establecerse en función del principio de proporcionalidad, así, Merino Estrada, Valentín, en "Las nuevas ordenanzas municipales...", *op. cit.*, p. 490 y Álvarez Rodríguez, Ignacio, "Las ordenanzas municipales de convivencia...", *op. cit.*, p. 345.

sabemos, queda satisfecho cuando en la ley se determinan las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales, habilitación legal que, en el ámbito local, se concreta en el art. 141 de la LrBRL y en la legislación sectorial estatal y autonómica. De este modo, las previsiones de esta naturaleza contempladas en ordenanzas municipales devienen nulas por dos tipos de motivos, tal y como ha argumentado la jurisprudencia ordinaria⁶⁷⁹. De una parte, porque a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos materiales, el art. 141 de la LrBRL sólo contempla la multa económica como única sanción posible a imponer y, en consecuencia, carecen de la necesaria habilitación legal previa; y, de otra parte, debido a que la imposición obligatoria de la asistencia a tales cursos, coloquios, etc., al margen de la voluntad del responsable, pugna con la libertad consagrada en el art. 17 CE y resulta contrario al art. 49 del Código Penal.

Ahora bien, esta interpretación admite alguna modulación puesto que la inclusión en el propio articulado de la ordenanza de una remisión a la legislación sectorial aplicable se ha entendido que satisface la reserva de ley en materia sancionadora. Este es el caso del art. 36.2 de la ordenanza de Barcelona, al que no se imputa infracción alguna del ordenamiento jurídico cuando contempla la posibilidad de sustitución de las sanciones pecuniarias

⁶⁷⁹ En este sentido, la STSJ de Castilla y León de **30 de enero de 2012**, RJCA/2012/193, (Zatarain Valdemoro), que anula el art. 60 de la *Ordenanza de convivencia ciudadana y prevención de actos vandálicos de Zamora*, F.D. 12. Por su parte, las SSTSJ de Cataluña núm. 1156/2009 y 1157/2009, **de 23 de noviembre**, y 1165/2009, **de 25 de noviembre**, F.D.23, anulan el art. 93 de la ordenanza de Barcelona en el que figura una amplia gama de actividades sustitutivas de la sanción de multa –“sesiones formativas”, “participación inactividades cívicas”, “otros tipos de trabajos para la comunidad”-, dejando a salvo las referencias a los trabajos en beneficio de la comunidad, que encuentran habilitación en el art. 29.3 de la LCMB. Sin perjuicio de ello, con posterioridad, el Tribunal Supremo, en tres fallos sucesivos en el tiempo, resolvió favorablemente los recursos de casación planteados por el Ayuntamiento de Barcelona contra las sentencias de instancia, declarando ajustado a Derecho el art. 93 de la reiterada Ordenanza. El Tribunal Supremo asume la alegación de la parte actora de la doctrina del “ius superveniens”, de modo que argumenta que «a los escasos meses de la promulgación y entrada en vigor de la Ordenanza municipal impugnada, se publicó la Ley 1/2006, que en el citado apartado 3 del artículo 30 habilita a los Ayuntamientos para que a través de resolución motivada y previo consentimiento de la persona afectada, pues “sustituir la sanción pecuniaria por trabajos en beneficio de la comunidad o por la asistencia obligatoria a cursos de formación, o asistencia individualizada, a sesiones individualizadas o cualquier otra medida alternativa”, resulta evidente que a través de la mencionada Ley se purifica o convalida “ex lege” la disposición general recurrida. [F.D. 6]», *vid.* SSTJ de **18 de julio de 2011**, RJ/2011/6637, Lecumberri Martí; **de 25 de octubre de 2011**, RJ/2011/1548, Martí García; y **de 18 de noviembre de 2011**, RJ/2011/1197, Martí García.

que resulten procedentes, de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente a la que habrá de estar en todo caso⁶⁸⁰.

No puede imputarse, en definitiva, formalismo alguno a esta interpretación jurisprudencial. De acuerdo con su función jurisdiccional, el juez contencioso-administrativo se ha limitado a aplicar la doctrina contenida en el Fundamento Jurídico 6 de la STC **132/2001**, de 8 de junio, al caso concreto, de donde deviene, recordémoslo una vez más, que “del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminedar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.” Esta doctrina se aplica con todas sus consecuencias, a título de ejemplo, en el caso de la ordenanza de Tarragona al indagarse por el juez cuál puede ser la habilitación legal de la facultad del Ayuntamiento de sustituir con carácter general la sanción de multa por sesiones formativas, participación en actividades cívicas y otros tipos de trabajos comunitarios, en los siguientes términos:

“En efecte, la normativa de règim local no preveu més que sancions de caràcter econòmic –article 142 [sic] de la Llei de bases del règim local, article 237.3 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 de abril, mitjançant el qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i del règim local de Catalunya i article 59 del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local aprovat per Reial Decret Legislatiu 781/1986-. Conseqüentment, a diferència del que succeeix en el cas de la ciutat de Barcelona – article 29.3 de la Llei 29/1998 que aprova la Carta municipal de Barcelona- en el règim local general no hi ha una mínima una habilitació general que permeti als Ajuntaments un àmbit de decisió per tal de substituir les sancions pecuniàries per altres penes alternatives, encara que sigui amb el consentiment de l'afectat.”⁶⁸¹

En definitiva, con excepción de las previsiones específicas previstas para el municipio de Barcelona en su legislación especial, no existe para el

⁶⁸⁰ Como se argumenta en las SSTSJ de Cataluña núm. 1156/2009 y 1157/2009, **de 23 de noviembre**, y 1165/2009, **de 25 de noviembre**, F.D. 13.

⁶⁸¹ Cfr. STSJ de Cataluña de **15 de febrero de 2013**, JUR 2013/194085, F.D. 4 (Paricio Rallo).

resto de municipios una previsión legal general que sirva de fundamento a la regulación contenida en ordenanzas municipales en esta materia concreta⁶⁸². Déficit que parece evidente habrá de corregirse por el legislador básico de régimen local en el momento que se plantee una reforma de la LrBRL.

2.4.3. La responsabilidad de los menores

Entre los problemas que generan las ordenanzas de convivencia ciudadana, presenta una notable importancia, en cuanto supone la quiebra del principio de personalidad de las sanciones, el relativo a la extensión de la responsabilidad a los padres, tutores o personas que ejerzan la custodia legal de los menores por la comisión de conductas infractoras por éstos a las propias ordenanzas. No se trata, por tanto, de la responsabilidad solidaria por daños entre quien infringe la norma y quien tiene el deber legal de prevenir las infracciones administrativas que otros puedan cometer, que se concreta en diferentes preceptos de nuestro ordenamiento jurídico⁶⁸³. Por el contrario, se configura como una excepción al principio general de que no hay responsabilidad por hechos de “otro”, sólo por hechos “propios”⁶⁸⁴.

De este modo, desde la anulación del art. 144.1.b) de la Ordenanza reguladora de los usos de las vías y de los espacios públicos, aprobada por el pleno del ayuntamiento de Gavà el 30 de abril de 1998, por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al ser contrario al art. 130.2 de la LRJ-PAC, que exige que esa responsabilidad por la acción de un tercero venga determinada por las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores⁶⁸⁵, numerosos

⁶⁸² Ausencia de regulación legal de la que se han hecho eco algunas ordenanzas, como es el caso de la de Gijón, cuya Disposición adicional única alude a la eventual modificación de la ordenanza “una vez que se disponga de la habilitación normativa para el ámbito local que posibilite el establecer medidas correctoras sustitutivas de las sanciones por sesiones formativas, participación en actividades cívicas u otros tipos de trabajo para la comunidad”.

⁶⁸³ Entre los que pueden mencionarse el art. 1903 del Código Civil, el art. 61.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores y el art. 120 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Sobre ello, Pemán Gavín, “La política de convivencia...”, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁸⁴ Vid. Teso Gamella, Pilar, “Artículo 130. Responsabilidad”, en Miguel Sánchez Morón y Nicolás Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova/Thomson Reuters, Valladolid, 2013, p. 789.

⁶⁸⁵ Sobre esta Sentencia, *vid.* Ortuño Rodríguez, Alicia Esther, “La potestad sancionadora de las entidades locales...”, *op. cit.*, p. 46.

ayuntamientos que se han embarcado en la elaboración de estas normas han incluido, con mayor o menor acierto técnico, esta específica previsión. Previsión normativa que ha sido anulada en un rosario de pronunciamientos de diferentes Tribunales Superiores de Justicia⁶⁸⁶, comenzando por la ordenanza de convivencia ciudadana de Valladolid, en que aparece por vez primera esta cuestión, respecto de la cual no existe una norma de rango legal que proporcione la cobertura legal necesaria para desarrollarla en una ordenanza municipal⁶⁸⁷.

De este modo, resulta evidente la necesidad de que las leyes que regulan los regímenes sancionadores en los diferentes sectores de la acción administrativa establezcan expresamente la responsabilidad subsidiaria de los padres, tutores o representantes legales sobre los que recae el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por menores⁶⁸⁸.

⁶⁸⁶ Siguiendo un criterio cronológico, entre otras, cabe mencionar la STSJ de Castilla y León de **5 de diciembre de 2006**, que anula el art. 28.1 de la Ordenanza de Valladolid, F.D. 4; las SSTSJ de Cataluña de 23 y 25 de noviembre, que anulan los preceptos de la Ordenanza de Barcelona en que se establece la responsabilidad directa y solidaria de padres, tutores, guardadores de las infracciones cometidas por menores de edad, F.D. 18; la STSJ de Cataluña de **30 de septiembre de 2011**, que anula el art. 121 de la Ordenanza de Teià, F.D. 9; la STSJ de Castilla y León de **30 de enero de 2012**, que anula los incisos de los arts. 15.5, 27.3, 30.3, 36.3, 44.2 y 46, apartados primero, segundo y tercero, de la Ordenanza de Zamora que atribuyen responsabilidad objetiva a los padres, tutores y quienes ejercen la custodia legal de menores, F. D. 4; y la STSJ de Madrid de **8 de marzo de 2012**, que anula los arts. 14.4 y 38.4 de la Ordenanza de Alcalá de Henares, F.D. 5. Esta doctrina, por lo demás, se ha extendido a otros ámbitos materiales al margen del propio de las ordenanzas de convivencia ciudadana, como es el caso, a título de ejemplo, de la Ordenanza contra la Contaminación Acústica y Térmica, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, cuyos arts. 52.b) y c) fueron anulados al carecer de cobertura legal por la STSJ de Madrid de **29 de noviembre de 2012**, RJCA 2013/66 (Sanz Heredero).

⁶⁸⁷ Como advirtió en su momento Merino Estrada, proponiendo como solución añadir en la ley básica local “un precepto que dé cobertura a las ordenanzas en la traslación de responsabilidad a quienes tienen un deber de vigilar, educar y prevenir conductas”, en “Las nuevas ordenanzas municipales...”, *op. cit.*, pp. 500-501; *Ibidem*, “Potestad normativa local y relaciones sociales”, *op. cit.*, 274-275.

⁶⁸⁸ Recoder Vallina, Tatiana, “Principio de personalidad de las sanciones: responsabilidad solidaria y subsidiaria. Responsabilidad de las personas jurídicas y de los menores de edad”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 19, 2008, p. 161.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A lo largo de las páginas de este trabajo hemos procurado analizar el alcance del principio de legalidad sancionadora cuando se trata de la tipificación de infracciones y sanciones en ordenanzas locales. La tesis que se ha procurado razonar consiste en que las ordenanzas y reglamentos locales han de comprenderse e interpretarse, con carácter general y específicamente cuando tipifican infracciones administrativas y determinan las correspondientes sanciones, desde uno de los elementos nucleares del denominado “bloque constitucional local” como es la Ley reguladora de las bases del régimen local.

El análisis de esta realidad jurídica se ha llevado a cabo a partir del estudio específico de dos ámbitos derivados del Derecho positivo. El primero de ellos alude al examen de la necesaria concurrencia, derivada directamente de nuestra Norma Fundamental, en la ley básica de régimen local de los elementos basilares sobre los que ha de diseñarse el régimen procedimental de elaboración de las mismas: participación de los cargos representativos locales, publicidad y discusión, intervención de los ciudadanos y publicación de las normas. Se trata de principios que, preordenados directamente por la Constitución y en desarrollo del principio democrático, han de figurar necesariamente en la ley básica local y que comparten puntos de conexión con las exigencias formales de la reserva de ley. Mientras que el segundo ámbito se refiere al análisis de cómo las ordenanzas y reglamentos locales que tipifican infracciones y determinan las correspondientes sanciones se insertan en la propia LrBRL a través de la técnica de la habilitación/remisión de las Leyes en blanco.

SEGUNDA.- El examen de concretos principios constitucionales con la finalidad de delimitar la posibilidad de que las exigencias derivadas del principio de reserva de ley sancionadora puedan verse satisfechas a través de la regulación de infracciones y sanciones en ordenanzas municipales, incide sobre una cuestión más amplia, como es la delimitación de la naturaleza y alcance de la potestad normativa local. En los últimos años se ha elaborado

una reflexión teórica notable sobre la potestad normativa local, centrándose de manera singular en el análisis de la extensión de la reserva de Ley y defendiendo su debilitamiento cuando entran en juego los principios democrático y de autonomía local. Sin embargo, esta tesis no es unánime y parte de la doctrina se ha esforzado en argumentar las deficiencias de acudir a los principios constitucionales mencionados en el momento de analizar el debilitamiento de la reserva de Ley en materia sancionadora local.

TERCERA.- A partir de 1981 cuando el Tribunal Constitucional asume la teoría de la garantía institucional de la autonomía local como mecanismo de garantía de la institución local, hay uno de sus elementos que no sirve para explicar la “institución en cuanto tal”. En la vertiente de “concepción histórica” de la imagen socialmente reconocible de la institución local hay un elemento que está ausente: se trata del principio democrático, dado que en la experiencia histórica española se carece de dato, antecedente o precedente alguno del funcionamiento democrático de los entes locales. Por ello, resulta indispensable acudir al examen del artículo 1.1 CE, así como de su desarrollo en los artículos 23 y 140 CE, para intentar explicar la configuración constitucional de municipios y provincias. De este modo, en la concepción de éstos que se deriva de la Constitución puede colegirse que al principio democrático, en su doble contenido material y formal, le corresponde una función transformadora de la entera organización local, desde la premisa de concebir a la democracia como una forma de organización de los poderes públicos destinada a alcanzar, ejercer y legitimar el poder político desde la voluntad popular.

