

RODRIGO J. ORTEGA MONTORO*Secretario Interventor de Administración Local*

Este trabajo ha sido seleccionado y ha obtenido el **Accésit Especial Premio Estudios Financieros 2004** en la Modalidad de **DERECHO ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, don Luis VACAS GARCÍA-ALÓS, don Salvador VICTORIA BOLÍVAR, don Jesús María GONZÁLEZ PUEYO, don Santiago GARCÍA IZQUIERDO y don Juan Antonio ALIAGA MÉNDEZ.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

Extracto:

LA tradicional potestad sancionadora local ha sido objeto de un proceso de desgaste a partir de una interpretación rígida del principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 de la Constitución por nuestros Tribunales, que ha llegado, en cierto modo, a vaciarla de contenido. En el presente trabajo se analiza la situación actual de la cuestión, así como se apunta la necesidad de una flexibilización del principio de reserva de ley en esta materia, a partir de una interpretación sistemática e integrada del texto constitucional, por el juego del también principio constitucional de autonomía local del artículo 137 de la CE, que exige realizar algunas modulaciones.

Esta interpretación flexibilizadora es seguida por un sector de la doctrina moderna, encontrándose algunos ecos de la misma en ciertos pronunciamientos judiciales, como la STC 132/2001, o la muy reciente STS de 29 de septiembre de 2003, y recogándose incluso por el legislador con la reciente reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, llevada a cabo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, que introduce un nuevo Título XI en dicha ley reguladora, reconociendo el legislador la singularidad que presenta la reserva de ley sancionadora cuando se trata de los Entes Locales.

Este tema trasciende hasta la propia configuración de la organización político-territorial del Estado, y la posición que realmente deben ocupar

.../...

.../...

las Entidades Locales en el mismo, a partir de una interpretación fuerte del principio constitucional de autonomía local en sus distintas dimensiones, que debe ser valorado adecuadamente al entrar en juego con otros principios constitucionales.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. La potestad sancionadora de la Administración en la legislación española.
- III. El principio de legalidad y sus exigencias en materia sancionadora: la rígida interpretación jurisprudencial.
- IV. El alcance de la reserva de ley en el ámbito sancionador de la Administración Local.
 1. Las reivindicaciones doctrinales: una nueva concepción de la reserva de ley sancionadora en el ámbito local.
 2. El marco legal de la potestad normativa sancionadora local.
 3. El Dictamen del Consejo de Estado 1749/1999: la teoría de los poderes implícitos.
 4. La cuestión en la jurisprudencia constitucional; en especial, la STC 132/2001, de 8 de junio.
 5. La doctrina del Tribunal Supremo; la flexibilización de la reserva de ley en el ámbito local y la STS de 29 de septiembre de 2003.
- V. La reforma de la potestad sancionadora local en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

I. INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora de los Entes Locales, potestad administrativa tradicional de la que históricamente han venido gozando aquéllos, ha sido objeto desde hace algunos años de gran atención por la doctrina, en cuanto se ha visto menoscabada a partir de una interpretación constitucional rígida del principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 de la Constitución, que ha dado lugar a situaciones anómalas. La reacción de la doctrina ante la erosión del poder sancionador de los Entes Locales ha sido desigual, pero en todo caso ha provocado que se replantee el tema de las modulaciones del principio de reserva de ley en el ámbito local, y que se propugne su flexibilización por el juego del también principio constitucional de la autonomía local (art. 137 Constitución).

En este trabajo se analiza la situación existente al respecto, y se da cuenta de los avances doctrinales y jurisprudenciales en la materia. Últimamente, además, se han producido pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo trascendentales, como la STC 132/2001, o la muy reciente STS de 29 de septiembre de 2003. Un eco de estas doctrinas modernas que apuestan por la relativización y flexibilización de la reserva de ley en el ámbito local se puede observar incluso en la reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 ¹, operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Todo ello denota una mayor sensibilidad por la Administración Local, y entendemos que se inscribe en un proceso más amplio apreciable en nuestro ordenamiento encaminado al fortalecimiento de la autonomía local ².

El ámbito de la potestad sancionadora local en nuestro ordenamiento constituye, por otro lado, un campo idóneo para la medición del alcance legítimo de los reglamentos y ordenanzas municipales, a su vez manifestación nítida de su capacidad normativa, y que constituye un derivado necesario del concepto de autonomía local. Esto es, se trata de determinar el índice de «densidad normativa» que puede alcanzar el normador local, en una materia especialmente delicada, como es el poder punitivo de la Administración, y en la que entran en juego diversos preceptos y principios constitucionales.

Tenemos así que la cuestión de la reserva de ley sancionadora y su aplicación a la Administración Local nos lleva a replantearnos el sistema de fuentes y las relaciones interordinamentales en el seno

¹ En adelante, LRBRL.

² Ideas como la del Pacto Local, la Segunda Descentralización, o la apuesta por el principio de subsidiariedad son un reflejo de esta tendencia apuntada que recorre nuestro Derecho.

de un Estado complejo, con todos los ricos matices que le son inherentes, así como la propia estructura político-territorial del Estado y el mismo concepto y alcance de la autonomía local en el mismo.

II. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

En el Derecho español, desde una perspectiva histórica, la Administración ha ostentado tradicionalmente poderes sancionadores, y así lo ratifica nuestra Constitución en su artículo 25.1, precepto que equipara las infracciones administrativas con los delitos y las faltas penales, a los efectos del principio de legalidad en materia punitiva. Con ello se admite, a nivel constitucional, la dualidad de regímenes punitivos del Estado, el judicial penal y el administrativo sancionador, manifestación del genérico *ius puniendi* estatal³. La Administración ostenta, pues, de modo indubitado, un poder punitivo propio, que no obstante se halla sometido a una serie de límites que enuncia la propia Constitución, en orden a garantizar y asegurar la posición de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos. De este modo, si bien la Constitución dota a la Administración de una importante potestad sancionadora, por otra parte la limita y la sujeta a una serie de garantías, como corresponde en un Estado de Derecho.

El marco principal de esta potestad sancionadora que ostentan las Administraciones Públicas en España es desarrollado por el legislador básico en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), en su Título IX (arts. 127 a 138)⁴, dictado con fundamento en el artículo 149.1.18.^a de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas»,

³ Igualmente, téngase en cuenta el artículo 25.3 de la CE, que se refiere a las sanciones administrativas, proscribiendo las privativas de libertad, si bien parece dejar al margen de tal límite a la Administración militar. Y, también, en un ámbito sectorial concreto, como es el medio ambiente, el artículo 45.3 de la CE vuelve a plantear la dualidad de regímenes punitivos existente en nuestro Estado, al señalar que la ley establecerá sanciones penales o, en su caso, administrativas, para quienes violen lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo.

El Tribunal Constitucional, ya en STC 77/1983, de 3 de octubre, confirma la legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración, que se contiene en el artículo 25 de la CE, argumentando como justificaciones de dicha potestad «la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia, como consecuencia de ilícitos de menor gravedad, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos, y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados», al tiempo que reconoce que un sistema de rigurosa división de poderes, en el que lo sancionatorio debería ser monopolio judicial, no ha funcionado nunca; en todo caso, señala el Tribunal Constitucional que ha de someterse a las necesarias cautelas que garanticen los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional se ha referido en varias ocasiones al «mismo poder punitivo del Estado», que se manifestaría de dos maneras: como sanción penal, que impone un juez tras el correspondiente proceso penal, y como sanción administrativa, que imponen las Administraciones Públicas, y que *a posteriori* es sometida eventualmente a fiscalización y corrección de legalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁴ Regula el Título IX de la LRJAP y PAC, en dos Capítulos, los principios de la potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador. No recoge, sin embargo, el «procedimiento» sancionatorio, sino sólo los principios que lo enmarcan, pues, como dice la Exposición de Motivos de la propia ley, «el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias».

así como del «procedimiento administrativo común», y en el apartado 1.1 del mismo artículo, que le atribuye también competencia para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Téngase en cuenta que esta ley es de aplicación no sólo a la Administración General del Estado y a las Administraciones de las diversas Comunidades Autónomas, sino también, y por lo que aquí nos interesa a las Entidades que integran la Administración Local (art. 2.1 LRJAE y PAC). Finalmente, el desarrollo reglamentario de este Título IX de la LRJAP y PAC se llevó a cabo por 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 relación a la potestad sancionadora de los Entes Locales, de atribución a éstos tan antigua como ellos mismos, se reconoce, por supuesto, en la LRBRL en su artículo 4.1 f), inmediata para los de carácter territorial (art. 4.1), y mediata para los institucionales (art. 4.2). En sus artículos 49 y 70.2, se regula el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas municipales, norma adecuada para «especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye (...) a la competencia de los Alcaldes», tal como establece el apartado segundo del artículo 29 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en su redacción dada por Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril. Y, finalmente, la citada LRBRL atribuye a los respectivos Plenos de las Corporaciones Locales la competencia para la aprobación de las ordenanzas –arts. 22.2.d) y 33.1 b)–, correspondiendo al Alcalde «sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos» [art. 21.1 n) LRBRL], si bien en los «Municipios de gran población» esta competencia pasa a serlo de la novedosa Junta de Gobierno Local [dispone el art. 127.1 l) LRBRL que corresponde a la misma «ejercer la potestad sancionadora salvo que por ley esté atribuida a otro órgano»].

Completa esta regulación genérica de la potestad sancionadora local el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril⁵, el cual aporta unas mínimas previsiones al respecto, en sus artículos 57 (sobre la prescripción de las «infracciones de las ordenanzas, reglamentos y bandos»), 58 (que establece el procedimiento administrativo de apremio para la «exacción de multas por infracción de ordenanzas, en defecto de pago voluntario») y 59 (que establecía una graduación de las multas por infracción de ordenanzas según población de los Municipios, artículo que se entendió sustituido por la Disposición Adicional Única de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL, que procedió a la actualización de dichas cuantías, y que a su vez se entiende derogado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, al introducir un nuevo artículo 141 en la LRBRL, que se ocupa de esta cuestión).

Actualmente, la LRBRL cuenta con un novísimo Título XI, incorporado en el texto de la ley por la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, relativo al régimen de la potestad sancionadora local en su vertiente del principio de legalidad y tipicidad, y que más adelante se examinará, como parte de un proceso más amplio que es objeto del presente estudio: el de la discutida configuración de esta potestad local en el ordenamiento español.

⁵ En adelante, TRRL.

III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SUS EXIGENCIAS EN MATERIA SANCIONADORA: LA RÍGIDA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

El Derecho sancionatorio ha planteado siempre numerosos problemas. Nos ocuparemos aquí de la proyección del principio de legalidad y la reserva de ley en esta materia, que establece nuestra propia Constitución, y especialmente la interpretación que del mismo han realizado nuestros Tribunales.

