

La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?

Santiago A. Bello Paredes
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Burgos

Sumario: I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. II. EL SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY EN EL ÁMBITO SANCIONADOR LOCAL. A) El principio de legalidad y la potestad sancionadora de las Entidades locales. B) La reserva de ley y la autonomía local, una propuesta de interpretación armónica. C) Un análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 2001. III. LAS DIVERSAS POSICIONES DOCTRINALES, ¿JACOBINOS vs. GIRONDINOS? IV. ¿ES EL FINAL DE UN LARGA DISCUSIÓN?

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tratamos de acercarnos ¹ a un problema que ha acuciado a las Entidades locales a lo largo de la historia de nuestro Derecho ², pero que en la actualidad, y tras su declaración de autonomía efectuada por el texto constitucional de 1978, se ha agudizado enormemente.

Y la pregunta que tratamos de responder es tan simple de ser formulada como lo siguiente: ¿pueden las Entidades locales en sus Ordenanzas tipificar infracciones y establecer sanciones? Pero para poder responder a esta pregunta debemos responder también otra cuestión, ¿cómo se relaciona el principio de reserva de ley en materia sancionadora del artículo 25.1 CE con el principio de autonomía local del artículo 137 CE?

¹ Parte del material de este trabajo ha sido obtenido del futuro libro que, bajo el título «Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica», aparecerá en el otoño de este año 2002.

² Y es que la potestad sancionadora de las Entidades locales tiene un origen antiguo. Como señala F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Las sanciones municipales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1984, pp. 27 y ss., ya en los fueros municipales de los siglos XII y XIII se regulaban facultades correccionales y de imposición de multas por las autoridades locales. Tradición normativa que se mantuvo en la Ley de Régimen Local de 1955 y en la actual LBRL de 1985, que establece, en su artículo 4.1 f), que las Entidades locales ostentan «la potestad de ejecución forzosa y sancionadora».

Estas cuestiones, sobre las que nos estamos interrogando, no operan en un nivel de discusión meramente doctrinal³; al contrario, tienen una importancia capital en el momento de realizarse por las Entidades locales una regulación normativa de cualquier ámbito de la realidad sectorial, desde la ORA⁴ hasta los aprovechamientos micrológicos en su término municipal.

Bien, así presentado el objeto de nuestro estudio trataremos de dar una respuesta a los anteriores interrogantes.

II. EL SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY EN EL ÁMBITO SANCIONADOR LOCAL

Una materia que está aún pendiente de resolución en nuestro Derecho es poner en relación el principio de legalidad, en su vertiente formal y por ello entendido como reserva de ley, y la posible capacidad de las Entidades locales para tipificar infracciones y sanciones administrativas; y ello para valorar la supuesta restricción que, a esta posible actuación normativa, puede suponer el principio de legalidad establecido en el artículo 25.1 CE, y tal y como ha sido configurado por una reiterada Jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional.

³ En este ámbito doctrinal, las aportaciones más recientes a este tema las podemos encontrar en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: el caso del Real Decreto 1.398/1993, 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.º 80, 1993, pp. 657 y ss.; I. SANZ RUBIALES, «Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración local», *REALA*, n.º 264, 1994, pp. 671 y ss. En lo que hace referencia a manuales, se pueden citar los de F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, cit., A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, 2.ª ed. ampliada, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 115 y ss.; I. PEMÁN GAVÍN, *El sistema sancionador español (Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas)*, Cedecs, Barcelona, 2000, pp. 169 y ss.

⁴ Pues bien, si parecía ya resuelta esta situación en un sentido favorable a los municipios, con la declaración de validez de este tipo de Ordenanzas, sentencias del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1996, 22 de septiembre de 1999 y 15 de octubre de 1999, la Sección 7.ª de este Alto Tribunal ha vuelto a poner en tela de juicio esta solución jurisprudencial al haber declarado, en sentencia de 16 de mayo de 2001, ref. El Derecho, n.º 7.571/2001, la nulidad de una sanción impuesta en aplicación de una Ordenanza municipal de este tipo, y ello al considerar que esta Ordenanza vulneraba el principio de legalidad contenido en el artículo 25 de nuestra Constitución. No obstante, la sentencia de este Alto Tribunal de 6 de noviembre de 2001, ref. El Derecho 41.226/2001, afirma con rotundidad que la doctrina legal de este Tribunal «ha reconocido la potestad de los Ayuntamientos para desarrollar el Reglamento General de Circulación de 17 de enero de 1992»; en definitiva, nuestro Tribunal Supremo no acaba por consolidar una línea jurisprudencial en esta conflictiva materia.

Y es que esta Jurisprudencia constitucional exige la previa habilitación legislativa en materia sancionadora; así, en la Sentencia de este Tribunal de fecha 21 de enero de 1988, se señala que *«para delimitar el sentido del artículo 25.1, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el significado del término «legislación vigente» en él contenido, señalando que (...), en consecuencia, la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el artículo 25.1 el límite consistente en el principio de legalidad que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de una norma de rango legal, como consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan»*⁵.

Aunque este Tribunal, hasta su Sentencia de 8 de junio de 2001 (que luego comentaremos), no se había enfrentado con normas sancionadoras de origen local, sí lo había hecho, y con relativa frecuencia, con la función que en este ámbito pueden desempeñar las normas reglamentarias estatales. De esta forma, en su Sentencia de 7 de abril de 1987, destaca que si *«bien el alcance de la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto (...), en todo caso aquel precepto constitucional determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal —STC 77/1983, de 3 de octubre—, por lo que se admite un ámbito de actuación a las normas reglamentarias en esta materia dado que la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, STC 83/1984, de 24 de julio, pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes»*⁶.

En conclusión, la respuesta que ofrece nuestro Tribunal Constitucional a la posible actuación de las normas reglamentarias en el ámbito sancionador, en general, se reduce a la regulación, previa remisión de una ley, de aquellos contenidos que desarrollen y completen las previsiones legislativas realizadas en esta materia.

⁵ Ref. Ar. TC, n.º 3, Ponente Sr. López Guerra.

⁶ Ref. Ar. TC, n.º 42, Ponente Sr. Latorre Segura.

Pero hemos de advertir, inmediatamente, que esta solución ofrecida por el Tribunal Constitucional se construye para la relación «ley-reglamentos estatales», es decir, para normas integradas en el mismo subsistema normativo ⁷. Lo que significa, para nosotros, que hemos de introducir un factor de corrección muy importante cuando esa relación se realice entre leyes y reglamentos de diversos subsistemas normativos.

Y es que el problema de la capacidad sancionadora de las Entidades locales es fácilmente evidenciable; si para ejercer una competencia resulta necesario tipificar infracciones y sanciones, y ello sólo puede hacerse por medio de una ley, estando aquéllas privadas de órganos legisladores, llegaríamos a la conclusión de que no podrían ejercer estas competencias; es decir, la formulación constitucional, principio de legalidad en materia sancionadora, podría menoscabar el cumplimiento de otro principio constitucional, el de la división territorial del poder que se contiene en el principio de autonomía local ⁸.

