

7. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DEBEN ESTAR HABILITADAS POR LEY PARA IMPONER SANCIONES. EL DERECHO DE LAS PERSONAS A LA LEGALIDAD SANCIONADORA

La Administración local es la más cercana a la ciudadanía. La idea de proximidad produce una interrelación constante entre administradores y administrados, que debe aprovecharse para el ejercicio eficaz de las labores de cada día que corresponden al municipio. En ocasiones observamos que, por la cercanía a los problemas locales, los ayuntamientos tratan de reglar estos conflictos vecinales apelando a competencias o principios genéricos que habiliten su intervención. Sin embargo, el ámbito de actuación de estas entidades territoriales no puede extenderse a todos los asuntos que tengan alguna relación con este ámbito local, sino que debe estar determinado por el propio ordenamiento jurídico.

Los municipios tienen encomendada una función primordial, que es la gestión de sus respectivos intereses desde la doble vertiente representativa y administrativa. Esa gestión de los intereses propios del ámbito municipal descansa sobre el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido.

Este principio de autonomía local no obsta, sin embargo, para que los municipios, como Administración pública, deban someterse a la Constitución y al ordenamiento jurídico. La principal consecuencia de ello es el pleno sometimiento a la voluntad del legislador y a las normas que emanen de este poder, es decir, al habilitación por una ley.

Esta afirmación tiene consecuencias directas para el principio de autonomía local, a sabiendas de que el ejercicio del ámbito competencial local culmina con la potestad reglamentaria, a diferencia de las comunidades autónomas, que disponen de poderes legislativos en sentido estricto. Por ello, requiere la intervención de la ley para determinar su propio ámbito de intervención local.

A pesar de esta vinculación fundamental de los municipios a la ley, es habitual encontrar supuestos en los que estas administraciones territoriales entran a ordenar cuestiones que afectan a materias para las no han sido habilitadas legalmente, imponiendo el correspondiente régimen sancionador en caso de incumplimiento o falta de observancia de las medidas previstas.

Estas ordenanzas municipales independientes, esto es, no vinculadas a ninguna ley, afectan al derecho de las personas a la legalidad sancionadora, ya que, como expondremos a continuación, el contenido de ese derecho fundamental implica que sólo cabe sancionar acciones u omisiones que hayan sido previstas en la ley.

Por esta circunstancia, algunas ordenanzas municipales han sido declaradas nulas por los tribunales, pues, aunque planteaban cuestiones de importancia para la comunidad, no estaban provistas de la necesaria habilitación mediante una ley sectorial que recogiese el contenido mínimo de la infracción y sanción a imponer. Podemos mencionar, a título de ejemplo, las ordenanzas que en materia de tráfico regulaban el estacionamiento limitado de vehículos, que ante los pronunciamientos dispares de los tribunales de justicia, propició la reforma de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, mediante la Ley 5/1997, de 24 marzo, para introducir la habilitación de los municipios para sancionar los vehículos incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido.

En cualquier caso, los supuestos más preocupantes para esta institución son aquellos en los que las administraciones locales, al margen de ley alguna, entran a ordenar conductas cuya reprobación no es jurídica, sino de alcance moral. Esto ocurre cuando los ayuntamientos regulan ordenanzas que impiden de manera genérica comportamientos indecorosos, actuaciones incívicas o que atenten a la moralidad ciudadana. Tales conceptos jurídicos indeterminados que aluden a cuestiones como la moralidad -que evolucionan socialmente y están provistos de una importante carga de subjetividad- no tienen el sustento de norma legal alguna, por lo que no es posible reprobar dichas conductas mediante una sanción administrativa. No obstante, resulta frecuente encontrar ordenanzas de policía y buen gobierno en las que las administraciones locales han recogido dichas referencias.

El objeto de esta recomendación general es sentar las bases para un adecuado reconocimiento del derecho a la legalidad sancionadora que recoge el artículo 25 de la Constitución por los poderes públicos locales, que impide que, en defensa del principio de autonomía local, los ayuntamientos excedan su ámbito de intervención y sancionen acciones u omisiones no previstas en ninguna ley específica.

I. La incidencia del principio de legalidad sancionadora en el Ordenamiento Jurídico

- La vinculación de la Administración a la ley

Entre los principios constitucionales reconocidos expresamente por la Carta Magna de 1978 merece una especial reflexión el principio de reserva de ley, pues está configurado como una de las garantías esenciales del Estado de Derecho.

