

# Los reglamentos independientes en el ámbito municipal

Juan de Dios Sanz Sánchez

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS COMPETENCIAS «INHERENTES» A LOS MUNICIPIOS. III. LOS REGLAMENTOS INDEPENDIENTES EN EL MARCO DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL. IV. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LAS RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS. V. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL. VI. LAS ORDENANZAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO. VII. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

Resulta conocido el posicionamiento doctrinal y jurisprudencial a propósito de la virtualidad en nuestro Derecho de los reglamentos dictados sin una disposición legal que les preste la oportuna cobertura. Con carácter general, se afirma, existe una interdicción de ejercicio de la potestad normativa al margen de las leyes, a excepción de las materias organizativas y, a lo sumo, en la regulación de las relaciones de supremacía especial, y ello siempre que no se afecte a los derechos básicos de los interesados<sup>1</sup>. Este planteamiento parte de la concepción moderna del Estado de Derecho, en el que el poder normativo originario pertenece al poder legislativo, mientras que la Administración Pública tan sólo es titular de una potestad subordinada para desarrollar y completar el ordenamiento de acuerdo con la Ley<sup>2</sup>. Éste es, además, el planteamiento resultante de nuestro Texto Constitucional cuando en su artículo 103 establece los principios generales de actuación de la Administración Pública «con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

No parece que estas ideas iniciales deban resultar diferentes en el caso de la normativa local. La potestad reglamentaria municipal es un presupuesto de la autonomía local propugnada por el artículo 137 de la Constitución, cuyo ejercicio debería desarrollarse igualmente con sometimiento pleno a la ley y al Dere-

<sup>1</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 1994, págs. 200 y ss.

<sup>2</sup> Cualquier excepción quedaría sujeta a las oportunas previsiones constitucionales, como ocurre en la Constitución Francesa de 1958, que establece una reserva de reglamento en manos del poder ejecutivo, *ibidem.*, pág. 231.

cho. Incluso la potestad municipal de autoorganización, idónea para establecer elementos diferenciales, está sujeta a las bases comunes establecidas por el legislador.

Ahora bien, existe en el ámbito local una legítima pretensión de satisfacción de los intereses vecinales que permite aseverar una cierta tendencia «expansiva» de los municipios a la hora de ordenar conductas y reglamentar actuaciones, al margen, incluso, de la legislación vigente. A nadie se le ocurriría negar las facultades de su Ayuntamiento a la hora de ordenar el uso de las vías públicas, sancionar las agresiones al mobiliario urbano o regular las fiestas patronales, aspectos todos ellos más próximos a una regulación *ad extra*, dada la generalidad de los destinatarios. Y sin embargo, se trata de aspectos cuyo engarce legal no resulta pacífico. Algunos van más allá y defienden, incluso, una potestad genérica de regulación de los hábitos de urbanidad y civismo que alcanza desde las reglas de buena vecindad hasta la ordenación del ejercicio de la mendicidad, pasando por la defensa de la moralidad pública. Tales planteamientos no debieran sorprender si se tiene en cuenta que, al menos en algunos casos, son aspectos esenciales para la gestión de los intereses locales y que, por otra parte, se trata de ámbitos competenciales enraizados en la tradición local que nunca han sido cuestionados.

El objeto del presente trabajo es el análisis de los límites a la potestad de los municipios para dictar reglamentos independientes de las leyes. Para ello serán analizadas dos diferentes perspectivas sobre la cuestión que pueden inducir a considerar justificada la existencia de un espacio propio para los reglamentos autónomos en el régimen local, y que no siempre se expresan en estado puro: por un lado, la naturaleza de las entidades locales y la tradición como títulos suficientes para el ejercicio de determinadas competencias locales y, por otro, la garantía institucional emanada de la Constitución que atribuye a los municipios la autonomía y capacidad necesarias para la gestión de sus intereses respectivos. Una vez establecidas las posibilidades de esta doble vía, avanzaremos en el análisis del contenido de la potestad reglamentaria en el seno de las relaciones de sujeción especial propias de los servicios públicos locales, y en la protección del patrimonio local.