CUARTA.- La ubicación sistemática del artículo 1.1 CE en una norma de apertura constitucional implica, entre otras cuestiones, que al referido precepto le corresponde una función de permanente refundación del Estado, que se extiende al ordenamiento infraconstitucional en su conjunto con carácter expansivo, excluyendo una pretendida naturaleza estática del mismo, en virtud de la cual con su mera formulación en el momento constituyente se agotarían las consecuencias que se derivan de su contenido. Por el contrario, el “pluralismo político” se configura como uno de los valores superiores “fuertes”

del ordenamiento jurídico, en tanto que posee la consideración de auténtico precepto normativo constitucional susceptible de aplicarse directamente por cualquier órgano, y significativamente por el Tribunal Constitucional, esto es, se configura como un parámetro básico de constitucionalidad de otras normas. De esta manera, la eventual función de garantía de los derechos de libertad por el Estado en un momento determinado y concreto no agota las obligaciones positivas que competen al mismo respecto del valor superior “pluralismo político”, de modo que cuando se cumplan queden vacías de contenido. Es en este ámbito en el que opera con total virtualidad la doble eficacia, prescriptiva y proyectiva, de los valores superiores del ordenamiento, puesto que de su análisis se deriva, precisamente, la utilidad que tiene para la institución de los gobiernos locales la configuración del Estado como democrático, que propugna como uno de sus valores superiores el “pluralismo político”.

QUINTA.- Con relación a la eficacia prescriptiva o inmediata del valor superior “pluralismo político” hay que poner de manifiesto que, en su condición de normas jurídicas, los valores superiores actúan como canon de constitucionalidad, como normas destinadas a resolver conflictos constitucionales sin necesidad de acudir a otro tipo de norma. Mientras que su eficacia proyectiva se manifiesta en el sentido de que los distintos sujetos titulares de potestad normativa están vinculados a orientar sus normas en el sentido que fijan los valores superiores.

En el ámbito de la eficacia proyectiva del valor superior “pluralismo político” adquiere singular interés la diferenciación de funciones y dualidad de contenidos que es posible identificar en el seno de la LrBRL –en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional, que distingue entre rasgos definitorios de la autonomía local derivados de los arts. 137, 140 y 141 CE, y cuestiones de organización y funcionamiento- dado que puede sostenerse que el legislador básico local es capaz de optar entre diferentes opciones de las posibles pero, en ningún caso pretender desnaturalizar el sistema. Esta circunstancia es fácilmente aprehensible si tenemos en cuenta que algunas de las previsiones que se contienen en tales preceptos constitucionales son manifestación, directa e inmediata, del principio democrático y del valor

superior “pluralismo político”. Parece evidente que este es el supuesto del pluralismo territorial exteriorizado en la necesaria existencia de municipios y provincias –art. 137 CE-; de la atribución del Gobierno y Administración municipal a los Ayuntamientos –art. 140 CE- y autónoma provincial a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo –art. 141.2 CE-; o, por último, de la expresa reserva constitucional a que sean Concejales, elegidos a través de un procedimiento democrático, quienes integren los Ayuntamientos a los que se les encomienda el gobierno y administración municipal.

SEXTA.- La conclusión que se alcanza de la naturaleza democrático-representativa del Pleno local, en cuanto órgano competente para elaborar y aprobar ordenanzas, es su incidencia directa en el régimen jurídico de la potestad normativa local. De modo que la caracterización de la democracia como un sistema en el que los destinatarios de las normas son quienes las crean o participan directamente en su creación va a implicar que, primero, existe una legitimación formal del órgano que ejerce la potestad normadora, segundo, se produce una legitimación material del órgano productor de tales normas y, tercero y último, las normas elaboradas por el reiterado órgano están dotadas de un plus de legitimidad democrática al concurrir en su proceso de elaboración tanto los destinatarios de las mismas como la actividad de quienes las elaboran formalmente, a través de su elección directa o indirecta.

SÉPTIMA.- El procedimiento de elaboración de este tipo de normas debe articularse necesariamente sobre la base de unos presupuestos que respondan a la dialéctica de un modelo democrático representativo y, en definitiva, como una manifestación de la eficacia proyectiva del valor superior “pluralismo político”. Por este motivo, en tal procedimiento deben concurrir por mandato constitucional, al menos, los siguientes condicionantes: es preciso que intervengan los partidos y fuerzas políticas, y singularmente las minorías políticas, articuladas en el seno de las asambleas locales bajo la forma de grupos políticos, a semejanza de lo que ocurre en las Cortes Generales y en las asambleas legislativas autonómicas; los ciudadanos han de disponer de la posibilidad de participar en tal procedimiento; los debates plenarios sobre los

proyectos de reglamentos y ordenanzas han de regirse por los principios de discusión y publicidad; y, en último extremo, es preciso que el procedimiento de elaboración de tales normas culmine con la publicación de las mismas.

No cabe duda que las notas de discusión y publicidad, como elementos coadyuvantes de la legitimación democrática de las normas jurídicas, concurren sin problema alguno en el procedimiento legislativo y en el procedimiento “local” de elaboración de ordenanzas y reglamentos. Circunstancias que no aparecen en el procedimiento gubernativo de elaboración de las normas de rango infralegal tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Esta es una de las diferencias más notables entre procedimiento legislativo, procedimiento gubernativo y procedimiento local de elaboración de normas, por cuanto en el primero y el último de ellos a través de la publicidad y discusión se procura, en definitiva, la garantía de participación de las minorías, cualidad que es inexistente en el procedimiento gubernativo.

OCTAVA.- La virtualidad de los cuatro requisitos señalados radica en que, a pesar de su naturaleza constitucional diferente –principios generales, garantías constitucionales-, presentan una característica común: todos ellos son expresión del principio democrático y del pluralismo político y su desarrollo infraconstitucional debe hacerse, en sus aspectos nucleares, por el legislador básico de régimen local, procurando un procedimiento común y general para todos los municipios. En efecto, las garantías que procuran estos principios en el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos imponen que, con independencia del ámbito territorial de que se trate, exista un núcleo central común a todas las entidades locales constitucionales (municipios y provincias), sin perjuicio de que puedan ser desarrollados por las Comunidades Autónomas.

La potencialidad del principio democrático representativo local, en definitiva, no se agota en la tarea de debilitar el principio de reserva de ley. Además, de acuerdo con dicho principio el legislador básico de régimen local no puede agotar la materia objeto de regulación.

NOVENA.- La regulación contenida en el Título XI de la LrBRL se ha demostrado, en no pocas ocasiones, ineficaz para afrontar el problema para el que fue diseñado, debido a una rigorista jurisprudencia de la jurisdicción ordinaria que mantiene una concepción formalista de los derechos fundamentales. A raíz de algunos pronunciamientos jurisdiccionales, el legislador sectorial autonómico ha tipificado expresamente conductas antijurídicas con un intenso grado de detalle a fin de procurar una habilitación legal “más fuerte” a las ordenanzas que aprueben los municipios de su territorio que la proporcionada por los criterios mínimos de antijuridicidad descritos en el art. 140 de la LrBRL.

Situación que refleja bien la presión que ejercen los Ayuntamientos, cuyo poder sancionador se pone en entredicho por una jurisprudencia formalista y de contenido dispar, para que el legislador autonómico descienda a tipificar conductas concretas, que no criterios mínimos de antijuridicidad, con la finalidad de, al menos formalmente, superar la necesaria concurrencia de una norma con rango de ley. Desde esta premisa, resulta a todas luces conveniente que los tribunales abandonen esa jurisprudencia formalista que no preserva bien constitucional alguno y dificulta la efectividad del principio de autonomía local. De este modo, habrá que considerar que si por la ordenanza local se cumple el principio de legalidad material se ha de llevar a cabo una interpretación jurisprudencial material, antiformalista, dado que los derechos fundamentales –como es el caso de la legalidad sancionadora ex art. 25.1 CE– no pueden interpretarse de manera formalista.

DÉCIMA.- Elemento indispensable en el análisis del principio de legalidad sancionadora y ordenanzas locales es la función hermenéutica que sobre dicha relación ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional. en la STC **132/2001**, de 8 de junio, el Tribunal llega a una solución de equilibrio entre todas las opciones posibles, fijando una doctrina que ha tenido continuidad en pronunciamientos posteriores (SSTC **25/2004**, de 26 de febrero y **232/2006**, de 17 de julio), que han incorporado otros elementos de juicio, como la inclusión del principio de seguridad jurídica en el contenido de la garantía material de la reserva de ley

(SSTC **161/2003**, de 15 de septiembre y **193/2003**, de 27 de octubre). Aunque también se ha apartado de aquella doctrina (STC **16/2004**, de 23 de febrero).

La importancia de la hermenéutica fijada por el Tribunal Constitucional estriba en que la doctrina elaborada por él va a ser el patrón que invoque el legislador estatal para confeccionar el Título XI de la Ley básica local introducido en el año 2003, a través de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, con la finalidad de procurar cobertura legal suficiente a la tipificación de infracciones y determinación de sanciones a través de ordenanzas municipales.

UNDÉCIMA.- En los tres preceptos que conforman el Título XI de la Ley de Bases de Régimen Local, el legislador estatal ha pretendido dotar de contenido sustantivo a los denominados “criterios mínimos de antijuridicidad” que mencionaba la STC **132/2001**, de 8 de junio, esto es, las exigencias mínimas que han de figurar en una norma con rango de ley para entender cumplido el principio de legalidad sancionadora: una cláusula general de habilitación legal (artículo 139), las clases de infracciones (artículo 140) y las clases de sanciones que pueden contemplarse en ordenanzas municipales (artículo 141).

El artículo 139 se configura como una cláusula general de habilitación/remisión para que las entidades locales puedan establecer infracciones y sanciones en sus ordenanzas, dado que, de una parte, se prevé una habilitación para que sean las ordenanzas las normas idóneas para completar la ley remitente y, de otra parte, enumera una serie de criterios materiales mínimos que vinculan a tales normas, que habrán de desarrollar sin alterar su sentido.

Ahora bien, en la redacción del reiterado artículo 139 quedan algunos extremos sin clarificar con las suficientes garantías, que requieren ulteriores operaciones interpretativas que dificultan la aplicación del mismo. Entre ellas, aparece la indeterminación de los Entes locales titulares de la potestad de ordenación, la ausencia de ámbitos importantes en los que resulta posible la tipificación local (como por ejemplo, el medio ambiente), que habrán de incorporarse a una futura modificación de la ley básica de régimen local.

DUODÉCIMA.- El legislador básico de régimen local ha asumido la categoría de los “criterios mínimos de antijuridicidad” y a través de la técnica de las leyes en blanco o tipificación incompleta ha actuado en un doble plano: en primer lugar, en el art. 139 de la LrBRL se prevé una habilitación para que sean las ordenanzas las normas idóneas para completar la ley remitente y, en segundo lugar, en los arts. 140 y 141 LrBRL enumera una serie de criterios materiales mínimos que vinculan a las ordenanzas posteriores, que éstas habrán de desarrollar sin alterar su sentido.

La aseveración de la existencia de un bloque normativo –integrado por la LrBRL y la ordenanza correspondiente-, que es una consecuencia de la hermenéutica de la sentencia de 8 de junio de 2001, permite vislumbrar dos consecuencias importantes. La primera de ellas consiste en que el legislador estatal ha optado por la asimilación del modelo de relaciones intraordinamentales entre la ley y el reglamento a las trabadas entre la Ley básica local y la ordenanza, normas procedentes de diferentes ordenamientos. Mientras que la segunda conclusión alude a la circunstancia de que la existencia de un bloque normativo único, integrado por la LrBRL y la ordenanza que la desarrolla, lleva consigo la exclusión del mismo de los principios que rigen para las relaciones entre la ley y el reglamento en el ordenamiento estatal y autonómico.

DECIMOTERCERA.- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la regulación contemplada en el la LrBRL ha dado lugar a que, en la actualidad, exista una dualidad de modelos de tipificación de infracciones y determinación de sanciones según la instancia territorial de que se trate. Para el Estado y las Comunidades Autónomas, debido al carácter básico de la propia LRJ-PAC, se aplicará el contenido sustantivo de los arts. 127.1 y 129.1 -reconocimiento del ejercicio de la potestad sancionadora cuando haya sido expresamente reconocido por una ley, principio de legalidad, y determinación de las infracciones administrativas a través de una ley, sin perjuicio de la posible colaboración reglamentaria que no podrá crear *ex novo* nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que contemple la ley, principio de tipicidad-. Mientras, para los entes locales, cede el sistema previsto

en la LRJ-PAC y se aplicará el modelo de tipificación establecido en el Título XI de la LrBRL. Esto es, en principio, los arts. 127.1 y 129.1 son aplicables exclusivamente a las relaciones trabadas entre la ley y el reglamento estatal o autonómico, pero no a las que se entablen entre ley y ordenanza local.

DECIMOCUARTA.- Este modelo dual de tipificación tiene como consecuencia inmediata para la tarea normadora que desarrollen los gobiernos locales que tradicionales aspectos que antes se contenían en normas con rango de ley ahora han de ser expresamente establecidos en ordenanzas municipales. De este modo, el principio de *lex certa* obliga a la entidad local a cumplir con la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las correspondientes sanciones, configurándolas con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever las consecuencias de sus acciones. De ahí, que estén proscritas las cláusulas genéricas, propias de las normas con rango de Ley, en las que deben concurrir cierta abstracción para dejar margen de actuación a la colaboración reglamentaria, pero que resultan incompatibles en las normas reglamentarias.

DECIMOQUINTA.- Con relación a las clases de infracciones, en el artículo 140 se describen, a través de conceptos jurídicos indeterminados, una serie de conductas vinculadas con los ámbitos materiales mencionados en el artículo 139. Esos ámbitos se concretan en la convivencia ciudadana, los servicios públicos y el espacio público. Ahora bien, en los tres supuestos, el precepto de referencia plantea un problema interpretativo dado que no queda claro cuál es el bien jurídico que se pretende proteger.

En primer lugar, por lo que se refiere a la convivencia ciudadana, es posible sostener que el bien jurídico protegido no es tanto “la convivencia”, sino esos ámbitos materiales sobre los que ésta se proyecta: la defensa de la tranquilidad vecinal –defensa contra la contaminación acústica-; el ejercicio de derechos legítimos de otras personas –protección del derecho a la salud-; el normal desarrollo de actividades de toda clase conforme con la normativa aplicable; y la salubridad u ornato públicos –protección frente a los residuos generados en grandes aglomeraciones o concentraciones ciudadanas-. La bienintencionada

perspectiva general del legislador al incluir la noción indeterminada de “convivencia” más que favorecer la interpretación del precepto, entorpece la hermenéutica del mismo, al no permitir una diáfana identificación del bien jurídico que se pretende proteger. Bajo esta perspectiva, en definitiva, el legislador básico local fija un *numerus clausus*, más allá del cual la regulación a través de una ordenanza de cualesquiera otros ámbitos materiales no satisface el principio de reserva de Ley.

