

presente monografía constituye una valiosa aportación a este reverdecido debate y supone una nueva contribución a la prestigiosa *Biblioteca de Derecho Municipal* de la Editorial Iustel, que dirige con tanto acierto el profesor MUÑOZ MACHADO. Con ella el autor vuelve sobre una cuestión que ya fue objeto de su investigación doctoral, bajo la dirección más que sabia del profesor MARTÍN-RETORTILLO y que vio la luz en 1978 con el título *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español*, publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local. En los seis capítulos en que se estructura se analizan de forma específica y predominante los más importantes aspectos de la potestad reglamentaria municipal que se plasma en la emanación de Ordenanzas y Reglamentos.

Se abre el libro, en su capítulo I, con una referencia a las bases constitucionales de la potestad reglamentaria de las entidades locales desde la convicción en «la profunda vinculación existente entre Constitución, autonomía y potestad reglamentaria de las entidades locales» (pág. 25). En efecto, la misma «calidad» (en cuanto a posibilidades y posición en el ordenamiento jurídico) de la potestad reglamentaria de las entidades locales es dependiente de su engarce directo con la norma relevante y quicio del conjunto del ordenamiento jurídico. Se destaca el papel decisivo jugado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para extraer las pertinentes consecuencias del significado de la cláusula constitucional de la autonomía local, que implica, por puras exigencias semánticas, el reconocimiento, ya en base constitucional, de un poder normativo a las entidades locales (pág. 29).

Un sintético excursus histórico permite, en su capítulo II, repasar los antecedentes de las Ordenanzas y Reglamentos municipales, que sirve para el mejor entendimiento de algunos problemas del sistema jurídico-local postconstitucional. Se exponen de este modo las líneas de desarrollo de la potestad reglamentaria municipal desde la Constitución de Cádiz —¡todavía nos sorprende la modernidad de su modelo! (págs. 35-38)— hasta la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955. En este breve repaso

EMBED IRUJO, Antonio: *La Potestad Reglamentaria de las Entidades Locales*, Iustel, Madrid, 2010, 199 págs.

Los estudios sobre la potestad reglamentaria municipal viven, en el momento presente y en virtud de fenómenos como el proceso de reforma estatutaria que se abre en 2006, una profunda revalorización. La

histórico se constata que «los periodos menos liberales del siglo XIX exacerbaban las potestades del Alcalde —siempre más ligado al poder gubernativo, incluso nombrado por él— y entre ellas la reglamentaria, frente a las del Ayuntamiento, donde siempre hay un mayor peso popular en su composición» (pág. 39, nota 29). La amplia intervención gubernativa sobre las Ordenanzas locales y la ausencia de Ordenanzas municipales en un buen número de municipios (págs. 39-41) culminan en la Restauración, que «fijará unos moldes y pautas de comportamiento que, en la teoría y en la práctica, continuarán la labor de desgaste de lo que un día cada vez más lejano fue importante función de los Ayuntamientos: elaborar su derecho» (pág. 42). El significado del proyecto de Ley de Maura de 1907 —«paso fundamental, aunque fallido» (pág. 43)—, las truncadas realizaciones autonómicas del Estatuto Municipal de 1924 (págs. 43-44) y la escasa relevancia de las aportaciones municipales de la Segunda República, a pesar de llevar a cabo la primera declaración de autonomía municipal de nuestro constitucionalismo (págs. 45-46), culminan en la subordinación jerárquica de las Ordenanzas municipales a los Reglamentos del Nuevo Estado (págs. 46-49).

El régimen jurídico general de la potestad reglamentaria municipal constituye el objeto de estudio del capítulo III (págs. 59-103), que forma con el siguiente, dedicado al estudio de la posición en el ordenamiento jurídico de las Ordenanzas y Reglamentos municipales, el núcleo esencial de la investigación. El profesor EMBID lleva a cabo un intento de construcción dogmática del régimen jurídico general de la potestad reglamentaria municipal partiendo de la LBRL y señalando el nada lucido papel que en esta materia ha jugado la Ley 30/1992 (pág. 59). Después de estudiar algunas cuestiones terminológicas previas (págs. 59-75), se atiende a cuestiones generales de la potestad reglamentaria de las entidades locales —punto en el que, como en algunos pocos del libro, se interrumpe la tónica de prestar atención casi exclusivamente a las Ordenanzas y Reglamentos municipales—, así como se hacen breves apuntes sobre los órganos que ejercen la

potestad y quórum establecidos (págs. 79-80). El esquema de tramitación para la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos municipales queda calificado por la supresión de controles administrativos y la judicialización de su control (págs. 81-86).

Algunas cuestiones merecen un tratamiento más detallado. Así, se constatan, por una parte, la novedad introducida en 1999, mediante la reforma de la LOREG, por la que queda vinculada la potestad reglamentaria municipal a la cuestión de confianza a plantear por el alcalde (págs. 86-88) —expresiva de unos momentos en los que había gran preocupación por la «gobernabilidad» en el ámbito municipal—, y, por otra, la problemática ligada a las consecuencias sancionadoras de la infracción de las Ordenanzas y Reglamentos municipales (págs. 92-103), uno de los temas que más páginas ha merecido de la doctrina administrativista, al menos hasta el año 2003. La posición tradicional, que determinaba la incapacidad con que muchas veces las entidades locales se encontraban para castigar las contravenciones de las Ordenanzas, se fue lentamente modificando gracias al importante papel del Dictamen del Consejo de Estado de 23 de febrero de 1995 y la intervención del Tribunal Constitucional (STC 132/2001). Finalmente, la reforma de la LBRL y de la Ley 30/1992, operada por la Ley 57/2003, determina el resultado final, que «ampara suficientemente la acción tipificadora de las Ordenanzas y Reglamentos municipales que no cuenten con una Ley específica, propia del correspondiente sector normativo, que cumpla esa función» (pág. 102).