Este principio de legalidad se consagra en el artículo 25.1 de la CE, al disponer que «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». De modo que para que la Administración pueda sancionar a cualquier ciudadano, es exigencia constitucional la predeterminación normativa de la infracción respecto a su efectiva comisión, y su previsión no en cualquier tipo de producto normativo, sino precisamente en la «legislación». Así, el constituyente incluyó, sin duda con el deseo de ofrecer el máximo nivel de garantías, las infracciones administrativas entre las sometidas al principio de legalidad. El problema surge a la hora de interpretar este concepto clave, configurador de un derecho fundamental de los ciudadanos, pues por su ambigüedad se podría entender en un sentido estricto, comprensivo tan sólo de la ley formal, o bien en un sentido lato, abarcando entonces tal expresión a cualquier norma que la desarrolle.

Remontándonos al *iter parlamentario* seguido por el Proyecto de Constitución hasta su aprobación definitiva, se puede observar cómo no fue ésta una cuestión resuelta pacíficamente *ab initio*, y así el ambiguo término «legislación» fue decidido al fin tras una serie de modificaciones previas en la redacción de este precepto; primero figuró el término «ordenamiento jurídico», como redacción propuesta por la Ponencia Constitucional, admitido por el Congreso; luego, se pasó al término «ley» ya en el Senado; y, finalmente, se optó por el de «legislación», que aprobó la Comisión Mixta Congreso-Senado, y es el que figura actualmente en nuestra Carta Magna⁶. De modo que en la búsqueda del término apropiado, que constituyó una cuestión delicada y que preocupó al Constituyente, se optó al fin por una solución intermedia, sin llegar a la laxitud del término «ordenamiento jurídico», pero tampoco sin optar abiertamente por la rigidez propia del vocablo «ley».

El Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Norma Fundamental (art. 5 LOPJ), ha seguido una doctrina restrictiva en la exégesis del artículo 25.1 de la CE. Así, ha señalado en múltiples sentencias, hasta el punto de poder ser considerada doctrina consolidada, que este precepto incorpora una doble garantía: «La primera, de orden material y de carácter absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y que se sepa a qué ate-

⁶ Ya MARTÍN RETORTILLO, como Senador que había presentado la enmienda a favor del término «ley», afirmó que se trataba ésta de una solución salomónica: «Nos hemos quedado sin la fascinación del ordenamiento jurídico, pero sin el rigor, sin la precisión de la ley». Cfr: D'ANJOU GONZÁLEZ, J., «La potestad sancionadora de la Administración Local», *El Consultor*, núm. 13, 1994. Cit. pág. 1.800.

nerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango, y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal» (vid. STC de 29 de marzo de 1990; misma doctrina en SSTC 62/1982, 77/1983, 42/1987, 3/1988, 22/1990, 61/1990, 83/1990, 196/1991, 234/1991, 93/1992, 305/1993, 341/1993, entre otras muchas; sigue esta doctrina también la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como en SSTs 6 de febrero de 1996, 10 de febrero de 1997, 29 de mayo de 1998, 20 de octubre de 1998, 10 de abril de 2000, 16 de noviembre de 2001 ⁷).

A esta conclusión se llega porque la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE «no es sino una manifestación potenciada en su intensidad, para el ámbito del *ius puniendi* del Estado y de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, del principio de juridicidad que rige la actividad de éstas, sometidas plenamente a la Ley y al Derecho (art. 106 CE), más allá de la mera legalidad (art. 9 CE), diferencia trascendente que responde a la concepción del sistema como un Estado de Derecho» (STC 117/1995, FJ 2.º). En este sentido, debe recordarse la doctrina jurisprudencial de la equiparación de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas y del *ius puniendi* del Estado, que da lugar a la llamada «identidad ontológica entre penas y sanciones administrativas» (STC de 8 de junio de 1981) ⁸.

En definitiva, esta rígida interpretación realizada por el Tribunal Constitucional del principio constitucional de legalidad de las infracciones y sanciones establecidas por la Administración, particularmente la relativa al engarce entre el tipo legal y el desarrollo reglamentario, y proyectada en la doctrina del Tribunal Supremo, se condensa en la STC 305/1993, en los siguientes términos: «El artículo 25 de la CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de ley, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra norma de rango legal».

En el plano legislativo, como ha reconocido la doctrina, la LRJAP y PAC, en su redacción originaria, sigue, en este punto, la línea más ortodoxa, reforzando por tanto los principios de legalidad

⁷ La STS de 20 de octubre de 1998 también afirma que el principio de legalidad en materia sancionadora comprende, cuando menos, una doble garantía, material y formal, y respecto a esta última señala expresamente que «se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas reguladoras de estas sanciones (STC 305/1993), que, aunque no excluye la cooperación entre la ley y el reglamento en este ámbito, impone inexcusablemente que exista una necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (STC 77/1983) habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan (STC 305/1993) ... y es inherente a este principio constitucional la tipificación mediante la descripción estereotipada de conductas punibles o sancionables hecha con el suficiente grado de precisión, inteligibilidad y certeza, en aras no sólo de la justicia sino también de la seguridad jurídica (STC 120/1994)».

⁸ El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo vienen afirmando, desde la STC 8 de junio de 1981, que los principios de Derecho Penal son de aplicación en el Derecho Sancionador Administrativo en tanto ambos representan manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, pero con ciertos matices, en lo que resulte de aplicación, no siendo nunca de íntegra aplicación, so pena de desvirtuar el carácter administrativo de las sanciones, debiendo limitarse a ciertas garantías esenciales (vid. SSTC 15/1981, 10/1983, 77/1983, 25/1984 y 140/1986, entre otras).

y tipicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa ⁹, según aquella interpretación jurisprudencial ¹⁰.

La regulación contenida en la básica LRJAP y PAC de 1992 muestra su vocación por el respeto al principio de legalidad ya en la primera de las prescripciones de su artículo 127, que advierte que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá sólo cuando «...haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley». Y, en relación con el principio de tipicidad, que aparece como un modo de realización del principio de legalidad ¹¹, se formula explícitamente en el artículo 129, que en sus cuatro apartados pone de manifiesto hasta cuatro dimensiones distintas de este principio, como son la tipicidad de las infracciones y de las sanciones, la interdicción de la analogía, y la posibilidad de concreción reglamentaria de especificaciones de conductas y de graduaciones de sanciones, con lo que delimita el mecanismo de la reserva legal en este ámbito, enumerando sus dos elementos: la habilitación («las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones»), y las directrices propias de la remisión, tanto negativas («sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límite de las que la ley contempla»), como positivas (referencia al cuadro de infracciones y sanciones).

En todo caso, hay que plantearse si la reserva de ley formal admite diversos grados de intensidad, esto es, si la reserva de ley que recoge el artículo 25.1 de la CE es una reserva absoluta, entendiéndose por tal la que no permite ningún proceso de deslegalización, de modo que sólo el poder legislativo ha de regular toda la materia, o bien se admite una reserva relativa de ley, en la cual el poder legislativo, mediante un acto de voluntad, delega en instancias inferiores, señaladamente en el ejecutivo, la regulación, cediéndole un mayor o un menor espacio normativo. Y, efectivamente, la doctrina constitucional ha reconocido que el término «legislación» empleado por el artículo 25.1 de la CE tiene un significado polivalente, en cuanto presenta intensidades distintas según el ámbito sobre el que haya de proyectarse. Así, en el ámbito penal, la exigencia de norma con rango de ley, para la tipificación de los delitos y sus penas, se configura como absoluta (incluso de Ley Orgánica

⁹ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., «La potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales», *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995.

¹⁰ Es ilustrativa al respecto la lectura del apartado 14 de la Exposición de Motivos de esta Ley, que señala que «El Título IX regula los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del Texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia. Efectivamente, la Constitución, en su artículo 25, trata conjuntamente los ilícitos penales y administrativos, poniendo e manifiesto la voluntad de que ambos se sujeten a principios de básica identidad (...). Entre tales principios destaca el de legalidad o "ratio democrática" en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración y el de tipicidad, manifestación en este ámbito el de seguridad jurídica (...). Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas».

¹¹ Según la STS de 20 de diciembre de 1989, el principio de legalidad «se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, pero, para la tipicidad, se requiere algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considere pueda imponerse, siendo en definitiva medio de garantizar el principio constitucional de la seguridad jurídica y de hacer realidad, junto a la exigencia de una *lex previa*, la de una *lex certa*». La tipicidad supone, así, la predeterminación y descripción legal de las conductas sancionables, sin que quepan cláusulas generales, contrarias también al principio de seguridad jurídica.

cuando se trate de imponer penas privativas de libertad)¹², mientras que en el presente ámbito administrativo basta con la existencia de una «cobertura legal» de la conducta o de la sanción. En este sentido, es clarificadora la STC 42/1987, de 7 de abril, que señala que «a este respecto es preciso reiterar que, si bien el alcance de la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales», en todo caso aquel precepto constitucional determina «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (STC 77/1983, de 3 de octubre), habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan», de modo que la reserva de ley no excluye «la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 83/1984, de 24 de julio), pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes». Y, en el mismo sentido, la STC 3/1988, de 21 de enero, que señala que esta reserva de ley en materia sancionadora administrativa «no hay que entenderla de un modo tan absoluto que impida admitir la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora». En fin, muy recientemente, la STC de 23 de febrero de 2004 declara que este Tribunal ha precisado en reiteradas ocasiones que la reserva de ley en materia sancionadora es relativa, y con cita de la STC 42/1987 reseñada, indica que la reserva de ley no excluye aquí la posibilidad de la colaboración reglamentaria, si bien tal relativización no puede conducir a admitir conforme a aquel principio las regulaciones reglamentarias independientes. Esta doctrina constitucional encontró su plasmación positiva en el año 1992, en la LRJAP y PAC, concretamente en su artículo 129.3, como hemos señalado *supra*, que admite dicha colaboración limitada del reglamento con la ley en materia sancionadora.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional también ha señalado expresamente que la reserva de ley no se puede aplicar retroactivamente, de modo que es admisible la previsión de infracciones y sanciones en normas reglamentarias preconstitucionales, como excepción¹³. Aunque esta tolerancia respecto a la pervivencia de normas sancionadoras preconstitucionales de simple rango reglamentario encuentra un importante límite en cuanto no se admite que se actualicen por la misma vía reglamentaria, ya que lo que no puede hacerse por esa vía fraudulenta es mantener así *in aeternum* sanciones sin cobertura legal¹⁴. Y este Tribunal ha admitido una segunda excepción a la aplicación

¹² Cfr. CARBONELL MATEU, J.C., *Derecho penal: concepto y principios constitucionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, págs. 110 y ss.

¹³ Para la STC 61/1990, de 29 de marzo, «no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el Derecho preconstitucional». Vid. SSTC 11/1981, 15/1981, 42/1987, entre otras.

