

Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora¹

1. Planteamiento de la cuestión.
2. Prolegómenos del nuevo título XI de la LBRL.
 - 2.1. Jurisprudencia contenciosa sobre ordenanzas tipificadoras de infracciones y sanciones.
 - 2.2. Propuestas doctrinales de flexibilización de la reserva de ley.
 - 2.3. La "doctrina constitucional" de la STC 132/2001, de 8 de junio.
 - 2.4. Adecuación de la jurisprudencia contenciosa a la "doctrina constitucional" de la STC 132/2001.
3. El nuevo título XI de la de la LBRL como "cobertura legal" de las ordenanzas municipales.
 - 3.1. Singularización de las ordenanzas municipales en el régimen general de sanciones de la LRJPAC.
 - 3.2. "Criterios mínimos de antijuricidad" en el artículo 140 de la LBRL.
 - 3.3. Clases de sanciones.

Francisco Velasco Caballero
Silvia Díez Sastre
*Instituto de Derecho Local
de la Universidad Autónoma de Madrid*

1. Este estudio ha sido realizado en el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. Se inscribe en el Proyecto de investiga-

ción BJU 2002-00462 (Ministerio de Ciencia y Tecnología), del que es investigador principal el profesor Dr. Carles Viver Pi-Sunyer.

1. Planteamiento de la cuestión

1. La reciente Ley 57/2003, de 27 de noviembre, de medidas de modernización del gobierno local (LMMGL), ha introducido un nuevo título XI en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). En este nuevo título XI (artículos 139 a 141 de la LBRL) se regula la potestad sancionadora de los ayuntamientos.² Además, en coherencia con esta nueva regulación se ha modificado parcialmente el texto 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 (LRJPAC).³ En ambos casos la reforma está dirigida a hacer posible la tipificación de infracciones y sanciones en ordenanzas municipales. El nuevo título XI de la LBRL contiene un catálogo de “criterios” para que los ayuntamientos tipifiquen como infracciones y sanciones administrativas las contravenciones a sus ordenanzas. Esta nueva regulación legal debe entenderse en un contexto jurisprudencial y doctrinal definido por tres ejes: primero, una corriente jurisprudencial mayoritaria que venía reconociendo, con distintos argumentos, un amplio poder de los ayuntamientos para tipificar infracciones y sanciones administrativas; segundo, una doctrina muy cualificada que venía reclamando, desde hace años, un amplio espacio regulador para la ordenanza municipal, incluso en materias sometidas a reserva de ley; y por último, la STC

132/2001, de 8 de junio, donde se establece la “doctrina constitucional” sobre la relación entre reserva de ley sancionadora (artículo 25.1 de la CE) y ordenanza municipal tipificadora de infracciones y sanciones. Es a partir de estas coordenadas como ha de entenderse la regulación de la Ley 57/2003. Y es también a partir de estas coordenadas como hay que entender la nueva “doctrina judicial” contenida en la reciente STS de 29 de septiembre de 2003, ala que luego se aludirá con detalle.

2. Prolegómenos del nuevo título XI de la LBRL

2. Era una cuestión abierta, desde la aprobación de la Constitución, cuál era el alcance del poder municipal para tipificar infracciones y sanciones en ordenanzas. Por principio, las ordenanzas municipales habían de someterse –como cualquier norma administrativa sancionadora– a la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 de la CE. Pero la realidad venía siendo otra. Eran frecuentes las ordenanzas municipales que, al tiempo que regulaban por entero ciertos servicios o municipales, o el uso de bienes públicos, establecían *ex novo* y directamente infracciones y sanciones para asegurar el cumplimiento de lo mandado. Nuestro sistema normativo soportaba así una tensión latente entre reserva de ley sancionadora (artículo 25.1 de la CE) y realidad normativa. Esa tensión ha sido abordada muy tardíamente por el Tribunal Constitucional.⁴ La jurisprudencia constitucio-

2. Artículo 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias.

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.

Artículo 140. Clasificación de las infracciones.

1. Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Serán muy graves las infracciones que supongan:

a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana.

b) El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.

d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.

e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.

b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.

c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.

d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.

e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

Artículo 141. Límites de las sanciones económicas. Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

–Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.

–Infracciones graves: hasta 1.500 euros.

–Infracciones leves: hasta 750 euros.

3. Nuevo texto del artículo 127.1 de la LRJPAC: “La potestad sancionadora de las administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.”

Nueva redacción del artículo 129.1 de la LRJPAC: “Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.”

4. VALENCIA MARTÍN, G., “Derecho administrativo sancionador y principio de legalidad”, en *El principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, CEPC, 2000, pág. 102.

nal se ocupó pronto, cierto es, de la reserva de ley sancionadora en relación con los reglamentos gubernativos (del Gobierno español o de los gobiernos de comunidades autónomas). Pero no ocurrió lo mismo respecto de las ordenanzas municipales. La doctrina constitucional sobre el artículo 25.1 de la CE, en relación con las ordenanzas municipales, se encuentra enunciada por vez primera en la STC 132/2001. La ausencia de doctrina constitucional ha sido cubierta, durante veinte años, por una jurisprudencia contenciosa escasamente perfilada y no siempre uniforme, tal y como se explica a continuación.