Por último, es preciso advertir que lo expuesto a continuación atiende preferentemente a la problemática de los municipios en vista del juego de competencias que el propio ordenamiento dispone a su favor, sin que ello suponga desconocer la potestad normativa propia de las provincias y las islas. Aunque buena parte de las consideraciones acerca de la potestad reglamentaria municipal sean extensibles a las demás entidades locales, lo cierto es que en el municipio se residen los principales conflictos en la delimitación de su actividad reglamentaria.

## II. LAS COMPETENCIAS «INHERENTES» A LOS MUNICIPIOS

Atendiendo a la fuerza de la tradición en la configuración de una esfera determinada de competencias, se ha pretendido localizar una justificación adecuada para el ejercicio de determinadas facultades por parte de los municipios en su identidad específica como consecuencia de una trayectoria histórica. Se aceptaría así la existencia de un campo de lo propiamente local, de forma que para delimitar en nuestro ordenamiento jurídico cuáles sean las competencias de los municipios, no sólo sería necesario acudir a las leyes, sino también indagar en la historia, en las costumbres locales, o en la naturaleza de las propias materias sobre las que se pretende un acto de ordenación u administración.

Este punto de vista histórico ha sido acogido por alguna doctrina<sup>3</sup> y, matizadamente, por el Tribunal Supremo en la justificación de las denominadas «ordenanzas de policía y buen gobierno», sobre las que habrá ocasión de tratar más adelante:

«La Ordenanza que no define infracciones administrativas se enmarca claramente, con una de las tradicionales ordenanzas de policía y buen gobierno, dentro de las competencias municipales (tal y como afirmó la Sentencia de esta Sección de 15 de junio de 1992) y en el ámbito estricto del interés local (arts. 137 CE y 140 CE) y artículos 4.1, a), 25.2 a), b), d), f) y m) y 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (...))» (STS 6 de febrero de 1996).

Sin embargo, tales planteamientos debieran ser, a nuestro juicio, rechazados. Vincular las competencias locales a la historia o a la tradición es una visión idealista que poco tiene que ver con los imperativos de una sociedad cambiante como la nuestra, y que desconoce el modelo constitucional de distribución del poder en el que sólo la soberanía popular tiene carácter originario. Por otra parte, no debe olvidarse que el fuerte intervencionismo que caracteriza a los Estados e, incluso, la creciente importancia de las instituciones supraestatales, complica la acción administrativa haciendo partícipes de la misma a diversos poderes territoriales en la misma esfera material de actuación.

Desde otro punto de vista, definir las competencias locales por su propia naturaleza («son locales las competencias propias del ámbito local») es una tautología que nada aporta a la tarea del intérprete. Concebir las competencias locales vinculadas a la naturaleza de los municipios viene a resucitar, además,

<sup>3</sup> Vid. p. ej., J. CASTELAO RODRÍGUEZ y otros, en *Régimen local y autonómico*, Ed. Universitas, S.A., Madrid, 1996, pág. 11, quienes consideran que «si sólo pudieran existir Ordenanzas que desarrollasen normas legales, la lógica inexistencia de leyes reguladoras de la multiplicidad de supuestos en que se manifiestan las relaciones vecinales produciría, inexorablemente, un vacío normativo inaceptable. E históricamente, las Ordenanzas han significado la más acabada manifestación de la autonomía local en su vertiente normativa».

una visión iusnaturalista ya superada del poder municipal en el Estado moderno<sup>4</sup>, y que ha resultado suplantada por el valor de la autonomía local en el Estado de Derecho, expresiva de una forma de participación democrática en un modelo de poder descentralizado.

La posibilidad de existencia de competencias locales *per se* ha sido, además, expresamente rechazada por el legislador en la Exposición de Motivos de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local:

«En punto al aspecto, absolutamente crucial, de las competencias, la base de partida no puede ser hoy otra que la de la radical obsolescencia (...) de la vinculación de la autonomía a un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales.»