DECIMOSEXTA.- En segundo término, en cuanto a los servicios públicos, los problemas se centran en una amplia gama de actividades municipales de contenido económico que no son, en puridad, servicios públicos. Se trata de actividades desempeñadas tradicionalmente por particulares privados que presentan importantes coincidencias con los servicios públicos al concurrir un intenso y extenso interés público, y que reciben diferentes denominaciones: actividades reglamentadas o disciplinadas, servicios públicos impropios o virtuales.

La inclusión o no de este tipo de actividades reglamentadas en la noción de servicio público que maneja el artículo 140 plantea dos dificultades de importante calado. La primera, porque las normas sancionadoras desfavorables han de interpretarse de forma estricta, no extensiva ni analógica *in malam parte*; principio, por lo tanto, que excluye de manera absoluta la extensión de tipos infractores y sancionadores a supuestos no comprendidos expresa y previamente en normas jurídicas. Y, la segunda dificultad, consiste en que esas actividades de sustrato económico, reglamentadas intensamente por la Administración, que no consisten *stricto sensu* en un servicio público local, son ejercidas, en términos generales, mediante la obtención de la correspondiente habilitación administrativa, quedando sometidas a la inspección y vigilancia de la Administración habilitante. Técnicas de control e intervención administrativa que, en los supuestos de incumplimiento por su titular, traen aparejada la revocación o suspensión del título habilitante y no pueden conceptualizarse como una “sanción” administrativa, sometida a las garantías del art. 25.1 CE, en todos y cada uno de los supuestos. Por ello, cabe concluir sosteniendo que la inclusión o no de las reiteradas actividades económicas reglamentadas en la

noción de servicio público utilizada por el reiterado artículo 140 no puede responderse en sentido afirmativo o negativo con carácter general, por el contrario, en principio, parece que habrá de ser una cuestión que se resuelva en función de la materia de que se trate. Dicho en otros términos, la generosa casuística en esta materia deberá resolverse por el juez en cada supuesto concreto de acuerdo con criterios valorativos y axiológicos.

DECIMOSÉPTIMA.- En cuanto a la determinación de las sanciones, el legislador básico local se ha apartado de la hermenéutica fijada en el F.J. 6 de la STC **132/2001** y, con laconismo, ha establecido como única sanción posible por infracción de ordenanzas la multa pecuniaria, sin explorar cualesquiera otras posibles medidas sancionadoras. Sin embargo, a nuestro modo de ver, la determinación en la LrBRL de un elenco de sanciones adicionales a la estrictamente económica en que consiste la multa parece necesaria, al menos, por los siguientes motivos. El primero de ellos, porque desde la perspectiva de la teoría general del Derecho Administrativo sancionador, no existe una regulación general en la que se enumeren las sanciones, sistematizadas y definidas, a diferencia de lo que sucede con el Derecho Penal. De modo que, para el ámbito de la Administración Local puede valorarse positivamente la regulación en una ley básica estatal de los extremos referidos. El segundo motivo, alude a la conveniencia de aclarar el sentido en que hayan de calificarse las ordenanzas que contemplen otro tipo de sanciones que carezcan de naturaleza económica y no encuentren una clara y explícita habilitación en una norma con rango de ley. Y ello, porque sin una previa clasificación de las posibles sanciones prevista en sus aspectos más genéricos en una ley, que satisfaga la reserva de ley debilitada en que se traducen los criterios mínimos de antijuridicidad en el sentido determinado por el TC, las ordenanzas no pueden innovar el ordenamiento jurídico mediante la fijación de otra clase de sanciones pues, en caso de llevarlo a cabo estarán violentando el principio de reserva de ley en cuanto a la tipificación de sanciones.

DECIMOCTAVA.- A pesar de lo anterior, la enumeración de una clasificación de sanciones en la Ley básica local se convierte en una tarea compleja, dotada de problemas de diferente naturaleza. El primero de ellos, de índole histórica,

consiste en el arraigado recurso a la multa pecuniaria en la legislación histórica sobre régimen local que supone que no se hayan explorado otras posibles modalidades sancionadoras más allá de la sanción económica.

El segundo problema, de mayor calado, afecta a la teoría general de las sanciones dado que, ante una realidad dispersa y caótica creada por un legislador que no se atiene a categorías ni a conceptos estables, existe una excesiva complejidad técnica y dogmática para determinar con claridad qué conductas concretas han de calificarse en sentido estricto como sanciones, deslindándose de otras medidas restrictivas de derechos de los presuntos infractores. En este sentido, para generar mayor confusión, el legislador no mantiene un criterio uniforme a la hora de definir las clases de sanciones en sentido estricto, abundando toda una serie de medidas administrativas de carácter represivo que no encuentran amparo en el art. 25.1 CE.

La tercera y última de las circunstancias que ha de tomarse en consideración consiste en que, otras posibles sanciones de naturaleza distinta a la económica están previstas en leyes sectoriales, de manera que su incorporación a la LrBRL, al efecto de que puedan ser desarrolladas a través de ordenanza, deberá tener en cuenta esa circunstancia. Con ello se quiere poner de relieve que sólo cuando no exista una ley sectorial previa podrían las ordenanzas incorporar y desarrollar las clases de sanciones previstas en la ley básica local, pues en caso contrario deberían ser aplicadas exclusivamente las sanciones determinadas en la ley sectorial.

DECIMONOVENA.- A partir de ello, el margen de actuación del legislador básico local puede ceñirse a fijar un breve listado de sanciones de naturaleza diferente, bien sea económica –como la multa-, o bien restrictiva de derechos individuales –como es el supuesto de las prohibiciones de uso o acceso a instalaciones, las restricciones de uso de servicios públicos, etc.-.

VIGÉSIMA.- Por otra parte, hay una segunda cuestión importante de la regulación de las sanciones contempladas en el art. 141 LrBRL, como es la cuantía de las mismas. En este aspecto concreto, en primer lugar hay que

destacar que el legislador estatal ha abandonado el criterio tradicional para la fijación de las sanciones, derivado de la legislación histórica sobre régimen local, que hacía depender sus cuantías según tramos de población. Con ello, la LrBRL, con mayor respeto a la autonomía local, toma exclusivamente como referencia de la conducta del presunto infractor el principio de personalidad de las sanciones y no cualesquiera otros elementos externos a la conducta de aquél, como la población del municipio donde cometió la acción antijurídica.

Por lo demás, esta cuestión tiene consecuencias inmediatas sobre dos aspectos importantes. El primero de ellos, porque a partir del art. 141 LrBRL se habilita a los municipios para fijar un régimen sancionador diferenciado, que se adapte a las necesidades, capacidad técnica, dimensión, etc., de cada entidad local. Ahora bien, esta afirmación no puede llevarnos a la conclusión de que los municipios puedan abusar de esta posibilidad fijando sanciones económicas desorbitadas, dado que su actuación se ve limitada tanto por la propia naturaleza básica del precepto de referencia, como por el control de la eventual discrecionalidad municipal a través de las garantías que incorpora el procedimiento de elaboración de las ordenanzas, así como los mecanismos jurisdiccionales que provee el ordenamiento jurídico para impugnar los actos y acuerdos locales.

El segundo aspecto se refiere a la derogación implícita de la Disposición adicional única de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de medidas para el desarrollo del gobierno local, que actualizaba las cuantías de las sanciones previstas en el art. 59 TRRL. A pesar de que la LMMGL no derogó expresamente dicha Disposición adicional, su contenido desvirtúa notablemente el sentido del art. 141 LrBRL, debido a que, para la determinación de las sanciones, acude al criterio de la población, criterio que ha sido descartado de plano por aquél precepto. Por ello, es evidente que la eventual aplicación de las previsiones poblacionales vacía de contenido el art. 141 LrBRL oponiéndose y contradiciendo su contenido sustantivo.

VIGÉSIMOPRIMERA.- El análisis de las denominadas “ordenanzas de convivencia ciudadana” pone de relieve cómo han desarrollado los municipios

españoles las previsiones contempladas en el Título XI de la LrBRL en un ámbito específico del ordenamiento jurídico. Tal desarrollo se ha llevado de forma dispar, motivado por la ausencia de una política general en materia de convivencia ciudadana impulsada desde las instancias territoriales estatales y autonómicas que, con pretensión de abarcar dicho fenómeno desde un planteamiento global –social, económico, asistencial, etc.- pueda hacer frente a fenómenos como la prostitución, la mendicidad, etc., con relación a los cuales los municipios no pueden formular nada más que políticas fragmentarias. La ausencia en este ámbito de una estrecha colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales en los órganos de relación multilateral plantean no pocos problemas en la práctica.

VIGÉSIMOSEGUNDA.- Uno de los problemas a que han de enfrentarse los municipios a la hora de aprobar ordenanzas de convivencia en aquellos aspectos en los que no exista legislación sectorial específica, tal y como previene el art. 139 LrBRL, consiste en determinar no sólo que el Título XI provee de la suficiente habilitación legal para adoptar la ordenanza de que se trate, sino que, además, es preciso la concurrencia de una segunda reserva de ley con relación al fundamento competencial de tal medida normativa.

De este modo, es posible concluir señalando la existencia de diferentes modelos en función del fundamento competencial más o menos específico que poseen las ordenanzas municipales de convivencia ciudadana. No plantea problema alguno el fundamento competencial que procura a este tipo de ordenanzas la Ley 5/2010, de 11 de junio de autonomía local de Andalucía, circunstancia que implica que las que aprueben los municipios de esta Comunidad Autónoma gozan de una fundamentación competencial “más fuerte” que la del resto de municipios españoles. En este sentido, las mayores dificultades se encuentran en la cobertura competencial que puede procurar la ley básica de régimen local. De este modo, la lectura del artículo 25.1 de la LrBRL puede conducir a sostener que la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local ha desnaturalizado la cláusula general de competencia municipal que originariamente se identificaba en aquel precepto, transformándola en una cláusula municipal para determinar, en ejecución de

las facultades que legalmente le han sido atribuidas al municipio, las específicas actuaciones o servicios para satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal exclusivamente en los ámbitos materiales enumerados en el apartado segundo del aludido art. 25 de la ley básica local.

Por esta razón, quizás resulta más respetuoso con los arts. 137 de la Constitución y 3.4 de la Carta Europea de la Autonomía Local, una lectura de la ley básica local en la que pueda identificarse el art. 7.4 como principio de universalidad de la competencia local, proporcionando título competencial a la actuación municipal en cualquier sector de actividad siempre que se cumplan los requisitos materiales y procedimentales enunciados en el propio art. 7.4 de la LrBRL.

ANEXO I. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, Luis, "Comunicación", en Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 99-102.
- AJA, Eliseo, "Configuración constitucional de la autonomía local", en Tomàs Font i Llovet (dir.), *Informe sobre el gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, pp. 41-66.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, "Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos", en Luis Cosculluela (Coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 759-778.
- ALLUÉ BUIZA, Alfredo, "Multiculturalismo y derechos políticos de los extranjeros en Europa. El caso español", en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Dirs.), *Los derechos humanos, sesenta años después*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2009, pp. 95-106.
- "El derecho al ocio y el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos", en VV.AA, *La Declaración Universal de Derechos Humanos en su 50 aniversario*, Bosch, Barcelona, 1999, pp. 235-241.
- ALMEIDA CERREDA, Marcos, "La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas", en Tomás Quintana López (Dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, pp.113-165
- "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local", en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno Local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 61-122.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, "Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los estatutos de autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la ley reguladora de las bases de régimen local", *REDC*, n. 99, 2013, pp. 61-97.
- ÁLVAREZ, RODRÍGUEZ, Ignacio, "Las ordenanzas municipales de convivencia: una práctica en expansión jurídicamente problemática", en Javier Matía Portilla (dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2013, pp. 331-355.
- ANDRONIO, Alessandro, "L'ordinanza extra ordinem del Sindaco di Firenze sui lavavetri: divieto di un'attività già vietata?", *www.federalismi.it* n.17, 2007.
- ARAGÓN REYES, Manuel, "Artículo 1" en, Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 25-.
- *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, 205 pp.
- *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, 138 pp.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, "Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales", en José Luis Carro Fernández-Valmayor (dir), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, pp. 169-178.

- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, "Autonomía y modernización del Gobierno local", *La Ley*, n. 5908, pp. 1-5.
- ARROYAL, León de, *Cartas político-económicas al Conde de Lerena*, estudio preliminar de Antonio Elorza, Editorial Ciencia Nueva, Madrid, 1968, 256 pp.
- ARROYO JIMÉNEZ, Luis, "Régimen jurídico, procedimiento y servicios públicos", en Luciano Parejo Alfonso, Juan Bravo Rivera, Cayetano Prieto Romero (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006, pp. 245-309.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *La potestad sancionadora de los entes locales*, IVAP/Fundación Democracia y Gobierno Local, Oñati, 2011, 152 pp.
- BALDASSARRE, Antonio, "Costituzione e teoria dei valori", *Politica del diritto*, 1991, fasc. 4, pp. 639-657.
- BALLESTEROS, Ángel, "Comentarios al Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local", en *Modernización del Gobierno Local (Comentarios a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre)*, El Consultor, Madrid, 2004, pp. 329-342.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel, "Comunicación", en Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 79-88.
- BARBERA, Augusto, *Regioni e Interesse Nazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1974, 370 pp.
- BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo, *Corso di diritto pubblico*, quinta edizione, 2008, 435 pp.
- BASCHERINI, Gianluca, "A mezzanote va la ronda...Osservazioni in tema di sicurezza a trono alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2010", en www.costituzionalismo.it, 1/2010, 8 pp.
- BASILE, Silvio, "Los «valores superiores», los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas", en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1984, pp. 263-315.
- BASSOLS COMA, Martín, "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34, 2014, pp. 21-48.
- BELADIEZ ROJO, Margarita, *Los principios jurídicos*, 2ª ed., 2010, Civitas, Madrid, 213 págs.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *Los representantes locales en España*, CEPC, Madrid, 2000, 568 pp.
- BELLO PAREDES, Santiago A, "Dimensión jurídica de los principios rectores", en Santiago A. Bello Paredes (Dir.), *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 3-15.
- *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP/Universidad de Burgos, Madrid, 2002, 265 pp.
- "La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?", *REAL*, n. 286-287, 2001, pp. 281-303.

- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, "Realidad y constitucionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador (II)", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n. 40, mayo 2006, pp. 9-70.
- "Realidad y constitucionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador (I)", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n. 39, diciembre 2005, pp. 57-105.
- BERMEJO LATRE, José Luis, "Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas", *REDA*, n. 124, 2004, pp. 611-632.
- BERNADÍ i GILI, Xavier y GALÁN GALÁN, Alfredo, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, 85 pp.
- BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, Javier, "Aproximación al concepto de seguridad ciudadana", *RVAP*, n. 41, 1995, pp. 737-760.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, "Publicidad de las normas", en Manuel Aragón Reyes (Dir.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Tomo I, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2011, pp. 346-348.
- BILBAO UBILLOS, Juan María, "El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución", *RGDC*, n. 1, 2006, 19 pp.
- "Prohibición de discriminación y autonomía privada", en *Los Alardes: una perspectiva jurídica. Libertad e igualdad en las relaciones entre particulares*, Casino de Irún, Irún, 2000, pp. 97-120.
- BLASCO DÍAZ, José Luis, *Ordenanza Municipal y Ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, 295 pp.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, 3ª ed., Temis, Bogotá, 2007, 268 pp.
- BONETTI, Paolo, "La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte provinciali quali "ufficiali di Governo", l'afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti", *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1403-1420.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, "Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida", en Tomàs Font (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Barcelona, 2004, pp. 47-69.
- "Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato", *REDC*, n. 70, 2004, pp. 161-192.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, "Los grupos políticos municipales", *REAL*, n. 292-293, 2003, pp. 123-162.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio; ALLUÉ BUIZA, Alfredo; GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio, *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Comares, Granada, 2000, 203 pp.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y ORDUÑA PRADA, Enrique, *La disolución de los Ayuntamientos. El caso singular de Marbella*, tirant lo blanch, Valencia, 2013, 218 pp.
- CÁMARA DEL PORTILLO, Diego, "Capítulo VI. Los ruidos vecinales: análisis de su especial problemática", en Blanca Lozano Cutanda (Dra.), *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Thomson/Civitas, Madrid, 2004, pp. 245-292.

- CAMPS, Victoria, "Prólogo" a Victoria Camps (ed), *Civismo*, Editorial Proteus, Barcelona, 2011, 178 pp (pp. 9-21)
- CAMPS, Victoria y GINER, Salvador, *Manual de Civismo*, 3ª ed., Ariel, Barcelona, 2014, 172 pp.
- CANO CAMPOS, Tomás, *Los Ayuntamientos y el Tráfico*, Iustel, Madrid, 2006, 255 pp.
- "La Analogía en el Derecho Administrativo Sancionador", *REDA*, n. 113, 2002, pp. 51-88.
 - *El régimen jurídico-administrativo del tráfico. Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones*, Civitas, Madrid, 1999, 786 pp.
- CANOSA USERA, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, CEC, Madrid, 1988, 346 pp.
- CARBALLEIRA RIVERA, Teresa, "Los titulares de la potestad sancionadora. Los entes locales", *DA*, n. 280-281, 2008, pp. 235-260.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa, "La planta local: análisis general y perspectivas de reforma", en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno Local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 17-59.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, "Reflexiones sobre las transformaciones actuales del Derecho Público, en especial del Derecho administrativo", *RAP*, n. 193, 2014, pp. 11-44.
- "La potestad sancionadora municipal", en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, II, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1281-1306.
 - "Sobre la potestad sancionadora municipal", en José Luis Carro Fernández-Valmayor (dir), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, pp. 149-168.
 - "El debate sobre la autonomía municipal", en Francisco Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, I, tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 545-579.
 - "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública", *RVAP*, n. 27, 1990, pp. 9-26
- CASADO CASADO, Lucía, "El papel de los municipios en la prevención, ordenación y control de la contaminación lumínica", *REALA*, n. 304, 2007, pp. 137-177.
- CASINO RUBIO, Miguel, "Ordenanzas de convivencia, orden público y competencia municipal", *Justicia Administrativa*, n. 56, 2012, pp. 7-21.
- "Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia", *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2011, pp. 743-771.
- CASTAGNINO, Ester, *Le ordinanze contingibili ed urgenti*, Exeo edizioni, Padova, 2012, 157 pp.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep Mª, *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, CEDECS, Barcelona, 2001, 538 pp.

- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, "Nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales", *RAP*, n. 100-102, 1983, pp. 2159-2186.
- "El municipio en la autonomía política", *DA*, n. 182, 1979, pp. 459-487.
- CERBO, Pasquale, "Principio di legalità e «nuove ed inedite» fattispecie di illecito create dai Sindaci", *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, pp. 215-235.
- CHIODINI, Laura; MILANO, Rafaela, "Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana", en *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia Fondazione ANCI ricerche, 2009, pp. 7-52.
- CORPACI, Alfredo, "Sui novi poteri dei Sindaci in materia di sicurezza: un rafforzamento delle autonomie locali?", *Le Regioni*, n. 3, 2008, pp. 465-470.
- CORTESE, Fulvio, "La sicurezza urbana e il potere del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?", *Le Regioni*, n. 1-2, 2010, pp. 123-140.
- "Povertà e ordinanze dei Sindaci: le politiche pubbliche e l'importanza delle questioni organizzative", *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2008, pp. 697-713.
- CORVAJA, Fabio, "Esiste una libertà «innominata» da tutelare?. Ordinanze sindacali «creative» e libertà individuale", *Le Regioni*, n. 1-2, 2010, pp. 33-48.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse", *REDA*, n. 157, 2013, pp. 11-19.
- "La posición ordinamental de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma", *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Carperi, Madrid, 1993, pp. 19-51.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Legislación de Administración Local (1975-1985)*, MAP/INAP, Madrid, 1990, LXVII+1173 pp.
- CUCHILLO FOIX, Montserrat, "Gobierno local, Administración local y potestad normativa de los entes locales", *Derecho Privado y Constitución*, n. 17, 2003, pp. 169-196.
- DAHL, Robert A., *On Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1998, 217 pp.
- *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989, 397 pp.
- D'ALBERTO, Gianguido, "La ronda tra "sicurezza urbana" e "disagio sociale". Corte Costituzionale, Sentenze nn. 226 e 274 del 2010", AIC, *Revista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2011, 5 pp. www.rivistaaic.it
- DELGADO DEL RINCÓN, Luis E., "Autonomía local, sistema político y forma de gobierno local", en Francisco Javier Matía Portilla (dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012, pp. 249-291.
- DI RAGO, Gianfranco, *Il sindaco e l'adozione delle ordinanze contingibili ed urgenti*, Halley Editrice, 2003, 200 pp.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2ª ed., Thomson/Civitas, Madrid, 2005, 566 pp.

- "Forza di legge e principio di autonomia", en Giancarlo Rolla ed Eleonora Ceccherini (ed.), *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1997, pp. 207-220.
 - "Los criterios de representación proporcional del art. 68.3 de la Constitución: su alcance y proyección a efectos distintos de la elección para el Congreso de los Diputados", en: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2057-2073.
 - "Concepto de Ley y tipos de Leyes (¿Existe una noción unitaria de Ley en la Constitución Española?)", *REDC*, n. 24, 1988, pp. 47-93.
- DÍEZ SASTRE, Silvia, "Planta local y régimen municipal", en Francisco Velasco (coord.), *Gobiernos locales en Estado federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, pp. 545-575.
- DIOS SANZ, Juan de, "Los reglamentos independientes en el ámbito municipal", *REALA*, n. 276, 1998, pp. 63-77.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, "La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, n. 6, 2005.
- DOMINGO ZABALLOS, Manuel J., "Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n. 610, 2004, pp. 1-9.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, "Seguridad y Convivencia", *Observatorio de elecciones municipales 2011. Informe general sobre los Programas-Marco de los partidos políticos para las elecciones municipales de España de 2011*, IDL/UAM, Madrid, 2011, pp. 123-129.
- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio, *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1997, 382 pp.
- DOMPER FERRANDO, Javier, "Capítulo décimo. Actividades, obras públicas locales y contratación", en: Antonio Fanlo Loras (Dir), *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000, pp. 294-301.
- DWORKIN, Ronald, *La democracia posible*, Paidós, Barcelona, 2008, 214 pp.
- EMBID IRUJO, Antonio, "Crisis económica y reforma local", en Luis Cosculluela Montaner y Luis Medina Alcoz, *Crisis económica y reforma del Régimen Local*, Civitas/Thomson, Navarra, 2012, pp. 49-74.
- "Ordenanzas y Reglamentos Municipales", en Santiago Muñoz Machado (Dir), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 717-778.
 - *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010, 199 pp.
- ESTEVE PARDO, José, "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", *REDC*, n. 31, 1991, pp. 125-147.
- FANLO LORAS, Antonio, "Modificación de la ley de Bases de Régimen Local en cuanto al funcionamiento de los Entes Locales", en VVAA, *El desarrollo del Gobierno Local (Una aproximación doctrinal)*, MAP/INAP, Madrid, 1999, pp. 117-139.
- voz "Ordenanza Local", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1995, p. 4652
 - *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, 598 pp.

- "Las prerrogativas locales", en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1988, pp. 493-530.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "La potestad local de autoorganización: contenido y límites", en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, III, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1467-1494.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado, Iustel, Madrid, 2007, 228 pp.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, "El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora", en Juan Pedro Quintana Carretero (Dir.), *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, pp. 485-659.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, "La potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales", *Cuadernos de Derecho Judicial. Administración Local*, XXIX, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995, pp. 737-758.
- FERRAJOLI, Luigi, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011, 109 pp.
- *Principia Iuris. Teoría del diritto e della democrazia I. Teoria del diritto*, Editori Laterza, Roma, 2007, 1021 pp.
- FONT i LLOVET, Tomàs, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, 289 pp.
- "La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autonomía corporativa", *Derecho Privado y Constitución*, n. 17, 2003, pp. 253-268.
- FONT i LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Barcelona, 2014, pp. 11-45.
- "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?", en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Barcelona, 2013, pp.
- FREIXES SAN JUAN, Teresa y REMOTTI CARBONELL, José Carlos, "Los valores y principios en la interpretación constitucional", *REDC*, n. 35, 1992, pp. 97-109.
- FURLAN, Federico, "La disciplina concreta del potere di ordinanza", *Le Regioni*, n.1-2, 2010, pp. 141-156.
- GALÁN GALÁN, Alfredo, "La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local", *Revista Electrónica CEMCI*, n. 8, 2010, 27 pp.
- "Naturaleza de la ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales", en Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán (Dirs.), *Anuario del Gobierno Local. 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 45-107.
- *El Reglamento Orgánico Local*, INAP, Madrid, 2004, 183 pp.
- *La Carta Municipal de Barcelona y el Ordenamiento Local. El régimen especial del municipio de Barcelona*, Marcial Pons/Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Madrid, 2001, 223 pp.

- *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001, 331 pp.
- "Posició de les ordenances en el sistema de fonts", en Tomàs Font i Llovet (coord.), *Dret local. Ordenances, activitats i serveis públics*, Marcial Pons, Barcelona, 1997, pp. 53-97.
- GALÁN GALÁN, Alfredo y PANADÉS JORDÀ, Pau, "La aprobación de los presupuestos municipales sin participación ciudadana: de la cuestión de confianza a la atribución de la competencia a la junta de gobierno", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 36, 2014, pp. 47-69.
- GALÁN GALÁN, Alfredo y VILALTA REIXACH, Marc, "La potestad normativa municipal en la Carta de Barcelona", en Tomás Font i Llovet y Rafael Jiménez Asensio (Coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Marcial Pons/Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Madrid, 2007, pp. 101-140
- GALAIS GONZÁLEZ, Carolina, *Les polítiques locals de civismo a Europa*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2008, 162 pp.
- GALEOTTI, Serio, voz "Garanzia Costituzionale", en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XVIII, Giuffrè Editore, Milano, 1969, pp. 490-511.
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús, "Las Ordenanzas Municipales y su deficiente cobertura tras el Pacto Local", *REDA*, n. 144, 2009, pp. 589-622.
- *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*, Iustel, Madrid, 2008, 332 pp.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, "Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)", *Actas del II Symposium. Historia de la Administración*, IEA, Madrid, 1971, pp.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo, "Sanciones y reserva de ley en la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional", *RarAP*, n. 20, 2002, pp. 541-576.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal", *REDA*, n. 80, 1993, pp. 657-677.
- "Introducción: un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992", en Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 13
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 13ª ed., Thomson/Civitas, Madrid, 2006, 843 pp.
- *Curso de Derecho Administrativo*, II, 12ª ed., Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2011, 767 pp.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, "Derecho Constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local", *Parlamento y Constitución*, n. 6, 2002, pp. 1-36.
- "Autonomía municipal y acción de gobierno local", en VV.AA, *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, pp. 347-354.

- “La autonomía del derecho político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española”, en VV.AA, *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 1373-1423.
- GARCÍA GARCÍA, María Jesús, *La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas de convivencia ciudadana*, CEMCI, Granada, 2014, 239 pp.
- “La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: Participación funcional e iniciativa reglamentaria”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, 2008, pp. 419-456.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M^a Asunción, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, 324 pp.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, 102 pp.
- GARCÍA ROCA, Javier, “La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2073-2086.
- “La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 13, 2007, pp. 14-23.
 - “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)”, *REALA*, n. 294-295, 2004, pp. 13-66.
 - “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en Luis López Guerra (Coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, tirant lo blanch, Valencia, 2001, pp. 641-689.
 - *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, 395 pp.
 - “Sobre el Estado de tres términos y la dimensión de hermenéutica constitucional que introduce el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local: temores y círculo de ansiedades”, en VV.AA, *El desarrollo del Gobierno Local (Una aproximación doctrinal)*, INAP, Madrid, 1999, pp. 59-86.
 - “La “decostruzione” della legge del Parlamento”, en Giancarlo Rolla ed Eleonora Ceccherini, *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, G. Giappichelli Editore, Milano, 1997, pp. 127-180.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, II, 10^a ed., Tecnos, Madrid, 1992
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos, “El Diputado provincial como representante”, *REDC*, n. 60, 2000, pp. 115-138.
- GARRORENA MORALES, Ángel, “Valores superiores y principios constitucionales”, en VV.AA, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 26-41.
- *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, (5^a reimpresión) 1992, 254 pp.