¹⁴ Vid. STC 177/1992, y 305/1993. Cfr. al respecto, SÁNCHEZ GOYANES, E., «La reconstrucción jurisprudencial de la potestad normativa sancionadora de las Corporaciones Locales (acotaciones a la STS de 29 de septiembre de 2003)», *Diario La Ley*, núm. 5.918, 22 de diciembre de 2003, pág. 5.

de aquel principio en materia sancionadora: la relativa a reglamentos posconstitucionales que se limiten a reproducir reglamentos preconstitucionales, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones establecido antes de la Constitución ¹⁵.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo muestran una mayor flexibilidad en la aplicación del principio de legalidad de las sanciones administrativas en el concreto ámbito de las relaciones especiales de sujeción ¹⁶, admitiendo pues una cierta modulación en el ejercicio de la potestad sancionadora en este caso (en este sentido, SSTC 21/1987, 69/1989, 219/1989). Como señala la STS de 16 de octubre de 2001, «la relación existente entre el Estado y los expendedores de tabaco es de sujeción especial, lo que implica una atenuación del rigor del principio de reserva de ley en el Derecho administrativo sancionador (...). Desde luego, una sanción carente de toda base normativa legal devendría, incluso en estas relaciones, no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva de derechos fundamentales, pero esa base normativa legal también existiría cuando la ley se remita, en la especificación y gradación de las infracciones, al reglamento» (así también, SSTs de 16 de marzo de 2001, de 26 de marzo de 2002, o de 10 de diciembre de 2002) ¹⁷. La LRJAP y PAC parece admitir implícitamente este concepto en su artículo 127.3, si bien referido únicamente a los funcionarios y contratistas al servicio de las Administraciones Públicas, donde puede modularse el régimen sancionatorio que ella misma prevé, con lo que quedaría sensiblemente reducido el campo de aplicación de la teoría de las relaciones especiales de sujeción ¹⁸.

En suma, el principio de legalidad en materia sancionadora, contenido en el artículo 25.1 de la CE, supone, según la interpretación rígida hecha por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, que no cabe que los reglamentos definan las infracciones y sanciones administrativas, aunque sí pueden completar las determinaciones legales, sobre la base de la teoría del complemento indispensable. Se requiere, pues, para la legitimidad de la actuación reglamentaria que ésta encuentre una cobertura precisa en una norma de rango legal habilitadora de tal intervención normativa de la Administración. Si se observa, en cambio, una mitigación de las exigencias derivadas de esta doctrina en relación con las

¹⁵ Vid. STC 42/1987, o la STC de 23 de febrero de 2004.

¹⁶ Cfr. SUAY RINCÓN, J. «La formulación del principio de legalidad en materia sancionadora y sus exigencias: una propuesta a partir del estado actual de la cuestión en la jurisprudencia», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 2001, págs. 7 y ss.

¹⁷ Según la STS de 8 de noviembre de 1988, en el campo de la supremacía especial, caracterizado por una capacidad de autoordenación de la Administración, se exige también la cobertura legal, pero se admite con más amplitud la virtualidad del Reglamento para tipificar en concreto las previsiones abstractas de la ley sobre las conductas identificables como antijurídicas. O la STS de 23 de noviembre de 2000, que llega a aceptar una sanción a un expendedor de tabaco pese a que la ley remitía íntegramente la tipificación de las infracciones al reglamento porque se trata de una relación de sujeción especial. En fin, también podemos citar la STS de 29 de enero de 2003, que reitera con invocación expresa de la jurisprudencia constitucional (en particular, la STC 219/1989, de 21 de diciembre), la doctrina según la cual la mínima base legal del artículo 5 i) de la Ley de Colegios Profesionales, es suficiente para dar cobertura a las infracciones y sanciones colegiales por incumplimiento de las normas deontológicas, incluso no publicadas en boletines oficiales, y se admiten tipos amplísimos e indeterminados, atendiendo, se dice, a la existencia de relaciones de sujeción especial. Mucho más estricta, sin embargo, se muestra la STS de 23 de octubre de 2000, que entiende que sí vulnera la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE el artículo 38 de la Ley de la Cultura Física y del Deporte de 1980, remitiendo íntegramente a la vía reglamentaria, «por más que pueda tratarse de una relación de sujeción especial».

¹⁸ Cfr. SANZ RUBIALES, I. «Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración Local», *REALA*, núm. 264, octubre-diciembre 1994, pág. 688; y D'ANJOU GONZÁLEZ, J., *ob. cit.*, 1.804.

disposiciones reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, a las cuales no les es aplicable la reserva de ley retroactivamente, así como en relación con las disposiciones reglamentarias sancionadoras postconstitucionales que se limiten a reproducir reglamentos preconstitucionales, siempre que ello no represente su actualización o innovación. E, igualmente, se admite una mayor tolerancia en el campo de las relaciones especiales de sujeción, donde la exigencia de la cobertura legal se interpreta mucho más generosamente que en el ámbito de las relaciones generales de sujeción.

IV. EL ALCANCE DE LA RESERVA DE LEY EN EL ÁMBITO SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La configuración jurisprudencial del principio de legalidad en materia sancionadora, que hemos analizado, tiene importantes consecuencias cuando se proyecta sobre el ordenamiento local, en cuanto éste se integra por elementos normativos de naturaleza estrictamente reglamentaria, lo que implica una importante peculiaridad.

Los Entes Locales se encuentran así ante un problema de difícil resolución que afecta al ejercicio de sus propias competencias, ya que se les plantea la necesidad de regular los diversos aspectos de la vida ciudadana cuya normativa debe prever igualmente un régimen de infracciones y sanciones en caso de su eventual incumplimiento, en aras de la más elemental eficacia normativa, si bien la tipificación de las infracciones y sanciones no corresponde establecerla como sabemos a un reglamento, sino sólo a una ley formal, por lo que las ordenanzas municipales, de naturaleza reglamentaria, no pueden realizar tal tipificación, siendo que aquéllos no ostentan poderes normativos de naturaleza legislativa. Correspondería, por tanto, al legislador estatal o autonómico el realizar dicha tipificación, que ya sí podrá ser completada por el normador local, pero sólo dentro de ese marco legal previo, contando entonces con una cobertura jurídica suficiente. Sin embargo, ninguna disposición de régimen local había llegado a regular un completo repertorio de infracciones y sanciones que proporcionara la cobertura legal necesaria para el posterior desarrollo ordenancista local, lo que exigía remitirse al inmenso bloque que representa el Derecho sectorial, y casuísticamente localizar las infracciones y sanciones definidas por el legislador. Esta solución se ve agravada además porque las leyes sectoriales no descienden al detalle de regular y tipificar muchas conductas que afectan directamente a problemas derivados de la convivencia vecinal que se presentan a diario, y ajenas a la preocupación del legislador estatal o autonómico, por lo que es difícil encontrar cobertura a muchos preceptos de las ordenanzas municipales que se han ido elaborando, conllevando ello una consecuencia previsible: la avalancha de impugnaciones en vía judicial de las disposiciones sancionadoras municipales huérfanas de la precisa cobertura legal. Todo ello representa una situación de gran inseguridad jurídica para el ejercicio de la potestad sancionadora local, que encuentra así un límite decisivo en la reserva de ley exigible en materia sancionadora según se ha venido interpretando rígidamente ¹⁹.

¹⁹ En este sentido se pronuncia la doctrina. Como expresa BLASCO DÍAZ, las obligaciones impuestas por los entes locales quedan impunes por falta de tipificación legal previa en muchas ocasiones, apuntando como causa de tal vacío legal el

.../...

1. Las reivindicaciones doctrinales: una nueva concepción de la reserva de ley sancionadora en el ámbito local.

A la luz de la situación expuesta, un sector doctrinal ha defendido en los últimos años la necesidad de reinterpretar el principio de legalidad sancionadora en el ámbito de la Administración Local, atenuando o suavizando su alcance, dadas las particularidades propias del ordenamiento local, lo que justificaría una diferente relación de la ley con las ordenanzas en esta materia.

Los fundamentos o razones que se aducen por los autores para justificar esta flexibilización de la reserva de ley en materia sancionadora son variados, y a ellos nos referimos a continuación:

- a) La mayor legitimación democrática de las normas locales; ya Alejandro NIETO, en 1993, señaló que las ordenanzas locales, en tanto que dictadas por órganos representativos –los Plenos de las Corporaciones Locales–, son el equivalente en el ámbito local de las leyes estatales y autonómicas, y tienen fuerza de ley en dicho ámbito²⁰. La norma local no sería, pues, un mero reglamento ejecutivo de la ley estatal o autonómica, sino que, en base a la naturaleza democrático-representativa del Pleno de las Corporaciones Locales, tendría reservado un campo de actuación más amplio que aquél²¹. Consecuencia de esta legitimación democrático-representativa de los Municipios es que las ordenanzas locales responden al fenómeno de la autodisposición de la comunidad sobre sí misma (al igual que sucede con la ley formal y en sentido diverso a cuanto ocurre respecto al reglamento estatal o autonómico), de modo que es la propia colectividad quien, a través de esa norma, dispone sobre sí misma²². El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en un sentido similar en la STC 233/1999, en materia tributaria, concretamente en relación a la imposi-

.../...

desconocimiento por el legislador de la conflictividad de las relaciones vecinales, perfectamente conocido por las instancias locales; *vid.* BLASCO DÍAZ, J.L., *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 184. Por su parte, señala BELLO PAREDES que «el problema de la capacidad sancionadora de las entidades locales es fácilmente evidenciable; si para ejercer una competencia resulta necesario tipificar infracciones y sanciones, y ello sólo puede hacerse por medio de una ley, estando aquéllas privadas de órganos legisladores, llegaríamos a la conclusión de que no podrían ejercer esas competencias; es decir, la formulación constitucional, principio de legalidad en materia sancionadora, podría menoscabar el cumplimiento de otro principio constitucional, el de la división territorial del poder que se contiene en el principio de autonomía local»; *cit.* BELLO PAREDES, S.A., «La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa», *REALA*, núms. 286-287, mayo-diciembre 2001, pág. 284.

²⁰ NIETO, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 103 y ss.

²¹ Como afirma NIETO, las ordenanzas locales poseen una sustancia democrática de la que carecen los Reales Decretos reglamentarios o las Órdenes Ministeriales, con lo que cumplirían el requisito de la reserva de ley desde una perspectiva institucional y democrática. *Cfr.* NIETO, A., *ob. cit.*, pág. 107. Así también, GONZÁLEZ NAVARRO en GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Civitas, vol. II, 2.ª edición, 1999, pág. 2.504.

²² En este sentido, *cfr.* PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel Derecho, Barcelona, 1988, pág. 28; NIETO GARCÍA, A., *ob. cit.*, pág. 101.

ción y ordenación de las tasas municipales, donde reconoce la existencia en las ordenanzas locales de una manifestación de autodisposición de la colectividad destinataria ²³.

