

CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA LEGALIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES PARA LA REGULACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

CARLOS NAVARRO DEL CACHO

SUMARIO: I.- INTRODUCCION. II.- DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONAL Y SUPREMO EN MATERIA DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. III.- POSIBLE JUSTIFICACION DE LAS SANCIONES AMPARADAS EN TIPOS DISEÑADOS POR ORDENANZAS LOCALES. 1.- Enfoque de la realidad y referencia histórica. 2.- Las referencias jurisprudenciales. 3.- La cuestión de las competencias. 4.- La interpretación sistemática de la LRJAP. 5.- La colaboración reglamentaria. 6.- Las relaciones especiales de sujeción. 7.- El amparo de la legislación sectorial. 9.- La legitimación democrática. 10.-El Derecho tributario y el urbanístico. 11.-La alarma social y la gravedad de las sanciones. 12.-La fiscalización constitucional de la LRBRL. IV.- CONCLUSIÓN.

I.- INTRODUCCIÓN

Posiblemente habrá llamado la atención de algunos el observar que el Preámbulo del RD 1398/93, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora -en lo sucesivo RS- declara que, aunque en el ámbito local, las ordenanzas -con una larga tradición histórica en materia sancionadora- son el instrumento adecuado, dentro del marco de sus competencias, para establecer una tipificación de infracciones y sanciones por parte de las Entidades locales, es preferible *mantener el referente básico* del principio de legalidad, de modo que las prescripciones sancionadoras de las ordenanzas contemplan y adapten las previsiones contenidas en las correspondientes Leyes.

Tal declaración, que parece recoger, interpretar y adaptar la reiterada y constante doctrina del Tribunal Constitucional a la que seguidamente aludiremos, quizá resulte, no obstante, un tanto sorprendente, ya por impropia de un Reglamento de procedimiento, pues quizá debiera contemplarse en referencia a una norma con valor de ley o en cualquier caso con ajenidad a la exclusiva regulación del procedimiento, ya por referir a un sistema preferencial, como si de un bondadoso deseo se tratara, y no a un acomodo o desacomodo al ordenamiento jurídico. Además, la valoración establecida en el expresado preámbulo, aunque solo fuere desde el punto de vista del procedimiento puede quedar -en su día lo dirá el intérprete de la ley- algo trastocada o desdibujada al momento de establecer la regulación positiva, pues ya al comienzo del articulado se establece que corresponderá la aplicación del Decreto por parte de las Entidades locales tan sólo cuando actúen en materias en las que el Estado tiene competencia normativa plena (art. 1.1.c), sin perjuicio de que en ausencia de regulación local expresa la norma estatal pueda actuar a título supletorio (art. 1.2), dejando de alguna manera abierta la duda -en contra de la declaración del preámbulo- de si pueden establecer o no las Entidades locales tipos específicos novedosos en las normas con simple valor reglamentario, pues la norma estatal, quizá con escasa fortuna en la redacción (art. 2.2) advierte que deberán *respetarse* en cualquier caso las tipificaciones establecidas en la *Ley cuando las Entidades locales "tipifiquen"* como infracciones hechos y conductas mediante ordenanzas, o cuando *"tipifiquen"* como infracción de ordenanzas el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o prohibiciones establecidas en las mismas.

Es decir que el Decreto estatal, al margen de permitir extrañamente a las Entidades locales que se escapen de las complejas y rigurosas normas del procedimiento sancionador general cuando no se trate de materias con competencia normativa plena del Estado (1), no permite colegir

(1) Hemos utilizado el término "extrañamente" no tanto por la pretensión de la norma de marginar u olvidar la mayor complejidad o rigurosidad del procedimiento general como por cuanto parece querer darse apertura a una especialidad escasamente justificada. Ya nos parecía que implicaba un alto contraste el observar las amplias bases dictadas para la regulación del procedimiento administrativo común (149.1.18 CE) respecto de la simple remisión a la vía reglamentaria de procedimiento sancionador común y el escaso interés por imponer uniformidad a todas las Administraciones públicas. Pero además, no tiene excesiva congruencia la disposición estatal cuando da a entender que se permite que en las materias que no sean competencia plena del Estado y en ausencia de regulación autonómica expresa, se tramite el procedimiento administrativo diseñado por cada Entidad local. Piénsese, por ejemplo, que la asunción de tal entendimiento conllevaría que en materia de

indubitablemente si las Entidades locales pueden crear y dar vida (tipificar) a infracciones administrativas novedosas en normas meramente reglamentarias, pues la vaga declaración de necesidad de respeto a las tipificaciones establecidas en la Ley, al no expresar el grado de vinculación positiva (solo cabe desarrollar lo regulado por la Ley) o negativa (cabe regular en sintonía con la Ley y mientras no lo prohíba ésta) no implica la prohibición legal expresa de utilizar las Ordenanzas locales para establecer un sistema de ilícitos administrativos locales, vía tipificación directa y expresa o vía cláusula omnicomprendiva (2).

Se nos dirá que la dudosa claridad del Decreto regulador del procedimiento podría quedar indubitablemente subsanada y cualquier duda disipada por la lectura de otras normas jurídicas, como debe ser, para nuestro caso, la LRJAP, a la que luego aludiremos, así como por la interpretación generalizadora que han efectuado nuestro Tribunal Constitucional y nuestro Tribunal Supremo del art. 25.1 CE, donde se consagra con claridad ine-

urbanismo (148.1.3 CE) o de patrimonio histórico-artístico (148.1.16 CE), donde las entidades locales podrían imponer sanciones de considerable relevancia económica, podrían tramitarlas -en ausencia de regulación autonómica- con arreglo al procedimiento por ellas diseñado, lo que, sin perjuicio de que ello en cualquier caso nunca podría implicar una desaparición, una conculcación o una disminución de las garantías jurídicas de los administrados diseñadas por la LRJAP, tampoco se justificaría la apertura de procedimientos diversos, fueran o no más complejos, pues ello, con independencia de cuestionar seriamente su acomodo al ordenamiento jurídico, redundaría en una falta de coherencia de tal ordenamiento y, en definitiva, en un decremento de la seguridad jurídica. En relación al texto normativo comentado, con mucha mayor contundencia a lo aquí expuesto, GARCÍA DE ENTERRÍA en la REDA n° 80 ("La problemática puesta en aplicación de la LRJAP: el caso del RD 1398/93..."), critica con dureza el novedoso Reglamento sancionador asumiendo que adolece de evidente inconstitucionalidad e ilegalidad. En la concepción de este autor (que niega con sólidos fundamentos la posibilidad de tipificar infracciones en Ordenanzas locales), la LRJAP derogó expresamente las Ordenanzas locales que contenían infracciones autónomas y si el Reglamento sancionador intenta rehabilitarlas al amparo de la autonomía local, ello constituye un atentado y una quiebra respecto del contenido material de la Ley, además de un patente desajuste con la jurisprudencia constitucional.

(2) Una de las personas más conocidas por sus investigaciones y sus conocimientos del Derecho administrativo sancionador (A. NIETO, en su *Derecho Administrativo Sancionador*) llega a reconocer que la explicación más razonable que puede otorgarse al problema (aunque en otros lugares de su obra parece defender postura diversa), es que en esta materia subsiste y debe apreciarse la incidencia de la doctrina de la vinculación negativa del Reglamento la Ley. Veremos su razonabilidad en las líneas que suceden.

quívoca la necesidad del rango de ley para dar vida a los ilícitos administrativos, sin perjuicio de la limitada colaboración reglamentaria (3).

Pero, a pesar de la evidente inferencia que deriva de la LRJAP y de las doctrinas jurisprudenciales referenciadas -y con independencia de las valoraciones que luego se expondrán-, no es menos cierto que ello choca con el esfuerzo de algún autor por justificar la validez y eficacia de las tipificaciones y sanciones en ordenanzas locales, y se enfrenta desde luego, a una realidad incuestionable, cual es la virtualidad de tipos de infracción autónomos en las ordenanzas locales (lo que, como es sabido, se asienta sobre una consolidada tradición histórica), amparada en el propio panorama jurisprudencial, en el que se observa que, salvo alguna sentencia esporádica y aislada de cierto Tribunal de Justicia y alguna del Tribunal Supremo (4), en la casi totalidad de los Tribunales se viene admitiendo la legalidad y el acomodo al ordenamiento jurídico de las sanciones impuestas por las Entidades locales al amparo de infracciones diseñadas en sus Ordenanzas (aunque no exista previsión legislativa expresa), a la

(3) Expone SUAY (*Sanciones administrativas*) que el primero en detectar el alcance del art. 25 CE y la imposibilidad de crear infracciones "ex novo" por vía reglamentaria fue el Consejo de Estado, en dictamen de 1 de julio de 1982.

(4) No se nos interprete mal. Existen diversidad de sentencias que anulan sanciones impuestas al amparo de Ordenanzas locales. Pero en ellas no se utiliza como fundamento anulatorio la imposibilidad de existencia del tipo, pues este es un tema que se rehuye con asiduidad y que como una enfermedad contagiosa evita el ser tocado en manera alguna aunque sea invocado por las partes como fundamento anulatorio. Que nosotros conozcamos, una sentencia aislada del Tribunal Supremo que se aproxima e incide en este tema, es la de 25 de mayo de 1993 (RA 3815), en la que se anula el Capítulo IV (régimen sancionador) de la Ordenanza municipal catalana (Ayuntamiento de Barcelona) de establecimientos de pública concurrencia. En dicha sentencia -en invocación y exposición de la doctrina del Tribunal Constitucional- con independencia de utilizarse otros razonamientos, se admite y declara la necesidad de cobertura legal de la expresada Ordenanza para establecer determinados tipos, por lo que, carente de tal cobertura, se anulan los preceptos impugnados. Es decir, que asienta la doctrina de la vinculación positiva, pues frente a la sentencia de la Sala de instancia (Tribunal de Barcelona) admitiendo expresamente la validez del cuadro general de sanciones diseñado por la ordenanza municipal por "razones de pública certidumbre y seguridad jurídica" (FD 11), el Tribunal Supremo anula dicho cuadro general de sanciones, refiriendo a la Ley catalana 8/87 de 15 de abril, cuyo art. 221.2 establece textualmente que "las ordenanzas pueden tipificar infracciones y establecer sanciones de acuerdo con lo que determinen las leyes sectoriales", y recordando una relevante doctrina sentada por el TC en su sentencia 83/90, de 4 de mayo en la que condenó en el ámbito sancionador a la regulaciones reglamentarias independientes y no subordinadas a la Ley, por lo que concluye que, en ausencia de leyes sectoriales, procedía la anulación interesada.

vez que -de manera curiosa y extraña- no podrán hallarse sentencias del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional que declaren expresamente la invalidez e ineficacia de todas las sanciones administrativas locales amparadas en un tipo diseñado en una Ordenanza, sin perjuicio de que, como hemos advertido, tal invalidez pudiera inferirse sin problemas del contexto global de la doctrina generalizadora asentada por tales Tribunales (5).

Mas, no cabe olvidar que al momento de establecer tales doctrinas jurisprudenciales de carácter generalizador no se han tenido en cuenta, posiblemente por su escasa relevancia, los supuestos de incidencia a la regulación contenida en las ordenanzas de las Entidades Locales, por lo que la específica aplicación al caso puntual podría -creemos- modular o alterar de alguna manera la doctrina de carácter generalizador. Ello es lo que pretendemos poner de relieve en las líneas que suceden.

II.- LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

El art. 25 de nuestra Constitución, según tiene declarado nuestra jurisprudencia con reiteración, viene a plasmar (discúlpenos la generalización) el principio de legalidad en materia sancionadora (aunque posiblemente -en palabras de NIETO- haga falta un acto de fe para entenderlo así) (6), principio cuyo contenido esencial (así puede inferirse de la

(5) Ha sido A. NIETO (ob. cit.) el que con mayor rotundidad -creemos- comentando el principio de legalidad y a modo de introducción ha tenido al valentía de denunciar la contradicción entre una formulación radical de dicho principio (con la reserva legal y el mandato de la tipificación) y una realidad que no se ajusta a él y que teóricamente pretende justificarse con relajaciones gravísimas del mismo. En cita de la STC de 10 de diciembre de 1991 y utilizando palabras de REBOLLO PUIG, recuerda que el sintagma "principio de legalidad" es equívoco porque no refiere a una conexión especial con la Ley sino con el Derecho.

(6) En otro lugar de su obra, NIETO advierte que por muy estricta que quiera ser la equiparación entre ley formal y legislación, este último término (que es el utilizado por el art. 25.1 CE) es una grieta por la cual penetran normas que no tendrían acceso a él (es obvio que la palabra ley admite menores equívocos). Destaca este autor (al igual que lo hicieron SANZ GANDASEGUI -*La potestad sancionadora de la Administración*- y REBOLLO PUIG -*Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*-) que la posible manipulación permanente del art. 25.1 CE se hubiera evitado de haber prosperado la enmienda que presentó el senador L. MARTÍN-RETORTILLO (que propuso la utilización del término "ley"). Este último autor citado también

fórmula que habitualmente repiten ya numerosas sentencias del Tribunal Constitucional) se subdivide en dos diferenciadas facetas, la primera es que no puede haber infracción ni sanción si no existe una predeterminación normativa de ambas (tipificación) y, la segunda es que tal tipificación, sin perjuicio de ulteriores matizaciones a las que luego aludiremos, ha de realizarse esencialmente en una norma con rango de Ley (7).

