

LEY-REGLAMENTO DEL ÁMBITO SANCIONADOR LOCAL: RIGIDEZ VERSUS FLEXIBILIDAD

Alberto PENSADO SEIJAS
Técnico de Administración General
Ayuntamiento de Monforte de Lemos

La presente disertación surge sobre el debate acerca de la posible ilegalidad del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, por extralimitarse en la aplicación del principio de autonomía local y su posible incardinación en la regulación normativa de infracciones y sanciones “*ad novum*”, sin cobertura normativa previa.

Concretamente el punto controvertido es el art. 78.3 letra b) del Decreto 60/2010:

“Los incumplimientos, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de deberes y obligaciones impuestos por la Ley o, en virtud de la misma, por dichos instrumentos incluidas las Normativas Directoras para la ordenación urbanística, las ordenanzas municipales de edificación y urbanización y los instrumentos de gestión y ejecución, salvo que se subsanen voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración, en cuyo caso tendrán la condición de leves. Se consideran instrumentos de gestión y ejecución a estos efectos los proyectos de urbanización, las reparcelaciones, la concesión de la ejecución de los sistemas de expropiación y cooperación y los convenios urbanísticos de gestión”.

Este artículo desarrolla el art. 207.3 letra b) la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía:

“Los incumplimientos, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de deberes y obligaciones impuestos por esta Ley o, en virtud de la misma, por dichos instrumentos y los de gestión y ejecución, salvo que se subsanen voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración, en cuyo caso tendrán la condición de leves”.

Como puede observarse el artículo 78.3 letra b) del Decreto, no es una reproducción literal del artículo de la LOUA, y a primera vista parece realizar una ampliación de instrumentos jurídicos habilitantes en la calificación de ilícitos administrativos, sin cobertura de “*lex certa*”.

I

En primer lugar, surge el tema de la habilitación expresa por parte de la ley (cobertura legal) que habilite a los municipios a tipificar mediante Ordenanzas municipales supuestos “nuevos tipos de infracciones y sanciones” y en igual medida a los Reglamentos de Desarrollo.

Del tenor de los artículos citados por el autor (art. 78.3 letra b) del Decreto 60/2010 y art. 207.3 letra b) de la LOUA) no puede llegar a extraerse una nueva tipificación “*ad hoc*” por parte del Decreto, ya que lo único que hace es desgranar el concepto de “instrumentos de planeamiento”, realizando una inclusión de las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales de edificación y urbanización, para a posteriori enumerar los instrumentos de gestión y ejecución.

Es decir, a nuestro modo de ver nada innova, sino que matiza; ya que tanto las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales de edificación y urbanización, están englobadas en el concepto instrumentos de planeamiento, aunque no sea a “*strictu sensu*”, ya que su función básica viene a ser la “correcta integración de la ordenación urbanística” de forma subsidiaria, “y en su caso complementan la establecida por los instrumentos de planeamiento”. Y por ende como establece el párrafo 1 del artículo 7 citado más abajo, la ley realiza una remisión expresa tanto a las normas por ella citadas (“normas reglamentarias generales a que la misma remite”) como tácita (“...y de las dictadas en su desarrollo”) respecto a aquellas que no cita expresamente pero que traen su causa de la misma para desarrollarla.

Por otro lado, queremos señalar que lo dicho se ve respaldado por la ubicación en el texto legal de las figuras nombradas según lo dispuesto en el artículo 7 y el 23 de la LOUA:

“Artículo 7. Instrumentos de planeamiento y restantes instrumentos de la ordenación urbanística.

1. La ordenación urbanística se establece, en el marco de esta Ley y de las normas reglamentarias generales a que la misma remite y de las dictadas en su desarrollo, así como de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio

2. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, las Ordenanzas Municipales de Edificación y las Ordenanzas Municipales de Urbanización contribuyen a la correcta integración de la ordenación urbanística y, en su caso, complementan la establecida por los instrumentos de planeamiento.”

“Artículo 23. Concepto.

Las Ordenanzas Municipales de Edificación y las de Urbanización tienen por objeto completar la ordenación urbanística establecida por los instrumentos de planeamiento en contenidos que no deban formar parte necesariamente de ellos conforme a esta Ley, de forma coherente y compatible con sus determinaciones y, en su caso, con las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística.”