La situación de conflicto es, en principio, «análoga» a otras reservas de ley contenidas en nuestro texto constitucional, como puede ser la reserva tributaria contenida en el artículo 33.1 de nuestra Constitución. La solución que ha otorgado el Tribunal Constitucional a esta supuesta contradicción en materia tributaria ⁹ puede ser aplicada, ¡por qué no!, a

⁷ Empleamos aquí la terminología ya utilizada en nuestro Derecho por J. A., SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I., 3.ª ed., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001, cuando considera que el sistema normativo no es una estructura simple, compuesta exclusivamente de normas como partículas elementales: antes bien, es un complejo internamente organizado en *subsistemas*, cada uno de los cuales reproduce a menor escala la arquitectura del sistema general. De esta forma, añadimos nosotros, nuestro Ordenamiento jurídico se compone de un subsistema estatal, subsistemas autonómicos y subsistemas locales; por tanto, la relación entre las diversas normas exige un estudio previo de las relaciones de los diversos subsistemas, si cada una de estas normas pertenece a un subsistema distinto. Dicho de otra forma, la relación de una ley con un reglamento no se resuelve de la misma forma si ambas pertenecen a idéntico subsistema, que si pertenecen a distintos subsistemas normativos.

⁸ Dicho en palabras del Consejo de Estado, Dictamen de 23 de febrero de 1995, n.º 1749/94, esta situación significa que «sobre la base de la autonomía constitucionalmente garantizada (art. 140 CE), la vigente legislación de Régimen local reconoce la potestad normativa y sancionadora a los entes locales (...). Vaciarla simplemente porque dicho reconocimiento no va acompañado de una expresa tipificación legal de las infracciones y sanciones llevaría a la negación de la propia autonomía municipal que la Constitución establece, valora y garantiza. En efecto, no existiría autonomía municipal si fuese la ley estatal o autonómica la que estableciera el contenido normativo de la misma, por ejemplo, en este campo de las infracciones y sanciones. Y tampoco existiría esta autonomía si, al no hacer tal cosa la Ley, se negare la potestad de normar y sancionar que, en general, se reconoce a dichos entes».

⁹ Y la solución ofrecida por nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia de 16 de diciembre de 1999, ref. Ar. TC, n.º 233, Ponente Sr. Cachón Villar, al considerar ajustada al texto constitucional el articulado de la LHL en su redacción de 28 de diciembre de 1988 (salvo el contenido del

la materia sancionadora. Aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 2001 matice esta posibilidad, al afirmar que no cabe una proyección de esta construcción *«sin más sobre el artículo 25.1 CE. En primer lugar, por la diferencia intrínseca entre la reserva de ley tributaria (arts. 31.3 y 133 CE) y la sancionadora (art. 25.1 CE), que nos ha llevado a afirmar que en la STC 194/2000, de 19 de julio, que la reserva de ley sancionadora del artículo 25.1 CE es más estricta que la del artículo 133.1 CE*¹⁰», no obstante ello, y como luego se verá, este Tribunal sí se ha servido de esta construcción tributaria a la hora de posicionarse en esta sentencia sobre la reserva de ley en materia sancionadora¹¹.

A) El principio de legalidad y la potestad sancionadora de las Entidades locales

Pues bien, el problema que tratamos de analizar queda cabalmente reducido si se considera que el principio de legalidad en materia sancionadora es entendido en una doble vertiente¹², *«la primera, de orden material y de alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones»*¹³. Así las cosas, debemos interrogarnos sobre si la

art. 45.1), es la de considerar que el principio de reserva de ley queda salvaguardado con la determinación por el legislador estatal del presupuesto de hecho de las prestaciones de carácter público *«en términos suficientemente precisos como para circunscribir la decisión de los municipios»* y con la fijación de *«un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para determinarlos»*, dejando a la Entidad local libertad para regular el resto de los aspectos referidos a estas prestaciones de carácter público.

¹⁰ Ref. Ar. TC, n.º 132/2001, Ponente Sr. Cachón Villar.

¹¹ Y es que no podemos obviar que el Ponente de la Sentencia de 8 de junio de 2001 es el mismo que tuvo la Sentencia de 16 de diciembre de 1999, antes citada.

¹² Lo que A. CARRETERO PÉREZ y A. CARRETERO SÁNCHEZ, *Derecho Administrativo Sancionador*, Edersa, Madrid, 1992, p. 117, califican como predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones, para contraponerlo así al principio de legalidad en sentido formal, que haría referencia a la necesaria exigencia de una norma con rango adecuado, como es para estos autores la Ley formal.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1987, ya citada, y que posteriormente ha sido reiterada en otras sentencias como las de 21 de enero y 8 de junio de 1988.

actuación de las Entidades locales, estableciendo infracciones y sanciones, cumple la doble faceta de este principio constitucional.

A.1) *El principio de legalidad en su vertiente material*

Respecto de la vertiente material de este principio, que la regulación sancionadora se produzca por medio de normas jurídicas, ésta se cumple absolutamente respecto de la actuación sancionadora de las Entidades locales, siempre que éstas tipifiquen las infracciones y establezcan las sanciones a través de productos normativos por ellas elaborados ¹⁴.

Y ello por cuanto la finalidad esencial de la garantía material del principio de legalidad, que tiene un carácter absoluto, no es otra sino consagrar el «*principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual*» ¹⁵, para que los ciudadanos pueden así conocer lo prohibido ¹⁶, y con absoluta libertad actuar o no de conformidad con el Ordenamiento jurídico, con la posibilidad de haber evaluado previamente las consecuencias jurídicas de su comportamiento.

Finalidad ésta, es decir, interés estatal plasmado a nivel constitucional en este precepto, que es satisfecho por la actuación normadora de las Entidades locales cuando tipifican infracciones y establecen sanciones administrativas a través de sus Ordenanzas.

¹⁴ De esta forma, el Tribunal Constitucional ha declarado contrario a este derecho fundamental la sanción impuesta en base a un Reglamento del Colegio de Farmacéuticos de Madrid, Sentencia de 11 de junio de 1992, Ref. Ar. TC, n.º 93, Ponente Sr. Tomás y Valiente, al considerar que este Reglamento «no ofrece un fundamento normativo válido a la sanción que le fue impuesta. No ya por el dato, perfectamente visible, de que dicho Reglamento no había sido publicado oficialmente, sino lisa y llanamente porque no constituye una disposición de carácter general, un instrumento legislativo capaz de crear infracciones susceptibles de sanción con arreglo al artículo 25.1 de la CE, porque ni el mismo consta se hubiese publicado “en ningún periódico oficial”, ni sea, en definitiva, una disposición administrativa de carácter general. Por lo tanto, el citado “Reglamento” no forma parte de la “legislación” a los efectos del citado precepto constitucional, que viene así a establecer una garantía de orden material y de alcance absoluto que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes».