Su contenido permite asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos y ciudadanas dependerá únicamente de la voluntad de los representantes elegidos democráticamente y no se trasladará, en su caso, a la acción del ejecutivo, encargado de la gestión de los intereses generales. De igual modo, este principio pretende la seguridad jurídica de los ciudadanos, para que ante una lex certa sepan a qué atenerse en cada momento y conozcan con suficiente certeza las acciones u omisiones tipificadas como infracción.

Tal principio se menciona en el artículo 9 de la Constitución y se desarrolla en el artículo 103.1, al considerar que la Administración pública debe actuar “con sometimiento Pleno a la Ley y al Derecho”. La principal consecuencia a predicar del contenido de ese precepto es que, en el vigente ordenamiento los reglamentos, como normas generales que emanan del poder ejecutivo de rango inferior a la ley, deben estar sometidos a las posibilidades de intervención que la ley haya previamente previsto para ellos.

- La reserva de ley en el derecho administrativo sancionador

Con base en lo anterior, este principio alcanza un nivel superior de protección al entrar en el ámbito de protección de los derechos y libertades de la sección I del capítu-

lo II del título I de la Constitución, ya que impone a la Administración la imposibilidad de sancionar a ninguna persona sin una ley que expresamente prevea lo que constituye la infracción y su sanción administrativa.

El derecho fundamental reconocido en el artículo 25.1 CE, aplicable al ordenamiento administrativo sancionador, ha incorporado una doble garantía para los ciudadanos: la primera de orden material, relativa a la exigencia de una predeterminación normativa de las conductas que se consideren ilícitas y de sus sanciones correspondientes; y la segunda de carácter formal, la necesidad de reserva de ley para regular los tipos de infracción administrativa y sus correspondientes sanciones.

Esa garantía ha sido desarrollada posteriormente (al regular los principios básicos a los que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los derechos que derivan de ellos) mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Entre ellos recoge los principios de legalidad (artículo 127) y de tipicidad (artículo 129) por los cuales la potestad sancionadora de las administraciones pueda ejercerse únicamente cuando así se atribuya expresamente en una norma con rango de ley, y también las infracciones y sanciones administrativas correspondientes. Sin embargo, la norma precisa la posibilidad de remitirse al reglamento para introducir especificaciones y graduaciones a las infracciones o sanciones legalmente establecidas, con el límite de no constituir nuevas infracciones o sanciones y respetar su naturaleza y límites configurados por ley.

En nuestro ámbito autonómico, la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, indica en su artículo 14.1 que: "Únicamente se podrán imponer las sanciones predeterminadas en la Ley". Esta norma deben aplicarla, según su artículo 1.1, todas las entidades que ejerzan su potestad sancionadora en Euskadi, tanto la Administración del Estado, los territorios históricos o las entidades locales, en aquellas materias en las que la Comunidad Autónoma ostente la competencia normativa, ya sea plena o compartida. La exposición de motivos de esta norma determina la necesidad de disponer de una ley específica para ejercer la potestad sancionadora, e incluso señala el contenido mínimo que debe recoger, tanto desde una perspectiva procedimental como material: " El instrumento más apropiado para la regulación encaminada a los objetivos precedentemente enunciados es la ley. La reserva de ley establecida en el artículo 25.1 de la Constitución sólo se refiere expresamente a las infracciones y sanciones, pero es razonable la tesis según la cual se incluyen en el ámbito de la reserva los aspectos esenciales de todo régimen sancionador, en sus facetas sustantiva y procedimental. Piénsese, por ejemplo, en todo lo relacionado con la determinación de la responsabilidad: causas de justificación, causas de exculpación, participación, prescripción, derecho de defensa, etcétera."

Estos preceptos siguen la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, STC 132/2001, de 8 de junio: "Desde la STC 42/1987, de 7 de abril viene declarando que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio. Esta doctrina ha sido luego pormenorizada y especificada para distintos supuestos de colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones. De esta forma hemos precisado, en relación con normas reglamentarias del Esta-

do o de las Comunidades Autónomas, que la Ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero, F. 9; 101/1988, de 8 de junio, F. 3; 341/1993, de 18 de noviembre, F. 10; 60/2000, de 2 de marzo, F. 3). Con una formulación más directa dijimos en la STC 305/1993, de 25 de octubre, F. 3, que el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley; esta declaración ha sido luego reiterada, entre otras, en la STC 6/1994, de 17 de enero, F. 2. Es claro que, con una u otra formulación, nuestra jurisprudencia viene identificando en el art. 25.1 CE una exigencia de tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de sus correspondientes sanciones, correspondiendo al Reglamento, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley”.