Nuestro Tribunal Constitucional tiene declarado que toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o la introducción de nuevas sanciones, carece de virtualidad y eficacia (SSTC 42/87, de 7 de abril y 25 de noviembre de 1991), sin perjuicio de que la norma reglamentaria pueda particularizar la regulación material sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor (SSTC 101/88, de 8 de junio y 29/89, de 6 de febrero) (8).

Pero si pudiere albergarse alguna duda al respecto, la LRJAP, estableciendo la normativa básica para todas las Administraciones Públicas, al declarar en su art. 129.1 que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, parece venir a condenar sin paliativos la posibilidad de existencia de infracciones administrativas autónomas en las Ordenanzas locales. Expresión de la LRJAP que se reitera en el art. 4.1 RS, si bien en este último supuesto se alude atinadamente a la delimitación mediante ley y no a la expresa previsión en dicha ley. A su vez, el art. 129.3 LRJAP faculta a la potestad reglamentaria para introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de infracciones y sanciones, pero le prohíbe específicamente la creación de nuevas infracciones o sanciones.

ha tenido la ocasión de recordar que también en otros países se discute igualmente con insistencia si su texto constitucional recoge o no el principio de reserva de Ley en materia de sanciones administrativas.

(7) SSTC de 30 de marzo de 1981, 15 de octubre de 1982, 23 de febrero de 1984, 28 de mayo de 1987, 21 de enero de 1988, 21 y 29 de marzo de 1990, todas ellas directa o indirectamente recordadas por GARCÍA DE ENTERRÍA en el trabajo publicado en la anteriormente citada REDA nº 80.

(8) Es sabido que la doctrina generalizadora que plasma nuestro Tribunal Constitucional y que se aplica en la actualidad en nuestro país, venía siendo invocada y predicada con anterioridad a la Constitución por GARCÍA DE ENTERRÍA (en la REDA nº 10 y en su *Curso de Derecho administrativo*), sin perjuicio de que los planteamientos de dicho autor vayan mucho más lejos propugnando la limitación del ámbito sancionador de la Administración a las sanciones que denomina de autoprotección y devolviendo al juez la imposición de las sanciones protectoras del orden general.

La literal y aislada interpretación de los citados preceptos y el entendimiento del principio de reserva de ley que conllevan, conduciría inexorablemente a la prohibición de que las Entidades locales pudieran disponer de la potestad reglamentaria para tipificar infracciones por quebranto de sus Ordenanzas, al carecer de la posibilidad de otorgar rango legislativo a sus disposiciones, quedando entonces relegada la utilización de la potestad sancionadora local para los supuestos regulados específicamente en las Leyes y nunca para los contemplados en las normas aprobadas por las Entidades locales en función de sus específicos intereses y sus particulares finalidades y objetivos perseguidos.

Ciertamente que para algunos puede resultar razonable tal interpretación asumiendo que las Entidades locales no pueden regular por sí mismas ningún tipo de ilícitos administrativos (se recordará, no obstante, que en la globalidad del entorno comunitario europeo ésta es todavía una cuestión no resuelta o explicada, aunque en varios países se admite con normalidad por vía de hecho la utilización de la potestad local para la regulación de infracciones y sanciones administrativas). Pero no cabrá olvidar que en nuestro caso particular, el art. 25 CE ha sido interpretado de la manera que se ha creído más conveniente por nuestros Tribunales, debiéndose recalcar en cualquier caso que ha debido ser objeto de interpretación, como lo ha sido en otros sectores de nuestro ordenamiento y como también puede y debe interpretarse -creemos- al momento de observar su incidencia en la emanación y ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las entidades locales, en función de su significación y trascendencia y contraste de principios y preceptos dentro del conjunto y globalidad de nuestro ordenamiento jurídico, esencialmente, en conexión con la propia conceptualización constitucional de las entidades locales. De ahí que entendamos que en alguna medida quepa modular hasta cierto grado la pura y simple incidencia de una jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo de carácter generalizador y que, sin matización alguna, resultaría conducente a la negación de la posibilidad de que las entidades locales pudiesen reprimir vía sancionadora los ilícitos administrativos contemplados o relacionados en las Ordenanzas que no desarrollan directamente una norma con rango de Ley.

III.- ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA EVENTUAL JUSTIFICACION DE LAS SANCIONES LOCALES AMPARADAS EN ORDENANZAS

1.- *Un enfoque de la realidad y una referencia histórica.* - Un estímulo que nos ha movido a sentarnos a escribir estas líneas es el haber interveni-

do en algunos procesos judiciales en los que se plantea el tema de la ilegalidad e inconstitucionalidad de los tipos incluidos en las Ordenanzas municipales como consecuencia del simple rango reglamentario de la disposición que pretende amparar el establecimiento de infracciones y la imposición de sanciones, observando que nuestros Tribunales rehuyen o no desean tocar este tema, buscando siempre fundamentos anulatorios de diversa índole para derribar la actuación administrativa (9).

Si se admite la insuficiencia de la potestad reglamentaria local para tipificar infracciones y establecer sanciones municipales, la protección de la normativa local y la sanción derivada de su incumplimiento no podría nunca operarse a través de la misma normativa local, pues habría de admitirse que, bien que no cabría tal tipo de protección, bien que se remite al juez (lo que no consta en nuestro ordenamiento), bien que debiera competer extrañamente -vía de producción legislativa- al Estado o a las

(9) En concreto, se trataba de un proceso en el que frente a la inadecuada conducta de una empresa que venía realizando vertidos sin autorización en un solar no ajustando su comportamiento al contenido de una Ordenanza municipal de medio ambiente, se pretendía evadir las consecuencias previstas por dicha norma en función de la imposibilidad de que las entidades locales pudieran utilizar la potestad sancionadora. La conducta sancionable en la que con reiteración incurría la empresa, sin perjuicio de su incardinación en otras proposiciones jurídicas que también llevaban aparejadas secuelas sancionatorias, incluso de superior calibre, era evidente en función del contenido de la Ordenanza municipal, como también lo era la necesidad de su represión, por lo que resultaba chocante impedir la sanción en un evento tan característico y ligado al ejercicio de las competencias locales, sin perjuicio de que en el mundo del Derecho siempre haya una primera vez en la que se dan vuelcos respecto de anteriores regulaciones. La sentencia dictada en el indicado proceso estimó, no obstante, el recurso formulado por la empresa en el entendimiento en que ni en la Ordenanza se efectuaba la tipificación ni por remisión a otra se determinaba la sanción asignable al ilícito. A nuestro juicio, el fundamento anulatorio de la sentencia se amparaba en un error de derecho, pues las secuelas sancionatorias aplicables a la infracción de las Ordenanzas municipales de medio ambiente se encontraban expresa y explícitamente consignadas en la misma Ordenanza, que se hallaba precedida (ello es lo que marginó u olvidó la sentencia) de las disposiciones comunes a todas las Ordenanzas municipales de medio ambiente, y en las que se atribúan con claridad las secuelas sancionatorias inherentes a la infracción cometida. No queremos ahora comentar la expresada sentencia en la que, contemplada desde otro punto de vista, vendría indirectamente a admitir la posibilidad de tipificar ilícitos administrativos en las Ordenanzas municipales (obviamente, acompañados de las pertinentes secuelas sancionatorias), pero sí que nos interesa traerla a colación como un ejemplo más de la tendencia de nuestros Tribunales a anular las sanciones administrativas evitando en cualquier caso tocar -aunque se les plantee- el polémico tema de la posibilidad de establecer (y con que alcance) infracciones administrativas en ordenanzas municipales.

Comunidades Autónomas y, en su caso -dentro de los límites permitidos- vía remisión reglamentaria. Si bien, a nuestro entender, en la actualidad, nos parece difícil que una Ley estatal o autonómica, (con independencia de que quizá invadieran competencias locales), puedan efectuar una previsión de la extensa y variada gama de infracciones que hoy tienen señaladas o aprobadas las Corporaciones locales en función de la magnitud de la Administración de que se trate, de su grado de desarrollo, de su estructura y fines y, esencialmente, de los intereses peculiares y objetivos específicos a perseguir, lo que, en alguna medida, pugna con el mero intento formalista de vedar pura y simplemente la potestad sancionadora de las Entidades locales por carecer de potestad legislativa.

Resultaría pensable, pues, en un plano teórico, que por ley estatal y autonómica se quisieran abarcar todos los ilícitos administrativos que pudieran diseñarse por infracción de normas dictadas por las entidades que integran el mundo de la Administración local. Pero, a nuestro entender, y aunque pudiéramos marginar el problema competencial, ello no resulta razonable ni oportuno. Piénsese por ejemplo que para todos los municipios de España o para todos los de una Comunidad Autónoma se regule de igual manera las secuelas de incumplimiento de la normativa administrativa local en materia de limpieza pública, de instalación y retirada de contenedores, de emisión de vibraciones, ruidos, humos, gases y olores, de suministro, aprovechamiento, tratamiento y evacuación de aguas, de cuidado y protección de zonas verdes, de aprovechamiento del subsuelo, suelo y vuelo de la vía pública, de requisitos para las actividades, de relaciones vecinales, etc. Ello resulta difícil en función del grado de particularidad, individualidad y autonomía de la que dispone cada entidad local y desde luego pugna con la posición histórica que han ocupado las entidades locales en nuestro país y con la que constitucionalmente se les reconoce en la actualidad (10).

Y si históricamente ha resultado clara la disponibilidad de la potestad sancionadora por parte de las entidades locales, también se observará que puede serlo hoy en abstracto desde un punto de vista doctrinal, cuando se explica y justifica la existencia y procedencia de la potestad sancionadora en la Administración utilizando argumentos que bien no han dis-

(10) SANZ GANDASEGUI nos recordó que tanto el art. 493 del Código Penal de 1848 como el Texto Refundido de la LRL de 1955 acotaban la potestad sancionadora de las entidades locales por vía de la limitación de las sanciones, pero no regulando la creación de infracciones. Las posteriores reformas del Código Penal se han desenvuelto en la misma línea de entendimiento.

tinguido las diversas clases de Administraciones públicas territoriales, bien resultaban extrapolables al ámbito de la Administración local (11).

2.- *El campo de acción de las referencias jurisprudenciales.*- Una segunda consideración que nos impulsa a intentar justificar a las Ordenanzas locales como legitimadoras del establecimiento de infracciones e imposición de sanciones, nos viene dada por la observación que acabamos de efectuar con anterioridad, es decir, por la constatación de que nuestra jurisprudencia, cuando viene exigiendo la predeterminación normativa de infracciones y sanciones en norma con rango legal lo viene haciendo con referencia a normas y preceptos de la Administración del Estado y, por extrapolación, a los de las Comunidades Autónomas, las cuales también disponen de potestad legislativa.

Sin perjuicio de lo que pueda acaecer en el futuro, hoy no pueden hallarse decisiones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional o del Tribunal Supremo (12) que declaren inequívocamente y con carácter general que las infracciones y sanciones contempladas en normas reglamentarias locales son nulas de pleno Derecho por carecer de rango jerárquico suficiente que las habilite para su validez y eficacia. A su vez, y aunque alguna sentencia aislada haya considerado la improcedencia de imponer sanciones al amparo de una Ordenanza local, la generalidad de las sentencias de nuestros Tribunales Superiores de Justicia viene acep-

(11) Así lo hacen CARRETERO PÉREZ y CARRETERO SÁNCHEZ en su *Derecho administrativo sancionador*. Señalan estos autores que la potestad sancionadora de la Administración se justifica desde varios puntos de vista a los que aludimos de manera muy resumida: filosófico (*ius puniendi* del Estado), institucional (Administración como institución del Estado a la que se asignan potestades para el cumplimiento de la servidumbre de los intereses públicos), jurídico (previsión constitucional y legal) histórico y social (necesidad de dotar de eficacia a las actuaciones para el cumplimiento del ordenamiento jurídico y correlativa improcedencia o ineficacia de remitir al Derecho penal la represión de determinadas conductas), y técnico (necesidad de distribuir y actuar determinadas potestades).

(12) Como ya hemos advertido con anterioridad, en los casos aislados en los que la cuestión de la constitucionalidad y legalidad de las ordenanzas locales sancionadoras ha sido planteada ante el Tribunal Supremo, éste ha huido velozmente del planteamiento y resolución de la misma (con alguna excepción, como la que anteriormente hemos apuntado), dictando sentencia con fundamento en otros motivos absolutamente ajenos a la consideración de las infracciones administrativas en las Ordenanzas municipales (varias ocasiones en las que se ha tenido oportunidad de tratar el tema, al tratarse de sanciones impuestas a concesionarios y contratistas, se ha justificado la sanción municipal sobre la base de las relaciones especiales de sujeción a las que luego haremos referencia).

tando con normalidad y sin reparo alguno la legalidad de los tipos reflejados en ordenanzas locales, bien de manera tácita (que es lo normal), bien en alusión al amparo otorgado por la legislación sectorial, bien, en casos aislados, en alusión a la habilitación inespecífica de la LRBRL como legitimadora de la utilización de la potestad sancionadora a través de un reglamento local.