- *El lugar de la Ley en la Constitución Española*, CEC, Madrid, 1990, 143 pp.
- GIANNINI, Massimo Severo, "Autonomie locale e autogoverno", *Storia. Amministrazione. Costituzione, Anale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, n. 13, 2005, Il Mulino, pp. 7-30.
- voz "Autonomía", en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè Editore, 1959, pp. 356-366.
- GIMÉNEZ I CORRONS, Eva, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònoms, Madrid, 2001, 252 pp.
- GIOVANNETTI, Monia, "Le politiche di sicurezza e prevenzione della criminalità in Italia", en *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia Fondazione ANCI ricerche, 2009, pp. 121-172.
- GIULIETTI, Walter, "I limiti all'attribuzione del potere di ordinanza nuovamente al vaglio della Corte costituzionale", *Revista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 0, 2010, www.rivistaaic.it
- GOMES CANOTILHO, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª ed., Livraria Almedina, Coimbra, 2002, 1506 pp.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán, voz "Pluralismo", en Juan José González Encinar (Dir), *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, pp. 649-656.
- "Aproximación a la noción de pluralismo", en Santiago Castillo Alonso (coord.), *Estudios de Historia de España: homenaje a Manuel Tuñón de Lara*, vol 3, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1981, pp. 383-392.
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel; SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, 2ª ed., Aranzadi/Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, 1019 pp.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, "Las provincias tras la modificación de la ley de bases de régimen local efectuada por la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", en Tomás Quintana López (Dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, pp. 243-301.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Procedimiento administrativo local*, II, Iustel, Madrid, 2005, 759 pp.
- "Principios de la potestad sancionadora", en Jesús González Pérez y Francisco González Navarro, *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, II, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2004, pp. 2711-2755.
- GONZÁLEZ TOBARRA, Pedro y JIMÉNEZ CORBAJO, José Ramón, "El principio de legalidad: los principios de reserva de ley, irretroactividad y tipicidad", en Joaquín de Fuentes-Bardají (dir.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, I, 2ª ed., Ministerio de Justicia/Aranzadi/Thomson Reuters, Navarra, 2009, pp. 91-161.
- GRACIA RETORTILLO, Ricard, "Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 17, 2008, pp. 99-133.
- GUADAGNUCCI, Lorenzo, *Lavavetri. Il prossimo sono io*, Terre di mezzo, Milano, 2009, 180 pp.

- GUAZZAROTTI, Andrea, "Le ordinanze dei Sindaci in materia di sicurezza urbana: quale ruolo assume la riserva di legge?", *Le Regioni*, n. 1-2, 2010, pp. 83-92.
- GUILLÉN LÓPEZ, Enrique; MARTÍN MORALES, Ricardo; REQUENA LÓPEZ, Tomás, *El Régimen Constitucional de «La Movida»*, Grupo Editorial Universitario, Granada, 2001, 218 pp.
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio, "Sistema de valores en la Constitución", en Antonio López Pina (ed.), *La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1983, pp. 113-129.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L., "La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *RAP*, n. 166, 2005, pp. 169-199.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, Juan, "Sobre la nueva Potestad Sancionadora Municipal a la luz de la Ley 57/2003", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. 71, 2004, pp. 37-51.
- HOSLUCK, E. G., *Local Government in England*, Cambridge University Press, 1936.
- HUERGO LORA, Alejandro, *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007, 470 pp.
- HUERTA TOCILDO, Susana, "El contenido debilitado del principio europeo de legalidad penal", en Javier García Roca y Pablo Santolaya (Coords.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 3ª CEPC, Madrid, 2014, pp. 399-427.
- IBAÑEZ MACÍAS, Antonio, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo difusión, Madrid, 2007, 374 pp.
- IBAÑEZ PICÓ, Marisol, "Municipio y civismo. Las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia", *REALA*, n. 307, 2008, pp. 143-181.
- ITALIA, Vittorio, *La sicurezza urbana, le ordinanze dei Sindaci e gli osservatori volontari*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, 196 pp.
- *Le norme e gli atti dell'ente locale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, 171 pp.
- ITALIA, Vittorio; LANDI, Guido; POTENZA, Giuseppe, *Manuale di diritto amministrativo*, XIII ed., Giuffrè Editore, Milano, 2002, 840 pp.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "Competencias municipales "disponibles": régimen jurídico y algunos problemas pendientes", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, diciembre de 2014.
- "Vademécum" sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014, 242 pp.
- "La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, enero de 2014.
- *Convivir en la ciudad. La convivencia ciudadana en el espacio público*, Fundación Democracia y Gobierno Local/FEMP, Madrid, 2011, 202 pp.
- "Competencias en seguridad ciudadana", en Tomàs Font i Llovet y Rafael Jiménez Asensio (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Diez Estudios*, Marcial Pons/Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 2007, pp. 261-277.

- “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, en Tomàs Font i Llovet (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Institut de Dret Públic/Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 29-90.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael y SOLANES MULLOR, Joan, “La naturaleza de la “Ley de Autonomía Local de Andalucía” como “Ley de mayoría reforzada” del artículo 108 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y su relación con el resto de leyes del Parlamento de Andalucía”, en Manuel Zafrá Víctor (Coord.), *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, CEMCI, Granada, 2011, pp. 45-86.
- JIMÉNEZ PLAZA, María Isabel, *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*, Atelier, Barcelona, 2004, 256 pp.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, (trad. Gregorio Robles y Félix F. Sánchez), Trotta, Madrid, 2011, 150 pp.
- *Teoría General del Derecho y del Estado*, (trad. Eduardo García Maníes), Universidad Nacional Autónoma de México, 1995 (quinta reimpresión, 2ª ed.), 478 pp.
 - *Esencia y valor de la democracia*, (trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra), 2ª ed., Editorial Labor, Barcelona, 1934, 159 pp.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, “Artículo 4. Tipicidad”, en Iñaki Lasagabaster Herrarte (dir.), *Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático*, LETE orgitaletxea, Bilbao, 2006, pp. 113-139.
- “La potestad sancionadora local en la ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local”, *RVAP*, n. 68, 2004, pp. 155-176.
 - “La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva del art. 25 CE en materia sancionadora (Nota a la STC 132/2001, de 8 de junio)”, *RVAP*, n. 62, 2002, pp. 275-291.
 - *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas/IVAP, Madrid, 1994, 457 pp.
- LEGUINA VILLA, Jesús, “Principios Generales del Derecho y Constitución”, *RAP*, n. 114, 1987, pp. 7-37.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, “Presupuestos constitucionales de la intervención de la Administración en la sociedad”, en Enrique Linde (coord.), *Parte Especial del Derecho Administrativo*, Colex, Madrid, 2007, pp. 43-123.
- LOPERENA ROTA, Demetrio, “El Pleno del Ayuntamiento”, *DA*, n. 228, 1991, pp. 81-112.
- LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, “Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local”, en Luis Cosculluela Montaner y Eloísa Carbonell Porrás (Dirs.), *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2011, pp. 167-187.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en José María Gimeno Feliu (Coord.), *La organización local nuevos modelos*, Civitas/Thomson, Madrid, 2011, pp. 67-112.
- LORENZETTI, Anna, “Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza”, en Anna Lorenzetti, Stefano Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene Editore, Napoli, 2009, pp 191-266.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, "El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria", *REP*, n. 7, 1979, pp. 197-225.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, "Artículo 1º. Estado Social y democrático de Derecho", en Oscar Alzaga (Dir), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Edersa/Cortes Generales, Madrid, 1996, pp. 95-164.
- *Estimativa y política constitucionales*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1984, 212 pp.
 - *Curso de Derecho Político*, vol. II, 3ª ed., reimpresión, Tecnos, Madrid, 1983, 726 pp.
- MAGGIORA, Enrico, *Le Ordinanze negli Enti Locali*, Seconda Edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2008, 486 pp.
- MAIHOFER, Werner, "Principios de una democracia en libertad", en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons/IVAP, Madrid, 1996, pp. 217-323.
- MARAZZITA, Giuseppe, "Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordenanza", *AIC, Revista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 0/2010, 48 pp, www.rivistaaic.it
- MARTÍN QUERALT, Juan, "El papel del Gobierno Local en el marco del Estado descentralizado. La aplicación efectiva del principio de subsidiariedad", *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2003, pp. 107-134.
- MARTÍN REBOLLO, Luis, "Presente y futuro del derecho urbanístico: una reflexión crítica", en Tomàs Font i Llovet (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2002*, Institut de Dret Públic/Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2002, pp. 41-56.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, "Fragmentos para una «Carta de las ciudades por los derechos humanos»" en *Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia*, Aranzadi, Elcano, 2000, pp. 369-380.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, "Nuevos enfoques en materia de potestad sancionadora", Conferencia pronunciada en el seminario *Gobierno Local para el siglo XXI. Jornada de estudio en torno a la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local*, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 2004, 16 pp.
- "Municipio rural. Problemas y posibles medidas correctoras", en VV.AA., *Municipio Rural. Desarrollo Local*, Edic. Ciudad Argentina, Buenos Aires/Madrid, 2002, pp. 105-114.
- MEDINA ALCOZ, Luis, "Régimen Municipal", en Francisco Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2010, pp. 231-269.
- MELE, Eugenio, *Manuale di Diritto degli enti locali*, seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2007, 345 pp.
- MELERO ALONSO, Eduardo, *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*, Lex Nova, Valladolid, 2005, 489 pp.

- MELONI, Guido, "Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem", en *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia Fondazione ANCI ricerche, 2009, pp. 53-70.
- MERINO ESTRADA, Valentín, "Potestad normativa local y relaciones sociales", en Valentín Merino Estrada (coord.), *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI, Granada, 2008, pp. 237-286.
- "Las nuevas ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana", *REALA*, n. 300-301, 2006, pp. 485-510.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco, "Los principios de la potestad sancionadora", en Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 367-381.
- "La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública", en Sebastián Martín-Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2493-2528.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, "Procedimiento de elaboración de reglamentos y Better Regulation", en Joaquín Tornos Mas (Coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 501-543.
- "La codificación del procedimiento administrativo en la Unión administrativa Europea", en Francisco Velasco Caballero y Jens-Peter Schneider (coords.), *La unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 51-85.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 2011, 348 pp.
- MODUGNO, Franco, "Interpretazione costituzionale e intepretazione per valori", www.costituzionalismo.it, n. 8, 2005.
- MORELL OCAÑA, Luis, *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988, 844 pp.
- MORET MILLÁS, Vicente, "Los deberes constitucionales", *Revista de las Cortes Generales*, n. 86, 2012, pp. 209-237.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "Las competencias de las entidades locales", en Tomás Quintana López (Dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad d ela Administración Local*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, pp. 73-112.
- MORISI, Masimo, "Le assemblee elettive nel governo locale", en Alberto Brasca e Masimo Morisi, *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Il Mulino, 2003, pp. 13-66.
- MOROTE SARRIÓN, José Vicente, "Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias", en Manuel J. Domingo Zaballos (Coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, II, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2013, pp. 2721-2752.
- MORTATI, Constantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, T. II, 3ª ed., CEDAM, Padova, 1976
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. II, Iustel, Madrid, 2006, 1405 pp.

- NAPOLITANO, Giuseppe, *Le nuove ordinanze del Sindaco. L'articolo 54 T.U.EE.LL. dopo il "pacchetto sicurezza" e le nuove prerogative sindacali nella gestione della sicurezza urbana*, Maggioli Editore, Rimini, 2008, 192 pp.
- NAVARRO DEL CACHO, Carlos, "Consideraciones sobre la constitucionalidad y la legalidad de la potestad reglamentaria de las Entidades Locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas", *RarAP*, n. 5, 1994, pp. 167-207.
- NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2012, 611 pp.
 - *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, 591 pp.
- OLIVIERI, Luigi, "Statuto Comunale e sanzioni amministrative", *Giust.it-Rivista Internet di diritto pubblico*, n.12-2000, www.giust.it
 - "Potestà sanzionatoria e piccole mistificazioni (nota a Ministerio dell'Interno risoluzione 7/3/2001)", *Giust.it-Rivista Internet diritto pubblico*, n. 6-2001, www.giust.it
- ORDUÑA PRADA, Enrique, "Potestad normativa y potestad sancionadora. La tipificación de infracciones y sanciones en las normas locales", en Valentín Merino Estrada (coord.), *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI, Granada, 2008, pp. 191-234.
 - "Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001", *REAL*, n. 286-287, 2001, pp. 363-384.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*, FEMP/INAP/CEPC, Madrid, 2004, 789 pp.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El sistema competencial propuesto en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local", en Ramón Parada Vázquez y Ángel Fuentetaja Pastor (Dirs.), *Reforma y restos de la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 115-134.
 - "La potestad normativa local", en Tomàs Font i Llovet (dir), *Anuario del Gobierno Local 2001*, Institut de Dret Públic/Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 39-54.
 - "Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local", en Tomàs Font (dir), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Institut de Dret Públic/Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 77-93.
- ORTEGA BERNARDO, Julia, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014, 359 pp.
 - "Sobre la validez jurídica de las Ordenanzas locales que prohíben usar el burka en los establecimientos municipales. A propósito de la STS de 14 de febrero de 2013" *REDA*, n. 159, 2013, pp. 197-224.
- ORTUÑO RODRÍGUEZ, Alicia Esther, *Civismo y Convivencia municipal*, Bayer Hnos., Barcelona, 2010, 206 pp.
 - "La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 20. 2009, pp. 23-52.
- OTTO Y PARDO, Ignacio de, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, (4ª reimpression de la 2ª edición), Ariel, Barcelona, 1995, 315 pp.
- PALIERO, Carlo Enrico; TRAVI, Aldo, voz "Sanzioni amministrative", *Enciclopedia di diritto*, XLI, Giuffrè Editore, Milano, 1989, pp. 345-415.

- *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè Editore, Milano, 1988, 354 pp.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, "La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal", en Ramón Parada Vázquez y Ángel Fuentetaja Pastor (dirs.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 15-80.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón y BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, "Artículo 105. Audiencia del ciudadano en procedimientos administrativos y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos", en Oscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Edersa/Cortes Generales, Madrid, 1998, pp. 523-545.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34, 2014, pp. 11-20.
 - "Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 36, 2014, 26 pp.
 - "Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 29, 2012, pp. 9-21.
 - "La autonomía local en la Constitución española", en Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, I, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 47-210.
 - "Valores superiores", en Manuel Aragón Reyes (Dir.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I, 2ª ed., Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2011, pp. 41-53.
 - *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*, Iustel, Madrid, 2009, 267 pp.
 - "Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias", *REALA*, n. 309, 2009, pp. 9-56.
 - "Las perspectivas del nuevo régimen local", en Ramón Parada Vázquez y Ángel Fuentetaja Pastor (dirs.), *Reforma y retos de la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 81-114.
 - "La vigencia, fuerza y eficacia de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos como norma local y los mecanismos de control y garantía de su cumplimiento", en *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y desarrollo local*, FEMP/OICI/Ayuntamiento de Valladolid, Madrid, 2006, pp. 277-304.
 - "El principio de subsidiariedad en la jurisprudencia comunitario-europea", en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2003, pp. 33-46.
 - *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, 115 pp.
 - "La autonomía local. Contenido constitucional y configuración legal básica", *Cuadernos de Derecho Judicial. Administración Autonómica*, CGPJ, Madrid, 1992, pp. 185-242.
 - "Constitución y valores del ordenamiento", en Sebastián Martín-Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1991, pp. 29-133.