2.1. Jurisprudencia contenciosa sobre ordenanzas tipificadoras de infracciones y sanciones

3. La jurisprudencia contencioso-administrativa viene siendo, con carácter general, deferente con el poder sancionador de los ayuntamientos. Lo cual supone una comprensión “flexible” de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE respecto del poder de tipificación de infracciones y sanciones en Ordenanza municipal. Pero esa idea de flexibilidad o reserva de ley “matizada” no se presenta en la jurisprudencia de manera uniforme. Conviven en la jurisprudencia contenciosa, prácticamente hasta hoy, dos criterios de “flexibilidad” bien distintos. Uno apenas si ve inconveniente en que las ordenanzas municipales tipifiquen directamente infracciones y sanciones. El otro criterio acepta la función tipificadora de las ordenanzas municipales, pero exige en todo caso una cierta “cobertura legal”; y a falta de esa previa tipificación legal aprecia vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora del artículo 25.1 de la CE. No es posible hablar aquí de un criterio mayoritario y otro minoritario. Los vaivenes son continuos. Ni siquiera se puede afirmar con rotundidad que en cada tipo de asuntos prima uno de los dos criterios jurisprudenciales. Buen ejemplo de ello es la jurisprudencia en torno a las ordenanzas de aparcamiento, donde los dos criterios contenciosos reseñados aparecen de forma simultánea. Veamos el alcance de esta jurisprudencia.

4. Una buena parte de las sentencias estudiadas (normalmente las más recientes) presentan, en relación con las ordenanzas municipales, una concepción minimalista de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Es fre-

cuenta, incluso, que ni siquiera se cite en la argumentación el artículo 25.1 de la CE. Y con carácter general, en esa jurisprudencia no se utilizan los criterios generales –ya muy aquilatados en la jurisprudencia contenciosa y constitucional– sobre la colaboración del reglamento (del Estado o de las comunidades autónomas) en la tipificación de ilícitos administrativos. Parecería que las ordenanzas sancionadoras se encuentran a salvo del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (artículo 25.1 de la CE) y de su correspondiente reserva de ley. Tres son los argumentos que, combinados de una u otra forma, se identifican en esta jurisprudencia del Tribunal Supremo.

a) Hay, en primer lugar, una clara tendencia a centrar la argumentación en si el ayuntamiento tiene o no *competencia* para dictar ordenanzas en una determinada materia. Y afirmada la competencia normativa del ayuntamiento en un determinado ámbito, enseguida se considera, casi como obvio, que a la *competencia sectorial* ha de seguir la *potestad* para tipificar infracciones y sanciones. La ley exigida por el artículo 25.1 de la CE sería aquí, entonces, la norma legal que atribuye una determinada competencia al ayuntamiento. Luce en esta jurisprudencia un cierto apego a una comprensión positiva del principio de legalidad: lo importante es la norma (legal) que atribuye a los ayuntamientos competencia específica para actuar, no la norma que satisface una reserva de ley específica (como es la del artículo 25.1 de la CE). Así que más que en la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE, la jurisprudencia se viene centrando en la competencia sectorial de los ayuntamientos. Esta corriente jurisprudencial enlaza claramente con la doctrina emanada del Consejo de Estado.⁵ Se viene a mezclar así dos categorías (competencia y poder tipificador) claramente discernibles y de gran utilidad para la aplicación de la reserva de ley.⁶ Pues una cosa es distribuir materias públicas entre distintos órganos (competencia) y otra determinar cuándo un órgano público (administrativo o judicial) puede imponer sanciones a los ciudadanos. De manera que no a toda atribución de competencia tiene que ir anudado el poder sancionador. Eso habrá de decirse singularmente y, siempre, mediando Ley. Lo dicho es claramente identificable en un grupo extenso de Sentencias referido a las ordenanzas municipales reguladoras del estacionamiento limitado y vigilado (ordenanzas de la ORA).⁷ Estas ordenanzas normal-

5. En el Dictamen del Consejo de Estado, Asunto núm. 1749 de 1994, relativo a la posibilidad de que las entidades Locales dicten ordenanzas tipificadoras de infracciones y sanciones administrativas, se expresa una concepción muy flexible de la reserva de ley sancionadora, haciéndose eco precisamente de la doctrina de los poderes implícitos o inherentes. El Consejo considera que la potestad sancionadora es inherente a la potestad de la ordenanza misma, pues de otra forma no sería posible asegurar, por parte de las entidades locales, la eficacia real de las ordenanzas (véase, AA.VV., *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002, pág. 61).

6. La utilidad de la distinción, entre otros ejemplos, en M. T. CARBALLEIRA, *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 115; y F. VELASCO CABALLERO, *Administraciones públicas y derecho a la tutela judicial efectiva*, Bosch, Barcelona, 2003, pág. 79.