Desde luego que tal observación no dice nada, por no aportar razón alguna, en favor del reconocimiento de una potestad sancionadora autónoma a las entidades locales. Pero si de alguna manera hemos de defender lo que entendemos puede resultar defendible, lo hemos de hacer con argumentos derivados de la realidad (una realidad que creemos incuestionable cual es la que deriva de la necesidad de acatamiento de las resoluciones judiciales -arts. 118 CE, 17 y 18 LOPJ-) que contempla característicamente la incidencia del principio de reserva de Ley (13).

3.- *La cuestión de las competencias.*- Ya se infiere de lo que acabamos de exponer en anteriores líneas, pero queremos aludir nuevamente a ello de manera separada.

Ciertamente que a pesar de la aparente claridad de los arts. 148 y 149 CE, es opinión común el admitir que no existe una línea divisoria e intangible entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, de modo los diversos aspectos de la regulaciones normativas dictadas por una de tales instituciones bordean y rebasan no infrecuentemente los lindes competenciales de la otra, haciéndose cada vez precisa la incidencia del principio constitucional y legal de coordinación. Y si ello ocurre a semejante nivel, el entrecruzamiento competencial se observa de manera mucho más acusada a la hora de intervenir las entidades locales a las que, como es sabido y se colige del art. 2 LRBRL, no se reserva constitucionalmente un definido ámbito competencial y en las que, sin perjuicio de su posición de sometimiento, participan en las diversas materias en función de su respectivo interés, lo que da pie a la normal mixtura con las competencias estatales y las autonómicas (14).

(13) En cualquier caso, como detectó sagazmente REBOLLO PUIG, en la STC 42/87, que tan importantes avances implicó en este tema, ya no se hablaba como en sentencias anteriores de "reserva absoluta", a diferencia del principio de tipicidad que sí -en aquella fecha- se seguía considerando de alcance absoluto.

(14) En las conocidas palabras utilizadas por el Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de febrero de 1981 y recordadas insistentemente por toda la doctrina que ha tocado este tema, "la autonomía que garantiza la Constitución lo es en función

Mas, sin perjuicio de tales limitaciones, es evidente que a nivel normativo legal básico y con independencia de la intervención en los asuntos de su interés, se ha venido reconociendo históricamente y se reconoce actualmente a las entidades locales un definido sistema competencial (listado expreso en las normas legales -hoy, art. 25 LRBRL-) que garantiza su actuación en las materias que contempla. Y si queda garantizada su actuación sobre dichas materias y se reconoce, a la vez, una potestad normativa para llevar a cabo dicha actuación, habrán de disponer lógicamente también de un sistema coercitivo autónomo que justifique su posición de primacía frente a los administrados y que garantice el ejercicio de las competencias y posibilite la actuación de las prerrogativas y potestades que el ordenamiento jurídico les asigna, entre ellas, el sancionar el incumplimiento de lo normado (15).

De hecho, nuestro Tribunal Supremo al momento de analizar la utilización de la potestad sancionadora por parte de las Entidades locales se detiene en la justificación de la potestad desde el punto de vista de la competencia, sin cuestionar (con la salvedad anteriormente invocada) el rango normativo del precepto habilitante de la tipificación de la infracción (16). Mas adelante volveremos sobre esta idea.

del respectivo interés. Concretar ese interés en relación a cada materia no es fácil y en ocasiones sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que garantice una competencia exclusiva en el orden decisorio". Por su parte, la STC 214/89, de 21 de diciembre, que fiscalizó el contenido de la LRBRL, declaró y razonó el acomodo al ordenamiento jurídico de su art. 2.

Desde otra perspectiva, la Sentencia "Rastede" del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de fecha 23 de noviembre de 1988 (comentada por FRIEDRICH SCHOCH en la DA nº 234) vino a declarar que es potestad de los municipios el atraer funciones que no han sido ocupadas por otras instancias de poder, y que a la autonomía municipal no corresponde un catálogo de competencias determinado concretamente ni determinable a partir de criterios estables, pero sí la potestad de atribuirse, sin ningún título competencial específico, todos los asuntos conectados con la vida local y que no hayan sido transferidos legislativamente a otras instancias de poder público.

(15) Con este entendimiento iniciaba su obra LÓPEZ- NIETO Y MALLO (*Las sanciones municipales*).

(16) En la STS de 16 de marzo de 1993 (RA 1766) se declara que la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres "deja completamente a salvo las competencias municipales... conservando los Ayuntamientos la competencia con carácter general para la gestión y la ordenación de los servicios de esta clase, para establecer un régimen tarifario y, como consecuencia, para sancionar su infracción..." Por su

4.- *La interpretación sistemática de la LRJAP.*- Ciertamente que la redacción del art. 129.1 LRJAP podría producir dudas de interpretación en cuanto que consagra indubitablemente el principio de reserva de Ley para la creación de infracciones administrativas, pero a pesar de su aparente contundencia, no puede olvidarse que su contenido debe integrarse o armonizarse con la restante normativa legal, tanto la plasmada en el articulado de la misma norma, como en la reflejada en las restantes normas del ordenamiento (17).

Así, desde nuestro punto de vista, un capital aspecto sobre el cual debe llamarse la atención es el contenido del art. 127.1 LRJAP, en el que faculta a las Administraciones públicas para el ejercicio de la potestad sancionadora cuando ésta haya sido expresamente atribuida en una norma con rango de Ley. Y se observará que dicho precepto se subsume por el legislador bajo el título de "Principio de legalidad". Es decir, que la interpretación que el legislador efectúa del art. 25 CE en lo referente al Derecho administrativo sancionador (en sintonía con la previamente realizada por el Tribunal Constitucional), no requiere directamente que sea la Ley la que siempre y en todo caso efectúe en cualquier supuesto la regulación íntegra de todos los aspectos atinentes a infracciones y sanciones, exigiéndose tan sólo de manera apriorística que la potestad sancionadora esté reconocida en una Ley. Y, en tal sentido, se recordará que el art. 4.1.a y f de la LRBRL (en relación con los arts. 55 al 59 TRRL -recuérdese que ambas normas son postconstitucionales-) intentan que el principio de legalidad del art. 25 CE pueda cumplirse y adquirir virtualidad en el ámbito local a través de habilitaciones legales inespecíficas, lo que conjuga, engarza y sintoniza con plenitud también con la Exposición de Motivos de la LRJAP (apartado 1, párrafo 5º) donde se declara que la LRBRL no exige modificaciones puntuales para adaptarse a la nueva ley

parte, la STS de 17 de octubre de 1991 (RA 6959) declaró que "la autonomía local tiene su reflejo en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el Texto Refundido del Régimen Local, y en lo que aquí afecta tiene su reflejo en el art. 2.2.b de la Ley de bases citada, en cuanto que atribuye competencias propias y no delegadas, entre otras, la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas a los municipios y, dentro de esta competencia, la potestad de sancionar (art. 4.1.f)..."

(17) LÓPEZ RAMÓN (en la RAP nº 130: "Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la LRJAP") ha puesto de relieve, entre otros aspectos, la dificultad de delimitar en la LRJAP los lindes competenciales de las Administraciones Públicas, la de descubrir el alcance de la homogeneización de procedimientos y, en definitiva, la de interpretar coherentemente la propia norma legal en su intento de afección a las diversas Administraciones Públicas.

básica. Es decir, que en un momento posterior a la LRBRL, el propio legislador declara, acata y respeta el contenido previamente emanado de su voluntad en otra ley básica de mayor especialidad y promulgada con anterioridad en el tiempo (18).

Como en Derecho todo es discutible, se nos indicará, no obstante, que la declaración del art. 127.1 no es más un punto de arranque o de partida, y que no debe conjugarse en exclusiva con la LRBRL, sino también con los restantes preceptos de la LRJAP que vienen a exigir la reserva de Ley en materia de tipificación de infracciones y que resultan aplicables a las Entidades locales por así derivar de la genericidad de sometimiento prevista en el art. 2 LRJAP y de la propia Exposición de Motivos, donde también se declara (apartado 14, párrafos 2º y 3º) que los principios de legalidad y tipicidad se consideran básicos en la medida en que garantizan un tratamiento común de los administrados ante las Administraciones públicas, y que el primero de ellos se traduce en el hecho de que deba ser el legislador quien fije los límites de la potestad sancionadora de la Administración. Apriorísticamente, ello debe resultar admisible. Sin embargo, también habrá de reconocerse que, por más que se intente, resulta imposible extrapolar la integridad de contenido de la LRJAP al funcionamiento de las Entidades locales, tanto desde el punto de vista de su supletoriedad, expresamente declarada en algunos aspectos, implícitamente en otros, como desde el punto de vista de la imposibilidad material de aplicar ciertos contenidos al ámbito de actuación de las Entidades locales. Por centrarnos exclusivamente en la mecánica sancionadora, ejemplo del primero de los aspectos citados podría constituirlo la regulación de la prescripción de las infracciones (art. 132.1), donde se opera una remisión a las leyes que la regulen para cada caso concreto, debiéndose aplicar la LRJAP tan solo en ausencia de norma puntual (19). Y, como ejemplo del

(18) Hoy, no obstante, a la vista de la actual jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no creemos que haya nadie que se aventure a sostener la habilitación inespecífica del art. 4 LRBRL como fundamento exclusivo de la facultad de las entidades locales para tipificar ilícitos administrativos. Un conocido estudioso de la vida local como lo es FANLO (Las prerrogativas locales -en la obra colectiva "Tratado de Derecho Municipal"-), a pesar de reconocer que la potestad sancionadora local es una de las más características de las entidades locales, ya apuntaba la imposibilidad de sostener el referente del art. 4 LRBRL como fundamento de dicha potestad, indicando que debiera buscarse en cualquier caso -y a pesar de su dificultad- en la legislación sectorial.

(19) Se recordará que en el ámbito local las infracciones prescriben a los dos meses, por así disponerlo el art. 57 del TRRL en remisión al plazo contemplado por

segundo de los aspectos citados, valga la referencia de la LRJAP a la clasificación de las infracciones administrativas en leves, graves y muy graves, resultando imposible, a nuestro entender, el extrapolar tal clasificación al mundo de la tipificación de infracciones en las Ordenanzas de las Entidades locales, al hallarse impregnadas todas ellas de matices de levedad.

En consecuencia, la dificultad o, si se quiere, la imposibilidad de aplicar la integridad de la LRJAP al mundo del Derecho sancionador de las entidades locales nos permite también entender que cabe alguna modulación de sus principios y preceptos (en nuestro caso, la rígida e inflexible interpretación del principio de reserva de Ley) cuando han de incidir en situaciones no contempladas o no previstas expresamente en la mente del legislador.

5.- *La relajación del principio de reserva de Ley por la llamada a la colaboración reglamentaria.*- Si a pesar de casi todos asumamos la procedencia o la conveniencia de introducir el principio de reserva de Ley en el ámbito sancionador, también se habrá observado que su aplicación práctica genera o desencadena multitud de dificultades, siendo por ello que ha admitido alguna relajación interpretativa que en alguna medida ha mitigado el rigor que deriva de la formulación, hasta el punto de asumir (así lo ha expuesto NIETO -Ob. cit.- en idea que nosotros compartimos) cierta

el art. 113 del CP. Si en tal ámbito no ha presentado problemas la determinación del plazo, si lo ostentó, sin embargo en otros ámbitos (véase en la REDA nº 73 el estudio de BELTRÁN AGUIRRE sobre la unificación de la doctrina jurisprudencial en materia de prescripción de las infracciones administrativas) en los cuales, quizá extrañamente, se amplía el plazo de prescripción que con carácter residual había señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo tomando también como punto de referencia el art. 113 CP, lo que contrasta con el resto del contenido de la LRJAP, donde se recogen fielmente otros posicionamientos jurisprudenciales asentados y decantados en materia sancionadora. El estudioso de la LRJAP también habrá detectado que se observa esta misma tendencia a disminuir la protección del administrado desde el punto de vista de los plazos, al momento de regular la perención que introduce novedosamente a nivel legislativo el art. 43.4 LRJAP, pues si de tal precepto cabía inferir que la caducidad operaba en un plazo de tres meses más treinta días, el art. 20.6 del RD 1398/93 viene a aclarar que el plazo será de seis meses más treinta días. Contrariamente a esta línea y de manera un tanto sorprendente, el art. 6.2 del citado Decreto establece novedosamente un plazo de caducidad de dos meses (aunque el título del precepto refiera a la prescripción -lo que atentaría contra la letra del art. 132.1 LRJAP-), contados desde la iniciación del expediente administrativo hasta que los hechos sean puestos en conocimiento del supuesto infractor y sin distinguir el grado de gravedad de infracción.

contradicción entre el rigor de la formulación y el desdibujamiento conlleva su aplicación práctica.