- *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, 318 pp.
 - *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1983, 326 pp.
 - *La garantía institucional de la autonomía local*, IEAL, Madrid, 1981, 167 pp.
- PARISI, Stefania, "La natura del principio di distinzione tra politica e amministrazione e il suo complicato inveroamento nella forma di governo locale", *Le Regioni*, n. 6, 2010, pp. 1265-1298.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984, 173 pp.
- PEGORARO, Lucio, "Las funciones subsidiarias de la comparación en el estudio de los ordenamientos federales y del gobierno local", *REP*, n. 117, 2002, pp. 35-48.
- PEMÁN GAVÍN, Ignacio, *El sistema sancionador español*, Cedecs, Barcelona, 2000, 429 pp.
- "Dificultades para una delimitación sustantiva del concepto de sanción. Pautas para un replanteamiento de la cuestión", *RarAP*, n. 14, 1999, pp. 131-202.
- PEMÁN GAVÍN, Juan, "La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 36, 2010, pp. 11-51.
- "Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona", *REALA*, n. 305, 2007, pp. 9-55.
 - "La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria", *RAP*, n. 132, 1993, pp. 377-415.
- PEÑALVER i CABRÉ, Alexandre, "La potestad sancionadora", en Joaquín Tornos Mas (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 627-662.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1994.
- PIROZZOLI, Anna, "Il potere di ordenanza del sindaco", AIC, *Revista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2011, 6 pp., www.rivistaaic.it
- PIZZORUSSO, Alessandro, "Las fuentes del derecho en el ordenamiento jurídico Italiano", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 3, 1989, pp. 269-321.
- *Lecciones de Derecho Constitucional*, II, CEC, Madrid, 1984, 484 pp.
- PONCE SOLÉ, Juli, "Sociedades pluriculturales y administraciones locales: Inmigración, diversidad y convivencia en las ciudades. Reflexiones jurídicas", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 11, 2006, pp. 37-65.
- *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, 862 pp.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, "El primer Anteproyecto de ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, pp. 269-292.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, "Los valores superiores del ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional", *Revista del Poder Judicial*, n. 11, 1984, pp. 83-90.

- PUBUSA, Andrea, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 1983, 400 pp.
- PULIDO QUECEDO, Manuel, "Un nuevo enfoque jurisprudencial del TS sobre Ordenanzas locales a la luz del principio de autonomía local (El caso de la Ordenanza Municipal de Zaragoza sobre contenedores)", *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, VII, 2003, pp. 327 y ss.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de régimen local", en Tomás Quintana López (Dir.), *La Reforma del Régimen Local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, tirant lo blanch, Valencia, 2014, pp. 23-71.
- REBOLLO PUIG, Manuel, "Artículo 127. Principio de legalidad", en Miguel Sánchez Morón y Nicolás Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova/Thomson Reuters, Valladolid, 2013, pp. 753-762.
- "Artículo 129. Principio de tipicidad", en Miguel Sánchez Morón y Nicolás Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova/Thomson Reuters, Valladolid, 2013, pp. 773-786.
 - "La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios", en Luis Cosculluela Montaner y Luis Medina Alcoz (dirs.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Civitas/Thomson, Madrid, 2012, pp. 195-222.
 - "Reforma de las estructuras municipales: Régimen jurídico y posibilidades. Especial referencia a la legislación aragonesa", en José María Gimeno Feliu (Coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Civitas/Thomson, Madrid, 2011, pp. 31-65.
 - "Municipio, Ayuntamiento y Concejo Abierto", en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2118-
 - "La supresión de los pequeños municipios; régimen alternativas, ventajas e inconvenientes", *REALA*, n. 308, 2008, pp. 151-205.
 - "Artículo 4", en Manuel Rebollo Puig (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, tirant lo blanch, Valencia, 2007, pp. 123-152.
 - "Inspección y régimen sancionador", en Blanca Lozano Cutanda (Dra.), *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Thomson/Civitas, Madrid, 2004, pp. 293-377.
 - "El contenido de las sanciones", *Justicia Administrativa*, número extraordinario, 2001, sobre Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador, pp. 151-206.
- REBOLLO PUIG, Manuel; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, "Artículo 84", en Manuel Rebollo Puig (Dir.) y Manuel Izquierdo Carrasco (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II, tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 2154-2255.
- REBOLLO PUIG, Manuel; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "Título XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias", en Manuel Rebollo Puig (Dir.) y Manuel Izquierdo Carrasco (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo IV, tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 3673-3765.

- RECODER VALLINA, Tatiana, "Principio de personalidad de las sanciones: responsabilidad solidaria y subsidiaria. Responsabilidad de las personas jurídicas y de los menores de edad", *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 19, 2008, pp.133-164.
- REQUEJO PAGÉS, José Luis, "Deberes Constitucionales", en Manuel Aragón Reyes (Dir.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Tomo III, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2011, pp. 308-310.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo, *Corso de diritto pubblico*, terza edizione, Zanichelli, Bologna, 1990, 728 pp.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, "La prostitución ante el derecho: problemas y perspectivas", en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, (ejemplar dedicado a los derechos sociales), n. 2, 2006, pp. 97-119.
- "El Alarde de Irún y la prohibición constitucional de discriminación por razón de sexo", en *Los Alardes: una perspectiva jurídica. Libertad e igualdad en las relaciones entre particulares*, Casino de Irún, Irún, 2000, pp. 85-96.
- REY MARTÍNEZ, Fernando; MATA Y MARTÍN, Ricardo Manuel; SERRANO ARGÜELLO, Noemí, *Prostitución y Derecho*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2004, 250 pp.
- RIVERO YSERN, José Luis, "La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local", en Juan Antonio Carrillo Donaire y Pilar Navarro Rodríguez (Coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley/El Conultor, Madrid, 2014, pp. 21-52.
- ROLLA, Giancarlo, *Diritto Regionali e degli Enti Locali*, Seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2009, 295 pp.
- *Manuale di Diritto Pubblico*, III edizione, G. Giappichelli editore, Milano, 1998, 647 pp.
- RODRÍGUEZ FONT, Mariola, "La contaminación lumínica", en José Esteve Pardo (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª ed., Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, pp. 643-651.
- RODRIGUEZ GONZÁLEZ, Román, *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Thomson/Civitas, Madrid, 2005, 162 pp.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge, *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1996, 489 pp.
- ROMANO, Filippo, "Organi di governo del comune e della province", en Francesco Caringella, Antonio Giuncato ed Filippo Romano (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al Testo Unico*, II edizione, Assago, IPSOA, 2007, pp. 341-404.
- ROSSETTI, Roberto, "Il potere sanzionatorio degli enti locali", *Newsletter Giuridica di Filodiritto*, n.64, 15 settembre 2003 (www.filodiritto.com/docs/newsletter/news-mail64.htm)
- ROSSI, Stefano, "Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Cotituzionale n. 226/2010", en www.forumcostituzionale.it
- RUBIO LLORENTE, Francisco, "El proceso constituyente en España", en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Vol. I, 3ª ed., CEPC. Madrid, 2012, pp. 21-54.

- "La potestad sancionadora de la Administración en la jurisprudencia constitucional", en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Vol. II, 3ª ed., CEPC, Madrid, 2012, pp. 931-944.
 - "Los deberes constitucionales", *REDC*, n. 62, 2001, pp. 11-56.
 - "Prólogo", en *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. VII-XIX.
 - "El principio de legalidad", *REDC*, n. 39, 1993, pp. 9-42.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2006, 932 pp.
- RUIZ-RICO RUIZ, Catalina, "Nuevos límites a los derechos constitucionales en la Administración local: las ordenanzas de convivencia", comunicación presentada en el XI Congreso ACE sobre la tutela judicial de los derechos fundamentales, 21 y 22 de febrero de 2013, Barcelona, disponible en la página web de la ACE www.acoes.es
- SALANOVA ALCALDE, Ramón, "La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: un comentario crítico", *RarAP*, n. 24, pp. 233-273.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, *El sistema de gobierno municipal*, CEPC, Madrid, 2007, 525 pp.
- SALVADOR CRESPO, Mayte, "Las competencias de las diputaciones provinciales en la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de derecho Local*, n. 34, 2014, pp.126-144.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor, Madrid, 2000, 731 pp.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, "El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana", en VV.AA, *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, pp. 289-321.
- *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas/UCM, Madrid, 1990, 228 pp.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, "Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos", en Luis Cosculluela Montaner y Luis Medina Alcoz, *Crisis económica y reforma del Régimen Local*, Civitas/Thomson, Navarra, 2012, pp. 75-97.
- SANTAMARÍA IBEAS, J. Javier, *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*, Universidad de Burgos/Dykinson, Madrid, 1997, 422 pp.
- SANZ GANDASEGUI, Francisco, "El ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración Local", en Joaquín de Fuentes-Bardají (dir.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, I, Ministerio de Justicia/Aranzadi/Thomson Reuters, Navarra, 2009, pp. 659-693.
- SANZ RUBIALES, Iñigo, "Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración Local", *REALA*, n. 264, 1994, pp. 671-690.
- *El contencioso interadministrativo (Litigios entre Administraciones Públicas Territoriales)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel y MORAL SORIANO, Leonor, "Ordenanzas locales, reserva de ley y reservas democráticas. A propósito de la Sentencia del

- Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 3, 2003, pp. 120-130.
- SOCÍAS CAMACHO, Joana M., “La prestación del servicio de taxis y libertad de empresa”, *REALA*, n. 284, 2000, pp. 733-766.
- SOSA WAGNER, Francisco, “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas”, en Román Rodríguez González (dir.), *Reformar la Administración Territorial. Municipios eficientes y viables*, Netbiblo, La Coruña, 2009, pp. 67-95;
- El Estado se desarma”, estudio introductorio a Thomas Darnstädt, *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005, pp. 9-69.
 - “Creación y supresión de municipios y alteración de sus términos”, en Javier García Roca (Coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, INAP/Junta de Castilla y León/Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, pp. 281-301.
 - “La autonomía local”, en Sebastián Martín-Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, IV, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3185-3225.
- SOSA WAGNER, Francisco y MIGUEL GARCÍA, Pedro de, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, IEAL, Madrid, 1987, 142 pp.
- SOSA WAGNER, Francisco y SOSA MAYOR, Igor, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, 2ª ed., prólogo de Joaquín Leguina, Trotta, Madrid, 2007, 220 pp.
- SOUVIRON MORENILLA, José María, “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 34, 2014, pp. 80-97.
- STADERINI, Francesco, *Diritto degli enti locali*, XI ed., CEDAM, Padova, 2006, 465 pp.
- STEWART, John, *The nature of british local government*, Mac Millan Press Ltd., London, 2000, 310 pp.
- SUAY RINCÓN, *Las sanciones administrativas*, Real Colegio de España, Bolonia, 1989, 221 pp.
- TESO GAMELLA, Pilar, “Artículo 130. Responsabilidad”, en Miguel Sánchez Morón y Nicolás Maurandi Guillén (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova/Thomson Reuters, Valladolid, 2013, pp. 786-794.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, reimpresión, 751 pp.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo, “Las sanciones administrativas y la despenalización de faltas contra el régimen de poblaciones”, *REALA*, n. 242, 1989, pp. 257-282.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. I, 3ª ed., Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992,
- TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía y potestad normativa local*, Universidad Pablo de Olavide/Comares, Sevilla, 2006, 202 pp.

- "La recepción por el Tribunal Supremo de la Doctrina de la Vinculación Negativa de la Ordenanza Local al Principio de Legalidad Sancionadora", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 54, 2004, pp. 163-191.
- TRONCOSO, Antonio, "La Autonomía Local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas", en Luis López Guerra (Coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, tirant lo blanch, Valencia, 2001, pp. 571-608.
- VALENCIA MATTIN, Germán, "Derecho Administrativo Sancionador y principio de legalidad", en VV. AA, *El principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, TC-CEPC. Madrid, 2000, pp. 77-186.
- VALLINA VELARDE, Vicente de la, voz "Ordenanzas Locales", en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo XVIII, Barcelona, 1986, p. 539
- VANDELLI, Luciano, "Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana", *ASTRID Rassegna*, n. 82/2008, disponible en www.astrid-online.it.
- *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, III edizione, Maggioli Editore, Rimini, 2000, 1672 pp.
- *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP, Madrid, 1992, 278 pp.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, "La Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 2, 2003, pp. 139-145.
- VEGA, Ana María de la, *La autonomía municipal y el bloque constitucional. Un estudio de Derecho Argentino y Español*, UCM-Edic. Ciudad Argentina, Madrid, 2006, 415 pp.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, "Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en Juan Alfonso Santamaría Pastor (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 75-136.
- "Competencias para la reforma de la planta municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 29, 2012, pp. 59-81.
- "Municipios", en Manuel Aragón Reyes (Dir.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Tomo II, Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 2011, pp. 631-637
- "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", *Anuario de Derecho Municipal 2010*, IDL/UAM/Marcial Pons, n. 4, 2011, pp. 25-56.
- *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, 350 pp.
- "La autonomía municipal", en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española. XX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2104-2117.
- VELASCO CABALLERO, Francisco y DÍAZ SASTRE, Silvia, "Ordenanzas municipales y reserva de ley", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 5, 2004, pp. 50-62.
- VELASCO MÚRIAS, Luis Fernando, "La organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales. Estado de la cuestión en la actualidad", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, número extraordinario, julio 2002, pp. 9-45.

- "La potestad sancionadora de la Administración Local", en VVAA, *Ponències del Seminari de Dret Local. Cinquena edició del Seminari (Curs 92-93)*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1994, pp. 287-319.

VENTURA, Gianmaria, "Ruolo e potere di ordinanza del Sindaco prima e dopo il decreto Maroni", en Anna Lorenzetti, Stefano Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene Editore, Napoli, 2009, pp. 87-122.

VILLAR PALASÍ, José Luis y SUÑÉ LLINAS, Emilio, "Artículo 9º. El Estado de Derecho y la Constitución", en Oscar Alzaga (Dir), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Edersa/Cortes Generales, Madrid, 1998, pp. 467-582.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel, "Reflexiones sobre el gobierno local", en Tomàs Font i Llovet (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004*, Institut de Dret Públic/Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, pp. 97-113.

- *Tocqueville (1805-1859)*, Ediciones del Orto, Madrid, 2000, 91 pp.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, (trad. Marina Gascón), 3ª ed., Trotta, Madrid, 1999, 156 pp.