Por último, cabe recordar que la caracterización naturalista de los municipios no constituye necesariamente un indicio de mayor poder local, como lo prueba el modelo existente en el régimen anterior, al amparo de la Ley Orgánica del Estado y la Ley de Régimen Local de 1955, en la que los municipios se definían como «entidades naturales». Como señala SÁNCHEZ MORÓN, el iusnaturalismo municipalista proporcionó «una cobertura ideológica añadida al desarrollo de la centralización administrativa, puesto que, al congelar la estructura de la administración local sobre la base casi intangible de la división municipal, impide reforzar la capacidad operativa de la organización local en su conjunto»<sup>5</sup>. Y ello no implica negar una realidad social a la que la ordenación constitucional atiende, sino situarla en un plano histórico o sociológico, pero no jurídico. De este modo, como señala PAREJO ALFONSO, «las expresiones alusivas a la afirmación de la condición asociativa o supuestamente natural significativamente de los municipios sólo pueden tener hoy el sentido de explicitar el sustrato social de relaciones de vecindad (fundamentalmente urbana) que los sostiene y ha constituido históricamente el fundamento de su surgimiento, afirmación y consolidación. Desde el punto de vista constitucional, pues, tales expresiones y afirmaciones deben reputarse en todo caso carentes de cualquier virtualidad jurídica»<sup>6</sup>.

### III. LOS REGLAMENTOS INDEPENDIENTES EN EL MARCO DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL

Desde la perspectiva de la incardinación de los reglamentos independientes en el principio constitucional de autonomía local, se podría vincular el ejerci-

<sup>4</sup> A ello responde la teoría francesa del *pouvoir municipal*, como pormenorizadamente relata M. SÁNCHEZ MORÓN, *La Autonomía Local*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 35 y ss.

<sup>5</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, *Ibidem*, pág. 154.

<sup>6</sup> L. PAREJO ALFONSO, «La Autonomía Local en la Constitución», en VV.AA., *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 31.

cio de las competencias municipales a la gestión de los intereses del municipio. No se trata ya de atribuir un ámbito de lo municipal «por naturaleza» o «por tradición», sino de insertar la potestad autónoma de la ley en el diseño institucional descentralizado configurado en la Carta Magna.

Ciertamente, el concepto de autonomía local en nuestro ordenamiento está constitucionalmente vinculado al de gestión de los intereses específicos del municipio a resultas del artículo 137 de la Carta Magna. Como nos recuerda SÁNCHEZ MORÓN <sup>7</sup>, la autonomía conlleva el reconocimiento a favor de las entidades locales de una serie de potestades instrumentales aptas para la satisfacción de dichos intereses, así como la necesidad de atribuir a estas corporaciones un conjunto de competencias para que la satisfacción de los intereses se produzca en régimen de autoadministración. Tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, el marco de autonomía de los municipios y provincias se halla reforzado por una garantía institucional para la preservación de su núcleo esencial, dimanante del propio orden jurídico constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio).

Sobre la base del concepto de autonomía local, SOSA WAGNER ha desarrollado un planteamiento expansivo del diseño de las competencias locales en virtud del cual el municipio no sólo hace lo que la ley le encomienda, sino que «existe en nuestro ordenamiento una presunción de competencia a favor del municipio siempre que se trate de asuntos que directamente afectan al círculo de sus intereses, entendiendo por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presentes y puedan ser resueltos dentro del espacio territorial del municipio sin que la simple proyección de un problema más allá de las fronteras municipales lo convierte sin más en supralocal» <sup>8</sup>. Para ello, el citado autor se apoya en el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, que permite a los municipios la promoción de las actividades y la prestación de los servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades vecinales.

Sin embargo, a nuestro juicio, esta referencia no puede ser analizada obviando la rotundidad con la que el legislador establece en el párrafo tercero del mismo artículo que «sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo». Por otra parte, el intérprete constitucional ya dejó sentado que «la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (STC

<sup>7</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, *La Autonomía Local*, cit., págs. 184 y ss.

<sup>8</sup> F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 78.

214/89 de 21 de diciembre). De este modo, el ámbito competencial de las entidades locales deberá ser diseñado y concretado por el legislador estatal o autonómico en orden a garantizar en cada momento la autonomía de los municipios y provincias <sup>9</sup>, por lo que, a nuestro juicio, no puede derivarse ningún tipo de apoderamiento implícito a favor de las entidades locales, bien sea por vía constitucional o por vía legislativa.