Este último autor citado ha vuelto a recordarnos, como lo habían hecho con anterioridad otros autores, que la reserva de Ley responde a unas concretas circunstancias históricas donde prevalecía la tensión Rey-Parlamento, siendo que en el actual panorama constitucional ya no se da la tensión ejecutivo-legislativo sino entre Gobierno y oposición, pues el autor de las leyes y de los reglamentos es el mismo: el partido político dominante. Ello sin perjuicio, claro está de que los mandatos del legislador constituyente deban cumplirse en cualquier caso y de que la publicidad y el grado de legitimidad democrática que lleva aparejada la tramitación parlamentaria no pueda conseguirse a través de la mecánica elaborativa de las disposiciones reglamentarias estatales y autonómicas. Así las cosas, cabría admitir, como lo hace el referido autor, que hoy la reserva legal no pretende tanto que sea el legislador el que tenga el deber de tipificar como de que sea él quien decida si lo hace directamente o va a encomendárselo a la potestad reglamentaria. La reserva implicará entonces el impedimento de que sea dicha potestad reglamentaria la que por propia iniciativa entre a regular el ámbito acotado al legislativo (20).

En similar línea de entendimiento, BAÑO LEON (*Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*), en una valoración hasta ahora no criticada ni combatida, a nuestro entender por hallarse impregnada de realismo, consideró que la interpretación más razonable que cabe dar al principio de reserva de Ley a la vista de nuestro panorama jurisprudencial y en función de las necesidades derivadas de la realidad social, no excluye la colaboración reglamentaria, sin perjuicio de que ésta deba producirse en plena sintonía, concordancia y con absoluta subordinación a la Ley, y con independencia de que deba ser el poder legislativo en cada momento puntual el que deba de valorar las circunstancias de cada supuesto de hecho al objeto de limitar, en su caso, en mayor o menor grado, una posible colaboración de la Administración (21).

(20) Ya SUAY advirtió, recordando la doctrina penalista, que las relaciones entre la Ley y el reglamento sobre esta materia habrían de tomar como punto de referencia el contenido del desvalor que la norma legal pretenda imponer. Y, sin perjuicio de las rigideces iniciales que derivan de las doctrinas generalizadoras de nuestro Tribunal Constitucional, se habrá observado que en algunas sentencias se toma como punto de referencia precisamente la voluntad del legislador sobre el alcance del reglamento.

(21) Se habrá observado que a pesar de la profunda razonabilidad de la tesis de BAÑO, aunque se critique con inteligencia la tradicional doctrina de la esencialidad

Y si ha de ser el legislador quien determine el grado de colaboración reglamentaria o, si se quiere, si la legitimación de la potestad reglamentaria local para regular infracciones y sanciones administrativas ha de depender de una justificación objetiva (según la ponderada y sólida construcción y explicación del último autor citado interpretando la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Supremo), podrá detectarse que el caso especial de la afección de las entidades locales por el art. 25.1 CE, se produciría una distonía con el resto de la regulación constitucional y legal que quedaría subsanada (con una justificación objetiva) mediante la realización de una habilitación legal inespecífica cual es la que efectúa hoy la LRBRL, acotada por la delimitación competencial diseñada legalmente y amparada constitucionalmente, por el contenido de la legislación sectorial y por el TRRL por vía de la limitación del montante económico de las sanciones (22).

(reserva a la Ley los aspectos esenciales de la regulación -utilizada, según REBOLLO PUIG tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo-) como justificativa del campo que queda reservado a la acción de la Ley y que no puede penetrar el Reglamento, y se defienda, como lo hace el citado autor, que debe ser un criterio mixto de oportunidad jurídica y política (la "causa objetiva que lo justifique") el que deba legitimar la remisión reglamentaria, para el ciudadano, no obstante, en ambos casos se carece de seguridad jurídica para dilucidar cuales son los límites a partir de los cuales ha de entrar en juego la colaboración reglamentaria, si bien, a nuestro entender tal ausencia de seguridad hasta ahora ha quedado compensada por el grado de razonabilidad y de eficacia que en algunos casos ha adquirido tal colaboración.

En línea con otras valoraciones consignadas en estas reflexiones, habrá de recordarse también que una de las tendencias más acusadas en la evolución de los Derechos constitucional y administrativo es la creciente pérdida de fuerza decisoria de los Parlamentos o, dicho de otra manera, en la desaparición de la concepción tradicional del principio de reserva de Ley (MICHAEL STOLLEIS: "Las líneas de desarrollo de la dogmática del Derecho administrativo en la era industrial". DA n° 234).

(22) Ya hemos expuesto con anterioridad la evidente limitación del art. 4 LRBRL. Lo que aquí queremos añadir -y luego veremos- es que dicho precepto debe complementarse con el marco legislativo de actuación que se diseña para las entidades locales y, en particular, con el marco competencial. Por lo demás, la justificación objetiva a la que aludimos deriva, según ya hemos expuesto, de una triple imposibilidad. La primera, la de que las entidades locales españolas puedan dictar normas con rango de Ley. La segunda, la de que el Parlamento estatal o los autonómicos invadan competencias locales señalando cada una de las infracciones que pueden cometer los ciudadanos de cada entidad local en función del contenido que se desea dar a sus ordenanzas y la sanción que ha de corresponder a cada una de ellas. La tercera, la de que pueda aplicarse o actuarse razonablemente el sistema competencial y el ejercicio de la potestad reglamentaria reconocidos y diseñados constitucional y legalmente, sin la posibilidad de sancionar por incumplimiento de las normas locales.

A partir de la STC 42/87, de 7 de abril, se ha venido repitiendo rutinariamente una fórmula que declara que la reserva de ley no excluye las remisiones reglamentarias, pero si que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (doctrina recogida por los arts. 129.3 LRJAP y 2.1 RS). Sin perjuicio de ello, dicha doctrina que a nuestro entender nos parece idónea y que matiza la más estricta sentada con anterioridad en algunos casos, no expresa el grado de subordinación a la Ley y así, frente a la simple aplicación de la doctrina en algunos casos anulando sanciones por falta de cobertura legal, no es infrecuente hallar cada vez mayor número de supuestos de hecho que escapan a la doctrina general en razón a las peculiaridades inherentes a los mismos.

De este modo, como ha advertido lúcidamente NIETO, nos encontramos con una declaración prohibitiva inicial tajante (consecuencia de impulsos ideológicos) y luego con una serie de concesiones (provocadas por las exigencias de la realidad) que terminan desfigurando por completo el dogma inicial, con el resultado de que al final nos quedamos sin saber cual es la regla y cual es la excepción.

Únicamente, de manera apriorística, con carácter general y hasta el presente momento están, pues, vedadas, las leyes en blanco para efectuar la remisión normativa, pero tampoco conocemos con claridad que es lo que debe conceptuarse como leyes en blanco. Para nosotros resulta atinada la observación de NIETO que considera como tales a aquellas que no alcanzan el grado de precisión tipificante exigido por la Constitución (lo que, en definitiva, implica definir las en cada momento y lugar). Es decir, que tal grado de comprensión, hasta ahora meramente doctrinal, exigiría interpretar en nuestro caso que el legislador constituyente, al momento de conceptuar las entidades locales enmarcando las correspondientes prerrogativas y potestades para el cumplimiento de los fines que quería asignarles, al momento de realizar esta regulación constitucional global, no quiso impedirles que utilizaran la potestad sancionadora en los términos en los que se halla acotada en la actualidad por su marco de actuación y su sistema competencial, siendo, por lo demás, un hecho notorio el advertir que así lo ha interpretado el legislador ordinario al momento de efectuar regulaciones normativas -luego insísimos en ello-, así como por los Tribunales, que deciden respetar la normativa local frente a una posible interpretación rígida del art. 25.1 CE y la LRJAP.

Quede claro, no obstante, que la conceptualización que recogemos no puede inferirse todavía de la actual jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en materia sancionadora (aunque si de la dictada sobre otros aspectos que cuestionan la extensión del principio de reserva de

ley), pero habrá de convenirse también que la idea o eje central de la jurisprudencia de dicho Tribunal que anteriormente hemos expuesto (el aseguramiento de la dependencia del reglamento respecto de la ley) no cierra la posibilidad de ulteriores posicionamientos de mayor relajación para concretos y específicos supuestos de hecho y que, tal y como hemos visto más arriba, dada la interdependencia e interrelación de las competencias locales con las estatales y las autonómicas, resulta fácilmente pensable que al momento de utilizar la potestad reglamentaria sancionadora por parte de las entidades locales, al momento de tipificar o de efectuar regulaciones normativas cuyo incumplimiento derive en la aplicación del mecanismo sancionador, se actúe con pleno acomodo y en sintonía y armonía con la legislación estatal y autonómica, bajo sanción de invalidez en otro caso.

La necesidad creada en esta materia por nuestro Tribunal Constitucional de hacer respetar de alguna manera el principio de reserva ley, le ha obligado pues -luego lo veremos con mayor amplitud-, a ir abriendo poco a poco caminos y soluciones que predicen la relajación aplicativa del expresado principio, sin perjuicio de que tanto hoy para dicho Tribunal como para los de la jurisdicción ordinaria, deba hoy seguir exigiéndose un denominado núcleo básico en la ley de remisión (STS de 2-6-92 -RA 5520-, recordando muchas otras dictadas con anterioridad en el mismo sentido) y sin perjuicio también de que se hayan dado supuestos como el de la STC 3/88, de 21 de enero, que fiscalizó el Decreto-ley 2/79 de protección de la seguridad ciudadana en la que el grado de colaboración reglamentaria pretendido y aceptado es de tal calibre que no cabe entender que deriva mas que de una remisión en blanco (23).

Apriorísticamente y frente al actual panorama jurisprudencial, no cabría, pues -ya lo hemos advertido antes-, defender que en la habilitación contenida en el art. 4 LRBRL existe implícita una remisión normativa que faculta a las entidades locales a tipificar ilícitos administrativos dentro

(23) Esta última sentencia citada, a nuestro entender daba pie sin duda a la entrada de la doctrina sobre la vinculación negativa de la Administración (puede normar lo que la Ley no prohíba). Sin embargo la interpretación efectuada, no exenta de razón para solucionar un concreto supuesto de hecho, ha sido corregida en la sentencia de 18 de noviembre de 1993 (Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana) donde sobre esta misma materia se declara que en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración ex novo de obligaciones y prohibiciones cuya contravención de origen a una infracción sancionable (no se formularon votos particulares sobre este puntual extremo).

de sus competencias, pero habrá de convenirse que la inicial rigidez del principio de reserva y la ulterior relajación en función de las necesidades concretas de cada supuesto de hecho, acercan en alguna medida la posibilidad de defender la potestad sancionadora de las entidades locales al amparo de la cada vez más extensa colaboración reglamentaria.

En cualquier caso no debe olvidarse que la dificultad de explicar la colaboración reglamentaria en el ámbito de las Ordenanzas locales lo es exclusivamente en lo atinente a las infracciones administrativas, pues en cuanto a las sanciones, el límite del montante económico diseñado por el art. 59 TRRL cumple plenamente con los requisitos del principio de legalidad tal y como ha sido interpretado por nuestro Tribunal Constitucional (NIETO).

6.- *La relajación del principio de reserva de ley en función de las relaciones especiales de sujeción. La llamada al sistema de potestades públicas en juego.*- Con la creación de este cuerpo de doctrina en el Derecho alemán se pretendía justificar una relajación (o, para algunos, una eliminación) del principio de reserva de Ley en función de la vinculación especial que determinados sujetos ostentaban frente a la Administración. Así ha sido recogido por nuestro Tribunal Constitucional asumiendo que el principio de reserva Ley se relaja, pierde su fuerza -incluso en ocasiones se ha declarado que no puede ser exigido, en contra de la interpretación de carácter general de la misma Carta Magna que en otras sentencias se predicaba- en lo referente a infracciones y sanciones tipificadas y previstas en normas de simple rango reglamentario que inciden sobre personas afectadas por una relación especial de sujeción (SSTC de 21 de enero de 1987, 123/87, de 15 de julio, 89/89, de 11 de mayo y 219/89, de 21 de diciembre). Un caso típico -a los efectos que nosotros nos interesan- sometido a la fiscalización jurisdiccional lo han constituido la actividad de los Colegios Profesionales, en los que, a la especial relación de sujeción de sus miembros, nuestro Tribunal Constitucional ha sumado como argumento justificativo de la posibilidad de creación de ilícitos administrativos vía reglamentaria, con amparo en el art. 36 CE, el reconocimiento de unas peculiares potestades públicas inherentes a un ámbito autónomo ineludible en una Corporación de base asociativa privada que justifica plenamente la relatividad del alcance de la reserva de Ley en materia disciplinaria (STC 219/89 y, en el mismo sentido, SS.T.S. de 28 de febrero de 1985 -RA. 1503- y 13 de junio de 1989 -RA. 4664-) (24).

(24) GARCÍA DE ENTERRÍA (REDA 66) ha criticado la progresiva extensión por parte de nuestro Tribunal Supremo del concepto de relación especial de suje-

Es una vez más la realidad y la conciencia de que se debe abarcarla y regularla en consonancia con una idea de justicia, la que busca explicaciones dentro del ordenamiento jurídico que permitan justificar la existencia de determinadas situaciones que implican o permiten una relajación interpretativa frente a la aparente rigidez del principio de reserva de Ley. Y si se justifica la ausencia o la intensa relajación del principio de reserva de Ley cuando se trata de infracciones diseñadas reglamentariamente -entre varios otros- para los enfermos de un hospital, o los presos de un establecimiento penitenciario o los estudiantes universitarios, o los contratistas y los concesionarios, o -hasta extrañamente, en algunas ocasiones-, los simples poseedores de una licencia o una autorización administrativa, o si se justifica -según nuestro Tribunal Constitucional- que un Colegio Profesional tipifique infracciones e imponga sanciones a los colegiados, no solo en función de la especial relación de sujeción de los colegiados sino -a los efectos que a nosotros nos interesan- también en razón a las potestades de que disponen y al grado de autonomía que deben utilizar dichos Colegios para el cumplimiento de los fines que les son propios, podrá convenirse que no resulta nada descabellado el que se intente justificar -incluso con mayor carga de razón, en función del sistema de potestades públicas en juego- la potestad sancionadora y capacidad tipificadora de las Entidades locales con fundamento en el único poder normativo del que disponen, el de rango reglamentario.