7. STS de 26 de septiembre de 1996 (Aranzadi 1233/1997); 22 de septiembre de 1999 (Aranzadi 6728); 15 de octubre de 1999 (Aranzadi 8851); 29 de mayo de 2000 (Aranzadi 4503); 25 de noviembre de 2000 (Aranzadi 1213); 28 de abril de 2001 (Aranzadi 5362); 14 de julio de 2001 (Aranzadi 7881); 28 de noviembre de 2001 (Aranzadi 9800); 29 de enero de 2002 (Aranzadi 902); 12 de junio de 2002 (Aranzadi 8201).

mente contienen, además de la previsión de un precio público o tasa por el estacionamiento, la posibilidad de retirada del vehículo infractor del régimen de aparcamiento y la imposición de multas. Pues bien, en los casos en los que se había cuestionado la tipificación de infracciones administrativas en aquellas ordenanzas, el Tribunal Supremo ha considerado que existía “cobertura legal” suficiente para la tipificación de infracciones y sanciones. Pero en estas sentencias apenas si se precisa dónde está esa “cobertura legal”. A veces se afirma, con cierta vaguedad, que la tipificación legal está en el artículo 38.4 del Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo (Ley de seguridad vial), que permite a los ayuntamientos regular el régimen de parada y estacionamiento de vehículos en las vías públicas. Pero el argumento principal viene siendo que lo resuelto es ya doctrina legal de la Sala⁸ establecida en la STS de 26 de diciembre de 1996.⁹ Ahora bien, si se repasa con cuidado aquella Sentencia, enseguida se percibe que el Tribunal Supremo nunca ha fundamentado su conclusión. La STS de 26 de diciembre de 1996, dictada en interés de ley, en ningún momento se ocupa de la tipificación municipal de infracciones y sanciones de aparcamiento. Aquella sentencia traía causa de la impugnación de una “medida cautelar” (retirada de un vehículo infractor del régimen de estacionamiento limitado) y de una liquidación tributaria (tasa por la referida retirada del vehículo mal estacionado). Y es en relación con esos dos tipos de actos administrativos de gravamen –y nunca en relación con sanciones administrativas– como el Tribunal Supremo aprecia la existencia de una Ley previa de “cobertura” (la Ley de seguridad vial). De hecho, en la mencionada STS ni tan siquiera se alude al artículo 25.1 de la CE o a la reserva de ley que impone este precepto. Nada hay aquí, por tanto, que guarde conexión lógica con la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Tenemos, pues, que en vasto grupo de casos la “flexibilización” de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE carece, simplemente, de explicación.

b) En otras ocasiones, al Tribunal Supremo le basta con las *normas generales sobre la potestad sancionadora municipal* que se contiene en la legislación general de régimen local. En relación con una Ordenanza de aparcamiento dice la Sala de lo Contencioso-Administrativo que “la tipificación de las infracciones viene determinada genéricamente por la transgresión de la 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*”.¹⁰ Sentado

esto, la misma Sala considera que hay cobertura legal bastante para la tipificación de infracciones de aparcamiento en el artículo 4.1.f) de la LBRL (que simplemente atribuye potestad sancionadora a los ayuntamientos); en el artículo 2.1 k) de la LBRL, que asigna al Alcalde la competencia para sancionar por infracción de ordenanza; y en el artículo 59 del TRRL (que establece las cuantías máximas de las sanciones por infracción de ordenanzas)

c) Por último, como argumento más o menos explícito para la flexibilización de la reserva de ley aparece la referencia a la “relación especial de sujeción”. En el marco de estas relaciones especiales, el poder del ayuntamiento para regular el servicio llevará aparejado también el poder de tipificar infracciones y sanciones sin necesidad de previa ley específica. Dice el Tribunal Supremo en 1991 que “la prestación del servicio público de auto-taxis por los particulares a los que se otorga licencia por las corporaciones locales se halla condicionado al cumplimiento de unas obligaciones por parte de los titulares de las licencias cuya inobservancia puede dar lugar a la revocación de la licencia, o la imposición de unas sanciones [...] sin que ello suponga que en estos supuestos de sujeción especial del titular de la licencia las infracciones y sanciones previstas tengan que tener una específica cobertura legal siendo suficiente que exista una norma de este rango por la que a la Administración se le faculte para organizar, regular, e intervenir en el funcionamiento del servicio público [...]”.¹¹

5. El otro grupo de sentencias –menos en número y normalmente más antiguas– refleja una apreciación más rigurosa de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Considera esta jurisprudencia que la imposición de una sanción con la única base normativa de una Ordenanza municipal vulnera el derecho fundamental a la legalidad sancionadora. Esta jurisprudencia se expresa en relación con ordenanzas bien diversas. Tanto las ordenanzas de aparcamiento como las que regulan el servicio de auto-taxi, las que sancionan el consumo de alcohol en la vía pública, las que se ocupan del ruido urbano o las que regulan las actividades recreativas. Y desde el punto de vista del tipo de relación jurídica, el criterio jurisprudencial descrito está presente tanto en las llamadas “relaciones especiales de sujeción” como en las relaciones administrativas generales. La fundamentación de este grupo de sentencias difiere notablemente, eso sí, de las estudiadas más arriba. Primero porque el Tribunal Supremo sí hace referencia expresa a la jurisprudencia constitucional en torno a la tipificación reglamentaria, y proyecta esos criterios constitucionales sobre las ordenanzas sancionadoras. Y segundo porque en todas ellas