La ordenación urbanística (función principal) deviene también de unos instrumentos derivados y complementarios a la LOUA, cuyas funciones son de integración y complemento, con lo cual el Reglamento de Disciplina ha venido simplemente a extrapolar el contenido del artículo 7 en el artículo 78.3.b), sin añadir nada extraño que no figurara antes en la propia ley. Lo que hace es matizar que, si bien las Normativas Directoras y las Ordenanzas no son Instrumentos de Planeamiento propiamente dichos, su función de complemento de los mismos, hace incardinarlos, como no podía ser de otra manera en el mismo lugar, siendo sus directrices las de aquellos, que nacen pues, como el Reglamento respecto a la Ley, para servirles de apoyo, respetando sus directrices.

II

En segundo lugar, estrechar el cerco de la capacidad de los reglamentos para desarrollar las leyes de las que traen causa, no parece una solución ni práctica ni efectiva. Recordemos que sobre todo en el campo del derecho administrativo actual y ya no digamos del Urbanismo en concreto, los cambios y modificaciones surgen inexorables en breves periodos de tiempo. La actualización de las leyes urbanísticas mediante Leyes de Medidas Urgentes y otras denominaciones similares, que denotan bien a las claras la susceptibilidad de este tipo de normativa a la mutación, hace del urbanismo un campo de cultivo idóneo y necesario para los desarrollos reglamentarios. La tramitación de nuevas leyes de modificación, las modificaciones legislativas puntuales, suponen engorrosos trámites de aprobación y la proliferación de excesiva normativa, que si bien pretende clarificar, lo único que consigue es despistar a la ciudadanía y a los operadores urbanísticos. La introducción de las novedades y actualizaciones vía reglamentaria palia en gran medida toda esta problemática, ya que otorga mucha mayor sencillez en su tramitación y aprobación, siendo un instrumento de mayor eficiencia y celeridad, en un campo como hemos mencionado de constante cambio. (Ej.: En Galicia la LOUGA, que es coetánea a la ley andaluza ha sufrido desde 2002 la friolera de 10 modificaciones tanto directas como por parte de legislación sectorial de incidencia en el amplio ámbito del urbanismo.

Desde hace años se propugna por parte de varios sectores la aprobación de un Reglamento de Desarrollo de la ley gallega, que permita cesar la vigencia de los Reglamentos de la década de los 80, que mantiene vivos como en un gran número de Comunidades Autónomas una disposición transitoria ejerciendo de “cajón desastre integrador de lagunas”. En la comunidad gallega poseemos un Reglamento de Disciplina del año 99, que sigue demostrando día tras día su utilidad, si bien no en lo tocante a infracciones y sanciones recogidas en la LOUGA; pero sí respecto a la clarificación de numerosos conceptos jurídicos, que en la ley si no aparecen indeterminados, muchas veces son de difuso contenido.(Ej.: Cuando se entiende una obra terminada a efectos del cómputo de plazos respecto a los procedimientos de reposición de la legalidad y sancionador).

Por otro lado, si bien estamos de acuerdo con lo propugnado por la STC 133/1987 respecto al principio de legalidad en el ámbito sancionador, no podemos obviar las STCS 177/1992, 219/1989 y a sensu contrario la STS de 22 de marzo de 1997 de las que extraemos lo siguiente:

STC 177/1992:

“4. Cuestión distinta es la de saber si las normas sancionadoras aplicadas cumplen o no la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Esta exigencia de *lex certa* afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas. Este es, en definitiva, el significado de la garantía material que el art. 25.1 de la Constitución establece, en atención a los principios de seguridad jurídica y libertad esenciales al Estado de derecho.

Alega la parte actora que, en el presente caso, los actos que fueron objeto de sanción no pueden entenderse válidamente tipificados como infracciones por la normativa vigente, dada la absoluta indeterminación de las conductas ilícitas que regula el art. 39 de los Estatutos para el régimen y gobierno de los Colegios de Arquitectos, y la improcedencia de subsumir en ellas el incumplimiento de las Normas Deontológicas que, a su juicio, constituyen un mero «tratado de deberes», sin intención disciplinaria. Por otra, y en ello hace especial hincapié la parte recurrente, argumenta que no existe una correspondencia normativa entre aquellas conductas y la escala de sanciones aplicables, por lo que la calificación de la infracción y la graduación de la sanción se realizaron con absoluta libertad de criterio, como expresamente dispone el art. 117 del Reglamento Interno del Colegio, lo que es incompatible con el art. 25.1 de la Constitución. Estos dos bloques de alegaciones, relativo el primero a la predeterminación normativa de la infracción y el segundo a la concreción normativa de la sanción, deben examinarse separada y sucesivamente.