- b) La relación peculiar ley-ordenanza local; la ley operaría como un límite externo o valladar que la norma municipal no puede atravesar. A diferencia de los reglamentos estatales o autonómicos, la ordenanza disfruta de un ámbito propio y determinado, que en todo caso es limitado, y que deriva en última instancia de su autonomía reconocida constitucionalmente. La ley se reduciría, por tanto, a ser marco y límite de la potestad normativa local, por lo que la norma local no se debe reducir sólo a la ejecución o desarrollo de la ley, sino que puede moverse libremente en el interior del ámbito legal fijado ²⁴.
- c) La autonomía local como un verdadero poder político; para un sector importante de la doctrina administrativa española, la autonomía local, reconocida y garantizada constitucionalmente, no es sólo administrativa, sino también política ²⁵, porque estas entidades responden a unos principios democráticos de Gobierno (el art. 140 CE alude no sólo a la administración del Municipio, sino también a su gobierno, refiriéndose al carácter representativo y democrático de los Concejales elegidos, y por tanto político), ya que se eligen y actúan democráticamente, y realizan una función de dirección política de la comunidad vecinal, en el sentido de poder decisorial, a la que sirve precisamente el gobierno local ²⁶. Su poder político tiene una de sus manifestaciones en la capacidad normativa propia que poseen ²⁷: crean ordenanzas locales, que constriñen a los ciudadanos y forman parte del ordenamiento jurídico. Esta sustancia política que se contiene en el concepto de autonomía local conlleva, por tanto, su capacidad para normativizar la realidad social que le corresponde regular, y para exigir su cumplimiento, con lo que ha de reconocerse a los Municipios una potestad sancionadora de naturaleza política, y no meramente administrativa, esto es, con un carác-

²³ Señala la STC 233/1999, de 13 de diciembre, que la imposición y ordenación de las tasas municipales corresponde al Pleno de la Corporación, órgano que «respeto escrupulosamente las exigencias de autoimposición o de autodisposición de la comunidad sobre sí misma que se adivinan en el sustrato último de la reserva de ley», aunque a continuación matiza que esta autonomía tributaria no está exenta de límites, en cuanto la reserva legal en esta materia se encuentra también al servicio de otros principios garantizados por la Constitución, que no permiten presentar al Acuerdo municipal como sustitutivo de la ley; son estos límites la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica posición de igualdad de los contribuyentes.

²⁴ Cfr. PAREJO ALFONSO, L., ob. cit., pág. 30.

²⁵ Cfr. MARTÍN MATEO, R., «La garantía constitucional de las autonomías locales», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 208, 1980; ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales», *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988; SOSA WAGNER, F., «La Autonomía Municipal», *REALA*, núm. 241, 1989; SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local: antecedentes y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, entre otros muchos.

²⁶ LLISSET BORRELL, en referencia a la expresión «gobierno local», señala que la misma no tiene otro alcance que resaltar el aspecto inequívocamente político de los Entes Locales, siendo los administradores locales de extracción popular y no burocrática; cfr. LLISSET BORRELL, F., ob. cit., pág. 48. Recordemos que esta locución ha hecho fortuna en el campo ya no sólo doctrinal, sino también legislativo, en cuanto que es acogida por el legislador de 2003, en la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. También, cfr. GARCÍA ROCA, J., «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *REALA*, núm. 282, enero-abril 2000, págs. 53 y ss.

²⁷ No se olvide que «autonomía», en su sentido etimológico, procedente del griego, significa capacidad de producir normas propias (auto-nomos).

- ter innovativo, y no meramente ejecutivo-administrativo²⁸. Negando que la capacidad normativa y sancionadora municipal cuenta con un ámbito propio, sencillamente se estaría desconociendo lo que implica la autonomía local, en el sentido fuerte que manejamos²⁹.
- d) La ordenanza local y su «función legislativa»; aquélla no se encuentra subordinada a ninguna otra norma procedente del mismo Ente, esto es, en el ordenamiento local no existe una «ley local», pues las Asambleas locales carecen obviamente de la potestad legislativa formal, sólo atribuida a las Cortes Generales y a los Parlamentos autonómicos. De aquí que algunos autores han apuntado la posibilidad de que las ordenanzas, en particular, las municipales, ejercen el papel de la ley formal en el ámbito local³⁰, pues emanan del Pleno, órgano representativo de la comunidad vecinal y en el que se reside la potestad normativa, a diferencia del mero reglamento de las instancias ejecutiva estatal o autonómica. Para esta concepción, el Pleno local funciona a modo de «legislador material»³¹, es decir, que la ordenanza desarrolla materialmente la función de la ley, lo que exige una revisión del concepto de la reserva de ley, cediendo un mayor espacio normativo a aquélla³².
- e) La tesis de la vinculación negativa; la relación ley-reglamento, como la que se da en el ámbito estatal o autonómico, no puede trasladarse mecánicamente y sin más a la relación ley-ordenanza local, según todo lo dicho, y teniendo además en cuenta que estamos hablando, al referirnos a las ordenanzas, a ordenamientos jurídicos distintos, en una situación de pluralismo territorial con autonomía garantizada constitucionalmente al Municipio, por lo que entran en relación productos normativos que no proceden de una misma fuente, sino de poderes normativos diferentes. De esta forma, la norma local no es una mera norma secundaria o subordinada a la ley estatal o autonómica, no se reduce a su desarrollo o ejecución, sino que tiene un ámbito propio que responde al interés local, si bien este ámbito no es ilimitado, siendo el legislador quien se encarga de delimitarlo, aunque con la exigencia de respetar en todo caso la autonomía local reconocida en la propia Constitución. Así pues, y a diferencia del reglamento estatal o autonómico ejecutivo, para el cual la ley es título previo e inexcusable de habilitación, para la ordenanza municipal la ley se convierte en un título negativo que condiciona su ejercicio y delimita el ámbito del mismo, por lo que la vinculación de la norma local a la ley estatal o autonómica debe ser meramente

²⁸ Cfr. GOMAR SÁNCHEZ, J.I., «La regulación de la potestad sancionadora local, requisito indispensable para una segunda y auténtica descentralización», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 9, 15 de mayo 2003, págs. 1.635 y ss.

²⁹ Esta interpretación representa un reforzamiento de la autonomía local, ante sus actuales limitaciones. Cfr. MARTÍN PÉREZ, P.A., «Algunas consideraciones sobre el necesario incremento de la fuerza del poder local», *El Consultor*, núm. 14, 2001, pág. 2.349.

³⁰ Cfr., NIETO, A., ob. cit., pág. 124; PAREJO ALFONSO, L., págs. 111-112. En contra de esta tesis, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., ob. cit., págs. 670-671.

³¹ Cfr. GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 201.

³² Otros autores se oponen a esta tesis, como COSCULLUELA, para quien existen ordenamientos en los que la únicas normas propias sólo alcanzan la naturaleza de reglamentos, como los ordenamientos de las Corporaciones Locales; cfr. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2001, pág. 107.

negativa, disfrutando de un mayor espacio normativo de actuación³³. La doctrina invoca, además, la Carta Europea de la Autonomía Local, firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, en el ámbito del Consejo de Europa, y ratificada por España como Tratado Internacional el 20 de enero de 1988, por lo que forma parte de nuestro ordenamiento interno³⁴, de la cual se extrae una vinculación competencial de los Entes Locales a la ley de carácter negativo, «en el marco de la ley» (art. 3 CEAL, que proporciona el concepto de autonomía local). De acuerdo con ello, la ley únicamente se debería configurar como límite negativo a la potestad normativa local³⁵.

- f) La concepción revisada de la reserva de ley; para los autores a los que venimos haciendo referencia, que defienden la modulación de la reserva de ley en materia sancionadora en relación con los Entes Locales, entienden que este principio, recogido en los artículos 25.1 y 53.1 de la CE, no se puede interpretar aisladamente, sino que ha de conjugarse con las exigencias también constitucionales que derivan de la estructura política y territorial del Estado³⁶, y en particular con el reconocimiento de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), por lo que es preciso aportar una interpretación integradora y sistemática del texto constitucional, como exigencia lógico-jurídica que deriva de una concepción del ordenamiento como un sistema coherente y armónico, que no admite disfunciones. Efectivamente, la Constitución de 1978 opera una traslación de una actuación normativa única estatal a una realidad constitucional compleja integrada por una pluralidad de órganos normadores, representativos de colectividades de ciudadanos, pero de ámbitos territoriales distintos, lo que pone de manifiesto la necesidad de una reinterpretación de la reserva de ley que obliga a adoptar nuevas perspectivas en el entendimiento de los principios tradicionales.

³³ Defienden esta interpretación del principio de legalidad en el ámbito local como vinculación negativa, y no en el sentido tradicional de la vinculación positiva, entre otros, NIETO, A., ob. cit., págs. 124 y ss.; PAREJA I LOZANO, C., «Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones Locales», *Revista Administración Pública*, núm. 138, 1995, págs. 121-123; interesa destacar a SÁNCHEZ GOYANES, quien señala que «en congruencia con una interpretación sistemática de la autonomía local, la Ley formal va a actuar como límite negativo pero no vinculación positiva de los Reglamentos locales en la esfera competencial propia de las Entidades Locales», en SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del Municipio español*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2000, op. cit., pág. 300. Radicalmente en contra, GARCÍA DE ENTERRÍA, ob. cit., págs. 670-671.

³⁴ En adelante, CEAL. Como Tratado Internacional ratificado por España, se inserta en nuestro Ordenamiento con una especial fuerza normativa, pues si bien no goza de una mayor jerarquía normativa que las leyes, está dotada de una resistencia material a su modificación por una ley interna, según se desprende del artículo 96.1 de la CE, siendo lo en él regulado indisponible para el legislador estatal y autonómico. Por ello, la Carta es un texto con plena fuerza normativa, cuyo contenido vincula al legislador estatal y autonómico. Es considerada por la doctrina como una auténtica «Constitución de la autonomía local», que complementa y completa el laconismo del régimen local en nuestra Constitución de 1978. Al respecto, *cf.* RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Bayer Hnos., Barcelona, 1996, pág. 107; ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, núm. 259, julio-septiembre 1993, págs. 457 y ss.; PAREJO ALFONSO, L., «Administración Local», en VV.AA., *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, El Consultor, Madrid, 2003, 2.ª edición, págs. 131 y ss.

³⁵ *Cfr.* ORTEGA ÁLVAREZ, L., ob. cit., págs. 495 y 496.

³⁶ *Cfr.* LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 283 y 284.

La reserva de ley, históricamente, ha respondido a una función garantista, la salvaguardia y la protección de los derechos y la libertad de los ciudadanos ³⁷, y es el producto de la aplicación del dogma de la división de poderes entre Parlamento y Ejecutivo, dentro de un mismo ordenamiento. La situación varía, en cambio, cuando hablamos de relaciones interordinamentales, y ya no intraordinamentales, como es la que se produce entre la ley estatal o autonómica y la ordenanza local, pues los intereses en juego también varían. En la relación ley-reglamento estatal se expresan intereses estatales; en cambio, en la relación ley-ordenanza local, se manifiestan intereses distintos, con lo que la delimitación de la reserva de ley tiene aquí también una extensión distinta. Ello implica un cambio de óptica, pues el legislador debe delimitar los intereses que deben permanecer en la ley de aquellos otros de carácter específicamente local que deben ser objeto de regulación por los propios Entes Locales, sin invadirlos, pues de otro modo se atentaría contra el ámbito de decisión normativa local, y por extensión contra la autonomía local, garantizada constitucionalmente ³⁸.