8. Así: STS 22 de septiembre de 1999 (Aranzadi 6728); 15 de julio de 2002 (Aranzadi 10136).

9. STS de 26 de diciembre de 1996 (Aranzadi 1233).

10. STS de 16 de julio de 1998 (Aranzadi 8381).

11. STS de 2 de abril 1991 (Aranzadi 2862).

se diferencia entre la ley que atribuye competencia a los municipios de las leyes tipificadoras de infracciones y sanciones en ámbitos de competencia municipal. Estas notas generales están presentes, de forma más o menos clara, en todos los casos que a continuación se relacionan.

a) Varios son los casos en los que las ordenanzas sancionadoras enjuiciadas se referían a *conductas en lugares públicos o en la vía pública*. Así, una ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona sobre actividades recreativas;¹² también, una ordenanza de Sevilla que tipificaba el consumo de drogas en lugares públicos,¹³ y, por último, una ordenanza de Madrid que sancionaba el consumo de alcohol en la vía pública.¹⁴ En los tres casos la argumentación es sencilla y parca: la tipificación de infracciones y sanciones requiere previa ley; y no se identifica ley alguna que dote a la ordenanza municipal de esa cobertura legal. De ahí deriva, directamente, la ilicitud de la ordenanza sancionadora. Sólo en la tercera de las sentencias citadas la Sala de lo Contencioso-Administrativo se extiende algo más en su argumentación, afirmando que “la exigencia de ley en materia de sanciones administrativas [...] no puede suplirse con genéricas referencias a las competencias municipales sobre determinadas materias, al principio de autonomía de las entidades locales, con apoyo en los artículos 137 y 140 de la Constitución, a las competencias reglamentarias de tales entidades, o a otros extremos como el referido a las facultades de aprobar ordenanzas”.

b) En 1995, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo considera que, pese a existir una “relación especial de sujeción” en el caso (se trataba de una sanción impuesta al *titular de una licencia municipal de auto-taxi*) en todo caso era necesaria una cierta “cobertura legal” para imponer la sanción, no bastando la tipificación directa y *ex novo* en ordenanza municipal.¹⁵ Esta es la línea que se sigue, con una fundamentación más detenida, en la STS de 10 de febrero de 1997. Aquí, de nuevo en un caso de sanción a taxista, afirma el Tribunal Supremo que “No es conforme a esa concepción [de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE] el minimizar la función de la reserva legal en los términos que acepta la sentencia recurrida, que [...] se conforma con la mera habilitación para la regulación del servicio, o la habilitación, en exceso genérica, para establecer sanciones por infracción de bandos y ordenanzas municipales”. Y sigue: “Una ordenanza municipal no puede ser fuente primaria de un ordenamiento sancionador, ni

aun en el ámbito de las relaciones de sujeción especial.”¹⁶

c) Enjuiciada la *Ordenanza municipal de ruidos* del ayuntamiento de Burgos, el Tribunal Supremo marca con claridad la diferencia entre la competencia para regular la materia (ruidos), la titularidad del poder sancionador [el que atribuye el artículo 4.f) de la LBRL] y el poder para tipificar concretas infracciones y sanciones, que sólo es posible previa ley específica.¹⁷ Dice la Sala de lo Contencioso-Administrativo que “una cosa es la potestad de autoorganización e incluso la *potestad sancionadora* [...] y otra la *potestad de definir infracciones administrativas* y regular y calificar las sanciones que a ellas corresponden, por escasas en su cuantía que ellas sean [...] sin que obviamente a ello obste el que la corporación tenga las *competencias* y potestades precisas para regular el régimen de ruidos y vibraciones [...]”.

d) Algo parecido resulta de varias sentencias referidas a sanciones municipales por infracciones de aparcamiento. Más arriba ya se describió el criterio mayoritario que, para este tipo de casos, contiene la jurisprudencia contenciosa. Pero de ese criterio dominante se desligan tres sentencias; una de 2000 y dos de 2001.¹⁸ Las tres sentencias disonantes entroncan con la doctrina constitucional general sobre la tipificación reglamentaria y concluyen que la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE no se satisface con preceptos que simplemente atribuyen competencia material a los órganos municipales. Expresamente se dice en la STS de 16 de mayo de 2001 que “ni el artículo 25 de la LBRL ni el artículo 7 de la LITCV suministran esta base normativa, 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”.¹⁹ Pese a que estas sentencias se dictan con vocación de generalidad, afirmando expresamente que corrigen la anterior jurisprudencia de la Sala, lo cierto es que luego, en 2002, la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo vuelva a su criterio dominante, el que minimiza o flexibiliza al máximo del alcance de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE.²⁰

2.2. Propuestas doctrinales de flexibilización de la reserva de ley

6. Tal y como anunciamos más arriba, en los últimos años la doctrina jurídico-municipal más autorizada venía proponiendo una lectura flexibilizadora de la

12. STS de 25 de mayo de 1993 (Aranzadi 3815).

13. STS de 6 de noviembre de 1995 (Aranzadi 8164).

14. STS de 29 de mayo de 1998 (Aranzadi 5457).

15. STS de 13 de noviembre de 1995 (Aranzadi 8597).

16. STS de 10 de febrero de 1997 (Aranzadi 1407).

17. STS de 6 de febrero de 1996 (Aranzadi 1098).

18. STS de 10 de abril de 2000 (Aranzadi 3347); 16 de mayo de 2001 (Aranzadi 4849), y 16 de noviembre de 2001 (Aranzadi 10139).