¹⁵ Según lo califica la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1987, ya citada.

¹⁶ Y todo ello «cimentado en la regla general de la licitud de lo no prohibido», según afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1988, Ref. Ar. TC, n.º 101, Ponente Sr. De la Vega Benayas.

A.2) *El principio de legalidad en su vertiente formal*

El problema que se nos plantea ahora, y éste sí parece ciertamente más complicado de solucionar, hace referencia al requisito formal del principio de legalidad; es decir, que esa regulación se efectúe por medio de una ley, y sólo por medio de ese instrumento normativo, lo que, en definitiva, coincide con el contenido del principio de reserva de ley.

Aquí la dificultad parece, en principio, insoslayable si tal requisito se interpreta en su sentido más riguroso, pues al no tener órganos legislativos las Entidades locales, éstas no podrían nunca tipificar infracciones ni establecer sanciones administrativas, quedando su papel restringido a la función del Gobierno cuando aprueba normas reglamentarias, es decir, de mera colaboración y desarrollo de las premisas legislativas ¹⁷.

No obstante ello, resulta conveniente que ahondemos aún más en este problema.

A.2.1) Situación de la relación ley-reglamento dentro del *subsistema* normativo estatal

En primer lugar, mientras que la reserva de ley ha sido considerada como una reserva absoluta en el ámbito penal ¹⁸, en el orden sancionador administrativo esta reserva es calificada como relativa, al permitirse la actuación en este ámbito de las normas reglamentarias. Así, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que *«en la vertiente formal puede producirse una relativización del principio de legalidad, en el sentido de permitir un margen de actuación al ejecutivo en la tipificación de ilícitos y sanciones administrativas (...); pero en todo caso el artículo 25.1 CE*

¹⁷ Como parece querer concluir I. PEMÁN GAVÍN, cit., p. 179, cuando señala que no cabe ninguna duda sobre la posibilidad de que sean las propias Ordenanzas locales las que, al igual que otros Reglamentos derivados de la potestad normativa del Gobierno de la Nación o de las Comunidades Autónomas, lleven a cabo la descripción de cada una de las infracciones y la atribución de su correspondiente sanción.

¹⁸ Es decir, y en palabras del propio Tribunal Constitucional, Sentencia de 18 de enero de 1993, ref. Ar. TC n.º 21, Ponente Sr. López Guerra, en el orden penal el derecho a la legalidad en la vertiente formal exige *«una ley como presupuesto de la actuación punitiva del Estado en los bienes jurídicos de los ciudadanos, que exige el rango necesario para las normas tipificadoras de las conductas punibles y de precisión de las sanciones correspondientes, y que, en el ámbito penal estricto, debe entenderse como reserva absoluta de ley»*. Y aun en este ámbito nuestro Tribunal Constitucional tiene declarado que *«la reserva de ley que rige para las disposiciones penales no excluye la posibilidad de que éstas contengan remisiones a los reglamentos administrativos (...), pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y claramente subordinada a la Ley»*, Sentencia de 15 de junio de 1998, ref. Ar. TC, n.º 120.

*determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración de una norma de rango legal»*¹⁹.

Ya hemos visto antes la conclusión que ha alcanzado nuestro Tribunal Constitucional en esta materia, Sentencia de 7 de abril de 1987, al afirmar que *«la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley —STC 83/1984, de 24 de julio, pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes»*.

Se admite, por tanto, la existencia de normas reglamentarias en el ámbito sancionador, pero ello siempre que éstas se ubiquen en una línea de desarrollo y ejecución de las previsiones contenidas en una ley, impidiendo pues que tengan una función innovadora del subsistema en el que operan. Y es que, como pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de enero de 1988, *«el artículo 25.1 CE, pues, prohíbe la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora»*.

Este esquema de actuación de las normas reglamentarias, en el ejercicio de la potestad sancionadora, quedaría así definido: la Ley deberá regular los elementos esenciales de los diversos tipos de los ilícitos administrativos y de las sanciones, pudiendo existir, por tanto, una actuación reglamentaria para desarrollar éstos, previa remisión de una ley²⁰.

Pues bien, si éste es el esquema de actuación de las relaciones de la ley con los reglamentos en el *subsistema* estatal, éste admite excepciones; así, en los supuestos de las denominadas relaciones de sujeción especial, nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido, Sentencia de 21 de enero de 1987, que la reserva de ley y, por ende, la interpretación del contenido

¹⁹ Sentencia de fecha 8 de junio de 1988, ref. La Ley 1988-3, n.º 90, Ponente Sr. De la Vega Benayas. Porque esta exigencia formal no puede implicar *«la renuncia a la colaboración —calificada de insuprimible— de un reglamento posterior, siempre de desarrollo y concreción»*, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de febrero de 1991, ref. La Ley 1991-3, n.º 521, Ponente Sr. Requero Ibáñez.

²⁰ Y es que, como reconocen A. CARRETERO PÉREZ y A. CARRETERO SÁNCHEZ, cit., p. 118, la tipificación debe ser por Ley formal y no por reglamento; de esta forma, el reglamento no puede alterar infracciones o sanciones o modificar el cuadro legal.

garantista del artículo 25.1 de la CE, cumple aquí una función distinta, la «de garantizar la seguridad jurídica, de modo que los internos puedan disponer de informaciones suficientes sobre las normas jurídicas aplicables en un determinado caso, y la norma debe formularse con la suficiente precisión para que el interno pueda prever razonablemente las consecuencias que puedan derivar de una determinada conducta», dado que el interno al ingresar en prisión adquiere un status específico en su relación con el poder público del centro penitenciario que actúa no con el *ius puniendi* genérico del Estado, sino a medio de una capacidad propia de *autoorganización*»²¹.

Al margen de la aceptación o no de esta línea de pensamiento, sí debemos observar la distinta función que la reserva de ley cumple en esta situación jurídica; lo que nos permite afirmar que este principio constitucional no tiene una unívoca interpretación en relación con todas las situaciones existentes en un mismo *subsistema*, en este caso el estatal.

Ello, sin duda, rompe cualquier especulación jurídica en torno a la concepción y alcance del principio de reserva de ley en nuestro Derecho sancionador, como una situación unívoca y que actúa homogénea, absoluta e incondicionadamente, tal y como pudiera haberse inducido de la rotundidad que parece querer otorgarse a este principio en materia sancionadora²².

A.2.2) Situación de la relación ley-reglamento entre normas de distintos *subsistemas* normativos

Aquí tratamos de cuestionarnos si la construcción alcanzada por nuestro Tribunal Constitucional, y antes expuesta, resulta aplicable en aquellos supuestos de relaciones entre leyes y reglamentos que no provienen del mismo *subsistema* normativo. En definitiva, el problema surge cuan-

²¹ Ref. Ar. TC, n.º 2, Ponente Sr. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, cuando estudia el supuesto de la relación de los presos con la Administración penitenciaria.