Se nos dirá que las relaciones especiales de sujeción no eliminan las garantías derivadas del texto constitucional (STC de 29 de marzo de 1990, votos particulares en las SSTC 27 de junio de 1990 y 22 de marzo de 1991, GARCIA DE ENTERRIA en la REDA nº 66), y así puede constatarse en el actual contenido de la Ley de Colegios Profesionales (arts. 5.i, 6.3.g y 9.1.g) y así se admite también en la normativa postconstitucional de carácter básico (art. 127.3 LRJAP -aunque una interpretación literal del precepto pueda hacer pensar erróneamente que excluye a todas las relaciones especiales no citadas expresamente-). Pero algo similar cabría predicar en relación a las entidades locales frente a las cuales cabría observar la misma realidad: la admisión en esta materia de la remisión legal en

ción, en la medida en que se imponen de este modo a los ciudadanos unas cargas inesperadas cuando no sorpresivas. GARCÍA MACHO (REDA 64) puso de relieve la inexistencia de nuestro país de una teoría definida sobre esta materia. Ambos autores sostienen que la figura de la relación especial de sujeción no elimina la necesidad de mantener el referente al principio de reserva de ley en este ámbito, lo que parece obviamente compartible, aunque como es sabido, el alcance de la Ley pueda ser de carácter mínimo o muy reducido y abstracto.

blanco que intenta efectuar directamente la normativa básica (4 LRBRL), y la efectiva utilización independiente de la potestad reglamentaria para tipificar y sancionar.

No se trata, pues, de subsumir -ello es imposible- a las relaciones de los ciudadanos con sus entidades locales bajo la construcción de las relaciones especiales de sujeción. Pero sí que debe ponerse de relieve que cuando la realidad lo ha demandado, ha quebrado la construcción teórica de carácter general para dar paso a una especificidad que justifica razonablemente la quiebra (25). Y si ello se ha realizado en otros campos de acción, también cabría pensarse que pudiera efectuarse en el mundo sancionador de las entidades locales, ante la necesidad de obtener determinados fines de interés público, ante la imposibilidad de que una Ley haga la misma previsión que resulta factible en la actividad del Estado o de las Comunidades Autónomas y ante la eventualidad de argumentar -al igual que se hizo respecto de los Colegios Profesionales- que el sistema de potestades públicas locales que se contempla justifica razonablemente el resultado obtenido, tanto en función del marco constitucionalmente previsto -a éste aludiremos ulteriormente- como del sistema de intereses públicos en juego.

Por lo demás, es evidente -creemos que queda claro- que ni en las relaciones especiales de sujeción ni en el caso de las entidades locales se hace precisa una quiebra total y absoluta del principio de reserva de Ley, sino una simple matización de su alcance en relación a la necesidad de una mayor colaboración reglamentaria.

7.- El eventual amparo de la legislación sectorial. Relación con la configuración que se asigna legalmente a las entidades locales.- Si como hemos admitido en anteriores líneas, para tipificar infracciones en vía reglamentaria se hace necesario el amparo de norma con valor de ley, a nadie escapa que la diversidad de infracciones hoy tipificadas por las entidades locales en sus Ordenanzas o la variedad de conductas cuyo incumplimiento se contempla en tales Ordenanzas con secuelas sancionatorias engarza, sin-

(25) En lo que nosotros conocemos, a pesar de las críticas, el concepto de relación especial de sujeción sigue en constante expansión, tanto por parte del Tribunal Constitucional como por parte del Tribunal Supremo, en triste búsqueda de escapatorias frente a la aparente rigidez de los preceptos legales. I. PEMAN ha intentado poner de relieve que en varios de estos supuestos no hace falta acudir a la explicación de la relación especial de sujeción pues no se trata de verdaderas sanciones y, en consecuencia, no se hace precisa la aplicación de determinadas garantías del Derecho administrativo sancionador.

toniza y halla un referente en su mayor parte con el contenido de la legislación sectorial y quizá por ello la generalidad de los autores han buscado explicaciones, a veces extrañas, del fundamento de las infracciones plasmadas en ordenanzas locales en la meritada clase de legislación.

La realidad demuestra que muchas de las infracciones de las Ordenanzas locales que resultan sancionables no se hallan lejos de los tipos previstos en normas con valor de Ley y que en no pocos casos los ilícitos contemplados podrían recibir su sanción por vía de ordenanza local o por aplicación de la legislación sectorial, si bien, el grado de sintonía y acomodamiento con la legislación sectorial es diverso. En consecuencia, casi siempre podría buscarse alguna explicación a la actuación de las entidades locales cuando establecen los tipos en sus ordenanzas. Sin embargo, antes de buscar forzadas interpretaciones de los textos legales (que obviamente, contravendrían la actual jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el diseño básico del tipo -con carácter expreso, no por inferencias- en la norma con rango de ley-), somos partidarios de que se reconozca la realidad tal cual es, que por lo demás, según venimos exponiendo, se ajusta a los antecedentes históricos, no lesiona -creemos- las garantías jurídicas de los administrados y se justifica razonablemente en el marco de las consideraciones y valoraciones que preceden y suceden (26).

Posiblemente, pues, el legislador que reflejó la habilitación inespecífica en la LRBRL lo hizo obligadamente, de una parte, por la imposibilidad de subsumir en tipos, aunque fueran escasamente específicos, la variedad y diversidad de intereses locales cuya protección puede dar vida a infracciones sancionables (la Ley no puede llegar más de donde lo hace) y, de otra parte, por el pequeño abanico o escaso margen de acción que el marco legal confiere a las entidades locales desde el punto de vista de la tipificación de infracciones e imposición de sanciones (además, existe una

(26) Pongamos un ejemplo. Sancionar el cortar una flor de un macetero público, o el tirar un cigarro al suelo, o poner música en un bar fuera del horario señalado, o instalar indebidamente una sombrilla en la playa, o no vaciar un contenedor de escombros en el plazo establecido reglamentariamente, o instalar más veladores de los autorizados en la normativa local, o pasear un perro sin correa, o sacudir una alfombra por la ventana fuera del horario autorizado por el municipio, etc., puede encontrar, si se quiere un referente en la legislación sectorial, aunque con diferente grado de generalidad y abstracción para cada caso. Lo que no podrá hallarse en dicha legislación es una habilitación de tal significación y grado de explicitud que conduzca indubitadamente al entendimiento de que las conductas relacionadas constituyen una infracción tipificable por las entidades locales en sus ordenanzas.

justificación objetiva y razonable para que la Ley se detenga donde lo hace), a sabiendas de que la limitación de la actuación las entidades locales para establecer infracciones no ha de venir dada tanto por un concreto punto de referencia sancionador en alguna Ley, como por el marco general y el sistema competencial que diseñan el conjunto de leyes afectantes al mundo de la Administración local. Por otra parte, parece oportuno y congruente el dotar de libertad a cada entidad local para diseñar infracciones con arreglo a sus particulares y prevalentes fines e intereses (siempre dentro de los márgenes diseñados por el conjunto de principios y preceptos del ordenamiento jurídico) sin esperar obligatoria e indefinidamente a la iniciativa de los Parlamentos estatal y autonómicos, pues ello implicaría una minusvaloración o una conculcación de la autonomía local.

Ello, a nuestro entender, quedaría justificado indubitadamente desde el punto de vista de las diferentes perspectivas y posibilidades que el Derecho administrativo sancionador abre para el Estado y las Comunidades Autónomas (no hay otros límites que los diseñados por el propio legislador al momento de establecer cada regulación sancionadora) y los que se señalan para el ámbito de actuación de las Entidades locales, acotadas nítidamente en un reducido campo sancionador por la cuantía máxima que puede asignarse a las diversas infracciones (59 TRRL) y, lo que es más relevante, sometidas siempre y en cualquier caso al contenido de la Ley que, a diferencia de las restantes Administraciones territoriales presenta un diferenciado terreno de juego, primero, por la imposibilidad de alterar el contenido de dicha ley dictada por un centro de poder territorial no conectado directamente con el poder local y al que siempre y en cualquier caso habrá de someterse, segundo, por la incidencia del cada vez más vasto campo de acción de la legislación sectorial y, tercero y esencialmente, por el asentamiento vía legislativa de una peculiar estructura organizativa, de una legitimación democrática de las decisiones, de un sistema competencial, unas pautas y modos de actuar que no admite parangón con el sistema competencial y el poder y margen de maniobra que disponen y utilizan otras Administraciones públicas.

8.- *La justificación de la potestad sancionadora en función de la naturaleza de las Entidades locales.*- Como continuación y al hilo de la peculiar configuración legal de las entidades locales que acabamos de invocar, un relevante argumento para entender que las Entidades locales pueden hacer uso de la potestad sancionadora para tipificar y sancionar ilícitos administrativos podría venir configurado fundamentalmente en función del papel constitucional que se atribuye a tal clase de instituciones.

Si para conseguir el cumplimiento de determinados fines previstos por el ordenamiento jurídico han de otorgarse a las Entidades locales determinadas potestades administrativas (art. 4.1.a y f LRBRL) parece obvio que deba dotarse a éstas de algún contenido, aunque fuera mínimo. Y deberá recordarse que en un plano de similitud con las decisiones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, la utilización de tales potestades por parte de las entidades locales se legitima democráticamente a través del voto popular, se apuntala al momento de la elaboración de las disposiciones reglamentarias locales de carácter general con el trámite de información pública y la posibilidad de intervención de toda la ciudadanía interesada (art. 105.c CE, art. 49 LRBRL) -lo que, salvo casos muy excepcionales, no acaece con las disposiciones reglamentarias de otras Administraciones- y se controla en su emanación por otras Administraciones públicas incluso a través del mecanismo de la demora de la eficacia (arts. 65 y 70.2 LRBRL). Y aunque no se pueda establecer parangón o comparación alguna, siempre cabrá observar que si a nivel de Estado o de Comunidad Autónoma se exige el máximo rigor en la aprobación de las infracciones de mayor gravedad y relevancia social por parte del órgano con mayor representatividad, cual es el Parlamento, lo mismo ocurre en el ámbito de la tercera de las Administraciones Territoriales reconocidas y reguladas por nuestra Constitución con un ámbito de autonomía peculiar y específico, la Administración local, en la que es su máximo órgano representativo (Pleno) a quien se asigna la misión de describir las infracciones (arts. 22.2.d, 32.2.b y 49 LRBRL), sin que nada pueda hacer dicho órgano para evitar la simple fuerza reglamentaria de la disposición aprobada (no existe la previsión legal -que por otra parte, resultaría extraña o anómala en nuestro ordenamiento- de remitir lo aprobado por las entidades locales a la superior aprobación de los parlamentos estatal o autonómico) (27).

En esta línea de pensamiento se nos dirá que el Preámbulo del RS rechaza explícitamente lo que considera una autorizada línea doctrinal (suponemos que es la importada de Alemania, sustentada por BAÑO LEON y, en lo que nosotros conocemos, cada vez más seguida por otros varios autores) que declara que el Pleno de las Entidades locales es el

27 La génesis tributaria también está sometida al principio de reserva de Ley y, sin embargo, cuando ha de incidir en el mundo de las entidades locales, en particular, cuando ha de enfrentarse a la imposición de tasas por parte de las entidades locales, se relaja en razón a la legitimación democrática de quien acuerda la imposición (FERREIRO LAPAZTA: "Análisis constitucional de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales"). En el siguiente punto 10 insistiremos sobre este tema.

equivalente de los órganos representativos de la voluntad popular en el Estado y en las Comunidades Autónomas al momento de elaborar las Leyes (28). La explicación, a nuestro entender ciertamente razonable, implica una interpretación sistemática de la Constitución (que conjuga la autonomía local) y no simplemente aislada del principio de reserva de Ley, y encuentra hoy acomodo con la realidad y el sentimiento de justicia que la comunidad a quien se dirige la producción normativa ostenta en este momento y lugar y ya obtuvo sólidos puntos de referencia en la definición y concepción del principio de reserva de Ley por parte de nuestro Tribunal Constitucional (29). Recuérdese no obstante en este sentido -

(28) La tesis de la autonomía y de la legitimación democrática de las Entidades locales como justificativa de la potestad sancionadora de dichas entidades tiene su origen, como decimos, en Alemania y, al parecer va asentándose poco a poco en nuestra doctrina y posiblemente llegue a constituir en el futuro una de las explicaciones más razonables de determinadas prerrogativas, pautas y modos de actuar que pueden y deben reconocerse a todas o a ciertas entidades locales. Sin duda el anclaje y la explicación de la potestad sancionadora de las entidades locales ha de tener un referente constitucional y este, a nuestro entender fundamentalmente ha de asentarse sobre la propia configuración de tales entidades en nuestra Carta Magna, creemos que en constante evolución y todavía pendiente de desarrollo.