Así las cosas, el principio de legalidad sancionadora se conforma como una garantía que exige una ley expresa que regule las conductas antijurídicas y las sanciones que les correspondan. La reserva de ley es compatible con la remisión reglamentaria para concretar o graduar los elementos esenciales definidos legalmente. No obstante, tanto la legislación citada como la jurisprudencia constitucional consideran que bajo ningún concepto se permite a los reglamentos recoger infracciones y sanciones sin habilitación expresa de una ley, ni utilizar el desarrollo reglamentario para hacer una remisión total o en blanco sin prever un contenido material propio. En todo caso, la norma con rango de ley debe prever la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de las sanciones.

Debemos tener en cuenta que ese principio ha sido matizado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en una serie de casos concretos que, a la postre, ha supuesto una flexibilización de su contenido, como en las llamadas relacionadas de sujeción especial (STC 234/91 de 10 de diciembre).

Otra matización al principio se ha mantenido por la jurisprudencia constitucional, entre otras en la Sentencia TC 177/1992, al admitir como norma con rango de ley aquellas disposiciones preconstitucionales de rango reglamentario que no han sido revisadas y que se mantienen en vigor, siempre y cuando la materia regulada no haya sido debidamente actualizada.

Por último, señalamos la modulación del principio recogido en el artículo 25.1 de la Constitución, que se ha desarrollado en sede constitucional para velar por otro principio, también de carácter constitucional, como es el principio de autonomía local, sobre el que nos detendremos en su análisis.

II. El principio de legalidad sancionadora y su incidencia en la Administración local

La exigencia que establece el ordenamiento jurídico, en el sentido de imponer la necesaria habilitación legal para poder ejercer las potestades reglamentarias y sancio-

nadoras, cobra una mayor importancia en el ámbito municipal y en su manifestación normativa clásica, las ordenanzas. Tal planteamiento se debe, esencialmente, a la falta de potestad legislativa de los entes territoriales locales puesto que, si bien estas administraciones públicas de ámbito local disponen de autonomía para la gestión de sus propios intereses, no disponen de competencia para elaborar normas con rango de ley.

Esa circunstancia, junto a la relevancia conferida por la Constitución al principio de autonomía local, han introducido un profuso debate en sede doctrinal y jurisprudencial sobre la prevalencia de la ley y sus modulaciones en el ámbito local con las ordenanzas municipales.

El principio de autonomía local viene introducido por la Constitución en su título VIII al garantizar la autonomía de los municipios para la gestión de sus propios intereses.

- El principio de autonomía local en la Constitución y su contenido

Ese principio de autonomía previsto en el artículo 137 y 140 de la Constitución resulta una garantía institucional cuya definición ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 32/1981 como el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”.

Desde un punto de vista material, a diferencia de lo establecido para las comunidades autónomas, ese derecho a participar en los asuntos de su competencia no queda garantizado por la Constitución mediante un ámbito o listado de competencias determinados, sino que, más allá del contenido mínimo que queda protegido mediante esa garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que viene determinado por el legislador.

Así la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 2001 concluye que: *“En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE.”*

Igualmente esta noción de autonomía local se recoge en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988, en cuyo artículo 3 establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Así las cosas, el contenido mínimo de esa garantía viene reconocido en la Constitución pero debe ser desarrollado mediante la legislación básica del Estado sobre el régimen local y mediante la legislación sectorial, en función de la administración materialmente competente, Estado o comunidad autónoma.

- La ley como elemento configurador del ámbito de intervención de los municipios

Por un lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, establece en el artículo 2.1 que la legislación de los distintos sectores de la acción pública, estatal o autonómica, según la distribución competencial, debe asegurar esa garantía de autonomía local mediante el derecho a intervenir en aquellos asuntos que afecten directamente a sus intereses.

Para dar contenido a esa previsión, la Ley de Bases del Régimen Local establece el contenido mínimo del ámbito de actuación de los municipios, pero que necesariamente deberá determinarse por medio de una ley. El artículo 25 establece que, para la gestión de los intereses municipales, el municipio ejercerá una serie de competencias dentro de los términos de la legislación sectorial de ámbito estatal o autonómico dictada con posterioridad, o, en su caso, la ya existente, como se señala en su disposición adicional segunda.