²² Así, las referencias jurisprudenciales realizadas por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La problemática puesta...», cit., pp. 667 y 668, se contraen únicamente a supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación general del principio de legalidad, pero no se hace referencia a la interpretación colaboradora de las normas reglamentarias, ni al ámbito de las relaciones de sujeción especial. Aspectos éstos que trata de solventar, en parte, I. SANZ RUBIALES, cit., pp. 671 y ss., al intentar conseguir alguna vía de solución a los principios contrapuestos que se evidencian en esta materia; aunque la flexibilización que predica del principio de reserva de ley parte de una tajante afirmación, que no compartimos, «según la letra de la Ley —sentido literal que no puede modificar un simple Reglamento— las Entidades locales carecen hoy de la amplia potestad sancionadora de que disfrutaban; esta pérdida de poder no deriva, sin embargo, de la Ley 30/1992, sino del artículo 25 de la Constitución».

do se relacionan normas originadas por distintos entes públicos territoriales, entonces, ¿sigue operando el principio constitucional de reserva de ley con el contenido y alcance anteriormente indicado?

De esta situación, como no podía ser de otra forma, ha sido consciente nuestro Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia de 8 de junio de 2001, cuando señala que «*esta doctrina está enunciada para definir la relación entre las leyes y los reglamentos, por lo que necesita de ulteriores precisiones cuando se trata de definir la colaboración normativa de las Ordenanzas municipales*»²³.

De esta forma, parece necesario la construcción de una relación normativa, «ley-reglamento», distinta de la que ambas normas jurídicas tienen cuando provienen de una misma entidad territorial y, por tanto, se encuentran dentro del mismo subsistema normativo²⁴.

Y esta situación no resulta novedosa en nuestro Derecho. Desde nuestro punto de vista, ésta se asemeja bastante a la situación tributaria en el ámbito local; allí también existe una reserva de ley, artículo 33.1 CE, allí también ha de reconocerse un ámbito de actuación normativa a las Entidades locales por imperativo del texto constitucional, artículo 137 CE, y de tal situación ya dijimos²⁵ que la norma estatal, Ley, con la norma local, Ordenanza fiscal, no es la propia de la jerarquía normativa, sino la propia de dos normas que en el ámbito de sus respectivas competencias se «complementan» para alcanzar, con su aplicación simultánea, la regulación de las materias compartidas, en aquel caso, las tasas locales.

²³ Sentencia ya citada.

²⁴ Configuración que también ha apuntado A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, 1.ª ed., Tecnos, Madrid, 1993, p. 108, al afirmar que también cabe la explicación de que se trata de ordenamientos singulares en los que no es encajable la dialéctica ley-reglamento, que vale únicamente para el Estado y las Comunidades Autónomas, es lógico que el Tribunal distinga entre ley y reglamentos porque existen en estos ordenamientos leyes y reglamentos. Pero cuando se trata de entes institucionales o corporativos, como no existen leyes propias de ellos emanadas, sería ilógico exigir este requisito y por ello el Tribunal pasa por alto la reserva legal en las Normas Deontológicas. Pues exactamente lo mismo sucede con las ordenanzas de los entes locales. Manifestando este autor, en la segunda edición de esta obra, *cit.*, un convencimiento aún mayor de esta capacidad de los entes locales al afirmar, pp. 123 y ss., que podría sostenerse que las ordenanzas locales cumplen el requisito de la reserva de ley desde una perspectiva institucional y democrática; añadiendo, además, que una ordenanza no es paragonable con un reglamento estatal, dado que está operando en una esfera dotada de autonomía y que no está subordinada a otra norma procedente del mismo ente, como es el caso de los reglamentos ejecutivos.

²⁵ En «La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público», *REALA*, n.º 280-281, 1999, pp. 415 y ss.

Pues bien, la diferencia frente a la materia tributaria es que allí el legislador estatal ha reconocido el papel a desempeñar por las Entidades locales. Por el contrario, en la materia sancionadora, el legislador estatal ha tenido una actitud realmente contradictoria; así, en la LRJPAC, artículo 129, parece haber «olvidado» a las Entidades locales al establecer, apartado 1.º, que *«sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley»* y añadir, en su apartado 2.º, que *«únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley»*. Previsiones normativas que alguna parte de nuestra doctrina califica como un claro exponente de la imposibilidad de las Entidades locales de tipificar infracciones y sanciones administrativas²⁶, mientras que para otros es una muestra de «olvido» del legislador estatal²⁷, rectificable en parte por el contenido del artículo 55 TRRL, que habilita a las Entidades locales para aprobar Ordenanzas sin más límites que no contener *«preceptos opuestos a las leyes»*²⁸.

Nosotros nos inclinamos por la segunda de las posturas doctrinales. Y es que la capacidad normativa sancionadora de las Entidades locales está reconocida en nuestro Derecho en el artículo 137 de la Constitución, precepto desarrollado en la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, artículo 4.1, y que permite la actuación sancionadora de las Entidades locales²⁹; este último precepto, que en ningún momento fue puesto en tela de

²⁶ I. SANZ RUBIALES, *cit.*, p., 675, considera que este precepto recoge la doctrina constitucional al eliminar la posibilidad de que las Administraciones locales ejerzan la potestad sancionadora.

²⁷ A. NIETO, *cit.*, 2.ª ed., p. 120.

²⁸ Previsión normativa que entendemos no supone una consagración del principio de legalidad en su vinculación negativa, sino que, al contrario, este precepto se refiere a la relación de dos normas jurídicas entre sí, luego fuera del ámbito de la vinculación de la actividad administrativa no normativa.

²⁹ En contra de esta tesis se ha mostrado, en ocasiones, nuestro Tribunal Supremo, por ejemplo en su sentencia de 6 de noviembre de 1995, ref. La Ley 14.838/95, Ponente Sr. González Mallo, cuando declara la nulidad de una Ordenanza sancionadora del Ayuntamiento de Sevilla que prohibía el consumo de drogas en lugares públicos y ello al considerar que *«el artículo 25.1 CE establece para las infracciones administrativas la necesidad de una doble garantía, una de orden material, exigiendo que estén suficientemente predeterminadas, tanto las infracciones como las sanciones imponibles, y otra de orden formal, que requiere una norma de rango legal suficiente para establecer esa predeterminación, siendo de señalar en relación con el caso que se enjuicia:*

1.º Que una Ordenanza municipal no tiene rango legal suficiente para establecer por sí infracciones administrativas y sanciones imponibles. (...)

2.º Es la propia Ordenanza la que señala que las Corporaciones locales se hallan facultadas para adoptar medidas sancionadoras por la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (...), de cuyas disposiciones (...) ninguna contiene un cuadro de in-

juicio durante su génesis parlamentaria ³⁰, establece una habilitación a las Entidades locales en materia sancionadora que podemos entender que se integra en el denominado *bloque de constitucionalidad* ³¹.