2. El marco legal de la potestad normativa sancionadora local.

La LRJAP y PAC, en su redacción originaria, como apuntamos *supra*, sigue la línea más ortodoxa en el entendimiento del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora (art. 129), acorde con la doctrina constitucional que interpreta las exigencias que derivan del artículo 25.1 de la CE, y sin establecer matizaciones de ningún tipo para la Administración Local ³⁹. De modo que su interpretación rígida e inflexible lleva irremediablemente a la nulidad de todas aquellas infracciones administrativas en el campo de la Administración Local tipificadas en ordenanzas y reglamentos municipales que no encuentran un anclaje claro y preciso en una norma de rango legal, es decir, que no superan el «test de cobertura legal» riguroso adoptado.

En desarrollo del Título IX de la LRJAP y PAC, se dictó el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que regula el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y que en una interpretación peculiar de aquella ley pretende en cierto modo relajar el rigor del principio de la reserva de ley que acoge aquélla, pero con poca fortuna y por una vía que obviamente no es la adecuada.

En su Exposición de Motivos sigue fielmente la línea marcada por la LRJAP y PAC, como no puede ser de otro modo, al señalar que «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

³⁷ Esta justificación tradicional se recoge por un importante sector doctrinal; *cfr.* OTTO, I. DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1991, págs. 152 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *ob. cit.*, pág. 225.

³⁸ Son muy interesantes las reflexiones de ORTEGA ÁLVAREZ al respecto; *cfr.* ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La potestad normativa local», en *Anuario del Gobierno Local 2001*, Marcial Pons, 2001, Barcelona, págs. 40 y ss.

³⁹ Dice SANZ RUBIALES que «para muchos, la promulgación de la Ley 30/1992 podía haber sido una oportunidad de regular en concreto el problema de la potestad sancionadora local; sin embargo, ha sido una ocasión perdida, porque más que regular la posibilidad, lo que se ha hecho es "ponerla en entredicho": parece que el legislador sólo ha tenido en cuenta las relaciones Gobierno-Parlamento, olvidándose de las Corporaciones Locales». *Vid.* SANZ RUBIALES, I., *ob. cit.*, pág. 673.

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 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 ⁴⁰, 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». Con ello rechaza expresamente la novedosa tesis doctrinal que proponía una relectura del principio de legalidad sancionadora en el ámbito de la Administración Local, y a la que nos referimos *supra*.

Sin embargo, el articulado reglamentario se aleja luego de las declaraciones contenidas en la Exposición de Motivos, con una interpretación de la LRJAP y PAC y así su Disposición Adicional Única, en su número 2, dispone: «Quedan en vigor las ordenanzas locales que establezcan tipificaciones de infracciones y sanciones o procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora, en lo que no se opongan o contradigan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se ajusten a lo previsto en el artículo 2.2 del Reglamento que se aprueba por el presente Real Decreto», precepto en el que añade que «las Entidades que integran la Administración Local, cuando tipifiquen como infracciones hechos y conductas mediante ordenanzas, y tipifiquen como infracción de ordenanzas el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o prohibiciones establecidas en las mismas, al aplicarlas deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la ley». En este artículo 2.2 se contemplan dos supuestos distintos: por un lado, las ordenanzas que tipifiquen como infracciones hechos y conductas, que precisan de una cobertura legal a buscar en las específicas leyes sectoriales estatales y autonómicas, respetando las previsiones legales al respecto; y, por otro lado, las ordenanzas que tipifiquen como infracción de ordenanzas el incumplimiento de las obligaciones o prohibiciones establecidas en las mismas, cuyo referente legal, en ausencia de legislación sectorial, parece que vendrá dado por el apoderamiento imperativo genérico (art. 25) o específico (art. 26) de la LRBRL ⁴¹. Asimismo, el artículo 1.2 de este Real Decreto admite sin reservas que las ordenanzas locales «tipifiquen infracciones y sanciones».

Entiende SANZ RUBIALES que el Real Decreto 1398/1993 contradice a la ley que precisamente le habilita porque sus autores se dieron cuenta de que la aplicación rígida del principio de tipicidad dejaba sin potestad sancionadora propia a las Entidades Locales ⁴². No obstante, se trata de una norma reglamentaria que no puede renegar de la Ley a la cual desarrolla, por lo que el principio de legalidad y tipicidad que recoge el artículo 129.1.º de la LRJAP y PAC es irresistible a cualquier disposición meramente reglamentaria que lo contradiga. Por ello, fue duramente criticado este reglamento por

⁴⁰ Está aludiendo con ello a la tesis de ALEJANDRO NIETO, expresada en su obra *Derecho Administrativo Sancionador*, luego secundada por numerosos autores. *Vid.* al respecto, NIETO, A. *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, 1992, págs. 103 y ss.

⁴¹ *Vid.* al respecto D'ANJOU GONZÁLEZ, J., *ob. cit.*, págs. 1.810 y 1.811.

⁴² *Vid.* SANZ RUBIALES, I., *ob. cit.*, pág. 687.

GARCÍA DE ENTERRÍA ⁴³, que lo acusa de nulidad radical, así como por Tomás-Ramón FERNÁNDEZ ⁴⁴, que se muestra también muy crítico con el mismo, entre otros autores.

Con la Ley 57/2003, de reforma de la LRBRL, y que también da nueva redacción a los artículos 127.1 y 129.1 de la LRJAP y PAC, se modifica este panorama, introduciendo previsiones específicas para la Administración Local, y que comentaremos más adelante.

Por último, en el ámbito autonómico interesa hacer referencia a la polémica Ley 22/1998 del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 1998, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona ⁴⁵, en cuyo artículo 29 se dispone, en su apartado primero, que «Las ordenanzas deben tipificar exactamente las obligaciones cuyo incumplimiento sea objeto de sanción. Esta tipificación debe limitarse a las materias en las que el Ayuntamiento tiene competencia de acuerdo con la presente Carta o la correspondiente Ley Sectorial»; y añade su apartado tercero que «El incumplimiento de las prescripciones contenidas en las ordenanzas y disposiciones generales municipales y órdenes individuales es sancionable con una multa municipal. Cuando la ordenanza municipal lo establezca, de acuerdo con la ley o, en su defecto, previo consentimiento de la persona afectada, puede sustituirse la multa pecuniaria por trabajos para la comunidad». Con ello se trata de proporcionar una cobertura legal genérica a todas las infracciones que se tipifiquen en las ordenanzas municipales, en una especie de remisión en blanco ⁴⁶, admitiendo incluso la tipificación por medio de ordenanza de la infracción consistente genéricamente en el incumplimiento de las prescripciones impuestas por la

⁴³ Dice GARCÍA DE ENTERRÍA: «¿Cómo explicar que el lamentable Reglamento que estudiamos haya osado sostener lo contrario, esto es, que las normas reglamentarias, incluso las más ínfimas, las Ordenanzas Locales, puedan tipificar infracciones y sanciones por sí solas, con plena libertad, incluso considerar infracción sancionable cualquier infracción, genéricamente, de los deberes y prohibiciones de su propia regulación?». Entiende que ello conduce a una deslegalización y un desorden normativo, que atenta contra la seguridad jurídica. *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 80, octubre/diciembre 1993, pág. 670.

⁴⁴ Para este autor, lo que choca es que el Real Decreto 1398/1993, un simple Reglamento, de Procedimiento además para mayor escándalo, trata de imponerse a aquélla, calificándolo como «atrabiliaria norma». *Vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *ob. cit.*, págs. 215 a 217.

⁴⁵ La Ley 22/1998 regula un régimen especial para el municipio de Barcelona, aprobada por el Parlamento catalán tras una compleja tramitación, partiendo del proyecto elaborado por una Comisión mixta Ayuntamiento-Generalidad, y sobre la base de un texto aprobado por unanimidad por el Ayuntamiento de Barcelona. La Carta Municipal de Barcelona excede, en algunos puntos, de lo dispuesto en la LRBRL, lo que trató de solventarse, curiosamente, *a posteriori* por la Ley 11/1999, de 21 de abril, en algunas de sus previsiones, añadiendo un tercer apartado a la Disposición Adicional sexta de la LRBRL, que autorizaba al legislador autonómico a introducir especialidades en el régimen general de organización, la denominación de los órganos necesarios, el funcionamiento del Pleno mediante comisiones y la atribución a la Comisión de Gobierno de competencias propias. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en su Disposición Transitoria cuarta se limita a disponer que «En tanto no se apruebe su régimen especial, el Título X de esta Ley no será de aplicación al municipio de Barcelona», Título referido al régimen de organización de los Municipios de gran población. *Vid.* IGLESIAS MARTÍN, A., *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, Barcelona, 2002, págs. 215 y ss.; IGLESIAS MARTÍN, A., «La Carta Municipal de Barcelona: manifestación del principio de autonomía local y signo positivo de democracia local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 15 de mayo de 2001, págs. 1.485 y ss.; GALÁN GALÁN, A., *La Carta Municipal de Barcelona y el Ordenamiento Local. El régimen especial del municipio de Barcelona*, Marcial Pons, Barcelona, 2001.

⁴⁶ *Vid.* LLISSET BORRELL, F., *Manual de Derecho Local*, El Consultor, Madrid, 3.ª edición, 2001, pág. 604.

normativa municipal, y que claramente está en contradicción con una interpretación rígida del artículo 25.1 de la CE y con la doctrina constitucional. Regulación, pues, novedosa, que potencia la potestad sancionadora normativa municipal, dentro del espíritu que recorre la ley de reforzar la autonomía municipal de la ciudad de Barcelona y avanzar en una descentralización más fuerte, pero que no parece tener un encaje claro con lo dispuesto en la legislación básica estatal en este punto.

3. El Dictamen del Consejo de Estado 1749/1994: la teoría de los poderes implícitos.

La doctrina que entiende que el concepto de autonomía local conlleva la potestad de definir infracciones y sanciones, es decir, que defiende un concepto de autonomía local «fuerte», no sólo se acoge por cierto sector de nuestra doctrina, sino que también el Consejo de Estado, supremo órgano consultivo del Gobierno en nuestro sistema constitucional⁴⁷, la acogió en su trascendente Dictamen 1749/1994, Sección 3.^a, de 23 de febrero de 1995⁴⁸.

En este Dictamen, a propósito de una ordenanza municipal sancionadora del Ayuntamiento de Villalcampo (Zamora), el Consejo de Estado aduce una serie de argumentos en favor de la potenciación de la autonomía local y su potestad sancionadora, y así, aparte de los criterios historicistas, en cuanto capacidad de la que tradicionalmente han disfrutado los Municipios españoles, se refiere a una razón de orden práctico, como es la necesidad de asegurar la eficacia real de las ordenanzas, lo que exige dotar a los Municipios de un poder sancionador amplio, entendiendo que es imposible que las leyes puedan prever agotadora y exhaustivamente las tablas de infracciones y sanciones derivadas de la patología de las relaciones vecinales. Afirma así que «la potestad sancionadora para asegurar la eficacia real de las ordenanzas es inherente o implícita a la potestad de la ordenanza, según la mejor doctrina sobre los poderes implícitos o inherentes».