19. STS de 16 de mayo de 2001 (Aranzadi 4849).

20. STS de 23 de enero de 2002 (Aranzadi 1846); y 15 de julio de 2002 (Aranzadi 10136).

reserva de ley sancionadora, en relación con las ordenanzas municipales. Se ha destacado por la doctrina, de un lado, la supervivencia en el ámbito local (y de ello sería muestra el artículo 55 del TRRL) de una comprensión negativa del principio de legalidad,²¹ comprensión ésta que difícilmente se acomoda a los rigores de la reserva de ley. Por otro lado, y poniendo ahora el acento en la singularidad constitucional de las entidades locales, en la doctrina también se ha propuesto una comprensión diferenciada de la reserva de ley sancionadora, cuando se proyecta sobre ordenanzas municipales. En ello nos detenemos a continuación. Tres son los argumentos, íntimamente conectados, con los que se fundamenta la flexibilización de la reserva de ley en el ámbito local:

a) Se ha insistido en la doctrina, en primer lugar, en que la Asamblea representativa local, el Pleno del ayuntamiento, tiene una legitimación democrática directa, a diferencia de los complejos organizativos titulares de la función ejecutiva en instancias superiores.²² Materialmente, por tanto, el Pleno del ayuntamiento sería equiparable a los parlamentos estatal o autonómicos, al tener la misma función, legitimación y lugar en el sistema institucional²³ que éstos. El criterio de la legitimidad democrática debería considerarse, entonces, un argumento de homogeneización a estos efectos.²⁴ El error estaría en la limitación de las asambleas locales a la función simplemente ejecutiva,²⁵ pues ello no sería acorde con el modo de elección democrática por el que se rigen las corporaciones locales,²⁶ como tampoco sería acorde con la atribución de una esfera propia de decisión, inviolable por el legislador estatal o autonómico y reconocida constitucionalmente a través de la fórmula de la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 de la CE). De la premisa argumental descrita se concluye que el producto de la actividad de la Asamblea local, la norma local, no puede situarse en el mismo plano que los reglamentos emanados de las Administraciones, estatal o autonómicas, cuya legitimación democrática es de segundo grado. Las ordenanzas locales cumplirían el requisito de la reserva de ley desde una perspectiva institucional y democrática, pues operan en una esfera dotada de autonomía, manifestando y desarrollando un poder propio²⁷, sin subordinarse a otras normas procedentes del mismo ente, como sucede en el caso de los reglamentos ejecutivos.

b) La argumentación descrita se completa con una alusión general al fundamento teórico de la reserva de ley en la actualidad. Lejos de su sentido y finalidad tradicionales, la reserva de ley ha de fundamentarse en la intención del constituyente de garantizar el principio democrático en la regulación de ciertas materias, por su especial relevancia y afectación directa en los derechos de los ciudadanos. Esto se consigue gracias al establecimiento de un procedimiento que asegura el pluralismo político, en el seno de un órgano directamente representativo.²⁸ La reserva de ley pretende la transparencia del procedimiento legislativo y el respeto a las minorías.²⁹ Esta comprensión de la reserva de ley, vinculada al concepto democrático de ley, cierra el razonamiento en torno al carácter democrático (materialmente idéntico respecto al de las asambleas de las instancias territoriales superiores) de la Asamblea representativa municipal, que cumple así con los mismos requisitos que el legislador estatal o autonómico. Por lo que la ordenanza equivaldría plenamente a la ley formal a este respecto.

c) Por último, nuestra doctrina también llama la atención sobre los efectos que una reserva de ley estricta tendría para la nueva distribución territorial del poder. Pues, la colocación de la norma local bajo la reserva de ley formal comportaría una acumulación indebida de poder normativo en las instancias territoriales superiores.³⁰ Pudiendo llegar a desnaturalizar la autonomía local garantizada constitucionalmente.

2.3. La “doctrina constitucional” de la STC 132/2001, de 8 de junio

7. Sobre la jurisprudencia contenciosa descrita más arriba (*supra* 1), y conectando claramente con la doctrina de los autores en los últimos años (*supra* 2) ha irrumpido la STC 132/2001, de 8 de junio. Esta sentencia fue dictada con la decidida vocación de establecer la “doctrina constitucional” sobre el alcance del artículo 25.1 de la CE en relación con las ordenanzas tipificadoras de infracciones y sanciones. Por eso, a fin de establecer la “doctrina constitucional” sobre la cuestión, el asunto se abocó al Pleno del Tribunal. La doctrina establecida en esa Sentencia es doblemente eficaz y vinculante. Conforme al artículo 13 de la LOTC vincula, de un lado, a las dos salas del propio Tribunal Constitucional, que no podrán alterar unilateralmente la “doctrina constitu-

21. NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, 3.a ed., Tecnos, Madrid, 2002, págs. 123-124

22. PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 83.

23. GALÁN GALÁN, Alfredo, *La potestad normativa local autónoma*, Atelier, Barcelona, 2001, pág. 204.

24. AGUDO GONZÁLEZ, J., “La potestad normativa local”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 44 (2001), págs. 21-66 (pág. 38).

25. PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa local*, pág. 87.

26. VV.AA., *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002, pág. 61.

27. GALÁN GALÁN, Alfredo, *La potestad normativa local*, pág. 228.

28. GALÁN GALÁN, Alfredo, *La potestad normativa...*, pág. 241.

29. PEMÁN GAVÍN, Ignacio, *El sistema sancionador español*, Cedecs, Barcelona, 2000, pág. 170.

30. PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa local*, pág. 94.

cional” establecida en la sentencia del Pleno.³¹ Por otro lado, –y esta vez por exigencia del artículo 5.1 de la LOTC– la STC 132/2001 vincula directamente a la jurisdicción contenciosa. Al punto de que ha considerarse hoy sustancialmente corregida la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Luego volveremos sobre esto.

8. Dos son los ejes que permiten entender el alcance que en la STC 132/2001 se concede a la reserva de ley. Siguiendo una distinción propuesta por Viver³² para analizar el alcance de la jurisdicción constitucional, podemos afirmar ahora que la STC 132/2001 presenta una comprensión “horizontalmente” extensa pero “verticalmente” reducida de la reserva de ley sancionadora. Hay, de un lado, una comprensión amplia de la reserva, basada en un concepto también amplio de “sanción administrativa”. Pero esa reserva de ley “horizontalmente” extensa (porque se refiere a numerosos actos administrativos de gravamen) es luego poco exigente y tolera una amplísima colaboración tipificadora de las ordenanzas municipales. Tal y como acabamos de anunciar, la STC 132/2001 presenta una *comprensión amplia de las sanciones administrativas*, desde la perspectiva del artículo 25.1 de la CE. Sabido es que el concepto de sanción administrativa no presenta en nuestro Derecho, aún hoy, contornos claros.³³ Y que entre nosotros se viene defendiendo, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, una cierta reducción del concepto de sanción que excluya ciertas medidas administrativas gravosas como las suspensiones o revocaciones de licencias, entre otros supuestos.³⁴ Esta comprensión limitada del concepto de sanción (y, por tanto, de la reserva de ley sancionadora del artículo 25.1 de la CE) se expresa incluso en el voto particular del magistrado Garrido Falla que acompaña a la STC 132/2001. Pues bien, frente a estos planteamientos reduccionistas, el Tribunal Constitucional afirma con rotundidad el carácter sancionador de resoluciones administrativas que, como la enjuiciada en el caso, contienen un juicio subjetivo de reproche sobre un sujeto concreto. Es sanción, para el Tribunal, toda “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”.³⁵ De ahí resulta un amplio sometimiento de las ordenanzas municipales a la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Allí donde una ordenanza prevé consecuencias jurídicas gravosas para quien incumpla los

mandatos o prohibiciones de las propias ordenanzas, estaremos ante sanciones sometidas al artículo 25.1 de la CE. Apenas quedarán fuera de la reserva de ley las medidas cautelares (pese a ser obviamente gravosas) y las multas coercitivas (que carecen de función propiamente retributiva).

9. En segundo lugar, la STC 132/2001 afecta decisivamente a la eficacia del concepto tradicional de “relación especial de sujeción”. La jurisprudencia constitucional venía declarando, desde el principio,³⁶ que incluso en las llamadas “relaciones especiales de sujeción” no se excluye radicalmente la vigencia de los derechos fundamentales; y entre ellos, el derecho a la legalidad sancionadora (artículo 25.1 de la CE)³⁷. Esta doctrina venía calando también, poco a poco, en la jurisprudencia contenciosa. Lo que ahora expresa la STC 132/2001 no es un paso más en esa línea. Es una comprensión bien distinta del propio concepto de “relación especial de sujeción”. En la jurisprudencia constitucional antecedente se partía, como premisa de enjuiciamiento, de que ciertas relaciones o situaciones jurídico-públicas eran *per se* de “sujeción especial”. Y que esa calificación de la relación llevaba a matizar la eficacia de los derechos fundamentales del ciudadano. Distinto es el planteamiento metodológico de la STC 132/2001: no es la “naturaleza” más o menos especial de una relación jurídica lo que define el alcance de los derechos fundamentales. Es precisamente la Constitución, y especialmente sus preceptos relativos a los derechos fundamentales, quien en ocasiones limita –para ciertas relaciones o situaciones concretas– el alcance de los derechos fundamentales. Nada obsta para que a aquellas relaciones administrativas donde la Constitución modula la eficacia de los derechos fundamentales se les llame “relaciones de sujeción especial”. Pero esa denominación no tiene más que un valor explicativo: no es un *prius* de la interpretación constitucional sino una proposición explicativa de la Constitución. En palabras del Tribunal, “la categoría “relación especial de sujeción” no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos”.³⁸ Esta comprensión de las “relaciones especiales de sujeción” es muy relevante para las ordenanzas sancionadoras. Pues en el ámbito de los servicios públicos locales, regulados por ordenanzas, se vienen identificando tra-

31. Véase SANTOS VIJANDE, J., *Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1995, págs. 7 y 19 y ss.

32. VIVER I PI-SUNYER, C., “El proceso constitucional de amparo: tópicos, datos y propuestas de reforma”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pág. 1785 y ss. (pág. 1789).