Pues bien, esta capacidad normativa de las Entidades locales ha sido reconocida por nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de junio de 2001, cuando afirma que en esta materia, de tipificación de las infracciones y sanciones, «*por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal*» ³².

Por lo tanto, no podemos aceptar que el contenido de este artículo 129.1 LRJPAC pueda ser interpretado como una tajante negación a la capacidad normativa de las Entidades locales para tipificar infracciones y sanciones administrativas, sino que únicamente se refiere a la relación internormativa dentro de los *subsistemas* estatal y autonómico ³³, de ahí el

fracciones y sanciones por consumo de droga en lugares públicos que cumpla los requisitos exigidos por la Jurisprudencia del TS y del TC y que actualmente precisa el artículo 129 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

Como consecuencia de lo expuesto es procedente acoger el primero de los motivos del recurso por vulnerar la Ordenanza impugnada el principio de legalidad que garantiza el artículo 25 CE».

³⁰ De esta forma, en el Proyecto de esta Ley sólo se formularon seis enmiendas al inicial artículo 3, apartado 1.º, y que contenía esta referencia normativa: la de los Diputados Sr. De la Vallina Velarde (la número 3), Sr. Rodríguez Sahagún (la número 130), del Grupo Popular (la número 409), del Sr. Pérez Royo (la número 583), del Grupo Vasco (la número 744) y del Grupo de Minoría Catalana (la número 924).

³¹ Y ello al expresarse en este artículo una potestad cabalmente enraizada «*en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones*», Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 2001, ref. Ar. TC, n.º 159, Ponente Sr. Jiménez Sánchez, al tratar de determinar la posición de algunos preceptos de la LBRL en el denominado «bloque de constitucionalidad», y ello dado que algunos de sus preceptos actúan «*valores superiores consagrados en el artículo 137 CE, tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico*» (STC 259/1988, de 22 de diciembre, F.J. II), integrándose sin dificultad en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado «*bloque de la constitucionalidad*» (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, F. 5, y 109/1998, de 26 de mayo, F.J. V y XII».

³² Sentencia ya citada.

³³ Y aun en estos subsistemas este precepto no puede ser interpretado en su literalidad, y es que, como señala A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., p. 332, el artículo 129, interpretado literalmente, establece un sistema tan riguroso que ha de resultar inviable. Este precepto parece, en otras palabras, más propio de un autor apasionado que de un legislador comprometido a llevarlo a la práctica. «En términos más concretos: a) El cumplimiento estricto del artículo 129 es, entre nosotros, literalmente irrealizable, puesto que es imposible hacer por una Ley una enumeración expresa y directa de las conductas infractoras. (...). b) En segundo lugar se intensifican los escrúpulos ideológicos que ya conocemos: el cumplimiento estricto del artículo 129 supone inevitablemente dejar sin castigo muchas conductas socialmente reprochables».

denunciado «olvido» del legislador estatal, y ello por cuanto esta relación no puede extenderse al ámbito local por la razón de que en éste no existe sino una tipología de norma jurídica, la ordenanza local.

Frente a esta actitud del legislador estatal de la LRJPAC, existen otras referencias legislativas que sí reconocen la capacidad normativa de las Entidades locales en este ámbito sancionador. Ya nos hemos referido al contenido y significado ordinamental del precepto contenido en la LBRL, artículo 4.1; ahora queremos referirnos al contenido de la Disposición Adicional Única de la Ley Orgánica 11/1999, de 21 de abril, que actualiza las cuantías de las sanciones que pueden imponer las Entidades locales, y establecidas ya en el artículo 59 TRRL; pues bien, esta norma, al establecer una cuantía máxima de las sanciones que pueden ser reguladas por las Ordenanzas locales, está reconociendo, implícitamente, una capacidad normativa sancionadora de las Entidades locales y, además, viene a satisfacer el interés nacional de homogenización del régimen sancionador local ³⁴.

Señalado lo anterior, y el descubrimiento por nuestro Tribunal Constitucional de variados significados de este principio de reserva de ley cuando hace referencia a «razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas» ³⁵, hemos de reflexionar sobre las posibles justificaciones de este principio en la materia sancionadora local, para poder conocer así cuál es la relación de la ley y el reglamento local.

B) La reserva de ley y la autonomía local, una propuesta de interpretación armónica

Quizá todo el problema que se está debatiendo tenga por causa un indebido entendimiento, tanto en la justificación como en el alcance, del principio de reserva de ley cuando entra en relación con el principio de la autonomía local, por lo que tratar de armonizar ambos principios constitucionales es la clave para resolver este problema.

Y entendemos que no se trata de buscar una interpretación del principio de reserva de ley más o menos flexible, sino de interpretar este principio armonizando su campo de actuación con el que resulta del principio de la autonomía local.

³⁴ Situación similar a la que existe en materia tributaria local donde también se ha establecido legislativamente «un límite máximo de la prestación patrimonial de carácter público», Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de diciembre de 1999, y ello como resultado de la aplicación del principio de reserva de ley.

³⁵ Sentencia de 7 de abril de 1987, ya citada.

Y es que no podemos desconocer que la ley, estatal o autonómica, es el instrumento adecuado para que se cumpla el principio constitucional de la autonomía local, pues es el legislador quien debe reconocer y garantizar a las Entidades locales el ámbito necesario de actuación para el cumplimiento de sus intereses; de esta forma, *«la determinación de cuáles son estos intereses es obra del legislador, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas»*³⁶, por lo que cabe concluir afirmando la obligación constitucional del legislador ordinario de *«dotar a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo»*³⁷.

Por otra parte, las normas de origen local cumplen la tradicional justificación del principio de reserva de ley, como garantía para los ciudadanos de que las materias que afecten a *«la regulación de los ámbitos de libertad que corresponde a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes»*³⁸, y ello por cuanto esta función garantista se ve satisfecha con la actuación de los órganos normadores de las Entidades locales, Pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones, pues todos sus miembros son elegidos democráticamente³⁹, hasta el punto de haber afirmado nuestro Tribunal Constitucional que el funcionamiento de las Entidades locales en Concejo abierto constituye una forma de democracia directa en la *«que la toma de decisiones políticas se realiza mediante una llamamiento directo al titular de la soberanía»*⁴⁰.

A la vista de ello, tratamos de apuntar aquí otra posible justificación para este principio constitucional, aquélla que entiende al principio de reserva de ley como garantía para el cumplimiento de los intereses respectivos de las diversas entidades públicas territoriales.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982, ref. El Derecho, n.º 84/1982, Ponente Sr. Rubio Llorente.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989, ref. Ar. TC, n.º 214, Ponente, De los Mozos y de los Mozos.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1987, ya citada.