ANEXO II. JURISPRUDENCIA

1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- STEDH de 2 de agosto de 1984, asunto Malone c. Reino Unido (delimitación del concepto de “norma previsible”)
- STEDH de 21 de febrero de 1990, asunto Powell y Rayner c. Reino Unido (ruido procedente de aeropuertos).
- STEDH de 9 de diciembre de 1994, asunto López Ostra c. España (ruidos y contaminación procedentes de instalación industrial)
- STEDH de 19 de febrero de 1998, asunto Guerra y otros c. Italia (ruidos y contaminación originada por planta química).
- STEDH de 16 de febrero de 2000, asunto Amann c. Suiza (delimitación del concepto de “norma previsible”)
- STEDH de 4 de mayo de 2000, asunto Rotaru c. Rumanía (delimitación del contenido de la noción “prevista por la ley” del art. 2 CEDH)
- STEDH de 2 de octubre de 2001, asunto Hatton y otros c. Reino Unido (ruido procedente de aeropuertos).
- STEDH de 4 de junio de 2002, asunto Oliveira c. Holanda (previsibilidad y accesibilidad de órdenes municipales restrictivas de derechos fundamentales)
- STEDH de 4 de junio de 2002, asunto Landvreugd c. Holanda (previsibilidad y accesibilidad de órdenes municipales restrictivas de derechos fundamentales)
- STEDH de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez c. España (ruido procedente de zona de ocio)

2. Italia

2.1. Corte Constitucional

- Sentenza n. 8/1956, 20 giugno (Rel. Antonino Papaldo)
- Sentenza n. 4/1957, 16 gennaio (Rel. Tomaso Perassi)
- Sentenza n. 122/1957, 4 luglio (Rel. Antonino Papaldo)
- Sentenza n. 26/1961, 23 maggio (Rel. Antonino Papaldo)
- Sentenza n. 201/1987, 22-28 maggio (Rel. Aldo Corasaniti)
- Sentenza n. 418/1992, 22 ottobre (Rel. Gabriele Pescatore)
- Sentenza n. 127/1995, 5 aprile (Rel. Francesco Guizzi)
- Sentenza n. 196/2009, 24 giugno (Rel. Ugo De Siervo)
- Sentenza n. 226/2010, 21 giugno (Rel. Giuseppe Frigo)
- Sentenza n. 274/2010, 7 luglio (Rel. Giuseppe Frigo)
- Sentenza n. 115/2011, 4 aprile (Rel. Gaetano Silvestri)

3. España

3.1. Tribunal Constitucional

3.1.1. Principio democrático y pluralismo político

- STC 5/1981, de 13 de febrero, caso Estatuto de Centros escolares, Pleno (RI), ponente Tomás y Valiente (la Constitución consagra un modelo de democracia basada en el juego de las mayorías)
- STC 101/1983, de 18 de noviembre, caso acatamiento de la Constitución, Pleno (RA), ponente Gómez-Ferrer Morant. (sujeción de los Ayuntamientos, como poderes públicos, al artículo 1.1 de la Constitución)
- STC 6/1984, de 24 de enero, caso Estatuto de los Trabajadores, Pleno (CI), ponente Gómez-Ferrer Morant (el valor pluralismo político permite, en el marco de la Constitución, diferentes soluciones legales)
- STC 32/1985, de 6 de marzo, caso Comisiones informativas municipales, Sala Segunda (RA), ponente Rubio Llorente (el pluralismo político se configura como un valor jurídico fundamental)
- STC 99/1987, de 11 de junio, caso Ley de medidas para la reforma de la función pública, Pleno (RI), ponente De la Vega Benayas. (carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el procedimiento de elaboración de leyes respecto del pluralismo político)
- STC 49/1988, de 22 de marzo, caso Ley de Cajas de Ahorro, Pleno, (RI acumulados), ponente Latorre Segura (pluralismo político como canon de constitucionalidad)
- STC 119/1990, de 21 de junio, caso acatamiento de la Constitución, Pleno (RA), ponente Rubio Llorente (el pluralismo político se configura como un valor jurídico fundamental)
- STC 163/1991, de 18 de julio, caso representantes en Cajas de Ahorro, Sala Segunda (RA), ponente Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (carácter representativo de las Diputaciones provinciales)
- DTC 1/1992, de 1 de julio, Pleno, caso adecuación del Tratado de Maastricht a la CE, ponente Gimeno Sendra (los órganos representativos locales no ostentan potestades atribuidas por la CE y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía)
- STC 217/1992, de 1 de diciembre, caso Elección de claustro universitario, Sala Segunda, (RA), ponente Viver i Pi-Sunyer (el valor pluralismo político permite, en el marco de la Constitución, diferentes soluciones legales)
- STC 33/1993, de 1 de febrero, Pleno, caso Ley Catalana de Cajas de Ahorro, (RI y Conflicto positivo de competencias, acumulados), ponente Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer ()
- STC 331/1993, de 12 de noviembre, Pleno, caso Ley Catalana de régimen local, (RI), ponente González Campos ()
- STC 172/1994, de 5 de mayo (modelo de democracia basada en el juego de las mayorías)
- STC 93/1998, de 4 de mayo, Sala Segunda, ponente García-Mon y González Regueral (el pluralismo político como valor jurídico fundamental y la consagración constitucional de los partidos, dotan de relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes)
- STC 290/2000, de 30 de noviembre, caso LORTAD, Pleno, ponente Viver i Pi-Sunyer. (Voto Particular, función interpretativa de los valores superiores del artículo 1.1 de la Constitución)
- STC 164/2001, de 11 de julio, caso Ley del Suelo, Pleno (RI acumulados), ponente Casas Baamonde (la legitimación democrática directa de los Planes de urbanismo se funda en su aprobación por el Pleno municipal).
- STC 97/2002, de 25 de abril, caso Reserva Natural de las Salinas de Ibiza,

Pleno (RI), ponente Delgado Barrio (carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el procedimiento de elaboración de leyes respecto del pluralismo político)

- STC 48/2003, de 12 de marzo, caso Ley de Partidos, Pleno (RI), ponente Jiménez de Parga (en cuanto que el Estado democrático ha de basarse necesariamente en el pluralismo político, del que los partidos son expresión principal, éstos constituyen un valor que sólo cabe proteger y propiciar).

- STC 124/2003, de 19 de junio, (modelo de democracia basado en el juego de las mayorías)

- STC 103/2008, de 11 de septiembre, (carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de leyes respecto del pluralismo político)

- STC 136/2011, de 13 de septiembre, Pleno, ponente Pérez Vera (modelo de democracia basado en el juego de las mayorías; carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el procedimiento de elaboración de leyes respecto del pluralismo político)

- STC 176/2011, de 8 de noviembre, Pleno, ponente Pérez Tremps (carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el procedimiento de elaboración de leyes respecto del pluralismo político)

- STC 9/2012, de 18 de enero, caso regulación de concejales no adscritos en LrBRL, Pleno, ponente Hernando Santiago (el pluralismo político se configura como un valor jurídico fundamental)

- STC 121/2012, de 5 de junio, caso Ley Asturiana de Cajas de Ahorro, Pleno (Conflicto en defensa de la autonomía local), ponente Ortega Álvarez ()

- STC 132/2012, de 19 de junio (legitimación democrática del gobierno municipal y función de dirección política)

- STC 159/2012, de 17 de septiembre, Sala Primera, CI, ponente Asua Batarrita

- STC 209/2012, de 14 de noviembre, Pleno, ponente Hernando Santiago (carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el procedimiento de elaboración de leyes respecto del pluralismo político)

- STC 246/2012, de 20 de diciembre, caso regulación de concejales no adscritos en ley autonómica, Pleno, ponente Aragón Reyes (el pluralismo político se configura como un valor jurídico fundamental)

- STC 36/2013, de 14 de febrero, Pleno, ponente Hernando Santiago (carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el procedimiento de elaboración de leyes respecto del pluralismo político)

- STC 125/2013, de 23 de mayo, Recurso de Amparo Electoral, ponente González Rivas (conurrencia de un plus de legitimidad democrática en la persona que presenta su candidatura a Alcalde; el carácter representativo de los órganos de dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a la autonomía local)

- STC 132/2013, de 5 de junio, Pleno, ponente Rodríguez Arribas (carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el procedimiento de elaboración de leyes respecto del pluralismo político)

- STC 161/2013, de 26 de septiembre, Pleno, caso ley de modernización del gobierno local III, ponente Xiol Ríos (el pleno municipal es un órgano que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político)

- STC 42/2014, de 25 de marzo, Pleno, caso declaración de soberanía de Cataluña, ponente Asua Batarrita (elemento basilar del principio democrático es el proceso de construcción de las decisiones y la democracia tiene importancia como procedimiento y no sólo como resultado)

- STC /2014, de 1 de julio, (carácter instrumental de las normas constitucionales y parlamentarias que regulan el procedimiento de elaboración de leyes respecto del pluralismo político)

- STC 153/2014, de 25 de septiembre, Pleno, (legitimación democrática del

gobierno municipal y función de dirección política)

3.1.2. Autonomía local

- STC 4/1981, de 2 de febrero, caso Leyes de régimen local, Pleno (RI), ponente Gómez-Ferrer Morant

- STC 214/1989, de 21 de diciembre, caso LBRL, Pleno, (RI acumulados), ponente De los Mozos y de los Mozos

- STC 32/1981, de 28 de julio, caso Diputaciones Catalanas, Pleno (RI), ponentes Rubio Llorente, Gómez-Ferrer Morant y Escudero del Corral

- STC 385/1993, de 23 de diciembre, caso texto refundido de leyes locales, Pleno (RI acumulados), ponente Mendizábal Allende

- STC 37/1981, de 16 de noviembre, caso creación tributos autonómicos, Pleno (RI), ponente Rubio Llorente

- STC 159/2001, de 5 de julio, caso Leyes de Urbanismo de Cataluña, Pleno (CI), ponente Jiménez Sánchez (distinción en el contenido de la LrBRL de dos clases de preceptos de acuerdo con su fundamento constitucional)

- STC 27/1987, de 27 de febrero, caso Diputaciones Valencianas, Pleno (RI), ponente Begué Cantón

- STC 240/2006, de 20 de julio, Pleno (conflicto en defensa de la autonomía local), ponente Jiménez Sánchez, caso aprobación de planes urbanísticos de Ceuta

- STC 193/1987, de 9 de diciembre, caso Secretario de la Diputación de León, Sala Segunda (RA), ponente De la Vega Benayas (la autonomía local consiste en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con criterios de naturaleza esencialmente política)

- STC 134/2011, de 20 de julio, caso Ley de estabilidad presupuestaria, Pleno, (RI), ponente, Pérez Vela (autonomía política de los entes locales)

- STC 213/1988, de 11 de noviembre, caso Ley de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, Pleno (RI), ponente Latorre Segura

- STC 95/2014, de 12 de junio, caso parque natural de Laguna Negra, Pleno (conflicto en defensa de la autonomía local), ponente González-Trevijano Sánchez

3.1.3. Artículo 25.1 CE y Derecho Administrativo Sancionador

- STC 27/1981, de 20 de julio, Pleno, (RI), caso modificación de tributos, ponente Fernández Viagas (principio de seguridad jurídica)

- STC 219/1989, de 21 de diciembre, Sala Primera, (RA), caso sanciones en colegio profesional, ponente García-Mon y González-Regueral

- STC 42/1987, de 7 de abril, Sala Segunda, (RA), caso Casino de Mallorca, ponente Latorre Segura (determinación sustantiva de las garantías material y formal del art. 25.1 CE)

- STC 46/1990. de 15 de marzo (la seguridad jurídica procura la claridad y no la confusión normativa)

- STC 179/1989, de 2 de noviembre, Pleno, (RI), caso aprobación del Convenio Económico, ponente López Guerra (garantía de publicidad de las normas como manifestación del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE)

- STC 36/1991, de 14 de febrero (el principio de seguridad jurídica se entiende cómo la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho)

- STC 7/1998, de 13 de enero, Sala Primera (RA), ponente Cruz Villalón (la motivación de las resoluciones

sancionadoras tienen una naturaleza instrumental respecto de las restantes garantías que incorpora el art. 25.1 CE)

- STC 60/2000, de 2 de marzo, Pleno (CI), caso sanciones de la LOTT, ponente Cachón Villar (la garantía material del art. 25.1 CE requiere la descripción de las conductas infractoras con la mayor precisión posible)

- STC 132/2001, de 8 de junio, Sala Primera (RA), caso Taxi de Madrid, ponente Cachón Villar (Sanción municipal de suspensión de licencia de taxi. Límites a la potestad de ordenanza. Reserva de ley y criterios mínimos de antijuridicidad).

- STC 100/2003, de 2 de julio, Sala Segunda (RA), ponente Cachón Villar (El principio de previsibilidad, al que sirve el principio de legalidad, requiere que la graduación de las infracciones y sanciones no se realice por la Administración en el momento aplicativo, sino que ha de llevarse a cabo a través de disposiciones normativas generales)

- STC 131/2003, de 30 de junio, Sala Segunda, (RA), ponente Vives Antón

- STC 161/2003, de 15 de septiembre, Sala Primera (RA), caso Taxi de Madrid II, ponente, Delgado Barrio (Sanción municipal de suspensión de licencia de taxi. Límites a la potestad de ordenanza. Reserva de ley y criterios mínimos de antijuridicidad).

- STC 193/2003, de 27 de octubre, Sala Primera (RA), caso Taxi de Madrid III, ponente Delgado Barrio (Sanción municipal de suspensión de licencia de taxi. Límites a la potestad de ordenanza. Reserva de ley y criterios mínimos de antijuridicidad).

- STC 16/2004, de 23 de febrero, Sala Primera (RA), ponente Jiménez de Parga y Cabrera (Sanción municipal impuesta a local de ocio por inmisiones acústicas)

- STC 25/2004, de 26 de febrero, Sala Segunda (RA), ponente Pérez Vera (Sanción municipal impuesta a local de ocio por inmisiones acústicas)

- STC 111/2004, de 12 de julio, Sala Primera (RA), caso identificación de conductor en procedimiento sancionador de tráfico, ponente García-Calvo y Montiel

- STC 210/2005, de 18 de julio, Sala Segunda, ponente Jiménez Sánchez (El principio de previsibilidad, al que sirve el principio de legalidad, requiere que la graduación de las infracciones y sanciones no se realice por la Administración en el momento aplicativo, sino que ha de llevarse a cabo a través de disposiciones normativas generales)

- STC 218/2005, de 12 de septiembre, Sala Primera (RA), ponente Rodríguez-Zapata Pérez (Sanción municipal por liquidación del IIVTNU. Forma parte de la garantía material del art. 25.1 CE que la Administración identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria)

- STC 242/2005, de 10 de octubre, Sala Primera (RA), ponente Pérez Tremps

- STC 98/2006, de 27 de marzo, Sala Segunda (RA), ponente Jiménez Sánchez (El principio de previsibilidad, al que sirve el principio de legalidad, requiere que la graduación de las infracciones y sanciones no se realice por la Administración en el momento aplicativo, sino que ha de llevarse a cabo a través de disposiciones normativas generales)

- STC 187/2006, de 19 de junio, Sala Primera (RA), ponente Pérez Tremps (El principio de previsibilidad, al que sirve el principio de legalidad, requiere que la graduación de las infracciones y sanciones no se realice por la Administración en el momento aplicativo, sino que ha de llevarse a cabo a través de disposiciones normativas generales)

- STC 232/2006, de 17 de julio, Sala Primera (RA), caso Taxi de Madrid IV, ponente Delgado Barrio (Sanción municipal de suspensión de licencia de taxi. Límites a la potestad de ordenanza. Reserva de ley y criterios mínimos de antijuridicidad)

- STC 54/2008, de 14 de abril, Sala Segunda (RA), ponente Conde Martín de Hijas

- STC 113/2008, de 29 de septiembre, Sala Primera (RA) ponente Casas Baamonde

- STC 162/2008, de 15 de diciembre, Sala Primera (CI), ponente Casas Baamonde

- STC 81/2009, de 23 de marzo, Sala Primera (CI), caso sanción ley del deporte, ponente Aragón Reyes (la garantía material del art. 25.1 CE requiere la descripción de las conductas infractoras con la mayor precisión posible)
- STC 97/2009, de 27 de abril, Sala Segunda (CI), ponente Rodríguez Arribas
- STC 37/2012, de 19 de marzo, caso ley de Tráfico, Pleno (CI), ponente Aragón Reyes (el principio de seguridad cómo la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho)
- STC 166/2012, de 1 de octubre, Sala Primera (CI), caso sanción ley catalana del consumidor, ponente Ollero Tassara (la garantía material del art. 25.1 CE requiere la descripción de las conductas infractoras con la mayor precisión posible)
- STC 13/2013, de 28 de enero, Sala Primera (CI), caso sanción en ley madrileña

de transportes, ponente Ollero Tassara (la garantía material del art. 25.1 CE requiere la descripción de las conductas infractoras con la mayor precisión posible)

- STC 199/2014, de 15 de diciembre, Sala Segunda (RA), caso sanción de tráfico del ayuntamiento de Madrid, ponente González Rivas (Forma parte de la garantía material del art. 25.1 CE que la Administración identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria)
- ATC 327/1995, de 11 de diciembre (imposición de sanción prevista en ordenanza municipal)
- ATC 60/2003, de 19 de mayo, Sección Segunda (identificación de los “criterios mínimos de antijuridicidad” que han de contenerse en una ley con la concreta descripción de tipos de ilícito)
- ATC 59/2004, de 24 de febrero, Pleno,

3.2. Tribunal Supremo

3.2.1. Principio democrático y pluralismo político

- STS de 14 de junio de 1994, Ar. 4597 (información y audiencia de interesados en procedimiento de elaboración de ordenanzas)
- STS de 15 de septiembre de 1995, Ar. 6701, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Rodríguez Zapata (requisitos de constitución de grupo político municipal)
- STS de 4 de marzo de 1999, Ar. 2727, Sala Tercera, Sección 3ª, ponente Escusol Barra (función interpretativa de los valores superiores del artículo 1.1 CE)
- STS de 11 de junio de 2001, Ar. 7239, Sala Tercera, Sección 2ª, ponente Gota Losada (seguridad jurídica y publicidad de ordenanzas).
- STS de 2 de marzo de 2002, Ar. 2037, Sala Tercera, Sección 2ª, ponente Mateo Díaz (seguridad jurídica y publicidad de ordenanzas).

- STS de 13 de septiembre de 2002, Ar. 10198, Sala Tercera, Sección 7ª, ponente Martín González (vinculación de los Ayuntamientos a los valores superiores del artículo 1.1 CE)
- STS de 26 de septiembre de 2002, Ar. 9113 (requisitos de constitución de grupo político municipal)
- STS de 23 de octubre de 2002, Ar. 9393, Sala Tercera, ponente Soto Vázquez (el procedimiento de elaboración de ordenanzas encarna los valores propios de un sistema democrático).
- STS de 21 de marzo de 2006, Ar. 1843 (requisitos de constitución de grupo político municipal)
- STS de 27 de junio de 2006, Ar. 6111, Sala Tercera, Sección 2ª, ponente Frías Ponce (seguridad jurídica y publicidad de ordenanzas)

3.2.2. Artículo 25.1 CE y Ordenanzas municipales

- STS de 15 de junio de 1992, Ar. 5378, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Escusol Barra (la regulación de infracciones en ordenanzas municipales encuentra respaldo legal en la atribución de competencias prevista en el art. 25 LrBRL)
- STS de 13 de noviembre de 1995, Ar. 8597, Sala Tercera, Sección 7ª, ponente González Mallo (Taxis. Delimitación del concepto de sanción)
- STS de 29 de mayo de 1998, Ar. 5457, Sala Tercera, Sección 7ª, ponente Martín González (la reserva de ley en materia sancionadora no puede suplirse con genéricas referencias a las competencias municipales)
- STS de 5 de junio de 1998, Ar. 5657, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente García-Ramos Iturralde (Espectáculos públicos y locales de ocio. El carácter normativo de las ordenanzas cumple con la garantía formal de la reserva de ley)
- STS de 16 de julio de 1998, Ar. 8381, Sala Tercera, Sección 2ª, ponente Gota Losada (la regulación de infracciones en ordenanzas municipales encuentra respaldo legal en la atribución de competencias prevista en el art. 25 LrBRL)
- STS de 24 de febrero de 1999, Ar. 1387, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Soto Vázquez (el procedimiento de aprobación de las ordenanzas previsto en el art. 49 LrBRL se aplica, asimismo, a la aprobación y modificación de ordenanzas y reglamentos)
- STS de 26 de marzo de 2001, Ar. 6608, Sala tercera, Sección 4ª, ponente Fernández Montalvo (distinción entre atribución de potestad sancionadora, tipificación de infracciones y tipificación de sanciones)
- STS de 16 de noviembre de 2001, Ar. 10139, Sala Tercera, Sección 7ª, ponente González Rivas (Estacionamiento limitado y retirada de vehículos. La atribución de competencias por la LrBRL o la legislación sectorial no proporciona base normativa legal suficiente para que una ordenanza tipifique ilícitos administrativos)
- STS de 4 de febrero de 2002, Ar. 2911, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Baena del Alcázar (sin una clara cobertura legal, las ordenanzas pueden regular conductas prohibidas pero no tipificar infracciones ni determinar sanciones)
- STS de 6 de junio de 2003, Ar. 6857, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Baena del Alcázar (Taxis. Doctrina de la STC 132/2001. Se requiere cobertura legal para la imposición de sanciones y regulación de infracciones, fundamento legal que no puede venir dado por una ordenanza)
- STS de 9 de junio de 2003, Ar. 5422, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Fernández Montalvo (Taxis. Doctrina de la STC 132/2001. Se requiere cobertura legal para la imposición de sanciones y regulación de infracciones, fundamento legal que no puede venir dado por una ordenanza)
- STS de 10 de junio de 2003, Ar. 5628, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Martí García (Taxis. Doctrina de la STC 132/2001. Se requiere cobertura legal para la imposición de sanciones y regulación de infracciones, fundamento legal que no puede venir dado por una ordenanza)
- STS de 10 de junio de 2003, Ar. 5629, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Martí García (Taxis. Doctrina de la STC 132/2001. Se requiere cobertura legal para la imposición de sanciones y regulación de infracciones, fundamento legal que no puede venir dado por una ordenanza)
- STS de 10 de junio de 2003, Ar. 5655, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Xiol Ríos (Taxis. Doctrina de la STC 132/2001. Se requiere cobertura legal para la imposición de sanciones y regulación de infracciones, fundamento legal que no puede venir dado por una ordenanza)
- STS de 29 de septiembre de 2003, Ar. 6487, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Baena del Alcázar
- STS de 27 de enero de 2004, Ar. 248, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Martí García (Taxis. Doctrina de la STC 132/2001. Se requiere cobertura legal para la imposición de sanciones y regulación de

infracciones, fundamento legal que no puede venir dado por una ordenanza)

- STS de 25 de mayo de 2004, Ar. 4036, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Martí García (la regulación de infracciones en ordenanzas municipales encuentra respaldo legal en la atribución de competencias prevista en el art. 25 LrBRL)

- STS de 20 de diciembre de 2007, Ar. 4087, Sala Tercera, Sección 2ª, ponente Martínez Micó (la regulación de infracciones en ordenanzas municipales encuentra respaldo legal en la atribución de competencias prevista en el art. 25 LrBRL)

- STS de 30 de enero de 2008, Ar. 1934, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Martínez-Vares García (la regulación de infracciones en ordenanzas municipales encuentra respaldo legal en la atribución de competencias prevista en los arts. 25 y 28 LrBRL)

- STS de 7 de octubre de 2009, Ar. 4, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Menéndez Pérez (la regulación de infracciones en

ordenanzas municipales encuentra respaldo legal en la atribución de competencias prevista en los arts. 25 y 28 LrBRL)

- STS de 18 de julio de 2011, Ar. 6637, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente, Lecumberri Martí (Ius superveniens. Extensión de la eficacia del art. 30 de la Ley estatal 1/2006 para conferir habilitación legal específica al régimen sancionador previsto en una ordenanza)

- STS de 25 de octubre de 2011, Ar. 1548, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Martí García (Ius superveniens. Extensión de la eficacia del art. 30 de la Ley estatal 1/2006 para conferir habilitación legal específica al régimen sancionador previsto en una ordenanza)

- STS de 18 de noviembre de 2011, Ar. 1197, Sala Tercera, Sección 4ª, ponente Martí García (Ius superveniens. Extensión de la eficacia del art. 30 de la ley estatal 1/2006 para conferir habilitación legal al régimen sancionador previsto en una ordenanza)

3.3. Tribunales Superiores de Justicia

3.3.1. Artículo 25.1 CE y ordenanzas municipales

- STSJ de Madrid de 13 de julio de 2004, RJCA 2004/998, ponente López de Hontanar Sánchez (Taxis. Doctrina de la STC 132/2001. Se requiere cobertura legal para la imposición de sanciones y regulación de infracciones, fundamento legal que no puede venir dado por una ordenanza. En el art. 141 LrBRL no se contempla que una ordenanza sin habilitación legal pueda imponer una sanción diferente a la multa)

- STSJ de Madrid de 9 de febrero de 2005, RJCA 2005/144, ponente Canabal Conejos (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)

- STSJ de Madrid de 10 de febrero de 2005, RJCA 2005/212, ponente López Candela (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)

- STSJ de Madrid de 15 de febrero de 2005, JUR 2005/93980, ponente Canabal Conejos (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)

- STSJ de Madrid de 5 de abril de 2005, RJCA 2005/240, ponente López de Hontanar Sánchez (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)

- STSJ de Madrid de 5 de mayo de 2005, JUR 2005/163819, ponente López de Hontanar Sánchez (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)

- STSJ de Madrid de 5 de mayo de 2005, JUR 2005/157083, ponente Rodríguez Martí (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)

- STSJ de Madrid de 6 de mayo de 2005, RJCA 2005/329, ponente Canabal Conejos (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)
- STSJ de Madrid de 13 de octubre de 2005, RJCA 2006/299, ponente Canabal Conejos (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)
- STSJ de Madrid de 16 de marzo de 2006, JUR 2007/168896, ponente González de Lara Mingo (conductas que no encuentran habilitación en los criterios de tipificación del art. 140 LrBRL)
- STSJ de Cataluña de 8 de noviembre de 2006, (Ordenanza reguladora de los usos de las vías y de los espacios públicos de Gavà)
- STSJ de Castilla y León de 5 de diciembre de 2006, JUR 2007/83552, ponente Picón Palacio (Ordenanza de Convivencia de Valladolid)
- STSJ de Castilla y León de 15 de diciembre de 2006, JUR 2007/245725, ponente Lallana Duplá (Ordenanza de Convivencia de Valladolid)
- STSJ de la Comunitat Valenciana de 1 de marzo de 2007, JUR 2007/132346, ponente Vidal Mas (la ordenanza no puede invocar los arts. 139 a 141 LrBRL cuando regule materias cuyo régimen sancionador ya aparece concretado en la normativa sectorial)
- STSJ de Cantabria de 13 de julio de 2007, JUR 2007/336628, ponente Piqueras Valls (Ordenanza de Convivencia de Rionansa)
- STSJ de Cataluña de 20 de julio de 2007, JUR 2007/336396, ponente Martín Coscolla (Residuos. Conductas que no encuentran cobertura legal en la legislación sectorial ni en el Título XI LrBRL)
- STSJ de Andalucía de 31 de marzo de 2008, JUR 2008/582, ponente Martín Morales (Conductas que no encuentran cobertura legal en la legislación sectorial ni en el Título XI LrBRL)
- STSJ de Cataluña de 26 de marzo de 2009, JUR 2009/542, ponente Ortuño Rodríguez (Ordenanza de Convivencia de Barcelona)
- STSJ de Cantabria de 29 de junio de 2009, JUR 2009/624, ponente Piqueras Valls (Ordenanza de Convivencia de Santander)
- STSJ de Cataluña de 23 de noviembre de 2009, JUR 2010/118896, ponente Andrés Pereira (Ordenanza de Convivencia de Barcelona)
- STSJ de Cataluña de 23 de noviembre de 2009, JUR 2010/345, ponente Ortiz Blasco (Ordenanza de Convivencia de Barcelona)
- STSJ de Cataluña de 25 de noviembre de 2009, JUR 2010/118793, ponente Horcajada Moya (Ordenanza de Convivencia de Barcelona)
- STSJ de Cataluña de 30 de septiembre de 2011, JUR 2011/404929, ponente Ortiz Blasco (Ordenanza de Convivencia de Teiá)
- STSJ de Madrid de 8 de marzo de 2012, JUR 2012/555, ponente García Alonso (Ordenanza Convivencia de Alcalá de Henares)
- STSJ de Madrid de 29 de noviembre de 2012, RJCA 2013/66, ponente Sanz Heredero (responsabilidad de menores)
- STSJ de Castilla y León de 30 de enero de 2012, JUR 2012/193, ponente Zatarain y Valdemoro (Ordenanza de Convivencia de Zamora)
- STSJ de Cataluña de 15 de febrero de 2013, JUR 2013/194085, ponente Paricio Rallo (Ordenanza de Convivencia de Tarragona)
- STSJ de Cataluña de 25 de marzo de 2013, JUR 2013/200661, ponente Paricio Rallo (Ordenanza de Convivencia de Barcelona)