Como se señaló, la cuestión de la posición de las Ordenanzas y Reglamentos municipales en el ordenamiento jurídico ocupa todo el capítulo IV (págs. 105-161). Esta materia, nada simple de responder y en la que se da actualmente un gran debate doctrinal, es afrontada con maestría por el catedrático de Zaragoza, que lleva a cabo una disección evolutiva de sus principales elementos y destaca de manera pormenorizada algunas cuestiones especialmente complejas. Un apunte histórico y la referencia comparada al artículo 28 de la Norma Fundamental alemana apuntalan el principio

de que «la relación entre fuentes del Derecho es también la relación entre los poderes públicos que resultan titulares de la potestad normativa» (págs. 106-110). Desde esta perspectiva se analiza la relación de las Ordenanzas y Reglamentos municipales con la Ley, en la que la jerarquía normativa resulta necesariamente modulada en función de la posición constitucional de las entidades locales (págs. 110-121). El esfuerzo interpretativo determina que «... en nuestro sistema constitucional las Ordenanzas municipales no pueden siempre y en todo caso y circunstancia, caracterizarse como reglamentos ejecutivos de las Leyes del Estado y de las CC.AA. al modo como lo son los propios reglamentos de los Gobiernos estatal y autonómicos... Esto sería contradictorio con esta cláusula constitucional de autonomía...» (pág. 112).

El juego se establece, pues, en un doble límite por el cual, si bien la Ordenanza no debe tener un contenido contrario a las Leyes (vinculación negativa), por otra, la norma jerárquicamente superior a la Ordenanza debe, a su vez, ser respetuosa de la autonomía constitucional garantizada por la Constitución. Los límites son aquí lábiles, de modo que el autor aboga por una urgente labor de concreción normativa y, si es posible, jurisprudencial para asegurar un espacio real de intervención local, más allá del derecho de participación que les reconoce hoy el artículo 2 LBRL.

El estudio de diversos supuestos de vinculación Ley-Ordenanza en la legislación sectorial (págs. 116-121) desemboca en una concepción general de la vinculación negativa de la Ordenanza a la Ley, comprendida necesariamente dentro de una determinada evolución histórica en la relación Poder Legislativo-Poder Ejecutivo y apoyada en una jurisprudencia ampliatoria del papel de la Ordenanza municipal con aplicaciones específicas en el ámbito del medio ambiente y de la acción protectora de los derechos de los ciudadanos (págs. 121-126). Con especial pericia quedan así narradas las transformaciones que comienzan a suceder en los últimos años en nuestro sistema jurídico y en los que la jurisprudencia, no sin vacilaciones, está teniendo un papel relevante en la revaloriza-

ción de la potestad reglamentaria municipal en una dirección inequívocamente tendente a la ampliación de las posibilidades reguladoras locales (págs. 126-133).

Ahora bien, como el propio autor se encarga de subrayar, la teoría de la vinculación negativa de la Ley sobre la Ordenanza municipal tiene, a su vez, limitaciones. Así lo demuestran los artículos 28 y 29 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (págs. 134-136), y, de forma especialmente significativa, en el ámbito del desarrollo de los derechos fundamentales, donde su significado desaparece en muy buena medida (págs. 136-138; con referencia especial a las Ordenanzas de «convivencia ciudadana» o que, con otras denominaciones, regulan la utilización de ciertas vestimentas ligadas a creencias religiosas; el autor aboga, y es una convicción compartida, por la necesidad de una Ley Orgánica que regule estas situaciones de modo general).

La monografía se completa con el tratamiento de las Ordenanzas fiscales (capítulo V, págs. 163-174), forma reglamentaria local de gran importancia y en la que se excepcionan, en virtud del ejercicio de la potestad tributaria, algunos de los principios estudiados en los capítulos anteriores; y una referencia a las Ordenanzas medioambientales y de edificación (capítulo VI, págs. 175-182), objetos de la potestad reglamentaria municipal en los que se añaden, al régimen general ya expuesto, particularidades en razón de su funcionalidad específica. Finalmente, el libro se cierra con una completa referencia bibliográfica y un anexo jurisprudencial (págs. 193-199) en el que se da cuenta tanto de la jurisprudencia del TC (18 sentencias), del TS (38 sentencias) y de los Tribunales Superiores de Justicia en las CC.AA.

El profesor EMBID IRUJO ha tratado los principales aspectos relativos a la potestad reglamentaria de las entidades locales y ha identificado las líneas esenciales de su evolución normativa y jurisprudencial. Sólo la destreza de un reconocido jurista experto ha permitido superar las dificultades que plantea el estudio de esta cuestión fundamental del Derecho administrativo. Representa de este modo una gran satisfacción

dar breve noticia del muy rico contenido de la presente monografía, que, con una redacción clara y precisa, se convierte en un instrumento imprescindible para todos aquellos operadores jurídicos relacionados, tanto en su vertiente teórica como práctica, con la problemática de los Reglamentos y Ordenanzas locales. Basten, pues, las referencias realizadas para invitar a la insustituible lectura de esta obra, que, realizada por un gran investigador universitario, descubre las líneas esenciales de la posición institucional y normativa de nuestras Administraciones locales y, a la vez, nos sugiere caminos de futuro para continuar con su estudio.

Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO
Universidad de Murcia