Sin mayores esfuerzos exegéticos podría concluirse que ésta es la idea que correctamente movió al legislador cuando en el artículo 2.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local vinculó la autonomía local a un mandato dirigido al Estado y a las Comunidades Autónomas:

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.»

Como quiera que la relación de materias sobre las que los municipios podrán actuar, establecida en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, no contiene una atribución competencial, deberá ser la legislación sectorial quien en cada caso defina el ámbito de actuación municipal garantizando la autonomía necesaria a las entidades locales <sup>10</sup>. Ello sin perjuicio de la atribución competencial para la prestación de servicios públicos que opera de forma directa a través de la relación de servicios mínimos obligatorios del artículo 26 LBRL, la reserva a favor de las entidades locales del artículo 86.3, y quizás en el caso de las actividades complementarias a que se refiere el artículo 28 de la misma Ley. Sobre el alcance de la potestad normativa en el caso de los servicios públicos realizaremos a continuación algunas consideraciones.

<sup>9</sup> La citada STC señala: «(...) delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las Entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

<sup>10</sup> Vid. en este sentido L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Las competencias propias de las corporaciones locales», en VV.AA., *Tratado de Derecho Municipal*, op. cit., págs. 213 y ss.

#### IV. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LAS RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Si el tradicional desempeño de diversas funciones por parte de los municipios o su caracterización propia en el seno de una Administración Pública descentralizada no son perspectivas que justifiquen adecuadamente una potestad normativa autónoma y no vinculada directamente al contenido de la ley, será preciso volver al punto de partida para analizar esta potestad en el seno de los ámbitos reconocidos con carácter general para los reglamentos denominados independientes, las materias organizativas y las relaciones de sujeción especial.

En lo que se refiere a la potestad de autoorganización de las corporaciones locales, cabe destacar que la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local ha delimitado su contenido sobre la base de la legislación estatal básica en la materia y con el respeto debido a las normas autonómicas de desarrollo <sup>11</sup>. La potestad de autoorganización se configura así como una manifestación de la autonomía local que toma forma preferentemente en el Reglamento Orgánico. El Reglamento Orgánico está provisto, con el artículo 20.1.c) de la citada Ley, de una habilitación suficiente para establecer una organización municipal complementaria de la señalada en las normas de rango superior. Desde este punto de vista, el respeto al principio de legalidad en el ejercicio de la potestad de autoorganización, en cuanto se refiere a la organización institucional, está suficientemente preservado.

Más compleja es la situación referente a la organización de los servicios públicos. Ciertamente, en la medida en que la legislación de régimen local dibuja un cuadro prestacional en el que se llega a establecer unos mínimos de obligado cumplimiento para los municipios (artículo 26 LBRL), deberá reconocerse un poder normativo local específico para establecer la ordenación de los servicios locales. Este poder normativo resulta reforzado desde la afirmación de las Ordenanzas y Bandos por parte del artículo 84 de la LBRL, heredero en su redacción del artículo 5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, como un instrumento esencial de intervención en la actividad de los ciudadanos. Se trata, además, de un poder normativo que no está sujeto a las mismas exigencias de legalidad que los llamados reglamentos *ad extra*.

<sup>11</sup> La STS 214/1989, de 21 de diciembre, realizó una depuración del artículo 20 LBRL, que es el que dispone los ámbitos de intervención estatal y autonómico en materia de organización. Anulados dos incisos por inconstitucionales, en el texto vigente «se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas».

Sin embargo, no puede considerarse que la atenuación del principio de legalidad en tales ámbitos llega al punto de su desaparición. El mandato constitucional de sujeción a la ley y al Derecho (art. 103), no admite exclusiones ni siquiera en el seno de las normas organizativas y en las relaciones de sujeción especial, y por ello no puede prescindirse de un título legal suficiente que justifique la intervención. Ese título deberá localizarse en la propia LBRL (artículos 26, sobre servicios mínimos, 28, sobre actividades complementarias, y 86.3, sobre la reserva de servicios esenciales) o, en su caso, en la normativa sectorial que atribuya la competencia a los municipios. Así lo corrobora, además, la definición de servicios públicos locales, contenida en el artículo 85.1 de la LBRL, como aquéllos dirigidos a atender «los fines señalados como de la competencia de las entidades locales»<sup>12</sup>, que ha de ser interpretado en relación con el artículo 25.3, ya citado, en el que se remite a la Ley la determinación de tales competencias municipales.