5. Es cierto que los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones, deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables. Sin embargo, según declaró este Tribunal en la STC 69/1989, no vulnera la exigencia de *lex certa* la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada. Del mismo modo, puede decirse que no vulnera esa misma exigencia la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión.”

STC 219/1989:

“En el ámbito de las sanciones administrativas, la garantía formal, de la reserva de Ley sólo tiene una eficacia relativa o limitada, en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al Ejecutivo en la tipificación de ilícitos y sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter -en cierto modo insuprimible- de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia y oportunidad (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2.; 101/1988, fundamento jurídico 3., y 29/1989, fundamento jurídico 2.), si bien, en cualquier caso, tal relativización no puede conducir a admitir como conformes con el principio de reserva de Ley las regulaciones reglamentarias independientes y no claramente subordinadas a la Ley, de modo que, en lo que se refiere a las infracciones que se cometan en el ámbito de las relaciones de supremacía general, el art. 25.1 de la Constitución resultaría vulnerado si la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones careciera de toda base legal o se adoptara en virtud de una habilitación a la Administración por norma de rango legal carente de todo contenido material propio, tanto en lo que se refiere a la tipificación de los ilícitos administrativos, como a la regulación de las correspondientes consecuencias sancionadoras (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2., 101/1988, fundamento jurídico 3., y 29/1989, fundamento jurídico 2.).”

STJ de 22 de marzo de 1997:

“...no es suficiente para satisfacer el principio de reserva de ley, pues ha sido la norma reglamentaria la que determina con la claridad imprescindible cual es la conducta prohibida, la que tipifica la conducta constitutiva de la infracción muy grave sancionada, la que delimita con la debida certeza y seguridad jurídica el contenido del ilícito administrativo”.

Del tenor de la primera sentencia, referente al aspecto material de la reserva de ley, entendemos que el artículo objeto de polémica del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, cumple con la misma, ya que es la propia ley la que reguló

todos y cada uno de los elementos punitivos, siendo aquél una simple matización-concreción, que de por sí no supone cambio alguno respecto a los elementos sustantivos y necesarios de la sanción. Como indica la sentencia, si incluso podemos regular los ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, no podemos penar la labor de concreción llevada a cabo en aras de obtener una mayor seguridad jurídica, sin tener que llevar a cabo las siempre peligrosas interpretaciones e integraciones jurídicas.

III

En tercer lugar, la potestad reglamentaria bajo la forma de Ordenanzas Municipales, es una de las manifestaciones de este principio de autonomía local, potestad reconocida expresamente en los diversos textos que forman el núcleo normativo local. A su vez la potestad sancionadora de los entes locales reside en las Ordenanzas Locales.

Las Corporaciones Locales según el artículo 25.2 d) de la Ley Bases de Régimen Local recoge la competencia en todo caso respecto a:

“d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.”

De lo antedicho entendemos que nada tiene que reconocer la LOUA a los entes locales, cuya expresión sería un mero acto declarativo, ya que su potestad deviene originariamente establecida ya en el bloque de la constitucionalidad de modo claramente constitutivo y “per se” inherente a la misma. La denominada potestad local tipificadora no se ve disminuida ni débil, ya que no necesita ser ratificada por ninguna norma autonómica, pues trae su legitimidad de normativa de mayor calado. Esta potestad tipificadora, siempre dentro de los límites legales es intrínseca a la potestad sancionadora.

Por otro lado volvemos a reiterar, que no creemos que el reglamento realice tipificación alguna, sino enumeración de elementos del tipo (el cual sería infracción de instrumentos) en todo caso.

IV

En cuarto lugar, no puede existir una proliferación de nuevos tipos por parte de las Ordenanzas, ya que como es sabido, según el artículo 55 del TRRL in fine prohíbe que las Ordenanzas y Reglamentos contengan preceptos opuestos a las leyes y en el mismo sentido el artículo 11 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales:

“Serán ineficaces las normas de las ordenanzas y reglamentos que contradijeren otras de superior jerarquía.

Sus disposiciones vincularán a los administrados y a la Corporación, sin que esta pueda dispensar individualmente de la observancia.”