El lector de las posiciones adoptadas por BAÑO LEON habrá observado que con independencia de que se acuda a esta construcción, el diseño de tipos en las ordenanzas locales podría quedar justificado en la misma línea de pensamiento que se sostiene respecto de otras situaciones, es decir, constatando la existencia de una justificación objetiva y razonable para la relajación y relativización del principio de reserva de Ley derivado del art. 25 CE.

Según NIETO, cabe pensar desde una perspectiva institucional que tanto las Ordenanzas locales como las normas deontológicas de un Colegio Profesional son el correlativo de las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas: normas emanadas por los órganos de representación popular, a diferencia de las decisiones del Alcalde o de la Comisión de Gobierno. En su consecuencia -dice- podría admitirse que las Ordenanzas cumplen el requisito de la reserva de Ley desde una perspectiva institucional y democrática. En apoyo de esta tesis, que no duda en calificar de aparentemente arriesgada, esgrime que el art. 55 del TRRL no exige Ordenanzas que desarrollen o ejecuten una Ley previa sino que basta que no se opongan a las Leyes, es decir instituye tan sólo para este ámbito la doctrina de la vinculación negativa de la Administración a la Ley.

(29) Debemos recordar en este sentido y a los efectos que a nosotros nos interesa, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 83/84, de 24 de julio. En ella se declaraba que el principio de reserva de ley "entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios..." Si extrapolamos el razo-

insistimos- que en la tradición constitucional europea, y en la nuestra propia que diseñó el Tribunal Constitucional a partir de 1981, el reconocimiento de un ámbito de autonomía para el cumplimiento de determinados fines públicos comporta necesariamente y a su vez el reconocimiento de las potestades públicas necesarias para el cumplimiento de tales fines públicos específicos (30).

namiento, se observará que la legitimación democrática de los miembros de una entidad local les facultaría -dentro de su ámbito competencial- a la tipificación de infracciones.

(30) PAREJO ALFONSO (en su *Derecho básico de la Administración Local* y en seguimiento de la tesis aventurada en su *Garantía Institucional y Autonomías Locales*) razona inteligente y sutilmente al advertir que la decisión constitucional (a título de garantía institucional) en favor de la autoadministración municipal y la estructura democrática de los Municipios asegura los intereses de los ciudadanos mejor que la organización estatal, pues cuando el Municipio hace uso de su potestad reglamentaria demanda la participación de los ciudadanos y sólo de los ciudadanos afectados por las normas, por lo que permitir la injerencia de otros ciudadanos ajenos a los del Municipio implicaría una dominación ajena rechazada por el principio democrático. El argumento, aunque ciertamente criticable (nosotros no vamos a hacerlo), no es utilizado por el expresado autor respecto de las infracciones y sanciones administrativas locales, pero resultaría, no obstante, normalmente extrapolable a dicho ámbito cuando la legítima representación de la ciudadanía local dentro de sus competencias y con respeto a los límites establecidos por la Ley decidiera hacer uso de la potestad sancionadora. El mismo autor nos recuerda también que en algunas sentencias del Tribunal Constitucional Federal Alemán se afirma que la legitimidad específica del Ejecutivo excluye la consideración de la primacía del Parlamento como un principio interpretativo capaz de trascender todas las restantes asignaciones de competencias efectuadas por la Constitución, de donde se infiere que debe buscarse un nuevo fundamento de la reserva de Ley en el principio de acierto o corrección (*Richtigkeit*) de los actos del poder público. Dicho parámetro de acierto pretende buscarlo algún sector doctrinal alemán en el conjunto de valores básicos consagrados por la Constitución. Desde ellos se aprecia que la decisión o el acierto de las decisiones del Estado o de las instituciones en las que se traduce es el resultado de la concurrente aplicación de una pluralidad de valores constitucionales: el equilibrio interno entre las decisiones, la participación popular en las mismas, la claridad acerca de lo que sea lícito, etc. La nueva fundamentación de la reserva de Ley no debe quedar tan sólo en el plano funcional del poder, sino también en el de su división vertical, de su distribución territorial. Es sobre esta base que la doctrina alemana ha comenzado a reivindicar la clarificación del régimen de la potestad normativa municipal y la diferenciación respecto de la potestad reglamentaria ordinaria.

En cualquier caso, no se debe olvidar, como ha advertido NIETO, que tanto nuestra doctrina como nuestra jurisprudencia, al objeto de justificar el significado y alcance de la reserva de Ley utilizan en muchos casos puntos de referencia preconstitucionales o, en otros casos, importados de la doctrina extranjera (especialmente la alemana), lo que, obviamente, provoca grandes distorsiones tanto en los planteamientos como en las soluciones.

9.- *La justificación de la potestad sancionadora como consecuencia inherente a la propia existencia de la potestad reglamentaria.*- Y, al hilo de lo razonado en el anterior párrafo, recordaremos que es cierto -como expuso FANLO (*Fundamentos constitucionales de la autonomía local*)- que no existe un acuerdo sobre las prerrogativas y potestades que han de considerarse derivadas de la autonomía local y que cabe atribuir a las entidades locales (aun cuando no a todas). Pero no es menos cierto que dentro de este indeterminado paquete de potestades, la reglamentaria - además de ser reconocida por la norma jurídica (31), por el Tribunal Constitucional y no discutida por ningún autor- ha constituido uno de los verdaderos símbolos del concepto de autonomía (EMBED: REVL n° 224 y REALA N° 258. Con mayor amplitud, en *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español*), hasta el punto de llegar a equipararse autonomía política con autonomía normativa.

Nosotros hemos considerado en anteriores líneas que el reconocimiento de la autonomía conlleva también el reconocimiento de ciertas potestades públicas, entre ellas la reglamentaria y la sancionadora (así lo determina la LRBRL), y debemos sostener ahora que no cabe desligar la una de la otra, ya que admitida la validez y eficacia de las ordenanzas locales, tan solo podrán hacerse cumplir si también y a la vez se reconoce la facultad de sancionar su incumplimiento.

Cuando la dominación jurídica vino a sustituir a la dominación tradicional (en la terminología de WEBER) se legitimó la posibilidad de aplicación coercitiva de las normas jurídicas. Aplicación coercitiva que conlleva la idea de castigo. Es decir que si constitucionalmente reconocemos un ámbito de autonomía a las entidades locales y legal y doctrinalmente reconocemos que ese ámbito de autonomía, aun indefinido, debe conllevar una potestad de normación, y así lo que reflejamos tanto constitucionalmente como en una norma de carácter básico (la LRBRL), habrá también de reconocerse que una secuela lógica de ello debiera ser el aceptar que las entidades locales disponen de la potestad de sancionar o castigar el incumplimiento de los mandatos dictados en el ejercicio de sus competencias (en la teoría de KELSEN, aunque se defendía el rango legal supe-

(31) El reconocimiento histórico en nuestras Leyes de Régimen Local fue notorio, como lo es en la actual LRBRL. Además de ello, es normalmente aceptada la opinión doctrinal que defiende que en el art. 137 de la CE está implícito el reconocimiento constitucional de la potestad reglamentaria de las entidades locales. (PAREJO ALFONSO, en *Garantía institucional y autonomías locales*, y también en *Derecho básico de la Administración local*).

rior para regular el sistema sancionador, se contemplaba también que la fuerza coercitiva debe ser inherente a toda norma, aunque se halle en el escalón más bajo de la gradación normativa) y que, al no poder efectuarlo con norma con valor de ley, tan solo podrá ser llevado a cabo con norma de simple rango reglamentario. Entenderlo de otro modo elimina parcialmente el sustento de la potestad reglamentaria de las entidades locales (que quedaría relegada al ámbito de la autoorganización y al de las relaciones especiales de sujeción). O, dicho de otro modo, dicha potestad reglamentaria quedaría relegada en gran parte al ámbito de lo informativo u orientativo, lo que parece obvio no puede inferirse del actual marco constitucional y legal (32).

10.- *La analogía con el Derecho Tributario y con el Derecho urbanístico.*- También podemos y debemos aludir a la comparación de nuestro supuesto de hecho con otros conectados con los Derechos tributario y urbanístico y en los que a nuestro entender puede producirse cierta similitud.

Así, es un dato conocido y constatable que en el ámbito de la génesis tributaria rige el principio de reserva de Ley (arts. 31.3 y 133 CE, arts. 2 y 10 LGT y 7.b TRLGP), y así ha sido reconocido por nuestro Tribunal Constitucional (SSTC 37/81, de 16 de noviembre, 6/83, de 4 de febrero y 179/85, de 19 de diciembre). Sin embargo, también es un hecho comprobable, de una parte, que la reserva constitucional es difícil entenderla conjuntamente de carácter material y formal, pues no ha sido infrecuente en nuestro país que se dictasen Decretos-Leyes en materia tributaria y, de otra parte, que es algo reconocido por la norma legal y aceptado por la jurisprudencia, el que los municipios, además de disponer de su propias Ordenanzas fiscales (arts. 6 LGT, 106.2, 107 y 111 LRBRL, 15 y sgs. LRHL) puedan disponer de tributos propios (142 CE) y complementar los regulados por ley estatal o autonómica (arts. 72, 88 y 89 LRHL) y crear y regular tasas al amparo de una habilitación legal inespecífica, hoy contenida en una norma postconstitucional (arts. 20 al 27 LRHL, en sintonía con el art. 26.1.a LGT y 6 y sgs. de la LTPP) y en plena coordinación con la

(32) Obviamente, la justificación que esgrimimos en este apartado lo es en función del significado y alcance del principio de autonomía local y del principio de representatividad del Pleno de las entidades locales en conjugación con la palmaria imposibilidad de que los Parlamentos estatal y autonómicos desciendan a la realización de regulaciones como las contenidas en las ordenanzas locales. De otro modo, también resultaría justificable el establecimiento de infracciones utilizando la potestad reglamentaria estatal o autonómica.

legislación básica general que reconoce la potestad de establecer tributos por vía reglamentaria y de conformidad con lo establecido en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (106 LRBRL) (33).

Nuestro Tribunal Constitucional en algunos aspectos parecía seguir una línea respetuosa y una interpretación rigurosa de la reserva de Ley en materia tributaria, asumiendo que solo cabía remitir a la vía reglamentaria cuestiones de detalle que no afectasen al principio de reserva de Ley (STC de 13 de febrero de 1981), o declarando inconstitucional la remisión en blanco de un Parlamento a un Gobierno autonómico para la configuración de un tributo, al deber ser el Parlamento quien establezca los elementos esenciales (STC 37/81, de 16 de noviembre). Sin embargo, de la normativa legal postconstitucional cabría inferir (en todo caso es algo sujeto a interpretación) una notable relajación del principio de reserva de Ley cuando afectase al mundo de las entidades locales, relajación que con carácter general encuentra su fundamento en el propio diseño del principio de reserva de Ley por parte de nuestro Tribunal Constitucional, al haber conceptuado su alcance con carácter "relativo" (SSTC 37/81, de 16 de noviembre, 6/83, de 4 de febrero y 19/87, de 17 de febrero) (34).

Dicho de otro modo, nuestro Tribunal Constitucional ha sido respetuoso y considerablemente rígido en algunas ocasiones interpretando la reserva constitucional de Ley, cuando afectase al Estado o a las Comunidades Autónomas. Pero cuando ha llegado determinados supuestos concretos y, en particular y por lo que a nosotros nos interesa, cuando ha llegado a observar la incidencia del principio en ámbito de la

(33) En el ámbito del Derecho tributario, al igual que en el del Derecho administrativo, el fundamento del principio de reserva de Ley es idéntico. Así, en la misma línea de lo que con anterioridad hemos expuesto sobre tal principio en cita de la STC 83/84, de 24 de julio, nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia 19/87, de 17 de febrero, ha declarado que el sentido de la reserva de Ley que se contiene en el art. 31.1 CE es el de "asegurar que la regulación de determinado ámbito esencial de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes".

(34) Concretamente, en la segunda de las Sentencias citadas (que resuelve varias cuestiones de constitucionalidad acumuladas promovidas por la Sala de lo contencioso-administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Albacete en relación a la Disposición Transitoria Segunda del Decreto-Ley de 20 de julio de 1979 sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales) se expone que el art. 31.3 CE por sí solo "no determina una legalidad tributaria de carácter absoluto, pues exige que exista conformidad con la ley de las prestaciones personales y patrimoniales que se establezcan, pero no impone de manera rígida que el establecimiento haya de hacerse necesariamente por medio de ley".

Administración local lo ha relativizado hasta límites insospechados y ciertamente poco congruentes con la doctrina sentada en otras sentencias del mismo Tribunal.