En ese caso, para conocer la configuración exacta del ámbito de intervención de los municipios, debe tenerse en cuenta el contenido de las leyes sectoriales que desarrollan las competencias propias o atribuidas por delegación, las cuales determinan el bloque competencial de los municipios. Esas materias deben buscarse en la normativa específica que reserva un campo de actuación municipal en defensa de su interés, como ocurre en sectores como la protección de la seguridad ciudadana, la regulación del tráfico y la seguridad vial, el régimen del suelo, el medio ambiente o la sanidad.

Una vez establecidos los mecanismos que permiten delimitar el ámbito de actuación local, debemos mencionar cuáles son los instrumentos o facultades que disponen para su ejercicio. El artículo 4.1 a) de la LBRL confiere a las administraciones locales, entre otros, el ejercicio de la potestad reglamentaria y sancionadora dentro de la esfera municipal de sus competencias.

La manifestación normativa que cuenta el municipio para atender a sus asuntos propios viene definida, en el artículo 84.1.a) de la Ley de Bases del Régimen Local. En este precepto se recogen las ordenanzas municipales como el instrumento reglamentario propio de los ayuntamientos; al margen quedan los reglamentos para el ejercicio de competencias de autoorganización y, excepcionalmente, los bandos de alcaldía.

Las competencias municipales deben estar, por tanto, determinadas por las leyes sectoriales, que han de identificar claramente el ámbito de actuación local y establecer las conductas antijurídicas y las sanciones que deriven del incumplimiento de los mandatos previstos.

Este esquema se entiende con la referencia del otro principio básico de garantía para el ciudadano anteriormente expuesto, el principio de legalidad, mediante el cual

se considera la primacía de la ley y la necesaria vinculación de las ordenanzas a lo previamente regulado por normas con rango legal.

Desde un punto de vista constitucional, resulta inexcusable la exigencia de una norma con rango de ley para determinar el contenido material de las competencias municipales para que estas entidades locales puedan ejercer sus facultades, entre las cuales se sitúan la potestad de reglamentación y la sancionadora. Además, la potestad sancionadora requiere un nivel superior de protección, puesto que, según recoge el artículo 25 de la Constitución, es exigible una ley que prevea la habilitación legal y que recoja expresamente la tipicidad de la infracción administrativa para poder imponer a los ciudadanos tales sanciones.

III. Las modulaciones del principio de legalidad sancionadora en el ámbito local

De lo anterior se deduce que las ordenanzas locales que regulan las materias propias de su competencia e imponen sanciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en ellas, están subordinadas a la existencia de una ley habilitadora, estatal o autonómica.

Sin embargo, esta doctrina debe ser precisada cuando se trata de definir la colaboración normativa de las ordenanzas municipales. Con el fin de precisar el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto de las ordenanzas municipales, el Tribunal Constitucional ha adoptado una interpretación flexible de la reserva de ley y, por consiguiente, ha reconocido un amplio ámbito de actuación de las ordenanzas municipales para el desarrollo de las normas.

En ese orden de cosas, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/1999, de 13 de diciembre, determina el contenido de la modulación del principio de legalidad en materia tributaria, en relación con la autonomía local. Para ello, aun cuando se sigue requiriendo la necesidad de una ley habilitadora, se considera que el ámbito de colaboración normativa de los municipios, mediante el desarrollo por ordenanza, es mayor del que puede considerarse de la normativa reglamentaria estatal. No obstante, no debe entenderse en ningún caso la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local.

La justificación la ha encontrado el Tribunal en dos aspectos: en la propia naturaleza de las ordenanzas municipales que aprueba el Pleno del Ayuntamiento, órgano de carácter representativo; y en la garantía de la autonomía local que supone que la ley no puede llevar a cabo una regulación que agote la competencia en aquellas materias donde está claramente presente el interés local, como eran en ese caso los tributos locales.

En el caso de ordenanzas municipales, como hemos visto anteriormente, la reserva de ley sancionadora del art. 25.1 CE es más estricta, puesto que tal reserva garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado.

En ese ámbito, el Tribunal Constitucional ha mantenido una constante línea de interpretación constitucional que ha precisado el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto a las ordenanzas municipales.