Con lo cual, la interpretación de los mismos (Ordenanzas y Reglamentos) ha de ser “secundum legem”, siendo nulas de pleno derecho aquellas disposiciones que la contradigan o vayan contra su espíritu, siendo ésta, manifestación de las mismas Fuentes del Derecho.

Incluso existe jurisprudencia que afirma concretamente respecto a las Ordenanzas Municipales, su sujeción a los Reglamentos Sectoriales (STS de 25 de mayo de 1993). Es decir, las Ordenanzas nunca podrían contravenir lo dispuesto en la LOUA, deviniendo directamente ineficaces. Parece más que salvaguardado el temor del desarrollo dispar reglamentario respecto a la LOUA.

Mantener una tesis contraria sería devaluar los desarrollos normativos por parte de los Reglamentos, siendo los mismos meras repeticiones de lo expuesto en las normas. Si por algo se caracterizan los reglamentos es por su viabilidad práctica en desarrollo pormenorizado de la teoría expuesta en las leyes. No debemos mantener un criterio rígido en su enfoque, sino respetar la flexibilidad en su aplicación. En el caso de que por ejemplo una Ordenanza se extralimitara en la regulación de ilícitos, deberíamos luchar contra la ilegalidad de la misma, que no ha respetado su ámbito de actuación, estableciendo una especie de presunción de inocencia y no tachando de ilegal el Reglamento “ab initio”.

Un ámbito tan complejo y cambiante como el urbanismo demanda una actualización constante, que a mi modo de ver sólo es factible con desarrollos reglamentarios, que acojan las novedades florecientes, siendo un instrumento de aplicación normativa con gran utilidad, como lo demuestra la vigencia de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión; si bien no estaría de más, su adaptación a los tiempos que corren, recogiendo los aspectos actuales como es la tramitación ambiental, para no segmentar aún más toda la legislación de aplicación incidental sobre el urbanismo.

La a priori supuesta ilegalidad debe ser matizada, ya que no es visible ninguna tipificación de nuevos ilícitos, sino lo que hace es ampliar la fuente de los mismos, que es indiferente que los recoja un reglamento o una ordenanza, siempre que respete los tasados en la norma (utilizando un símil, sería un mismo producto –los tipos– distribuido por varios establecimientos). Establecer apriorísticamente la proliferación de nuevos tipos, no parece el espíritu del Reglamento de Disciplina, más bien todo lo contrario, pues como es sabido los Preámbulos (pese a que muchas veces no se les otorga la importancia que tienen) son una clara Declaración de Intenciones y en este punto extraemos lo siguiente del perteneciente al Reglamento de Disciplina:

“En cumplimiento de la Disposición final única de la citada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, el Reglamento que se aprueba por este Decreto desarrolla los preceptos de sus Títulos VI y VII, regulando, tanto la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo y la inspección urbanística, como la protección de la legalidad urbanística y

las infracciones y sanciones, con la finalidad primordial de asegurar la efectividad de la ordenación urbanística establecida en la legislación y el planeamiento.

La siempre compleja relación entre Ley y Reglamento se resuelve a favor de un texto omnicompreensivo y sistemático que evite la necesidad de consultar la Ley de modo constante. En este sentido, y en garantía del principio de reserva de ley, algunos artículos del presente Reglamento constituyen reproducción literal de los correspondientes de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

El presente Reglamento nace con la voluntad de ser un instrumento eficaz para combatir la ilegalidad urbanística y contribuir al logro de un urbanismo sostenible, objetivo esencial de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y aspiración irrenunciable de nuestra ciudadanía, en el marco del respeto a la autonomía local y de la cooperación activa con nuestros municipios.

Aspira también este Reglamento a proporcionar soluciones útiles en la práctica, afrontando la regulación de problemas necesitados de un tratamiento generoso, como sucede con las figuras del cumplimiento por equivalencia de la resolución acordando la reposición de la realidad física alterada, o con la extensión del régimen propio de la situación de fuera de ordenación a otras ontológicamente asimilables, en todo caso, sin perjuicio de la ordenación que pueda acordar la Administración local en el ejercicio de su potestad de planeamiento”.

Entendemos que es palmario el “leit motif” del Reglamento de Disciplina, ya que en su propio Preámbulo nos establece su intención de salvaguardar el principio de reserva de ley, a pesar de la complejidad siempre existente entre la dicotomía ley-reglamento, aplicando una solución que quizá no sea la más adecuada. La reproducción literal de muchos de los artículos de la ley, no le otorga mayor claridad ni entidad jurídica, más bien peca de redundancia, aplicando la denominada técnica de la “*lex repetita*”, y sobre todo, con la finalidad de que evite la necesidad de consultar la ley de modo constante. No parece éste último, un argumento de suficiente peso.