Ello se asienta normativamente en el mundo de las tasas, donde frente al contenido de la LTPP (art. 10) que impone en cualquier caso la reserva de ley para la creación y establecimiento de los elementos esenciales de tal clase de tributo (aunque, como es sabido de manera polémica, el mismo precepto relegue a la regulación reglamentaria la aplicación y el desarrollo), la LRHL ni mantiene igual reserva, ni opta por efectuar enumeración ejemplificativa alguna, sin duda, a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre esta materia (35). Pero, dicha relajación llega a operarse también en aspectos de superior relevancia como es el mundo de los impuestos, donde frente a la rigidez inicial de los principios, al momento de enfrentarse de nuevo con las peculiaridades de la Administración local, ha de acudir al principio de representación democrática de los gobernadores locales para justificar la posibilidad de efectuar regulaciones normativas que superan una concepción estricta del principio de reserva de ley y que implican una relajación de su contenido plenamente justificada por el cumplimiento de otros principios constitucionales como lo es el respeto a la autonomía local (36).

(35) Así lo entienden MARTÍN QUERALT (*Tasas y Precios Públicos*) y AGUAYO AVILÉS (obra con igual título). Además, la distinción entre tasas estatales y locales llama la atención desde el punto de vista de las finalidades a obtener, pues, como indica la Exposición de Motivos de la LTPP, mientras que las tasas son figuras residuales en la financiación de la Administración del Estado, su importancia es evidente en los presupuestos de las Corporaciones locales.

Obsérvese (en línea con lo que anteriormente hemos expuesto sobre la limitación de la actuación de las entidades locales en función de las competencias que la Ley les otorga) que en materia de tasas la delimitación de la actuación local (al margen del principio de reserva de Ley) viene operada por el principio de competencia (20.1 LRHL). Y recuérdese también la opinión de FERREIRO LAPAZTA antes citada sobre justificación de la relajación del principio de reserva de Ley en función de la legitimación democrática de las entidades locales.

(36) Así lo contempla la referenciada y conocida STC 19/87, de 17 de febrero, recordando las anteriores dictadas en similar sentido números 37/81, de 16 de noviembre, 6/83, de 4 de febrero y 179/85, de 19 de diciembre. En ella, entre otras cosas se expresa que *la reserva legal introducida por la Constitución en materia tributaria no puede entenderse desligada de las condiciones propias del sistema de autonomías territoriales que la propia Constitución consagra (art. 137) y específicamente la garantía constitucional de la autonomía de los municipios*. El Tribunal Constitucional renuncia, como parece lógico, a definir el alcance de la reserva, lo cual compete al

Y, en esta línea argumental, tampoco cabrá olvidar que en Derecho urbanístico son los Planes los que delimitan el contenido del derecho de propiedad, en contra teóricamente de la reserva constitucional de ley para la regulación de los elementos esenciales de tal clase de derecho.

GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO ALFONSO, en sus *Lecciones de Derecho urbanístico* defendieron el alcance y contenido de los planes urbanísticos de las entidades locales sobre la base de que la Ley llega en la regulación hasta el máximo de donde le es posible. La argumentación, creemos que correctamente elaborada y expuesta, resultaría perfectamente extrapolable a nuestro supuesto de hecho, pues al legislador estatal o al autonómico no les es posible llegar más en la regulación de las infracciones y sanciones administrativas locales, debiendo remitir al ejercicio de las competencias de las entidades locales los aspectos donde no puede penetrar la Ley (37).

11.- *La alarma social y la gravedad de las sanciones.*- También se observan muy diferenciados matices del significado y alcance del Derecho administrativo sancionador en las entidades locales desde el concreto punto de vista del alcance de las infracciones y sanciones, ciertamente diferente que para el Estado y las Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista de las sanciones, hemos visto que la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas podrán establecer las que consideren convenientes con los únicos límites contenidos en los principios y preceptos constitucionales, mientras que a las entidades locales el tope viene marcado por la norma con valor de ley, la cual es sabido que establece unas cuantías ciertamente escasas (hoy ya desactua-

legislador ordinario, pero lo importante es que se asienta el principio de representatividad política de los concejales como legitimador de la posibilidad de realización de determinadas actuaciones por parte de los poderes públicos locales aparentemente reservadas al poder legislativo, superando así la estricta interpretación de determinados postulados que pugnan con la propia concepción constitucional de la autonomía local.

(37) BAÑO LEÓN, en seguimiento de su tesis sobre la ampliación de la colaboración reglamentaria cuando exista justificación objetiva y razonable para ello, critica esta construcción doctrinal intentando explicar que la Ley puede ir más allá de lo que lo hace, si bien se detiene en tanto que existe una justificación objetiva para ello. A nosotros nos es indiferente que se utilice uno u otro método de justificación, pues lo que pretendemos poner de relieve es que existen supuestos que deben escaparse de la incidencia de las doctrinas generalizadoras en razón a la realidad y a la actualidad que lo demandan.

lizadas) aún para entidades locales de significada de relevancia en cuanto al número de habitantes.

Desde otro punto de vista, y en relación al tema de las infracciones, también ha de tenerse en cuenta que la exigencia de su tipificación ha sido diversa en función de la gravedad y grado de alarma que se quiera asignar a las conductas que pretenden subsumirse bajo el tipo. Para las infracciones graves o muy graves el legislador ha sido ciertamente riguroso en su descripción, mientras que para las leves, la descripción ha sido mucho menos exacta y detallada, no siendo infrecuente la utilización de la cláusula omnicompreensiva y la llamada a la colaboración reglamentaria (38).

Cierto que la exacta tipificación de las infracciones (de todas las infracciones) -ha declarado nuestro Tribunal Constitucional- no constituye otra cosa que una aspiración permanente y en constante estado de evolución, pues incluso la doctrina penal de mayor relevancia ha puesto de relieve la imposibilidad, en el momento actual de describir con exactitud todos y cada uno de los tipos con reproche de antijuridicidad y eventualmente desencadenantes de responsabilidad penal. Es por ello que el legislador sectorial utiliza cada vez mayor rigor al momento de redactar o confeccionar los supuestos de infracción, si bien no es menos cierto que, de una parte, en el ámbito del Derecho administrativo puede seguirse observando con evidencia una fuerte reticencia a la descripción de tipos específicos a la manera en que lo efectúa el Código Penal (así lo ha constatado I.PEMAN -obra todavía inédita-) y, de otra parte que tal tendencia a la identificación de las infracciones no viene exigida por la norma jurídica en todos los supuestos, sea por su específica peculiaridad (es el caso de algunas relaciones especiales de sujeción -véase art. 127.3 LRJAP-), sea por la escasa relevancia y trascendencia de las infracciones y sanciones las que, por su grado de levedad, provocan un cambio en la finalidad de la regulación permitiendo una relajación de la función descriptiva de la norma a través de un incremento de la colaboración reglamentaria y de la utilización de las denominadas cláusulas omnicomprensivas (39).

(38) Algo parecido acaece en el Código Penal, donde la descripción de las faltas es mucho menos extensa e intensa que la que se efectúa en relación a los delitos.

(39) Explica NIETO que el legislador se ha visto presionado por la jurisprudencia para la exacta descripción de los tipos pero, convencido al final que no puede hacerlo al igual que lo hace el Código Penal, termina las listas con una cláusula general al objeto de no dejar sin tipificar infracción alguna. Para este autor, la obligación de tipificar está impregnada de una notable inseguridad jurídica, pues a su entender y a la vista del actual panorama jurisprudencial lo único cierto y seguro lo constituye la imprevisibilidad de respuestas del Tribunal Constitucional.

Dicho tipo de cláusulas permite utilizar fórmulas de cierre dentro de las infracciones leves donde puede enmarcarse todo comportamiento antijurídico que no tenga una descripción expresa dentro de las infracciones graves o muy graves. Así acaece a nivel normativo con el art. 315.j del R.D. 849/86, de 11 de abril (Reglamento de Dominio Público Hidráulico), modificado por el R.D. 419/93, de 26 de marzo, con el art. 90.i de la Ley 22/88, 28 de julio, de Costas, con el art. 142.n de la Ley 16/87, de 30 de Julio, de Ordenación de Transportes Terrestres, con el art 33.4.f de la Ley 31/87, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, con el art. 262.4 del R.D.leg. 1/92, de 26 de junio (Texto Refundido de la Ley del Suelo), etc.

Es decir, que una interpretación rígida del principio de reserva de Ley (una de cuyas derivaciones -lo hemos expuesto con anterioridad- la constituye la necesidad de describir el tipo antijurídico) resultaría conducente a estimar la inconstitucionalidad de tal tipo de cláusulas. Sin embargo, un principio de razón nos permite apreciar en última instancia que no toda infracción administrativa, por su grado de levedad, debe ser necesariamente tipificada y expresamente descrita en su ámbito y en sus consecuencias y, además con una norma con rango de Ley (y así se admite pacíficamente por la doctrina, así se recoge por el legislador al momento de efectuar múltiples regulaciones normativas y así se acepta por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional y de nuestro Tribunal Supremo).

Y si el principio de reserva de ley -en cuanto a la necesidad de tipo específico- se relaja (o, si se quiere, se inaplica) cuando ha de enfrentarse ante las infracciones de carácter leve, mediante una considerable intensificación de la colaboración reglamentaria y permitiendo una notable minusvaloración de la exigencia de descripción del tipo antijurídico (rompiendo de esta manera la doctrina generalizadora de nuestro Tribunal Constitucional sobre el contenido del principio de legalidad y la que podría derivar de una rigidez interpretativa de la LRJAP), habrá de convenirse que similar relajación aunque de diversa índole (en relación al rango normativo del tipo) cabría apreciar en el ámbito de la Administración local donde todas las infracciones diseñadas novedosamente en las ordenanzas locales se hallan impregnadas de matices de levedad, siendo por ello que a tales infracciones tan sólo cabe imponer el límite de sanción que establece el art. 59 TRRL -salvo que reflejen y reproduzcan el contenido de la legislación sectorial y que facultaría a imponer sanciones muy superiores-, sin duda en tanto que no implican una notable alarma social ni la necesidad de una superior represión (para ello está la norma de mayor jerarquía y los órganos con distinta competencia), por lo que un

principio de razón impulsaría a eliminar rigideces interpretativas a la hora de valorar su acomodo dentro del ordenamiento jurídico (40).

12.- Un enfoque final: la revisión de la LRBRL por parte del Tribunal Constitucional.- Por último, también cabría defender la constitucionalidad y legalidad de la potestad reglamentaria local autónoma para establecer infracciones y sanciones, desde el punto de vista de nuestra jurisprudencia constitucional, en especial y particularmente la fiscalizadora del ajustamiento al ordenamiento jurídico del art. 4 LRBRL.

Ha sido sobradamente conocido que ya en los inicios de nuestra jurisprudencia constitucional se reconoció a las entidades locales un grado de autonomía que conllevaba el reconocimiento de la potestad reglamentaria. Y si esto fue así, siguiendo el razonamiento que anteriormente hemos apuntado se llegaría a la conclusión que tal clase de potestad va unida a la posibilidad de obtener el cumplimiento de lo normado, lo cual puede efectuarse a través de la autotutela ejecutiva y a través de la potestad sancionadora (41).

(40) En este sentido, una opinión ciertamente calificada como la de CERESO MIR (Curso de Derecho Penal) puso de relieve que aún siendo loable la extrapolación de principios del Derecho Penal al Derecho administrativo sancionador, la reserva de ley hubiera debido limitarse al ámbito de la creación de infracciones graves. Y en esta misma línea de pensamiento, un conocido estudioso del tema como lo fue SANZ GANDESEGUI, ya aventuraba hace años que la exigencia de ley para prever infracciones administrativas debiera graduarse en función de los criterios de la gravedad de la infracción y la sanción y en relación con el ejercicio de un derecho fundamental, sin perjuicio de que, en cualquier caso, fuese necesaria una previa habilitación legal. Así consideraba podía inferirse de la STC 81/83, de 10 de octubre. Congruentemente con ello, admitía sin problemas la colaboración reglamentaria de las Ordenanzas locales para la regulación de tipos específicos.

(41) El reconocimiento expreso de la autotutela ejecutiva a las entidades locales se operó en STC de 17 de febrero de 1984. En ella se argumenta (FJ 4º) que la potestad de la Administración de autoejecución que se halla reconocida en nuestro Derecho no puede ser contraria a la Constitución, pues el art. 103 consagra el principio de eficacia y reconoce el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, lo que significa una remisión al legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia, y entre ellas no cabe duda que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución, practicable genéricamente por cualquier Administración pública, incluida sin duda la Administración municipal. El lector de tal argumentación detectará sin duda la posibilidad de comparación e incluso de extrapolación de principios al ámbito de la potestad sancionadora que ahora cuestionamos. Y sin perjuicio de que en nuestro caso particular estén en juego otros principios, no dejaría ser chocante en alguna medida el se que facultase a los municipios para dictar órdenes de ejecución,

A pesar, no obstante del reconocimiento preconstitucional de la potestad sancionadora de las entidades locales, tras nuestra Carta Magna el legislador decide seguir manteniéndolo, como ya hemos advertido, en el art. 4 LRBRL. Y dicha disposición resultó fiscalizada por nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia 214/89, de 21 de diciembre. En ella, lo primero que debe reseñarse es que ninguno de los cuatro recursos de inconstitucionalidad formulados contra la ley se planteó o llegó a cuestionarse la inconstitucionalidad de la potestad sancionadora de las entidades locales y particularmente la posibilidad de dar vida a ilícitos administrativos a través de las ordenanzas locales. Y no debe pensarse que ello no llegó a ser objeto de estudio por parte del Tribunal Constitucional pues de hecho se suscitó y se declaró la inconstitucionalidad de un fragmento del art. 4.2, admitiendo en cualquier caso que las potestades públicas reconocidas en el art. 4.1 pudieran ser utilizadas por entidades locales distintas al Municipio y a la Provincia, es decir, en otras palabras, asumiendo el acomodo al ordenamiento constitucional de la potestad sancionadora de las entidades locales sin deslindar el alcance o las limitaciones de dicha potestad.