El Consejo de Estado recuerda en este Dictamen que el principio de reserva de ley, aun siendo en sí mismo rígido, ya ha sido flexibilizado por el propio Tribunal Constitucional en supuestos muy concretos, como en el caso de las relaciones de sujeción especial. Entiende así factible una flexibilización intensa de la reserva de ley en materia sancionadora local, en base al principio de autonomía municipal y el carácter democrático representativo de las Corporaciones Locales, pues «no existiría esta autonomía si (...) se negase la potestad de normar y sancionar que en general se reconoce a dichos Entes (los municipales)». La doctrina del Consejo de Estado llega incluso a señalar cómo concretar esa flexibilización postulada, al decir que para asegurar la efectividad de la ordenanza, dentro de la competencia municipal, ésta puede «tipificar infracciones y sanciones, aunque no sean ejecución o desarrollo de una ley», siempre que «no se oponga a la ley y cumpla las exigencias de legalidad». En definitiva, el Consejo de Estado acoge la teoría de la vinculación negativa de las ordenanzas con la

⁴⁷ Artículo 107 de la Constitución.

⁴⁸ GOMAR SÁNCHEZ pone de relieve la doctrina sentada en este Dictamen, que por la relevancia constitucional que tiene el Consejo de Estado, constituye un referente autorizado. *Cfr.* GOMAR SÁNCHEZ, J.I., ob. cit., pág. 1.648. Por el contrario, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ critica vigorosamente la doctrina recogida en este Dictamen; *cfr.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., ob. cit., págs. 218 y ss.

ley, seguida por parte de la doctrina española como señalamos anteriormente, y que se expresa nítidamente en estas palabras: «(los Municipios) podrán promulgar ordenanzas que no estén en oposición con la ley, siempre que no excedan del ámbito previsto en la ley de cobertura».

4. La cuestión en la jurisprudencia constitucional; en especial, la STC 132/2001, de 8 de junio.

El Tribunal Constitucional, como doctrina general consolidada, y que ya hemos apuntado *supra*, ha adoptado una rígida interpretación del artículo 25.1 de la CE sobre el principio de reserva de ley y la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Podemos recordar la STC 60/2000, de 2 de marzo, que sienta la doctrina general de este Tribunal al respecto, señalando en su Fundamento Jurídico 3.º que «es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 42/1987, de 7 de abril, y 133/1999, de 15 de julio), que el art. 25.1.º de la CE reserva a la ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, y que al reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley. En lo que ahora importa, hemos dicho reiteradamente que, en materia de tipificación de infracciones, el artículo 25.1 de la CE prohíbe la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley (SSTC 42/1987, 305/1993, 341/1993, 116/1999)». En base a ello, el Tribunal Constitucional estima las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en este caso, y, en consecuencia, declara la inconstitucionalidad del inciso «o reglamentarias» del artículo 142.n) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Sin embargo, en el ámbito concreto de la Administración Local, la doctrina había venido señalando, como ya hemos comentado anteriormente, la necesidad de adaptar el principio de reserva de ley a las peculiaridades propias del ordenamiento local, lo que exigiría su flexibilización. Un eco de estas teorías se refleja en la relevante STC 132/2001, de 8 de junio (ponente: CACHÓN VILLAR), que resuelve un recurso de amparo, y dictada con ocasión de la suspensión de una licencia de auto-taxi impuesta por el Ayuntamiento de Madrid⁴⁹. Los letrados defensores del Ayuntamiento de Madrid adujeron que se daba en el caso una relación de sujeción especial entre el Ayuntamiento y los titulares de licencia de auto-taxi, para afirmar así la relajación de las exigencias de la reserva de ley según doctrina jurisprudencial. No obstante, el Tribunal Constitucional parece renegar de esta categoría en esta STC, y aborda directamente la cuestión de la modulación de la reserva de ley por el juego de otro principio constitucional, como es el de la autonomía local.

Resulta muy ilustrativa la lectura de los fundamentos jurídicos en que se cimenta la doctrina constitucional, que recientemente ha sido positivizada por el legislador básico estatal de 2003: «En efecto, a fin de precisar el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto de las ordenanzas municipales parece oportuno recordar lo ya dicho por este Tribunal en relación con la reserva de ley para

⁴⁹ Para el Tribunal Constitucional, la suspensión impuesta por el Ayuntamiento se trata de una verdadera sanción administrativa, pues «se trata, con claridad, de una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta del titular de la licencia a la luz de lo dispuesto en la Ordenanza Municipal del taxi de Madrid» (F.J. 3.º).

el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), y en concreto para el establecimiento de tributos (art. 133 CE). En la STC 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales, expusimos una concepción flexible de la reserva de ley en relación con las tasas y los precios públicos locales, y por consiguiente, un amplio ámbito de regulación para las ordenanzas dictadas por los Ayuntamientos (FF.JJ. 10 y 18). Expresamente dijimos entonces que el ámbito de colaboración normativa de los Municipios, en relación con los tributos locales, era mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal. Dos datos normativos consideramos entonces relevantes para llegar a aquella conclusión: que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano –el Pleno del Ayuntamiento– de carácter representativo, y que la garantía de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia –como los tributos locales–, donde está presente el interés local. Con todo, en nuestra STC 233/1999, concluimos que aquella concepción flexible de la reserva de ley tributaria (...) no toleraba la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local. La exposición precedente nos aporta un primer criterio de flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo. Ahora bien, ese criterio de flexibilidad no puede ser proyectado sin más sobre el artículo 25.1 de la CE. En primer lugar, por la diferencia intrínseca entre la reserva de ley tributaria (arts. 31.3 y 133 CE) y la sancionadora (art. 25.1 CE), que nos ha llevado a afirmar en la STC 194/2000, de 19 de julio, que la reserva de ley sancionadora del artículo 25.1 de la CE es más estricta que la del artículo 133.1 de la CE; ello se debe a que, mientras la reserva de ley tributaria sirve al fin de la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios así como a la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica posición de igualdad de los contribuyentes, la reserva de ley sancionadora garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado. Y, en segundo lugar, porque la doctrina sentada en la STC 233/1999 se forma en relación con dos tributos locales (tasas y precios públicos) donde se identifica un elemento sinalagmático muy relevante para la concepción flexible de la reserva de ley.

En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios –conforme a la exigencia del art. 25.2 LRRL– no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador.

Del artículo 25.1 de la CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede

establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de ordenanza municipal– sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del artículo 25.1 de la CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica».

En este caso, constató el Tribunal Constitucional que ni la legislación de régimen local, ni la legislación sectorial estatal o autonómica (Ley de Ordenación de Transporte Terrestres de 1987, Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios de 1984), ofrecen el idóneo parapeto a la sanción de suspensión impugnada, y concluye en la inexistencia de cobertura legal, y en su consecuencia (F.J. 10.º), en la ilegitimidad constitucional, por contravención del derecho a la legalidad sancionadora *ex* artículo 25.1 de la CE, de la sanción debatida.

En definitiva, y aunque la búsqueda de la norma legal habilitante previa de la sanción impuesta se torna infructuosa para el fallo mayoritario, lo relevante de esta STC es la doctrina que se establece en torno a la necesidad de flexibilizar la reserva de ley en materia sancionadora cuando está presente un interés local, por lo que reconoce un amplio campo para la regulación municipal, aunque matiza que ello no supone admitir la inhibición del legislador. Hay, pues, unos límites a esa flexibilización que el normador local no puede desconocer, en aras a garantizar la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado, y que se traduce en la exigencia de que una ley previa fije los «criterios mínimos de antijuridicidad», en cuanto a la tipificación de infracciones, y en cuanto a las sanciones determine una «relación de las mismas que cada ordenanza puede predeterminar». Con ello, parece que el Tribunal Constitucional reconoce la existencia de unos intereses generales, estatales o autonómicos, que deben ser respetados por los Entes Locales en este ámbito sancionador, y que identifica como aquellos referidos a la determinación de los «niveles mínimos» de antijuridicidad en todo el territorio nacional o autonómico, respetándose así el principio de unidad del sistema sancionador en nuestro Derecho: este umbral mínimo de antijuridicidad encarna el interés general, y garantiza la unidad y la igualdad de los ciudadanos; ahora bien, unidad que no uniformidad, por lo que respetando ese «mínimo común denominador» fijado por el legislador los Entes Locales gozan de una capacidad normativa autónoma en el ámbito sancionador ⁵⁰.

Interesa poner de relieve que la modulación postulada por el Tribunal Constitucional de la reserva de ley sancionadora se fundamenta en el argumento de la autodisposición de la comunidad sobre sí misma, así como en la noción del interés local, mientras que el Consejo de Estado, en el ya

⁵⁰ *Cfr.* BELLO PAREDES, S.A., *Las Ordenanzas Locales en el vigente Derecho Español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP, Madrid, 2002, págs. 157 y ss. Por el contrario, GOMAR SÁNCHEZ contempla una contradicción en los argumentos del TC, pues a su juicio la unidad e igualdad de los ciudadanos se ve claramente afectada cuando cada Municipio puede decidir que una conducta sea constitutiva de infracción a un lado de la linde de su término municipal cuando más allá de éste no lo es; *cfr.* GOMAR SÁNCHEZ, J.I., *ob. cit.*, pág. 1.646.

comentado Dictamen 1749/1994, se fundamenta en razón de la lógica que ha de entenderse inherente al principio de autonomía local y la teoría de los poderes implícitos; además, no se olvide que el Consejo de Estado defiende una flexibilización del principio de legalidad sancionadora mucho más intensa que el Tribunal Constitucional, el cual entre las dos corrientes doctrinales y jurisprudenciales que se habían pronunciado sobre la cuestión adopta en el fondo una posición intermedia, pues si bien no exige el respeto estricto al principio de reserva de ley, tampoco permite que la norma local sancionadora pueda establecer y tipificar infracciones sin una ley previa que le sirva de cobertura concreta. No obstante, con esta tesis, el Alto Tribunal abre una brecha que obliga a replantear el tema y observar los ricos matices que el mismo ofrece ⁵¹.

En la doctrina, la STC 132/2001 ha sido acogida de forma desigual. Así, mientras que para LASAGABASTER HERRARTE ⁵² es una sentencia favorable a la autonomía local, para BELLO PAREDES ⁵³ esta sentencia puede suponer el comienzo del fin de una larga y tortuosa disputa sobre el alcance de la capacidad normativa de las Entidades Locales en aquellas materias donde existe reserva de ley, en tanto que ORDUÑA PRADA considera que la doctrina emanada de esta STC es «en exceso muy concisa e inadecuada dada la enjundia de los problemas que aborda», y obliga al legislador sectorial a establecer un acabado régimen de infracciones y sanciones en las materias que desarrolla con el objeto de dotar de cobertura legal suficiente a las ordenanzas ⁵⁴. Más crítico se muestra PULIDO QUECEDO, que señala que «la calificada flexibilización de la reserva de ley *ex* artículo 25.1 de la CE conlleva problemas de bulto para la adecuada articulación entre ley, reglamento y ordenanza (...). Esta doctrina constitucional de la flexibilización de la reserva puede hacer padecer la libertad y la seguridad ciudadana frente a la discrecionalidad o arbitrariedad de la ordenanza de turno, para establecer tipos elásticos y flexibles» ⁵⁵.