33. Por todos, PEMÁN GAVÍN, J., *El sistema sancionador español*, pág. 33 y ss; NIETO, A., *Derecho Administrativo sancionador*, pág. 122 y ss.

34. PEMÁN GAVÍN, J., *El sistema sancionador español*, pág. 59 y ss.

35. STC 132/2001, FJ 3.

36. STC 2/1987, FJ 2, y desde luego a partir de la STC 69/1989, FJ 1.

37. En extenso y con precisión ejemplar, VALENCIA MARTÍN, G., *Derecho administrativo sancionador y principio de legalidad*, pág. 136 y ss.

38. STC 132/2001, FJ 4.

dicionalmente “relaciones especiales de sujeción”. Con la doctrina constitucional de la STC 132/2001 difícilmente se puede sostener ahora que las relaciones de servicio público –se denominen o no esas relaciones como “de sujeción especial”– implican una vigencia limitada del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (artículo 25.1 de la CE).

10. Hasta aquí, la doctrina constitucional de la STC 132/2001 es claramente favorable a una *comprensión amplia* de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. En principio, han de ser muchas las ordenanzas municipales sometidas al artículo 25.1 de la CE. Pero eso no implica una aplicación rigurosa del artículo 25.1 de la CE sobre todas esas ordenanzas. Precisamente la STC 132/2001 viene a flexibilizar notablemente la *intensidad* de la reserva de ley sancionadora. Siguiendo las categorías propuestas por Viver podríamos hablar aquí de una extensa eficacia “horizontal” del artículo 25.1 de la CE compensada con una limitada eficacia “vertical” de ese mismo precepto. Dos son los argumentos con los que el Tribunal Constitucional funda su concepción “verticalmente” flexible de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE (en relación con las ordenanzas municipales). Primero, que los municipios tienen garantizada constitucionalmente autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137 y 140 de la CE); segundo, que las ordenanzas son dictadas por un órgano, el Pleno del ayuntamiento, con legitimación democrática directa. Ambos argumentos ya habían sido enunciados previamente en la STC 233/1999, referida a otra reserva de ley, la tributaria. En la STC 132/2001 se modulan aquellos fundamentos a las peculiaridades de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE, que el propio Tribunal califica de “más rigurosa” que la tributaria.

11. La comprensión “flexible” de la reserva de ley sancionadora, en los términos peculiares ya expresados, se expresa por el Tribunal Constitucional de forma diferenciada para los tipos de infracción y para el catálogo de posibles sanciones. Ya con anterioridad venía distinguiendo la jurisprudencia constitucional entre la legalidad de las infracciones y la legalidad de las sanciones, y había expresado criterios diferenciados para medir la adecuación de los tipos de infracciones y sanciones a los mandatos del artículo 25.1 de la CE,³⁹ si bien primaba en esa jurisprudencia la vertiente material (tipicidad) del principio de legalidad sancionador. La STC 132/2001 profundiza en esa línea y distingue claramente el alcance de la reserva de ley en relación con las infracciones y con las sanciones.

a) Los *tipos de infracción* se pueden configurar directamente por ordenanza municipal. Tal y como afirma el Tribunal Constitucional, a la ley sólo se le exige “la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones”. Esos “criterios mínimos” no son 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 ora de establecer los tipos de infracción”.⁴⁰ A diferencia de los reglamentos gubernativos (del Estado de las comunidades autónomas), que sólo pueden desarrollar o modular previos tipos de infracción definidos por la ley, las ordenanzas municipales pueden definir directamente los tipos de infracción. Eso sí, en el marco de los criterios de disvalor previamente fijados en una ley. Queda aún por precisar qué son esos “criterios mínimos de antijuridicidad” a que se refiere la STC 132/2001. Y ya veremos más adelante la opción hermenéutica muy restrictiva adoptada por la Ley 57/2003.

b) Por lo que se refiere a la *predeterminación de las sanciones*, el artículo 25.1 de la CE sólo exige la existencia de una previa ley que establezca el catálogo de posibles sanciones municipales, en función de la gravedad de los ilícitos. Es la ordenanza municipal, por tanto, la que apareja concretas sanciones a los distintos tipos de infracción. No rige aquí la exigencia constitucional, expresada claramente por el Tribunal en relación con reglamentos gubernativos⁴¹ de que la ley predetermine directamente la posible sanción para cada tipo de infracción, en función de la gravedad de éste. Cuando se trata de sanciones municipales, a la ley sólo se exige *un catálogo o marco de posibles sanciones*, graduadas por la gravedad de los ilícitos. Se exige a la ley, por tanto, que precise si sólo caben sanciones pecuniarias u otro tipo de sanciones adecuadas al sector material de que en cada caso se trate (así, revocaciones o suspensiones de licencias y autorizaciones). Se exige a la Ley, también, que establezca distintos módulos de sanciones. Así, cuantías máximas y mínimas de multas para infracciones muy graves, graves y leves. Se trata aquí de una escala de posibles sanciones graduada en función de la gravedad de los ilícitos y no de elementos externos a la antijuridicidad de la conducta infractora. No se trata ahora, como era el caso del artículo 59 del TRRL y de la disposición adicional única de la Ley 11/1999, de un máximo de posible sanción en función de la población del municipio. La población puede ser un criterio relevante para la atribu-

39. En especial, STC 207/1990, FJ 3. Sobre ello, PAZ-ARES, C. y VELASCO CABALLERO, F., *Infracciones administrativas y autocartera en la sociedad anónima*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1997, pág. 51 y ss.; y VALENCIA MARTÍN, G., *Derecho administrativo sancionador y principio de legalidad*, págs. 113 y 114.