Es evidente, desde luego, que con la atribución de competencia que justifica la prestación del servicio no se asigna una potestad normativa de ejecución sobre lo establecido en la ley, pensando en que los municipios cierran el sistema normativo con sus propios desarrollos. Pero, en todo caso, se trata de una potestad normativa dirigida a organizar los servicios y sujeta a límites, a los propios mínimos o máximos que el legislador establezca, respetando la autonomía local. De este modo, la nota especial que concurre en la ordenación de los servicios locales no es, a nuestro entender, la de una libertad absoluta de configuración del servicio o la de una «reserva de reglamento» a favor de las entidades locales. En este ámbito no concurren circunstancias diferenciadas de otras Administraciones prestacionales, por más que pueda acreditarse la existencia de difusas llamadas legales a la intervención para la satisfacción de los intereses municipales. La satisfacción de tales intereses no debe admitir una solución que pueda trincar el diseño constitucional en la distribución territorial del poder.

Por otra parte, la atenuación del principio de legalidad que se observa en los servicios públicos requiere, para evitar su perversión, que el ejercicio de la potestad normativa en la regulación de servicios públicos tenga carácter restrictivo y responda a necesidades meramente organizativas. El respeto al principio

<sup>12</sup> A modo de ejemplo, la configuración de un servicio público a partir de la competencia local justificaría la organización de las fiestas locales a partir de la competencia municipal para desarrollar actividades complementarias en materia de cultura, prevista en el artículo 28 LBRL.

Entendemos que el concepto de «actividad económica» al que se refiere el artículo 86.1 de la LBRL, que ha de seguir el procedimiento del artículo 97 del TRRL, es más amplio que el de «servicio público», y sólo a este último le resulta aplicable en toda su extensión la doctrina de las relaciones de sujeción especial. El ejercicio del *ius puniendi* en el ejercicio de actividades económicas en régimen de libre concurrencia resulta de difícil justificación.

de legalidad exige respetar el modelo de atribución competencial dibujado por la ley y sus contenidos materiales, cuando los haya, de forma que bajo la apariencia de regulación del servicio no se trate de sobrepasar su esfera propia para establecer regulaciones *ad extra*, o dirigidas a la generalidad de los ciudadanos. Así, por ejemplo, no sería aceptable que en una Ordenanza de residuos urbanos, dirigida a ordenar el servicio, se estableciesen determinadas condiciones preceptivas de almacenamiento domiciliario, en tanto no exista una norma legal que lo prevea. Del mismo modo, no parecería aceptable que en el seno de una normativa reguladora de las fiestas locales se estableciese una determinada ordenación de la actividad comercial no autorizada por la ley.

Desde otro punto de vista, con el mismo empeño con el que reclamamos la delimitación restrictiva de la potestad de organización del servicio, referida a aspectos verdaderamente organizativos, defendemos que la potestad normativa para organizar el servicio se extiende no solamente a los sujetos vinculados a la Administración por un nexo contractual (ya sea en calidad de concesionarios de bienes y servicios, de adjudicatarios de obras o bajo cualquier otra modalidad de contratación) sino también a los propios usuarios que, incluso sin previa relación contractual, ocupan una posición protegida ante la Administración prestacional. Esta acepción amplia de las relaciones de sujeción especial <sup>13</sup>, contribuye a la satisfacción de los intereses locales desde una perspectiva integral de los servicios públicos, cuyo funcionamiento se vería perjudicado si las entidades locales se vieran desautorizadas para establecer condiciones para la prestación a los usuarios <sup>14</sup>. La situación del usuario se configura así como una relación estatutaria en la que éste se beneficia del derecho a la obtención de las prestaciones del servicio en las condiciones establecidas por la Administración. Ello sin perjuicio de la incidencia sobre esta relación de la aparición de específicas relaciones contractuales con los usuarios (que adquieren un servicio o contraen alguna obligación individualizada), y de la protección que merezcan como consumidores de productos y servicios.