El Tribunal Constitucional ha reiterado posteriormente la doctrina expuesta en la STC 132/2001. Así, en la STC 161/2003, de 15 de septiembre, reproduce los argumentos expuestos y recuerda la doctrina establecida en aquella sentencia, señalando que la potestad sancionadora de la Administración requiere una cobertura en una norma de rango legal, y afirma en su F.J. 3.º que la resolución sancionadora administrativa ha de identificar «expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción», pues sólo así «puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas

⁵¹ A esta STC se acompaña un Voto Particular, suscrito por GARRIDO FALLA, al que se adhiere JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, en torno al concepto de la «relación especial de sujeción». En el mismo se señala que «la vigencia de la ordenanza tenía su apoyo en el hecho de que, al encontrarnos ante una relación especial de poder, el principio de la rigurosa legalidad quedaba relativamente flexibilizado. Máxime si se tiene en cuenta que las ordenanzas no son meros reglamentos burocráticos, sino normas aprobadas por el Ayuntamiento cuya legitimación democrática está ampliamente justificada en nuestro sistema actual (...), y cuya posibilidad de imponer multas, incluso en supuestos de relaciones generales de poder se encuentra en el artículo 59 del TRRL».

⁵² Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, I., «La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva de ley del artículo 25 de la Constitución en materia sancionadora (nota a la STC 132/2001, de 8 de junio)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 62, enero-abril 2002, pág. 291.

⁵³ Cfr. BELLO PAREDES, S., *ob. cit.*, pág. 302.

⁵⁴ Cfr. ORDUÑA PRADA, E., «Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio», *REALA*, núms. 286-287, 2001, pág. 383.

⁵⁵ *Op. cit.* PULIDO QUECEDO, M., *ob. cit.*, pág. 1.543.

normas con rango legal se le sanciona, sin que esté excluido (...) que una norma de rango reglamentario desarrolle o concrete el precepto o los preceptos legales a cuya identificación directa o razonablemente sencilla el sancionado tiene un derecho que se deriva del artículo 25 de la CE».

Finalmente, hemos de hacer referencia a dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional que vuelven a abordar el tema, y aplica la doctrina sentada en la STC 132/2001, con suerte dispar:

- a) Por un lado, en una cuestión muy sensible en la actualidad, como es el ruido, la STC de 23 de febrero de 2004 (ponente: JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA), que resuelve un recurso de amparo, rechazándolo, confirma la legitimidad de una resolución sancionadora del Ayuntamiento de Gijón impuesta por infracción de la Ordenanza sobre Protección contra la Contaminación Acústica de 10 de julio de 1992 de este Municipio a un pub de la localidad, consistente en sobrepasar los niveles sonoros permitidos. El Tribunal Constitucional indaga si existe o no cobertura legal para esta ordenanza, y si bien señala que tal cobertura no se puede encontrar en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961, el cual no contiene catálogo alguno de infracciones y sanciones aplicable en este caso, sí que interpreta que la cobertura viene dada por la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico 38/1972, cuyos artículos 1.2 y 12 establecen unos criterios mínimos orientativos conforme a los cuales el Ayuntamiento puede establecer válidamente un cuadro de infracciones en materia de contaminación acústica⁵⁶. En cuanto el Alto Tribunal no aprecia vulneración del artículo 25.1 de la CE; en base a esa interpretación amplia que realiza del «test de cobertura legal», considera la sentencia que ya «no resulta preciso aludir a la cuestión de la colaboración entre ley y reglamento al tratarse de una Entidad Local», eludiendo así entrar, a nuestro juicio, en el verdadero fondo del asunto⁵⁷, y dando solución rápida a un tema tan polémico mediante una interpretación discutible que revela realmente los efectos demoledores de la proyección en el ámbito local de la rigidez propias de la doctrina constitucional sobre la reserva de ley.
- b) Por último, aludimos a la STC de 26 de febrero de 2004 (ponente: PÉREZ VERA), que también resuelve un recurso de amparo, en materia de ruidos. En este supuesto, se discute la legitimidad de una sanción impuesta en base a una ordenanza municipal de Santander sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones, que califica como infracción grave el ejercicio de actividades industriales con puertas o ventanas abiertas; la propia resolución sancionadora indicaba que la ordenanza aplicada tiene su anclaje legal en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, en su artículo 23.n). Para la STC de 26 de febre-

⁵⁶ Entiende esta STC que el ruido puede ser calificado como «partículas o formas contaminantes», o como «forma de energía», por lo que encaja dentro del ámbito objetivo de la Ley de 1972.

⁵⁷ En los Votos Particulares a esta STC, los Magistrados GARCÍA MANZANO, CASAS BAAMONDE y DELGADO BARRIO entienden que ni el Reglamento de Actividades Molestas de 1961, ni la Ley 38/1972 pueden servir de cobertura legal a la resolución sancionadora impugnada, pues realiza la Sentencia «una forzada interpretación del ruido como "forma de energía", interpretación extensiva, propio del razonamiento analógico *in malam partem* constitucionalmente vedado a la exégesis y aplicación de las normas sancionadoras», por lo que es evidente que se produce en este caso una vulneración del artículo 25 de la CE, en su vertiente del principio de reserva de ley.

ro, y a diferencia de la interpretación amplia que realiza la anterior de 23 de febrero, el fundamento de la ordenanza no se puede incardinar propiamente dentro del concepto de «seguridad pública», ni, en suma, en el ámbito estricto de cobertura de la Ley Orgánica 1/1992, por lo que «en la medida en que el principio de reserva de ley en materia sancionadora exige que una norma con rango de ley formal tipifique las infracciones (STC 42/1987), o establezca al menos criterios mínimos de antijuridicidad (STC 132/2001), es evidente que en este caso se ha vulnerado el principio de legalidad en materia sancionadora, en su vertiente relativa al principio de reserva de ley» (F.J. 8.º).

5. La doctrina del Tribunal Supremo; la flexibilización de la reserva de ley en el ámbito local y la STS de 29 de septiembre de 2003.

El Tribunal Supremo ha mantenido pronunciamientos discrepantes sobre la materia que venimos tratando, por lo que no encontramos en su doctrina una línea uniforme interpretativa al respecto.

Así, por un lado, la corriente mayoritaria mantiene un criterio restrictivo en la exégesis del principio de legalidad sancionadora, decantándose por la improcedencia de aceptar singularidad alguna en relación con los Entes Locales, por mucho que a continuación ello obligue a decretar la invalidez de las ordenanzas cuestionadas, en su capítulo sancionador. Buena muestra de esta doctrina es la STS de 10 de febrero de 1997, en la que señala que «resulta claro que una ordenanza municipal no puede ser fuente primaria de un ordenamiento sancionador, ni aun en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, y que su oportunidad reguladora en ese campo debe partir de la base de una previa regulación en la Ley, a la que debe ajustarse», y que «no procede minimizar la función de la reserva legal». En este sentido, podemos citar, entre otras muchas las SSTS de 25 de mayo de 1993, 6 de febrero de 1996, o 29 de mayo de 1998. Más recientemente, las SSTS de 10 de abril de 2000, la de 16 de mayo de 2001, o la de 16 de noviembre de 2001. Destaca esta última, en materia de tráfico, en la que no encuentra cobertura legal al ilícito sancionador recogido en una ordenanza municipal de Circulación del Ayuntamiento de Valencia, en cuanto «ni el artículo 25 de la LRBRL, ni el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial suministran base normativa, habilitadora del artículo 7 de la ordenanza recurrida, por cuanto se limitan a establecer la competencia de los Municipios en materia de ordenación del tráfico, sin tipificar infracción alguna o determinar su sanción», y asimismo señala que se ha de tener siempre presente la ilegitimidad de las cláusulas sancionadoras residuales, entendiéndose por éstas aquéllas por las que se castiga genéricamente la infracción de los deberes contemplados en una norma en cuanto remitan su concreción, no a normas con rango de ley, sino a reglamentos ⁵⁸.

⁵⁸ Esta STS de 16 de noviembre de 2001 recoge un interesante Voto Particular formulado por el Magistrado don NICOLÁS MAURANDI GUILLÉN, al que se adhiere don ENRIQUE CANCER LALANNE, y en el cual se señala que «la garantía formal del principio de legalidad, cuando se plantee en relación con las Entidades Locales, habrá de ser conectada con el principio

.../...

Por otro lado, otra corriente de la jurisprudencia de la Sala III se inclina por una mayor flexibilización, como la STS de 16 de marzo de 1993, o la STS de 16 de julio de 1998, en la que se establece que «la tipificación de las infracciones viene determinada genéricamente por la transgresión de las disposiciones de la Ordenanza reguladora del Estacionamiento de Vehículos, siendo a todas luces innecesario que la Ley de Régimen Local tenga que descender a la tipificación de todas y cada una de las posibles infracciones de todas las ordenanzas municipales», de modo que al atribuir la LRRL la potestad sancionadora a los Ayuntamientos, y al disponer el artículo 59 del TRRL que las multas por infracciones de ordenanzas no podrán superar determinadas cuantías, el Tribunal Supremo concluye, en este caso, que es legal el establecimiento de las sanciones indicadas por la ordenanza impugnada. En esta línea también la STS de 6 de noviembre de 2001.

Trascendental es la reciente STS de 29 de septiembre de 2003 (ponente: BAENA DEL ALCÁZAR)⁵⁹, de lectura inexcusable, que avanza claramente en el camino de la flexibilización, recogiendo las tendencias últimas de la doctrina especializada, además de incidir en la institución misma de la autonomía local. Entiende esta STS que una aplicación ciega del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora en el ámbito local significaría que las ordenanzas locales resulten inaplicables y la potestad reglamentaria local disminuida y menoscabada, cuando aún tratándose de materias de estricta competencia local, no existiera ley habilitadora para tipificar infracciones y sanciones. «Esta deficiencia de nuestro ordenamiento y de su sistema de fuentes aconseja una interpretación que permita obviar, en algunos supuestos de estricta competencia local y por tanto de potestades implícitas⁶⁰, la dificultad indicada, susceptible por otra parte de irrogar graves consecuencias en la medida en que da lugar a la impunidad de los infractores». Reconoce así que ha de dotarse de «sustantividad a la potestad reglamentaria de los Entes Locales, potestad ésta que reconoce de forma inequívoca nuestro ordenamiento jurídico».