Estoy de acuerdo con Federico ROMERO HERNÁNDEZ cuando dice:

“La salvaguarda del principio de reserva de Ley no se alcanza sólo, desde luego, con la indicada literalidad de las normas legales reproducidas, sino, en lo que concierne a las novedades que encontramos en el Reglamento, también mediante el cumplimiento de su función ejecutiva con preceptos que consideramos inscribibles en el marco de la Ley y han sido avaladas por el apoyo de la doctrina científica y jurisprudencial. Así, como veremos, en lo que concierne a las licencias de obras de edificación para elementos parciales, o realizadas por fases, o respecto la posibilidad de obtener la licencia de primera ocupación a partes de las edificaciones o instalaciones. Lo mismo puede decirse de la inclusión, dentro de los actos sujetos a licencia urbanística, de las construcciones de carácter temporal destinadas a espectáculos y actividades recreativas, perfectamente inscribibles dentro de la enumeración, con *numerus apertus* de la LOUA.

Empezamos deteniéndonos en la forma en la que el RDUa determina las actividades que sujeta a licencia urbanística.”

Entendemos que la figura del “numerus apertus”, que el mencionado autor mantiene respecto a las licencias urbanísticas, es extrapolable al artículo 207.3.b) de la LOUA. La expresión “...o en virtud de la misma, por dichos instrumentos”, como ya expusimos con anterioridad, no puede ser entendida de modo taxatixio.



En quinto lugar, ya la LOUA se inscribe en el modelo normativo urbanístico caracterizado por la complejidad (y extensión) de su régimen sancionador. Las infracciones urbanísticas no se clasifican simplemente en leves, graves y muy graves (como, por ejemplo, hace la legislación murciana, aragonesa o gallega) sino que se distinguen unos tipos básicos (leves, graves y muy graves) de infracciones de otros tipos específicos por razón de la materia. Se definen las infracciones urbanísticas como las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la normativa urbanística y estén tipificadas y sancionadas en la LOUA, desarrolladas en el Título II RDUa (art. 60 RDUa). Por todo ello, creemos sin duda que su afán por regular la tanto la generalidad como la especificidad de los ilícitos, deja muy pocos ambages para la no inclusión de alguna infracción en alguno de ellos.

En el ámbito andaluz, algunos autores en defensa de la ilegalidad del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, traen a colación el ejemplo de la Ley 7/2007 de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en cuyo art. 69.2 pone lo siguiente:

“Corresponde a la Administración local: a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones en las que se podrán tipificar infracciones de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con: 1. El ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias. 2. El ruido producido por las actividades domésticas o de los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales”.

Así se reconoce expresamente la posibilidad de que las ordenanzas municipales tipifiquen infracciones administrativas como también lo preveía la Ley 37/2003 de 17 de noviembre del Ruido. Este reconocimiento expreso de la Ley 7/2007 de sobre la posible tipificación de infracciones en materia de ruido a través de Ordenanzas Municipales, de acuerdo con la Ley de Bases, no deja de advenir lo aquí expuesto, ya que esta manifiesta expresión no da ni otorga nada, que ya no tuvieran de por sí los Entes Locales reconocido con anterioridad -su potestad sancionadora-, de hecho la cláusula de cierre “se podrán tipificar infracciones de acuerdo con la Ley de Bases”, viene a decirnos que la posibilidad de tipificar, la establece la Ley de Bases y no la Ley 7/2007.

La Ley de Bases recoge como competencia en todo caso la protección del medio ambiente, siendo el ruido una manifestación del mismo y por otro lado recoge la tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias “en defecto de normativa sectorial específica”. En este caso la normativa sectorial específica la conforman tanto la LOUA como el Reglamento de Disciplina, y es en éste último en desarrollo de la ley, donde se recoge la figura de la Ordenanza Local.

Como se extrae del artículo 196 de la LOUA:

“La potestad sancionadora se ejercerá observando el procedimiento establecido al efecto por la legislación del procedimiento administrativo.”