³⁹ Como ya hemos afirmado, cit., pp. 421 y 422. Carácter democrático-representativo de las Entidades locales que no desconoce SANZ RUBIALES, cit., p. 679, pero, pese a lo cual, no es capaz de extraer las consecuencias jurídicas necesarias, y ello al no ofrecer una respuesta que integre este principio democrático de las Entidades locales y el principio de reserva de ley, que para este autor supone una explícita voluntad constitucional de hacer recaer en las colectividades regionales y nacional la responsabilidad normativa, p. 689.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1995, ref. Ar. TC, n.º 119, Ponente Sr. Vives Antón.

Desde estas premisas, entendemos que la justificación actual del principio de reserva de ley puede derivarse de la siguiente circunstancia, ya evidenciada en alguna medida por nuestro Tribunal Constitucional ⁴¹: las materias reservadas a la ley, estatal o autonómica, convierten a este tipo de norma jurídica en el instrumento a través del cual han de verse cumplidos los intereses estatales o autonómicos en estas materias, intereses respectivos en la terminología constitucional; pero se obliga también a que la ley sirva para la satisfacción de los intereses locales, y ello para el cumplimiento del principio de autonomía local.

De esta forma, las ordenanzas locales ya no quedarían limitadas por una concepción internormativa tradicional «ley-reglamento» ⁴², sino que quedarían limitadas en cuanto ello garantice el mandato constitucional de cumplimiento de sus respectivos intereses por el resto de entes públicos territoriales.

Siendo ésta una nueva justificación que nosotros proponemos, adicionándola a las ya enumeradas por nuestra doctrina, sobre la existencia y alcance del principio de reserva de ley.

Por esto nuestro Tribunal Constitucional ha señalado, y en lo que hace referencia al ámbito penal, que en éste se mantiene una reserva absoluta de ley, «*en éste la actuación punitiva del Estado se contrae a los bienes jurídicos más importantes de los ciudadanos, donde opera con exclusividad el concepto de interés general*» ⁴³. Por el contrario, y en el ámbito meramente sancionador, se produce una modulación de este principio constitucional al admitirse que, en este ámbito «*por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local se la apruebe por el Pleno del Ayuntamiento*» ⁴⁴.

⁴¹ Y ello cuando en la Sentencia de 17 de febrero de 1987, ya citada, señala la necesidad de integrar los principios de reserva de ley y de autonomía local, porque «*la reserva introducida por el artículo 31.3 CE no puede entenderse desligado de las condiciones del sistema de autonomías territoriales que la CE consagra (art. 137)*».

⁴² Y es que existe una conexión directa entre este principio y el ámbito de actuación de las Entidades locales, puesto que según sea el concepto de reserva de ley que se adopte, así será también el campo de actividad de las Corporaciones locales, pues no necesitarán de esa llamada habilitación sectorial.

⁴³ Tal y como reconoce la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de enero de 1993, ref. La Ley, 1991-3, n.º 105, Ponente Sr. López Guerra.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 2001, ya citada. Interpretación de nuestro Tribunal Constitucional que echa por tierra cualquier especulación doctrinal que pueda negar la capacidad normativa de las Entidades locales en materia sancionadora, obligando a una reinterpretación del contenido del ya mentado artículo 129 LRJPAC, entre otras consecuencias jurídicas.

De esta forma, resulta admisible *ex constitutione* una actuación normativa de las Entidades locales en el ámbito sancionador, y ello para el cumplimiento de los intereses locales, pero siempre que queden salvaguardados los intereses superiores, estatales y autonómicos.

En este sentido, en la materia tributaria ya vimos que la actuación normativa de las Entidades locales también se ha visto refrendada por nuestro Tribunal Constitucional ⁴⁵, hasta el punto de permitirse a las Entidades locales que decidan libremente sobre el establecimiento o no de las tasas, en los supuestos de hecho enumerados por el legislador estatal, o permitir concretar otros supuestos de hecho en los que, existiendo la nota de la coactividad, decidan sobre la creación de nuevas tasas locales ⁴⁶. Pero, además, las Entidades locales también pueden establecer la cuantía de las tasas, y ello dentro de unos límites máximos establecidos por el legislador estatal.

De esta forma, el funcionamiento del principio de reserva de ley que nosotros proponemos haría referencia a una previa determinación, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, del conjunto de los intereses respectivos que tienen la obligación constitucional de cumplir (con la consecuente autolimitación cuando sean prevalentes los intereses locales), y una posterior determinación del órgano productor de las normas que deben satisfacerlos, poder legislativo o ejecutivo, y ello como consecuencia de un tradicional entendimiento del poder legislativo como garante de los valores más apreciados por la sociedad; pero en aquella parte de la materia donde exista una prevalencia de los intereses locales, el principio de reserva de ley conlleva la autolimitación del Estado y de las Comunidades Autónomas en su regulación, debiendo residenciar ésta en el Pleno de la Entidad local, para que sea quien, a través de las Ordenanzas, proceda a su regulación.

Así entendido, en la dimensión territorial actual, la reserva de ley es uno de los principios jurídicos conformadores del ámbito de normación del poder legislativo estatal y autonómico, así como del ámbito de actuación de los órganos normadores locales; por lo que el principio de reserva de ley estará, en todo caso, adjetivado, reserva de ley «estatal», reserva de ley «autonómica» y reserva de ley «local».

⁴⁵ Sentencia de 16 de diciembre de 1999, ya citada.

⁴⁶ En este sentido puede verse nuestro trabajo «La reserva de ley en el ámbito tributario local...», cit., pp. 415 y ss.

En conclusión, la reserva de ley en materia sancionadora local operará de tal forma que las leyes estatales y autonómicas regularán las infracciones y sanciones administrativas para alcanzar el cumplimiento de sus intereses respectivos, dejando a las Entidades locales no el desarrollo en esa línea de ejecución, propia de la relación «ley-reglamento» en un mismo subsistema, sino el ámbito de normación necesario y suficiente para que aquéllas puedan satisfacer sus intereses.

De esta forma, el alcance de este principio jurídico sobrepasaría los límites actuales del sistema de fuentes, para engarzarse en el esquema de la determinación de los ámbitos competenciales de los diversos entes territoriales existentes en nuestro Derecho, y muy señaladamente de los de naturaleza local.

C) Un análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 2001

Y esta construcción, que pretendemos sustentar, puede haber encontrado su refrendo en la reciente Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional de 8 de junio de 2001, que, aun siendo la primera sentencia dictada en esta materia, puede venir a adelantar el contenido de la jurisprudencia constitucional.

En esta sentencia, y pese a que en ella se anula una sanción impuesta por un municipio en base a una Ordenanza municipal sin cobertura legislativa previa, sí se afirma la capacidad de las Entidades locales para tipificar infracciones y sanciones, pero ello siempre que una ley previa haya:

1.º Fijado *«los criterios mínimos de antijuricidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones»*, lo que no supone *«la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completados 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»* y,

2.º Determinado *«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»*.