Para su «nuevo enfoque interpretativo de la autonomía local», el Tribunal Supremo se refiere a la CEAL, que hasta ahora sólo ocasionalmente había invocado y que la doctrina reclamaba como plenamente aplicable y necesaria para dotar de verdadera fuerza a la autonomía local⁶¹: «No se carece por completo de base normativa para llevar a cabo un nuevo enfoque interpretativo de la autonomía local. A este efecto debe recordarse que los Tratados Internacionales válidamente celebrados y ratificados en debida forma son parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico. Así

.../...

de autonomía municipal que proclaman el artículo 137 y siguientes. Del propio texto constitucional, y también con el mandato de eficacia de las Administraciones Públicas que se contiene en su artículo 103», y que «esas regulaciones del uso de las vías urbanas y del estacionamiento en ellas, que son permitidas a los Municipios, serían inútiles y por ello contrarias al principio constitucional de eficacia administrativa, si no pudieran incluir un mecanismo sancionador para asegurar su efectividad». Para estos dos Magistrados «nuestra discrepancia se refiere a la solución que adopta la sentencia mayoritaria sobre la cuestión relativa a la garantía de legalidad exigida por el artículo 25.1 de la CE, ya que entendemos que no hay razones para considerar que haya sido vulnerada por la Ordenanza del Ayuntamiento de Valencia».

⁵⁹ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., «La reconstrucción jurisprudencial...», ob. cit.

⁶⁰ Se alude aquí a la teoría de los poderes implícitos, que ya acogiera en 1995 el Consejo de Estado, y que novedosamente recoge ahora el Tribunal Supremo en relación a la potestad sancionadora local.

⁶¹ Ya el legislador de 1999, en la reformas legislativas a que dio lugar el llamado «Pacto Local», indicó en las Exposiciones de Motivos de las leyes reformadoras que era exigencia ineludible atender al fortalecimiento de la autonomía local, y como fundamento de esta necesidad aludió expresamente a la CEAL.

sucede por lo que ahora interesa respecto a la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (...). Pero el precepto que nos interesa es justamente el número o apartado 1 del mismo artículo 3 de este Tratado Internacional (...). Debe destacarse que según la norma los Entes Locales deben tener una capacidad efectiva y que esa capacidad se refiere al menos a ordenar una parte de los asuntos públicos. Desde luego se añade que la capacidad efectiva de ordenación debe ejercerse en el marco de la ley, pero esta precisión no añade nada a la normativa del ordenamiento español, pues bien claramente se desprende del artículo 55 del TRRL que las ordenanzas locales no pueden contener preceptos contrarios a las leyes, lo que interpretamos en el sentido de que deben dictarse en el contexto o marco de las leyes (...). Es palmario que una norma que puede incumplirse sin consecuencia alguna puede carecer por completo de efectividad. Por ello, si ésta es la situación se está ante una disminución de la autonomía local contraria al precepto de la Carta».

Así las cosas, el Tribunal Supremo reconoce que «existe una tensión entre el principio de autonomía local interpretado a la luz de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 y la reserva de ley que establece el artículo 25.1 de la CE para la tipificación de infracciones y sanciones. Pero entiende esta Sala que, no habiéndose planteado el Tribunal Constitucional un supuesto como el presente de competencias nucleares de los Entes Locales que llevan implícitas potestades de ordenamiento del uso del dominio (o eventualmente de organización de un servicio si es exclusivamente local), con fundamento en los artículos 55 y 59 del TRRL debe culminarse o extenderse a tales supuestos la tendencia de la propia jurisprudencia constitucional a flexibilizar el principio de reserva de ley. Por tanto, la tendencia antes indicada debe resolverse en virtud de una interpretación integradora de un modo favorable al principio de autonomía local, admitiendo la posibilidad de esa tipificación por ordenanza. Una interpretación de este tipo no hace sino cumplir la finalidad que atribuye a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo el Título Preliminar del Código Civil cuando en su artículo 1.6 dispone que completará el ordenamiento jurídico y en el artículo 3.1 que la interpretación a realizar se llevará a cabo de acuerdo con los antecedentes legislativos y la realidad social de los tiempos en que las normas deban aplicarse».

Para la Sala sentenciadora, la evolución y las tendencias de la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo deben conducir a una interpretación favorable a la autonomía local: «(...) hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los artículos 137 y 140 de la CE, los cuales deben ser interpretados de acuerdo con el artículo 3.1 de la CEAL, y por tanto de tal modo que esta autonomía suponga una capacidad efectiva de ordenar los asuntos públicos. Esto lleva consigo que debemos declarar que mediante ordenanza local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del TRRL, se pueden tipificar válidamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito y teniendo en cuenta las características del ente local».

Añade, además, el Tribunal Supremo otro argumento, como es el carácter democrático representativo de las Corporaciones Locales: «Se da por tanto una situación análoga a la aprobación de una ley por los parlamentarios elegidos por la población del Estado o de una Comunidad Autónoma. Por ello la solución que supone nuestra interpretación se atiene a los principios democráticos que inspiran nuestro ordenamiento».

En fin, el Tribunal Supremo casa la sentencia de instancia, y declara conforme a Derecho la ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza, reguladora de la ocupación de las vías públicas con contenedores, en sus aspectos sancionadores debatidos, entendiendo que la interpretación integradora realizada se atiene a las reglas de la lógica jurídica, «pues no es coherente en buena lógica otorgar potestad para aprobar normas, y exigir para que se garantice su cumplimiento el ejercicio de una potestad legislativa de la que no son titulares los Entes Locales».

V. LA REFORMA DE LA POTESTAD SANCIONADORA LOCAL EN LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, introduce un nuevo Título XI en la LRBR, que consta de sólo tres artículos, con el que se pretende dotar de cobertura legal a la potestad sancionadora de las Entidades Locales en aquellos ámbitos en los que no se encuentra un anclaje preciso en la legislación sectorial. Supone, pues, un paso más en el proceso observable en nuestro ordenamiento, esta vez realizado por el legislador positivo, de solventar la anómala e insólita situación creada respecto de los Entes Locales, que si bien gozan de una indudable potestad normativa, luego no podían hacer efectiva la misma en el caso de su eventual incumplimiento, por lo que se ha visto la necesidad de reconstruir y reforzar la potestad sancionadora que tradicionalmente han ostentado. Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003: «(...) En efecto, no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en la que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la STC 132/2001, de 8 de junio. Esta regulación se completa con la necesaria modificación de los artículos 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

En este sentido, la modificación de la LRJAP y PAC, en sus artículos 127.1 y 129.1, supone añadir una referencia expresa a la Administración Local, remitiéndose en cuanto a la misma a lo dis-

puesto en el nuevo Título XI de la LRBRL, por lo que se reconoce por el legislador la singularidad que presenta la reserva de ley sancionadora cuando se trata de los Entes Locales ⁶².

La regulación introducida por la Ley 57/2003 se refiere a la «ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos», cláusula amplia que abarca todos aquellos ámbitos de interés específicamente local, y es aplicable «en defecto de normativa sectorial específica» (art. 139), por lo que ofrece un carácter marcadamente supletorio, para el caso de que no haya norma sectorial en la materia. A partir del 1 de enero de 2004, fecha de entrada en vigor de la ley (Disposición Final 3.^a), la potestad sancionadora local encontrará cobertura legal bien en la legislación sectorial, donde el grado de detalle que alcanza el legislador en la tipificación de los ilícitos y de las sanciones será elevado, o bien en la nueva regulación general que recoge la LRBRL, precisada de una regulación complementaria mediante ordenanzas locales.

A continuación, el artículo 140 establece una clasificación de las infracciones en muy graves, graves y leves, y desarrolla unos criterios mínimos de antijuridicidad con arreglo a los cuales los Entes Locales podrán tipificar los ilícitos administrativos, concretando así la doctrina constitucional recogida en la STC 132/2001. La referencia genérica se establece en relación con las infracciones muy graves, dando una serie de indicaciones muy amplias sobre la conducta típica («perturbación relevante», «actos de deterioro grave y relevante», «grave y relevante obstrucción», etc.), mientras que respecto de las graves y leves se definen atendiendo al grado de intensidad de la perturbación o daño referidos antes, y al bien jurídico protegido (tranquilidad o pacífico ejercicio de los derechos, salubridad, ornato público, etc.). Como señala HERNÁNDEZ LÓPEZ, ello es así porque resulta materialmente imposible recoger en una sola ley un completo repertorio de conductas constitutivas de reproche administrativo en campos muy diversos, como pueden ser la regulación de animales, actividades deportivas, limpieza, transporte, etc ⁶³.

Por último, el artículo 141 se dedica a la dosimetría sancionadora, estableciendo los límites cuantitativos de las sanciones pecuniarias a imponer en razón no de estratos poblacionales (como hacía anteriormente el artículo 59 del TRRL, y luego la Disposición Adicional Única de la Ley 11/1999, que hoy debemos entender sustituida por el precepto que comentamos), sino de la clase de infracción, según sea muy grave, grave o leve. Ahora bien, estos límites a las multas por infracción de ordenanzas locales sólo son aplicables «salvo previsión legal distinta». Por lo demás, debemos resaltar que aquí el legislador no ha seguido realmente el criterio de la STC 132/2001, pues la misma

⁶² Curiosamente, esta modificación operada en la LRJAP y PAC encaja con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la referida STS de 29 de septiembre de 2003, dictada cuando la actual Ley 57/2003 aún estaba en sede parlamentaria en fase de tramitación. En esta STS, la Sala sentenciadora afirma que los artículos 127 y 129 de la LRJAP y PAC (en su redacción anterior a la actual modificación) sólo son aplicables a los entes públicos titulares de la potestad legislativa, pero no es aplicable íntegramente a los entes locales, pues los principios de legalidad y tipicidad se han de entender comprendidos en los preceptos de la legislación básica local, singularmente los artículos 55 y 59 TRRL.

⁶³ Cfr. HERNÁNDEZ LÓPEZ, J., «Sobre la nueva potestad sancionadora municipal a la luz de la Ley 57/2003», *Revista CUNAL*, núm. 71, febrero 2004, pág. 51.

señalaba que la ley debería establecer al menos una «relación de sanciones», a completar luego por la norma local, mientras que el artículo 141 no recoge una relación de sanciones, sino que sólo se ocupa de un tipo de sanción en concreto, la multa, no previendo la posibilidad de que las ordenanzas puedan establecer otro tipo de sanciones, no pecuniarias (suspensión, cierre de establecimiento, inhabilitación, amonestación, etc.).

En la doctrina, los autores por lo general se han mostrado favorables a esta nueva regulación, a la cual no cabe hacer reproche alguno, según BALLESTEROS FERNÁNDEZ ⁶⁴, o con la cual el legislador local da una respuesta suficiente a las exigencias que el Tribunal Constitucional ha derivado del artículo 25.1 de la CE, según ALEGRE ÁVILA ⁶⁵.

⁶⁴ Cfr. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., «Comentarios al Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local», *El Consultor*, núms. 23-24, 15-30 de diciembre, 2003, pág. 3.953.

⁶⁵ Cfr. ALEGRE ÁVILA, J.M., «Potestad sancionadora y entidades locales: el principio de legalidad sancionadora», *Revista CUNAL*, núm. 71, febrero 2004, pág. 36.