La Ley 30/92 se remite a la Ley de Bases, en lo tocante a las Entidades Locales y el Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, en desarrollo de la Ley 30/92 establece algo muy significativo en su Preámbulo:

“En el ámbito local, las ordenanzas -con una larga tradición histórica en materia sancionadora- son el instrumento adecuado para atender a esta finalidad y para proceder en el marco de sus competencias a una tipificación de infracciones y sanciones; en este sentido, pese a la autorizada línea doctrinal que sostiene que las Ordenanzas locales, en tanto que normas dictadas por órganos representativos de la voluntad popular, son el equivalente en el ámbito local de las Leyes estatales y autonómicas y tienen fuerza de Ley en dicho ámbito, el Reglamento ha considerado necesario mantener el referente básico del principio de legalidad, de modo que las prescripciones sancionadoras de las ordenanzas completen y adapten las previsiones contenidas en las correspondientes Leyes.”

“De otra parte, las exigencias planteadas por la entrada en vigor de la **LRI-PAC** aconsejan que, en el marco del proceso de adecuación, y desde una perspectiva de riguroso respeto a la distribución constitucional de competencias y a la autonomía local, exista una norma reglamentaria que permita el ejercicio de la potestad sancionadora en aquellos casos en que no exista -al finalizar el período transitorio previsto en la **LRI-PAC**- regulación procedimental alguna.”

“El procedimiento establecido en el Reglamento pretende simplificar los trámites que lo integran sin que ello implique merma alguna de los derechos reconocidos al presunto responsable. Así, la reducción de los documentos acusatorios a uno, es un paso en esa dirección. Tanto más necesario cuando se persigue un desarrollo ágil del procedimiento ajustado a los plazos que se establezcan.”

En este sentido traemos a colación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 4 de septiembre de 2000, en virtud de la cual la Sala de lo Contencioso; Sección Cuarta, concluía en cuanto a la alegada nulidad por vulneración del procedimiento de disciplina urbanística en su fundamento de derecho segundo:

“Ciertamente el urbanismo es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estatutariamente atribuida, sin que por esta Administración se haya aprobado procedimiento sancionador alguno en dicha materia. Esta circunstancia implica que, necesariamente, el Real Decreto 1398/1993, según su art. 1, se aplica supletoriamente en el presente caso, máxime cuando, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, es competencia exclusiva del Estado la aprobación de un procedimiento administrativo común, también en materia sancionadora”.

Del artículo de la LOUA extraemos:

“Los incumplimientos, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de deberes y obligaciones impuestos por esta Ley o, en virtud de la misma, por estos instrumentos...”.

Realizando una labor interpretativa, entiendo que la misma ley tácitamente está recogiendo figuras de desarrollo de la ley. Así se establece una regulación directa de los incumplimientos impuestos por la ley ó en un plano indirecto o secundario, en virtud de ella.

Fijándonos en la definición establecida por el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua:

En virtud de.- *“1. loc. adv. En fuerza, a consecuencia o por resultado de.”*

Es decir, los incumplimientos de las regulaciones de deberes y obligaciones impuestos por los instrumentos de planeamiento (con la inclusión como parte de los mismos de las Normativas Directoras y las Ordenanzas Locales) a consecuencia de o por resultado de la aplicación de la LOUA son igualmente sancionables que los recogidos “ex profeso” en la misma.

VI

Por último ver en la figura de las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, un elemento de intervención supino en la esfera del administrado, no parece a tenor del articulado, coherente. Su función principal es la de Integración y Coherencia de la Ordenación Urbanística y sólo excepcionalmente la de dictar normas sustantivas en los municipios sin Planeamiento para ordenar el caos urbanístico en el que se encuentran.

No podemos estar de acuerdo con la afirmación de equiparar una Orden dictada por los titulares de una Consejería, con simples efectos internos y que no necesita ningún procedimiento de aprobación con las Normativas Directoras, que sí requieren un procedimiento para su elaboración y aprobación, recogido éste en una Ley específica para este concreto ámbito, especulando la falta de este preceptivo ínterin, bajo la premisa de que porque la competencia resida en el titular de la

Consejería para su formulación y aprobación, este procedimiento no existirá y será dictada “de plano”, cuando la propia ley dice:

“El procedimiento de aprobación y el régimen de publicación y entrada en vigor serán los previstos para las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía”.

Esta Opinión vertida sobre las líneas anteriores, simplemente tiene como objeto fomentar la dialéctica Rigidez Versus Flexibilidad, en una cuestión tan controvertida como la tratada, en aras de enriquecer el conocimiento sobre esta materia.

El debate continúa abierto...

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional