

ORTEGA BERNARDO, Julia, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Madrid, Marcial Pons, 2014, 359 pp.

### 1. *Generalidades de la obra*

El libro objeto de esta recensión es un elaborado trabajo de la profesora Julia Ortega Bernardo, el cual guarda un gran interés en relación con dos ramas del derecho público como son el derecho constitucional, por una parte, y el derecho administrativo, por otra.

El libro se organiza en cuatro capítulos que descansan en una distribución singular. Así, nos vamos a encontrar que el capítulo I es lo que podríamos llamar una introducción, el capítulo II forma la primera parte del libro, y los capítulos III y IV forman la segunda parte. A todo esto debe añadirse una adenda que se encuentra presente asimismo en la obra y un prólogo, al inicio, del catedrático José María Rodríguez de Santiago.

Cabe advertir que, frente a un posible prólogo, que se podría haber dedicado a introducir datos intrascendentales en relación con la temática abordada, el profesor Rodríguez de Santiago realiza una visión que resulta sumamente sustanciosa y cautivadora, a la par que actúa como punto previo ideal al resto de la obra. En dicho prólogo se hace un repaso de los preceptos constitucionales que marcan la uniformidad en la regulación y también en el ejercicio de los derechos fundamentales; también se hace referencia a la posición de la comunidad autónoma en este punto, aludiendo a jurisprudencia como son las sentencias del Tribunal Constitucional Español 37/1981, de 26 de noviembre, o la 27/1987, de 26 de marzo. No obstante, sin lugar a dudas, un punto referente en esta parte, es la relativa al llamado pluralismo *iusfundamental*, respecto del cual se señala que

no hay reparto competencial que no tienda a un más o menos acentuado pluralismo *iusfundamental*. *Cualquier descentralización territorial de par-*

*celas relevantes de poder público lleva en sí misma el código que tiende a la asimetría iusfundamental. Y lo mismo puede decirse de la atribución de poder estatal soberano a organizaciones como la Unión Europea.*

Respecto de este pluralismo, se hará referencia al mismo tanto desde la perspectiva de la Unión Europea como desde un punto de vista nacional, provocando que se tenga una visión bastante completa del mismo.

## *2. Parte introductoria*

El capítulo I es utilizado, como ya adelantábamos, a modo de introducción, llevando el título de “Planteamiento”. En él se hacen las correspondientes alusiones a los términos básicos de la materia con sus respectivas explicaciones, favoreciendo la lectura posterior, sobre todo de aquellos lectores no versados en el tema.

A su vez, se realiza una síntesis en alusión a los puntos tratados a lo largo del libro así como una referencia a la metodología empleada.

## *3. Primera parte: el espacio que corresponde al poder de ordenanza en materia de derechos fundamentales*

El capítulo II, rubricado “Incidencias jurídico-empíricas de las ordenanzas locales en materia de derechos fundamentales. Análisis crítico y formulación de un canon general”, es el único incluido en esta parte. Se trata, sin duda, de la parte más extensa del libro, siendo a nuestro juicio, la más relevante del mismo.

Este capítulo presenta, a su vez, una subdivisión en ocho apartados, en los cuales lo realizado por la autora es un análisis desde un punto de vista práctico, de tal manera que se encarga del examen de las diversas ordenanzas locales en relación con determinados derechos fundamentales en los siete primeros apartados. Junto con este examen normativo local, no se olvida de resaltar la jurisprudencia relativa al tema, la cual va a permitir formular una pauta general en relación con el espacio regulativo de las ordenanzas, cosa que se encuadra en el último subepígrafe.

En opinión de la autora, para poder admitirse una intervención dentro de la potestad normativa de ámbito local en relación con los derechos fundamentales y su protección, sería una previsión de los bienes conflictivos

en la carta magna, siendo identificados legalmente. Al mismo tiempo es necesario que la Ley de prevalencia a alguno y, finalmente, en el ámbito subnacional, será el gobierno local el que decida sobre el conflicto cuando se encuentre en la esfera de sus competencias, sabiendo que la ordenanza va a actuar de forma ponderada.

Los derechos fundamentales presentes en esta parte de la obra son:

- Derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15, CE).
- Derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1, CE).
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2, CE).
- Derecho a la libertad religiosa (artículo 16, CE).
- Derecho a la libertad de expresión e información (artículo 20, CE).
- Derecho a la libertad sancionadora (artículo 25, CE).