Construcción constitucional que guarda cierto paralelismo conceptual con la ya ofrecida por este Tribunal en su Sentencia de 16 de diciembre de 1999, y ello al aceptarse, de nuevo, por nuestro Tribunal Constitucional no sólo que el principio de reserva de ley ha de tener un entendimiento

distinto cuando se refiere a materias en las que pueda existir un interés local, sino porque de este entendimiento se deduce una autolimitación para el legislador, estatal o autonómico, y una consecuente obligación de regulación por éste únicamente de aquella parte de esa materia que resulte necesaria para el cumplimiento de sus intereses, estatales o autonómicos.

Por todo ello, nos parece que nuestro Tribunal Constitucional ha dado un paso decidido, y decisivo, en la solución de esta cuestión tantas veces debatida por la doctrina de nuestro país, al admitir la capacidad de las Entidades locales para tipificar infracciones y sanciones, y ello sin tener que desarrollar o ejecutar las previsiones contenidas en una ley, supuesto de colaboración internormativo ley-reglamento dentro del mismo subsistema, sino que las Entidades locales cuentan con entera libertad para la definición de las infracciones y sanciones, dentro de los criterios establecidos por la ley.

Pero para que esta actuación normadora de las Entidades locales se produzca, resulta necesaria una previa actuación legislativa que fije «*los criterios mínimos de antijuricidad*», es decir, que regule a partir de qué hecho puede ser calificado una actuación como infracción administrativa, en lo que supone no sólo la creación del «umbral» de lo ilícito, sino también de los criterios para orientar la posterior actuación normativa local. Y es que entendemos que la expresión empleada por esta sentencia, «*criterios mínimos de antijuricidad*», pese a ser bastante laxa, no impide que se obtengan importantes consecuencias jurídicas.

En primer lugar, se habilita a las Entidades locales para que decidan sobre la tipificación o no de las infracciones administrativas, consagrando así su derecho a innovar en el Derecho administrativo sancionador.

En segundo lugar, y si la voluntad de la Entidad local es punir una determinada actuación, ésta deberá haber superado el «umbral» de lo ilícito establecido por ley. De esta forma, el legislador debe dejar libertad a las Entidades locales para que éstas decidan establecer o no las infracciones administrativas, y si lo hacen tienen libertad para su tipificación siempre que cumplan los «*criterios mínimos de antijuricidad*» establecidos por el legislador.

Y es que entendemos que la expresión «*criterios mínimos de antijuricidad*» no puede identificarse con el funcionamiento de las normas penales en blanco, donde la norma de reenvío desempeña una función de «complemento», pero no es «*independiente y está claramente subordinada*».

*da a la Ley»*⁴⁷, por cuanto en el ámbito local la Ordenanza no tiene la vocación de desarrollo de una ley previa, pues puede o no establecer la infracción administrativa, y es independiente y no está subordinada a la previa regulación de la ley.

En este sentido, nuestro Tribunal Constitucional está reconociendo la existencia de intereses generales, estatales o autonómicos, que deben ser respetados por las Entidades locales en el ámbito sancionador, y que identifica como aquéllos referidos a la determinación de los «niveles mínimos» de antijuricidad en todo el territorio, nacional o autonómico. Y ello en una suerte de respeto al principio de unidad del sistema de infracciones existentes en nuestro Derecho; unidad, pero no uniformidad, pues cada Entidad local podrá fijar con libertad los diversos tipos de infracciones.

Y esta situación ha de ser suficientemente resaltada, pues supone, sin duda, reconocer a las Entidades locales una capacidad normativa autónoma en el ámbito sancionador, que conllevará la existencia de miles de subsistemas normativos locales distintos, pero con un mínimo común denominador, la regulación uniforme del «umbral» de la antijuricidad, y ello a través de la determinación de los «*criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción*».

En lo que se refiere a las sanciones administrativas, la solución es bastante similar; el legislador debe, por similares motivos, determinar las diversas clases de sanciones, y las ordenanzas establecer cuáles de ellas aplica a la diversa tipicidad de infracciones previstas. De esta forma, cada Entidad local puede fijar con libertad las sanciones a aplicar, dentro de una «*relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza (...) puede determinar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica*», y dentro de los límites máximos que puede establecer el legislador y que se contienen en la Disposición Adicional Única de la Ley Orgánica 11/1999.

III. LAS DIVERSAS POSICIONES DOCTRINALES, ¿*JACOBINOS* vs. *GIRONDINOS*?⁴⁸

Y es que la posibilidad planteada en este trabajo parece ser negada tajantemente por el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, hasta el punto de afir-

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de junio de 1998, ya citada.

⁴⁸ No tratamos aquí de reavivar los rescoldos de una pugna dialéctica, e históricamente de naturaleza y contenido político, entre los legitimadores de la centralización, supuestamente inspirados en

mar que ello podría conducir a tal situación de «desorden» jurídico que «la ficción de “1984” será un juego de niños ante esta perspectiva»⁴⁹.

Y para ello acude a un juego intelectual realmente interesante; de esta forma, y para poner de manifiesto la incoherencia que para la totalidad del sistema jurídico pudiera tener la habilitación a las Entidades locales de una función normativa en el ámbito sancionador, acude a la siguiente metáfora: «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 decenas 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. Lo de menos será que cada uno de los Ayuntamientos respectivos haya configurado imaginativamente procedimientos sancionadores diferentes; lo demás será que carecerá incluso de capacidad de adaptarse para acomodar su conducta a ese caos jurídico, eso sí, reinante en virtud del sacrosanto principio de la autonomía local, lo cual, quizá parezca un consuelo, además de una justificación, en el sentido técnico más riguroso, a los autores del Reglamento que estudiamos»⁵⁰.

Frente a este argumento, la solución que nosotros proponemos no nos parece, en absoluto, constitutiva de ninguna anarquía normativa. En primer lugar, no se puede negar que una consecuencia directa del principio constitucional de la autonomía local es la existencia de una pluralidad de subsistemas *normativos locales* potencialmente distintos entre sí; negar

«*le jacobinisme révolutionnaire et républicain*» (como apunta A. MABILEAU, «Les institutions et les relations centre-périphérie», *Traité de Science politique*, vol. II, Presses Universitaires, París, 1985, p. 563), y los descentralizadores localistas que condujeron al federalismo en los albores de la Revolución francesa (como nos recuerda F. LUCHEAIRE, «Les fondements constitutionnels de la décentralisation», *RDP*, n.º 6, 1982, p. 52), sino de superarla. Y para ello recordamos que nuestro texto constitucional funda un Estado unitario y autónomico, artículo 2, luego, nada de federalismo y nada de centralismo.

⁴⁹ En «La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: el caso del Real Decreto 1.398/1993, 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», cit., pp. 657 y ss. Postura crítica con el citado reglamento que no comparte C. PAREJA I LOZANO, «Notas sobre el autogobierno local en el sistema norteamericano», *REALA* n.º 266, 1995, p. 440, quien considera que nos encontramos únicamente ante una «tímida atribución de potestad sancionadora a las Ordenanzas locales».