Para hacer un análisis de conjunto de esa modulación debemos reparar en la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio. En este pronuncia-

miento el alto tribunal requiere que una ley expresa tipifique las infracciones y sanciones administrativas, aun cuando consiente cierta flexibilidad en el desarrollo reglamentario por ordenanza de las mismas. Incluso llega a delimitar el campo que queda disponible a la regulación municipal:

*“En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley tributaria, también 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. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante 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.*

*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 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. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, 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.”*

A la vista de lo anterior queda delimitado el contenido de este principio respecto a la autonomía local mediante la necesaria reserva de ley sancionadora en relación con las ordenanzas locales. Por ello, no es posible recoger infracciones ni sanciones sin una ley específica que lo prevea, y no se puede suplir esta garantía con la referencia a la mera atribución de competencias del artículo 25 de la LBRL.

No obstante, la exigencia de ley no conlleva en estos supuestos la imposibilidad de una colaboración normativa mediante ordenanzas municipales, siempre y cuando queden correctamente definidos los criterios mínimos de la antijuridicidad de las infraccio-

nes y una relación de posibles sanciones. En ese sentido la doctrina del Tribunal Constitucional ha matizado, en virtud de la autonomía local, el contenido del principio de tipicidad (recogido en el artículo 129 de la Ley 30/1992 y en el artículo 4 de la Ley Vasca 2/1998), delimitando el campo que corresponde a la ley y el que disponen las ordenanzas municipales.

A pesar de ello, es preciso hacer mención de la doctrina jurídica que ha postulado la necesidad de hacer una interpretación amplia de este esquema de reserva legal en el caso del derecho municipal sancionador. A su entender, ofrecer otra interpretación supondría cuestionar las posibilidades de actuación municipal para resolver problemas locales, puesto que existe un considerable número de ordenanzas municipales que tradicionalmente han regulado y tipificado infracciones y sanciones para el buen gobierno local, las cuales, sin embargo, no se encuentran respaldadas por normas de rango legal. De ese modo, pretenden que las ordenanzas municipales, como disposiciones de carácter general de rango reglamentario, entren a regular materias reservadas a los municipios, obviando la necesidad de reserva de ley.

Las justificaciones de esa excepción al principio de legalidad sancionadora, que sirven tanto para ejercitar la potestad reglamentaria como la sancionadora, se deben a la peculiar protección constitucional que dispone la autonomía local para la gestionar sus propios intereses. Junto a este argumento de alcance constitucional, se ha llegado a considerar que el carácter representativo de la voluntad popular en algún órgano de representación municipal, como es el Pleno, imprime legitimidad democrática a las ordenanzas que emanan del mismo. Asimismo, se hace alusión al texto del artículo 55 del TRRL, que prevé que: "En la esfera de sus competencias, las Entidades Locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos, y los Alcaldes dictar bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las Leyes". Esta disposición ha sido utilizada por los referidos sectores doctrinales para deducir que el principio de reserva de ley en el ámbito local queda limitado a una vinculación negativa a las leyes, ya que no se exige que las ordenanzas desarrollen una ley previa, sino que basta con que no se oponga a las leyes. Asimismo, la graduación de sanciones que recoge el artículo 59 del TRRL es usada como un título de atribución competencial para imponer sanciones dentro de esas cuantías.

Esta doctrina ha encontrado sustento en algunos ámbitos, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado de 23 de febrero de 1995 (asunto 1749/1994), donde consideraba que las ordenanzas locales, en tanto que normas dictadas por órganos representativos de la voluntad popular, son el equivalente en los municipios a las leyes, y en su ámbito debería asignarse fuerza de ley. Asimismo, en apoyo de esta doctrina se menciona el texto del polémico Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, el cual -en contra de la Ley 30/1992 que desarrolla, e incluso del propio artículo 25.1 de la Constitución- admite sin reservas, en su artículo 1.2, que las ordenanzas locales tipifiquen infracciones y sanciones.

Las disfunciones y riesgos que introduce esa interpretación, así como el alcance de este problemático reglamento ha sido advertido por la doctrina más autorizada, que ha apelado, en el caso del reglamento, a la necesaria revisión, por su nulidad plena. En ese sentido afirma García de Enterría respecto del ámbito sancionatorio de los ayuntamientos: "esa insólita invocación del principio constitu-

cional de autonomía local carece de la menor fuerza para intentar, nada menos, que excusar a los Ayuntamientos de la necesidad de que una Ley, precisamente, les habilite para actuar en ese campo”.