Y junto con aquéllos, se hace referencia al principio del libre desarrollo de la personalidad del artículo 10.1 CE y al derecho a la propiedad (artículo 33 CE) y libertad de empresa (artículo 28, CE), que a pesar de no ser derechos fundamentales propiamente dichos, se consideran relevantes dentro de los derechos a tratar. Cabe señalar que en relación con el tratamiento del derecho a la libertad de empresa, no se olvida de hacer una mención en relación al derecho de la Unión Europea, concretamente a la Directiva de servicios 2006/123/CE, que provoca la reducción de la configuración de las normas municipales.

En lo relativo a la jurisprudencia utilizada, aparte de las referencias a la jurisprudencia constitucional que pueda hacerse, resulta resaltable la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2013, relativa a la ordenanza municipal de civismo y convivencia del Ayuntamiento de Lleida, en la cual no se permitía que las personas que fueran con la cara cubierta pudieran entrar a edificios que tuvieran la consideración municipal.

#### *4. Segunda parte: fundamento del espacio regulativo que corresponde al poder de ordenanza en materia de derechos fundamentales*

Esta parte está compuesta por los capítulos III y IV. Aquí, la idea general que se pretende es determinar la posición que ocupan las ordenanzas locales dentro del sistema de fuentes existente, así como se intenta señalar el fundamento de estas normas.

En lo relativo al capítulo III, intitulado “Fundamento en la especial posición de la ordenanza en el sistema de fuentes”, se considera que no resulta factible marcar unas pautas en relación con los derechos fundamentales sin que se haga referencia al sistema de fuentes. Los puntos básicos del capítulo son el carácter originario de las ordenanzas, su presencia en toda materia local y la singularidad de estas normas respecto de otras de rango inferior a la Ley, lo cual encuentra su fundamento en la autonomía local reconocida en la propia Constitución Española de 1978. También se hace referencia al principio de vinculación negativa explicando los límites a dicho principio, entre los que encontramos los siguientes:

- Aprobación futura de la una ley.
- La propia competencia local sin actuar más allá de lo permitido por ella.
- Reserva de Ley de los Derechos Fundamentales, aunque ello no implica que las ordenanzas no presenten una incapacidad total para tratar estos derechos.

Por lo que se refiere al capítulo IV, bajo el nombre de “Conformidad del espacio regulativo de las ordenanzas locales en materia de derechos fundamentales con las decisiones constitucionales primarias. Las ventajas que se derivan del canon propuesto”, está centrado en el principio de reserva de ley, haciendo un análisis de los pros y los contras que se pueden encontrar en su flexibilización.

Aquí nos vamos a encontrar una posición favorable a la de admitir incidencias en los derechos fundamentales por parte de las ordenanzas locales, postura que está latente a lo largo de toda la obra. No obstante, se recuerda que su desarrollo básico, general y directo corresponde a las leyes.

La ordenanza serviría como una medida para completar aquello que ha sido formulado por la Ley, ya que partiendo de la premisa consistente en que las leyes no regulan todos los supuestos que se puedan dar, la autora considera a la ordenanza local como una perfecta y admisible forma para completar los casos en el ámbito local.

### 5. *Adenda: el impacto de la reforma del régimen local de 2013 sobre el poder de ordenanza.*

Finalmente en la adenda se procede a analizar algo imprescindible en este asunto, el cual es la nueva situación que se ha marcado con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. En el punto la autora va a hacer unas reflexiones y análisis que permitirán que el lector observe que gran parte de sus conclusiones, ideas, opiniones y conclusiones en relación con el tema, son perfectamente adaptables a la situación marcada por la norma.

### 6. *Conclusión*

A modo de conclusión, conviene señalar que el conjunto de la obra es el resultado de un laborioso trabajo de investigación, al que hay que añadir el análisis realizado y que destaca en cada parte de la obra, un examen que no siempre es sencillo de hacer en relación con estos temas.

Finalmente hay que recordar que dentro de la doctrina científica, resultan escasos los estudios actualizados relativos a los derechos fundamentales dentro del ámbito local, por lo que, para todo aquel estudioso de este tema, la obra que se ha tratado aquí, resulta un punto ineludible, que muestra una normativa y jurisprudencia vigentes hoy en día y que permite al lector forjarse una opinión propia.

Alejandro VILLANUEVA TURNES\*



\* Doctorando en derecho en la Universidad de Santiago de Compostela.