Ahora bien, los principales conflictos jurisdiccionales acerca de la legalidad de los reglamentos de servicios públicos locales se refieren al alcance de su potestad sancionadora. Con notable claridad la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional han establecido que sólo en el ámbito organizativo

<sup>13</sup> Sobre la inclusión de los usuarios en las relaciones de sujeción especial, *vid.* J. M. DE LA CUÉTARA, *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 163 y A. GALLEGU ANABITARTE, «Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad», en la selección de artículos de la RAP dirigida por A. NIETO, Madrid, 1983.

<sup>14</sup> No parece entenderlo así la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, cuando en su artículo 127.3 tan sólo excluye la aplicación del Título IX, «De la potestad sancionadora», en el caso de personal al servicio de las Administraciones Públicas y de quienes estén vinculados por una relación contractual.

de los servicios públicos despliega su eficacia la potestad sancionadora de las entidades locales sin norma de rango legal que tipifique expresamente las infracciones y sanciones. La reserva de ley propia del Derecho administrativo sancionador, recuerdan ambos intérpretes, opera de forma diferente según actúe la Administración en el seno de una relación de sujeción especial o general, de modo que en el primer caso la reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución pierde gran parte de su fundamentación material porque no se trata ya de ejercer el *ius puniendi* de la Administración sino de establecer un marco de funcionamiento de los servicios <sup>15</sup>.

El principio de reserva de ley en materia sancionadora queda, además, reforzado con la limitación de las cuantías de las sanciones que establece el legislador en defecto de disposición legal específica. Las cuantías establecidas por el artículo 59 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (entre 500 y 25.000 ptas. según población) dibujan un panorama sancionador las más de las veces testimonial, que sólo el propio legislador aumenta en los casos que estima oportuno.

A la vista de todo lo anterior, podría concluirse que la atenuación del principio de legalidad propia de las relaciones de sujeción especial no ofrece un perfil diferente en el caso de los servicios públicos locales. Cuestión distinta es la constatación de que los servicios tradicionalmente asumidos por o encomendados a los municipios hayan sido servicios estrechamente vinculados a las necesidades más elementales de los ciudadanos. Desde el suministro de agua a la recogida de residuos, pasando por el establecimiento de mercados, mataderos e incluso de escuelas, el ámbito prestacional de los municipios se ha introducido desde sus orígenes en la vida cotidiana de los ciudadanos hasta establecer con cada uno de ellos una relación de sujeción especial que termina por implicar al

---

<sup>15</sup> El contenido de la reserva de ley en el ejercicio de la potestad sancionadora cuando se trata de relaciones de sujeción especial ha sido objeto de numerosos pronunciamientos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, por ej., en STC de 21 de enero y 7 de abril de 1987, y 21 de diciembre de 1989, y STS de 27 de diciembre de 1987, 28 de noviembre de 1989, 29 de mayo de 1990 y 2 de abril de 1991, referidas a mercados de abastos, y STS de 6 de enero de 1996, sobre regulación de actividades ruidosas. La STC de 21 de diciembre de 1989 dice que a pesar de que «el alcance de dicha reserva de ley pierde parte de su fundamentación en el seno de las relaciones de sujeción especial, incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25 primero de la Constitución Española».

Menos exigente aún es el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de abril de 1991, quien considera suficiente para habilitación en las relaciones de sujeción especial el que exista una norma de rango legal que faculte para organizar, regular e intervenir en el funcionamiento del servicio público.

Sobre la atenuación del principio de legalidad en las normas reglamentarias de carácter sancionador, vid. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 1.293 y ss.

conjunto del municipio, convirtiendo así lo que es norma del servicio en norma del municipio. Desde ese punto de vista, sí puede hablarse de un rasgo diferencial en muchos de los servicios locales, que no viene dado por su exención legal sino por la vocación generalista de los mismos, que aproxima sus normas reguladoras a los reglamentos *ad extra*.