En resumen, todas estas argumentaciones que pretenden aportar elementos de juicio para una hipotética potestad sancionadora de las ordenanzas sin una vinculación directa a la ley, aunque aportan un sustancioso debate al problema de fondo existente, (la falta de previsión constitucional), no pueden servir para contradecir el derecho constitucional recogido en el artículo 25.1 de la CE y la línea interpretativa diseñada por el Tribunal Constitucional, que, si bien con alguna matización, exige la existencia de una ley cierta para que puedan ser sancionados mediante ordenanzas municipales los ciudadanos y ciudadanas.

En todo caso, la autonomía local no debe servir en ningún caso para alterar el contenido mínimo de los derechos fundamentales de la persona, ni para introducir diferentes “espacios represivos” que vayan en contra de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos.

IV. Conclusiones y recomendaciones

- Las potestades reglamentaria y sancionadora deben estar vinculadas a la necesaria existencia de una ley sectorial, estatal o autonómica que determine el ámbito competencial municipal.

En el caso de la potestad reglamentaria, la ley debe recoger los términos del ámbito de actuación local que, en aplicación del principio de autonomía local, dispongan los municipios.

En cambio, el ejercicio de la potestad sancionadora de las administraciones locales requiere que la legislación sectorial expresamente incluya los criterios mínimos de antijuridicidad y una relación de las clases de sanciones, para que posteriormente las ordenanzas establezcan los tipos de infracciones administrativas, así como el régimen sancionador que corresponda en su caso siguiendo los criterios de la ley.

- Las administraciones locales deben ceñirse, para ejercer su potestad reguladora y sancionadora, a las leyes sectoriales -tanto estatales como autonómicas- que han ido diseñando en el ámbito de intervención local. La mera atribución de competencias del artículo 25.2 de LBRL no implica la autorización para que cada municipio tipifique las infracciones y sanciones en aquellas materias atribuidas a su competencia. La flexibilidad que ha previsto el Tribunal Constitucional para el principio de legalidad sancionadora en los municipios no permite la inhibición del legislador.

Por ello considera la Ararteko que las administraciones locales deben revisar las ordenanzas municipales que recogen un régimen sancionador sin una ley previa que garantice el derecho de los ciudadanos a la legalidad sancionadora.

- Debemos hacer una especial mención a aquellas ordenanzas municipales de policía y buen gobierno que recogen y tipifican infracciones y sanciones basándose en consideraciones de tipo moral que pretenden prohibir acciones u omisiones

de las personas. En concreto, cabe señalar entre esas actuaciones la prohibición de la mendicidad, del nudismo, del consumo de alcohol en la calle u otras consideraciones de alcance indeterminado, como la referencia a las buenas maneras o comportamientos decorosos.

Esa policía de moralidad cuyo fundamento competencial se encuentra en normas preconstitucionales es una materia que queda al margen del ámbito competencial de los municipios y que requiere de un debate apropiado en sede parlamentaria, para situar las concreciones y limitaciones de las libertades que pretenda matizar a la luz de los derechos y libertades protegidos por el vigente orden constitucional.

En cualquier caso, ante la falta de ley alguna que habilite a las administraciones locales a intervenir al respecto, las ordenanzas que regulen materias de moralidad ciudadana, previendo sancionar ciertas conductas, devienen nulas, en virtud del artículo 25.1 de la CE.

- Es evidente que la cercanía a los ciudadanos y a las ciudadanas a los municipios sirve para que estas administraciones detecten, en muchos casos, algunos problemas o disfunciones del ordenamiento que requieren la intervención del Parlamento.

Así, sería positivo establecer mecanismos de comunicación de los órganos de representación local con las asambleas legislativas, para trasladar las carencias del ordenamiento detectadas susceptibles de una nueva regulación o de una modificación de las normas existentes, tendentes a dotar de las correspondientes habilitaciones legales para el ejercicio de sus competencias de ámbito local.

- Resultaría necesario que, desarrollando la competencia prevista en el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento Vasco, en la futura aprobación de una Ley Vasca de Municipios, establezca medidas para garantizar el cumplimiento de la legalidad sancionadora de las administraciones locales vascas, y que matice el texto de la Ley 2/1998, de potestad sancionadora, respecto a las administraciones locales.

- De igual modo, bien en la Ley Vasca de Municipios, bien en las distintas leyes sectoriales con incidencia en las competencias municipales, el Parlamento Vasco debería aprobar una serie de criterios y vías para definir y delimitar con claridad el ámbito de intervención local, y prever los mecanismos para un adecuado ejercicio de la potestad sancionadora por parte de estas entidades.