⁵⁰ Cit., p. 671.

esta situación es negar el contenido del propio texto constitucional ⁵¹, o afirmar, en un sentido opuesto, que la autonomía conferida a las Entidades locales es *pour ne faire rien* ⁵².

En segundo lugar, esta diversidad entre los diversos subsistemas normativos locales no puede ser tan radical como se manifiesta en ese trabajo, en absoluto; así, el legislador estatal y el autonómico, al regular y establecer los criterios mínimos de antijuricidad, están regulando homogéneamente los umbrales de lo antijurídico. Luego, no es cierto que una misma realidad pueda ser antijurídica o no en diversos términos municipales, aunque sí pueda ser y no ser infracción administrativa ⁵³. Esto, de por sí, ya garantiza los principios de igualdad y de unidad de nuestro Ordenamiento jurídico. Garantías aún más perceptibles si nos referimos al ámbito de las sanciones administrativas, que quedan limitadas en sus umbrales máximos.

Pero, además, las Entidades locales sólo podrán actuar esta capacidad sancionadora dentro del ámbito de sus competencias, de por sí siempre compartidas con el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que se aleja el riesgo de la absoluta dispersión entre los distintos subsistemas normativos.

Respecto al último de los peligros denunciados por el maestro, «quizá sólo los ordenadores sean capaces de ello, cada ciudadano tendrá que terminar por llevar consigo su PC o su terminal para consultar antes de

⁵¹ Y es que este principio constitucional exige, y así lo ha expresado nuestro Tribunal Constitucional, habilitar a las Entidades locales un ámbito de actuación para que normen con libertad y alcanzar así la satisfacción de sus intereses; de esta forma, cada Entidad local podrá alcanzar un cuadro normativo diverso, pero no desigual, pues el legislador se habrá reservado la normación sobre aquellos elementos indispensables que garanticen intereses generales tales como los que se refieran al respeto del derecho fundamental de la igualdad de trato.

⁵² Utilizando la expresión ya empleada por A. MAST, en el Derecho belga.

⁵³ Y ello como consecuencia de entender que la Constitución permite a las Entidades locales tipificar o no como infracción administrativa aquellas conductas que se encuadran dentro del umbral mínimo de antijuricidad establecido por el legislador. Pero esta situación no es extraña en nuestro Derecho; así, en ámbitos de competencia autonómica, como el aprovechamiento de los productos micológicos (cuando estemos paseando por el monte), es constitutivo de infracción administrativa en los términos municipales ubicados en la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 76.2 de la Ley 6/98, de 19 de mayo, de esa Comunidad Autónoma) o en los de la Comunidad Autónoma de Extremadura (art. 66.1 4 de la Ley 8/98, de 26 de junio), si se hace de forma inadecuada o sin haber obtenido la correspondiente autorización), y no serlo en la Comunidad Autónoma de Madrid, que no es, ni tan siquiera, constitutivo de una tasa autonómica (art. 66.2 de la Ley 27/97, de 26 de diciembre), al permitirse la recogida consuetudinaria en los montes de utilidad pública de leñas, frutos, plantas, setas o residuos forestales. Y esta evidente heterogénea regulación normativa no es el resultado de ninguna actividad normativa de las Ordenanzas locales, sino de las leyes autonómicas.

emprender cualquier acción para saber si es libre o prohibida y determinante de sanciones penales». Aquí sí pueda tener razón, pero es el precio que debemos pagar por vivir en un Estado que ha excentralizado sus poderes a diversos entes ubicados a lo largo de todo el territorio nacional.

Y es que entendemos que, para enfocar actualmente el problema que venimos comentando en este trabajo, resulta necesario que nos desprendamos de antiguas connotaciones metajurídicas (*jacobinos vs. girondinos*).

Además, hay un dato irrefutable, nuestro Estado es unitario y autonómico, y las Entidades locales no pueden tratar de fragmentarlo, ni lo han hecho durante la vigencia del actual texto constitucional; aventurar que lo puedan hacer quizá sea exagerar la realidad del problema.

De esta forma, resulta necesario aceptar una capacidad normativa de las Entidades locales en esta materia, incluso nos parece una exigencia de naturaleza constitucional; pero afirmar esto no supone llegar a la anarquía y al desorden, y ello porque la actuación de las Entidades locales debe respetar el cumplimiento del resto de los intereses en juego, y que sea el legislador quien garantice éstos nos parece una opción constitucionalmente legítima.

En esta línea de pensamiento, el contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional que hemos relatado parece un primer paso para resolver esta disputa.

IV. ¿ES EL FINAL DE UNA LARGA DISCUSIÓN?

Para nosotros, las respuestas que entendemos más adecuadas a las preguntas que nos hemos formulado al comienzo de este trabajo son las siguientes; en primer lugar, las Entidades locales pueden tipificar infracciones y sanciones administrativas en sus Ordenanzas ⁵⁴, y ello dentro de los límites del respeto a los intereses estatales y autonómicos.

⁵⁴ Conclusión que niega tajantemente E. GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., p. 670, cuando afirma con énfasis que ¿cómo expoliar que el lamentable Reglamento que estudiamos haya osado sostener lo contrario, esto es, que las normas reglamentarias, incluso las más ínfimas, las Ordenanzas locales, puedan tipificar infracciones y sanciones por sí solas, con plena libertad, incluso considerar infracción sancionable cualquier infracción, genéricamente, de los deberes y prohibiciones de su propia regulación?

En segundo lugar, el entendimiento que debe hacerse de la justificación y del alcance del principio de reserva de ley en materia sancionadora, como en otro tipo de reservas de ley, debe efectuarse poniendo en relación armónica este principio constitucional con el de autonomía local; haciendo esto, aquél no será ya un límite siempre negativo a la actuación normativa de las Entidades locales, que habría que flexibilizar más o menos, sino que, al contrario, se constituiría en un instrumento de habilitación competencial, positivo y negativo, de las Entidades locales en el grado necesario para el cumplimiento de la totalidad de los intereses en cada materia. Es decir, estos dos principios serían, así entendidos, la expresión de una misma realidad constitucional, la de la división de poderes realizada a nivel territorial ⁵⁵.

Además, y ya para acabar, esta doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 2001, junto con la ya contenida en su Sentencia de 16 de diciembre de 1999, puede suponer el comienzo del fin de una larga y tortuosa disputa sobre el alcance de la capacidad normativa de las Entidades locales en aquellas materias donde exista una reserva de ley. Confíemos en que ello sea así.

⁵⁵ Y que nuestro Tribunal Constitucional califica como vertical «entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas (...), y las provincias y municipios», Sentencia de fecha 28 de julio de 1981, ref. Ar. TC, n.º 32, Ponentes Srs. Rubio Llorente, Gómez Ferrer-Morant y Escudero del Corral.