## V. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL

Sobre la base de la reserva de ley establecida con el máximo rango por el artículo 132 de la Constitución Española para los bienes de dominio público, el régimen jurídico del patrimonio de las entidades locales viene establecido por los artículos 79 y ss. de la LBRL y los artículos 74 y ss. de su Texto Refundido. Además, habrá de estarse a lo dispuesto por la legislación autonómica y, supletoriamente, al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/86, de 13 de junio.

En virtud de estas disposiciones, el régimen jurídico del dominio público se construye sobre los históricos principios de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad, con las técnicas de protección conocidas: desahucio administrativo, investigación, recuperación de oficio y deslinde. Estas técnicas serán de aplicación tanto a los bienes de uso público, tales como caminos, plazas, parques, etc., como a los bienes de servicio público, como los mercados, museos, hospitales, mataderos, cementerios, etc.

La reglamentación de los usos a los que están afectos los bienes de servicio público será la de los propios servicios a los que están destinados, como confirma el artículo 74.2 del Reglamento de Bienes:

«El uso de los bienes de servicio público se regirá, ante todo, por las normas del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales y subsidiariamente por las del presente.»

Esta previsión traslada la cuestión que nos ocupa al ámbito de la potestad reglamentaria en el ámbito de los servicios locales, a la que nos hemos referido más arriba. Algo que, insistimos, sólo es de aplicación cuando los bienes de dominio público constituyen un soporte para la prestación de un servicio, pero diferente del régimen de los bienes afectos al uso público.

Por su parte, la ordenación de los bienes de uso público local se deriva, en primer término, de la normativa urbanística que predetermina su existencia, regula las condiciones técnicas en la proyección de los espacios públicos y establece los usos a los que resultan vinculados. Pero esta primera aproximación a

los espacios públicos no resuelve plenamente las necesidades de ordenación de su utilización sin una previsión elemental acerca de las intensidades de uso, tal y como refleja el Reglamento de Bienes al delimitar los usos comunes (generales o especiales) y los usos privativos. En este ámbito de ordenación de los espacios públicos y clarificación de las intensidades de uso, los municipios encuentran plena justificación al ejercicio de su potestad normativa sobre el dominio público.

Ahora bien, entre las técnicas de protección expresamente concebidas por el ordenamiento estatal hacia los bienes de dominio público no se encuentra la potestad sancionadora sino por remisión a otras normas. El artículo 44.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales señala que «para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo, las Corporaciones Locales también podrán establecer e imponer sanciones de acuerdo con lo establecido en la normativa sectorial aplicable».

Sobre esta previsión tan poco satisfactoria desde la perspectiva de la protección del dominio público se han extendido importantes reservas doctrinales y jurisprudenciales hacia la potestad sancionadora sobre estos bienes, por considerar que no existe una habilitación legal suficiente<sup>16</sup>. Es preciso apuntar inmediatamente que tales objeciones no pueden referirse al espacio de las relaciones de sujeción especial, propios de los bienes de servicio público, por las razones arriba apuntadas, y de las ocupaciones privativas bajo la forma de concesiones administrativas<sup>17</sup>. Donde se plantea con más incertidumbres el problema de la falta de una habilitación legal suficiente para la protección del dominio público es en su genérica afección al uso público, ámbito en el que el ejercicio del *ius puniendi* requiere un control más estricto. Y en este ámbito, sin embargo, la tipificación de infracciones y sanciones se remite a la legislación sectorial.

Afortunadamente para los que pensamos que el dominio público merece una preservación suficiente, la legislación sectorial responde de forma adecuada en la protección del dominio público local, si bien actúa en orden a la preservación de los bienes jurídicos a los que sirven los bienes públicos. Dicho de otro modo, lo que el ordenamiento administrativo preserva con la potestad sancionadora no es la propiedad pública en sí, sino los fines a los que esta propiedad sirve, porque para salvaguardar la propiedad en sí misma se atribuyen las

<sup>16</sup> La jurisprudencia es muy remisa al reconocimiento de esta potestad sancionadora para la protección de los bienes demaniales, en los casos de inexistencia de habilitación legal expresa (p.e. STS de 24 de enero de 1984 y 13 de octubre de 1986). *Vid.*, además, T. COBO OLIVERA, *El régimen jurídico de los bienes de las entidades locales*, Barcelona, 1992.