Cierto que, obviamente, el abstracto reconocimiento de la potestad sancionadora no implica la posibilidad de establecer tipos autónomos, pues la utilización de dicha potestad podría entenderse referida y relegada al ámbito de la aplicación de la legislación sectorial o a la de su desarrollo, pero en la medida en que nuestro Tribunal Constitucional no ha

apremiar el patrimonio de los ciudadanos, practicar la compulsión sobre las personas o imponer multas coercitivas (hoy 96 LRJAP) y sin embargo se les vedase la posibilidad de imponer otra clase de multas por incumplimiento de las ordenanzas municipales elaboradas con intensa intervención de la ciudadanía (105.a CE, 49 LRBRL), tuteladas por las Administraciones territoriales superiores (10.1, 56.1, 64 y 70.2 LRBRL) y eventualmente fiscalizadas por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (106.1 CE, 8, 9.4 y 24 LOPJ, 6.2 LRBRL). Se nos dirá frente a ello que nuestro Tribunal Constitucional, en Sentencia 239/88, de 14 de diciembre, recordando otras anteriores en la misma línea, dejó muy claro que los postulados derivados del art. 25 CE no pueden extenderse más allá de los ámbitos del ilícito penal y el administrativo y que, por tanto, no se precisan como cobertura para la imposición de las multas coercitivas. Sin embargo, el receptor de la realidad habrá detectado que -desde el punto de vista de los efectos producidos o, si se quiere, del montante del daño patrimonial causado al administrado y de la finalidad perseguida y obtenida- en algunos casos es ciertamente difícil establecer una línea divisoria entre la sanción pecuniaria y la multa coercitiva, en esencia, en los casos en los que se presenta como una opción de la Administración el elegir entre uno u otro modo de actuar para reprimir determinadas conductas.

deseado tocar todavía el tema de los tipos específicos diseñados en ordenanzas locales, ni siquiera cuando ha tenido la oportunidad de hacerlo, deja en alguna medida la puerta abierta a la interpretación a la posibilidad de establecer tales tipos autónomos.

IV.- EL ULTIMO COMENTARIO Y LA CONCLUSION.- La exposición y reflexión que anteceden tienen una evidente conclusión y un fácil resumen. La conclusión que hemos intentado patentizar en nuestras líneas es que la existencia y subsistencia de la potestad de las entidades locales para tipificar infracciones autónomas y establecer correlativas sanciones -que hoy, se quiera o no, constituye una realidad- puede quedar razonablemente justificada en la jurisprudencia de nuestros Tribunales, en el bloque de la constitucionalidad y, en definitiva, en el esquema y la mecánica de funcionamiento de nuestro ordenamiento jurídico y el conjunto de técnicas que éste arbitra en relación al alcance del principio de reserva de Ley, sin perjuicio de que de determinadas doctrinas generalizadoras pudiera inferirse cuestión diversa.

El resumen bajo el cual pueden sintetizarse los argumentos que hemos expuesto es el que el reconocimiento constitucional de autonomía a las entidades locales y la potestad de autonormación que conlleva, implican también y necesariamente el reconocimiento de la facultad para hacer cumplir la norma dictada (potestad sancionadora). Ello ha sido algo usual o normal en la tradición histórica de las entidades locales, es hoy una realidad que puede resultar justificable jurídicamente en función de consideraciones de diversa índole, entre ellas, las que hemos apuntado en anteriores líneas, y resulta muy difícil que pueda llegar a ser limitado por la simple invocación del principio de legalidad sin mayores o ulteriores matizaciones.

Tal como hemos visto, de nada sirve el reconocimiento de competencias urbanísticas (4.1.c y d LRBRL) si éstas no pueden concretarse a través de un Plan que limite y delimite los derechos de los propietarios, incluidas las superficies expropiables. Y de nada sirve el reconocimiento de una potestad tributaria y financiera (4.1.b y 106 LRBRL, 6.1 LGT, 6 LRHL) si no reconoce un margen mínimo de autonomía o de colaboración en el establecimiento y regulación de cierta clase de tributos. Y, en nuestro caso, de poco serviría el reconocimiento de una potestad reglamentaria y la correspondiente sancionadora (4.1.f LRBRL) si ésta no hubiera de comprender el poder reprimir las infracciones de las normas dictadas por las entidades locales dentro del ámbito de sus competencias constitucionalmente previstas y legalmente contempladas.

Desde otro punto de vista, de nada sirve una potestad reglamentaria local si las secuelas de su incumplimiento debieran arbitrarlas otros poderes públicos ajenos al local, y de nada sirven doctrinas generalizadoras sobre el alcance de la reserva de ley o sobre el de la colaboración reglamentaria, que cuando llegan al mundo de las Administración local han de ser mitigadas en su incidencia o modificadas en su aplicación (al igual que se hace en otros mundos, como es el que concierne al de las relaciones especiales de sujeción, cada vez más forzado y ampliado para evitar la incidencia de tales doctrinas generalizadoras).

Con independencia, pues, de que a veces quieran encontrarse extraños anclajes en leyes sectoriales, o de que se busquen explicaciones sobre los límites naturales de la ley, o la reserva de aspectos esenciales, o las justificaciones objetivas y razonables, lo cierto es que en nuestro caso puntual existe hoy un pequeño y diverso abanico de ilícitos administrativos diseñados en ordenanzas locales y que en apariencia carecen de cobertura legal expresa. Y dicho abanico de ilícitos se justifica plenamente y obtiene su amparo en el marco constitucional por la propia y peculiar configuración de las entidades locales, por la legitimación democrática de los representantes de la ciudadanía que deciden la creación de tales ilícitos y por el nítido acotamiento legal del marco de actuación de tal clase de entidades y la asignación de unas concretas competencias (42).

Se nos dirá que ello constituye pura y simplemente la aceptación en este puntual campo de la doctrina de la vinculación negativa al contenido de la Ley. No podemos decir que no y quizá ello sea la única explicación teórica válida en esta materia. No obstante, no creemos que tal entendimiento sea algo aventurado, arriesgado o extraño, pues su asunción en tal concreto aspecto se halla impregnada de una considerable dosis de relatividad, toda vez que, como hemos expuesto, con carácter general las entidades locales están sometidas en su modo de actuar al principio de legalidad en su faceta que predica la vinculación positiva al contenido de la ley

(42) La STS de 25 de mayo de 1993 (que anteriormente hemos invocado como decisión excepcional sobre la inconstitucionalidad de los tipos creados en ordenanzas locales) también se desenvuelve en este entendimiento, pues (aunque obiter dicta y no como ratio decidendi) razona que al carecer la entidad local de la competencia para establecer la regulación normativa, difícilmente podría establecer sanciones por su incumplimiento. En este mismo contexto se desenvuelve el razonamiento utilizado en las Sentencias de 8 de julio y 17 de octubre de 1991 (RA 5795 y 6959) y 3 de febrero y 16 de marzo de 1993 (RA 781 y 1766).

(pueden crear infracciones tan sólo donde la Ley les atribuye expresamente competencia para ello y con los límites legalmente diseñados para el cumplimiento de tal cometido). No existe, por tanto, una libertad absoluta para crear ilícitos administrativos por vía local, sino ciertamente relativa y muy acotada por el sistema competencial asignado legalmente a las entidades locales y el sistema de potestades y prerrogativas y el marco de actuación que se diseña por el actual paquete normativo legal. Marco que, como también hemos advertido, se caracteriza peculiarmente, entre otras cosas, por la levedad de los ilícitos a los que puede darse vida y la del montante económico de las sanciones legalmente acotado en la norma jurídica.

Ciertamente que no tendríamos inconveniente en admitir que sería deseable la perfecta y exacta descripción de los tipos antijurídicos penales y los de carácter administrativo sancionador y que ello pudiera hacerse con el máximo de garantías, si fuere posible, a través de la Ley, pues el Derecho administrativo sancionador se ha desarrollado notablemente en los últimos años, estableciendo sanciones (en los ámbitos estatal y autonómico) que superan con creces las pecuniarias establecidas por el Código Penal, incluso para supuestos que conjunta y simultáneamente revisten el carácter de ilícitos penales y administrativos. Pero ello, según se infiere de lo que hemos expuesto, se enfrenta a los condicionamientos y contradicciones que hemos puesto de relieve en anteriores líneas, en esencia cuando se enfrenta a la peculiaridad del mundo de las entidades locales (nótese que nosotros nos hemos quedado ciertamente cortos a la hora de establecer las relajaciones del principio de reserva de Ley. Piénsese, por ejemplo, en materia de Banca o de Seguros) a las que no parece arriesgado ni contrario al ordenamiento jurídico el reconocer un ámbito autónomo de actuación en el muy limitado marco que se les señala para la creación de ilícitos administrativos, lo que, como hemos advertido, tampoco es nada excepcional, tanto desde el punto de vista de su reconocimiento de nuestra tradición histórica como en actual relación comparativa con ciertos países de nuestro entorno comunitario.

En definitiva, como en cualesquiera otros aspectos del Derecho, nos hallamos ante un tema en el que deben sopesarse y ponderarse los bienes jurídicos protegidos y los fines públicos a obtener. En nuestra valoración, los objetivos y fines a alcanzar con el reconocimiento de la potestad de las entidades locales para crear muy concretos ilícitos administrativos dentro del ámbito de sus competencias, nos parece algo que merece respetarse y que -al menos en abstracto- no implica una quiebra del sistema de garantías jurídicas de los administrados. No nos hallamos hoy -afortunadamen-

te- ante un poder ejecutivo del que como lastre histórico, en cuanto que no sea controlado por el legislativo abusa cuando y cuanto puede de los ciudadanos a los que somete, sino ante una Administración que por imperativo constitucional debe perseguir objetivamente el interés general, que se halla muy acotada y limitada en su modo de actuar por las normas legales y que para conseguir objetivos específicos de interés público -y obviamente sólo para ello- precisa en ocasiones dar vida a determinada clase de ilícitos administrativos.

El redactor del RS detectó claramente la situación generada y existente en nuestro país. Reconoció (Exposición de Motivos) que las Ordenanzas locales constituyen el instrumento idóneo para tipificar infracciones y establecer sanciones. Ahora bien, frente a un incuestionable realidad que deriva de la tradición histórica y frente a la rotundidad inicial de la doctrina del Tribunal Constitucional que pudiera quebrarla, se inclina por expresar (pfo 7º EM) que las Ordenanzas municipales deben contemplar y adaptar las previsiones contenidas en las correspondientes leyes y, a su vez, establecer normativamente (art. 2.2) que las Ordenanzas locales deberán respetar en todo caso las tipificaciones establecidas en la Ley. Es decir, que el redactor del RS percibió la realidad e intentó plasmarla. Asumió que debía tomarse como referente el principio de legalidad, lo que nosotros creemos incuestionable y se conecta además con el principio de jerarquía normativa, pero, en definitiva y a nuestro entender atinadamente, no cerró la mano a los Tribunales para en cada caso concreto pudieran establecer la doctrina de la vinculación positiva o negativa de la Ley y permitiendo que sea el referente de la competencia y no el de la previsión expresa y explícita de dar vida al ilícito en la norma con valor de Ley, el que juegue como punto de referencia para calibrar el ajuste o el acomodo al ordenamiento jurídico de la actuación administrativa local.

En tal contexto y aun a pesar del confuso panorama doctrinal, de las doctrinas generalizadoras de nuestro Tribunal Constitucional y de la ausencia de criterios definidos por parte de nuestros Tribunales, no nos ha parecido descabellado efectuar algunas consideraciones (claramente tendenciosas, aunque no por ello necesariamente inidóneas) intentando justificar -desde el punto de vista de las valoraciones- la realidad que deriva de la existencia de tipos autónomos en las ordenanzas locales, que establecen infracciones con matices de levedad y a las que se asignan las sanciones legalmente limitadas, que no infringen ley alguna, que se han aprobado por la legítima representación de la ciudadanía local y en ejercicio de competencias y prerrogativas que la ley explícitamente asigna y que

en varios supuestos, además de no haber sido atacadas procesalmente por la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas tras su conocimiento, en su aplicación han podido también superar el control jurisdiccional (43).

43 Hemos de reconocer, no obstante -también lo hemos advertido antes-, que con independencia de que nuestros Tribunales no deseen entrar a cuestionar el tema de la legalidad y constitucionalidad de los tipos autónomos diseñados en las ordenanzas locales, si que se muestran tendentes -en lo que nosotros conocemos- a anular sanciones administrativas, siendo esta una materia en la que no infrecuentemente se estiman los recursos jurisdiccionales formulados por los administrados, buscándose a veces por parte de los Tribunales motivos de lo más curiosos y peculiares y defectos de los más extraños en la actuación administrativa con el fin de poder derribar lo impugnado.