<sup>17</sup> En lo que se refiere a las concesiones de dominio público, el propio Reglamento de Bienes prevé en su artículo 80 el establecimiento de sanciones en el correspondiente pliego de condiciones.

facultades especiales referidas: desahucio administrativo, deslinde, investigación y recuperación de oficio.

Los fines a los que sirve el dominio público local quedan garantizados, por tanto, por las normas sectoriales: normas de disciplina urbanística, ejercicio de actividades, seguridad vial, seguridad ciudadana, normas medioambientales, residuos urbanos, que habrán de analizarse en cada caso. Por su interés cabe reproducir la previsión contenida en el artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:

«Los usuarios de la vía están obligados a comportarse de forma que no entorpezcan indebidamente la circulación, ni causen peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas, o daños a los bienes.»

A nadie se le escapan las posibilidades que ofrece el contenido obligacional de esta disposición y la habilitación para el ejercicio de la potestad sancionadora de los municipios para salvaguardar el uso de los bienes de dominio público local, al amparo de las competencias previstas en la misma norma en favor de los Alcaldes (artículo 68.2 Texto Articulado de la Ley de Seguridad Vial).

## VI. LAS ORDENANZAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

Como nos recuerda EMBID IRUJO<sup>18</sup>, el Derecho vigente no recoge la expresión concreta «ordenanzas de policía y buen gobierno», como cuerpo único de preceptos con reglas generales sobre las conductas de los vecinos, derechos y deberes, participación ciudadana y otra serie de contenidos, tradicionales en la Administración Local. Tan sólo el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en su artículo 5, recoge la figura de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, dentro de las formas de intervención en la actividad de los administrados. Ahora bien, el alcance de los Bandos dictados por el Alcalde debería limitarse, en palabras del mismo autor, al recordatorio del Derecho vigente, a la publicidad de las obligaciones creadas por las Ordenanzas municipales, o al desarrollo de cualquier actividad ejecutiva prevista por ellas, sin que quepa la posibilidad de creación jurídica de derechos u obligaciones a su través.

Fuera del campo propio de los Bandos de Alcaldía, que es el de los llamamientos directos a la ciudadanía, queda un escaso resquicio para las ordenanzas de policía y buen gobierno. En realidad, buena parte del contenido habitual

<sup>18</sup> A. EMBID IRUJO, «Ordenanzas y Reglamentos Municipales», en *Tratado de Derecho Municipal*, VV.AA., *op. cit.*, pág. 422.



Si bien se mira, buena parte de las justificaciones a los reglamentos llamados independientes en los municipios tienen origen en normas que regulan los servicios públicos o las conductas ciudadanas. Ciertamente, en el ámbito de la organización de los servicios locales es donde más se relativizan las exigencias del principio de legalidad y con mayor frecuencia se elaboran dichos reglamentos. Pero sobre ellos no debiera reconocerse ninguna otra peculiaridad frente a los servicios supralocales que no sea el universo al que se dirigen: con frecuencia, la inmensa mayoría de los ciudadanos del municipio.

En lo que se refiere a las Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno, no cabe sino buscar una habilitación legal suficiente en la normativa sectorial, so pena de convertir a nuestros Ayuntamientos en una especie de genéricos custodios de los ciudadanos, algo que merece un contundente reproche desde cualquier óptica constitucional.

Las anteriores reflexiones no entran en contradicción con la atribución de un poder normativo local plenamente respetuoso con el principio de legalidad, pero generoso con los municipios a la hora de confiar en ellos la gestión de sus intereses. Si en algo se diferencia la Administración municipal de otras Administraciones Públicas es su marcado carácter democrático, tanto en su régimen de elección como en los sistemas de control político y adopción de decisiones. Y semejante cualidad merece ser aprovechada por nuestros legisladores, especialmente cuando aparece asumida la necesidad de un pacto local para reconsiderar el papel del municipio en nuestro entramado institucional.