40. STC 132/2001, FJ 6.

41. STC 207/1990, FJ 3.

ción de competencias, o incluso de poder sancionador, pero claramente irrelevante para medir la antijuricidad de una conducta. Téngase en cuenta, en todo caso, que el previo catálogo de sanciones que exige el artículo 25.1 de la CE es claramente objetivo; esto es, a la ley no se le exige una valoración de la gravedad de las posibles conductas infractoras; se le reclama, únicamente, que impida a los ayuntamientos fijar sanciones inadecuadas (por altas o bajas) a la gravedad de las infracciones. A cada ayuntamiento corresponde determinar, en el marco de los “criterios mínimos de antijuricidad” de la ley, las infracciones sancionables y su gravedad relativa. Pero una vez que una ordenanza tipifica una infracción, y la califica en su gravedad (como muy grave, grave o leve), las sanciones que predetermine la propia ordenanza sólo pueden ser las incluidas, de acuerdo con su gravedad, en el catálogo legal de sanciones.

2.4. Adecuación de la jurisprudencia contenciosa a la “doctrina constitucional” de la STC 132/2001

12. La “doctrina constitucional” de la STC 132/2001 ha tenido una acogida tardía en la jurisprudencia contenciosa. Tal y como se dijo más arriba, aún en 2002 se han dictado sentencias difícilmente compatibles con lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Más aún, en la STS de 29 de septiembre de 2003⁴² la Sala de lo Contencioso-Administrativo viene a corregir –siquiera implícitamente– la previa STC 132/2001. Conviene que nos detengamos en la STS de 29 de septiembre de 2003. En el asunto litigioso se planteaba la conformidad constitucional de la Ordenanza de Zaragoza reguladora de la ocupación de la vía pública con contenedores. Esa ordenanza tipificaba infracciones y sanciones sin que existiera una cobertura legal específica; y precisamente por ello se planteaba su conformidad con el artículo 25.1 de la CE y con los artículos 127.1 y 129 LRJPAC. La Sala de lo Contencioso-Administrativo aborda la cuestión con expresa cita de la STC 132/2001. Pero en lugar de asumir llanamente la doctrina constitucional, considera que procede avanzar aún más en la línea flexibilizadora iniciada por esa misma sentencia constitucional. Y de esta manera concluir que en ciertos ámbitos de actuación municipal muy característicos no es exigible cobertura legal alguna para que las ordenanzas tipifiquen infracciones y sanciones.

13. El criterio del Tribunal Supremo está provisto, cierto es, de una argumentación prolija. Pero esa fundamentación no puede obviar la contradicción abierta con la doctrina constitucional, expresada en la STC 132/2001. El Tribunal Constitucional, ponderando los distintos

bienes e intereses constitucionales en juego (fundamentalmente, la garantía constitucional de la autonomía local y el principio democrático) había concluido que la flexibilización de la reserva de ley no puede llegar, en ningún caso, a que las ordenanzas locales tipifiquen infracciones y sanciones al margen de la ley. De esta manera, el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (artículo 25.1 de la CE) garantiza a todos los ciudadanos que ninguna sanción municipal tendrá como único fundamento una previa ordenanza local; que sólo cuando a la ordenanza preceda una ley que fije “criterios mínimos de antijuricidad” habrá plena conformidad de la sanción con lo mandado por el artículo 25.1 de la CE. Y lo que resulta de la Sentencia de 29 de septiembre de 2003 es una excepción, para ciertos supuestos, en el régimen del derecho fundamental a la legalidad sancionadora. Se refiere el Tribunal Supremo a ámbitos de actuación local donde estén presentes “competencias nucleares de los entes locales que llevan implícitas potestades de ordenamiento del uso del dominio (o eventualmente de organización de un servicio sí es exclusivamente local)”. El mismo Tribunal Supremo, consciente de que su criterio no casa con la doctrina constitucional, argumenta que para supuestos como los destacados no se han planteado aún ante el Tribunal Constitucional y que, por tanto, “debe culminarse o extenderse a tales supuestos la tendencia de la propia jurisprudencia constitucional a flexibilizar el principio de reserva de ley”. Así que, lejos de aplicarse al caso la doctrina constitucional sentada en la STC 132/2001, el Tribunal Constitucional identifica una “laguna” jurisprudencial y la integra con su propio criterio. Se pueden reproducir aquí las críticas a las “falsas lagunas”, bien conocidas en la metodología aplicativa.⁴³ Aludiendo a la falta de criterio previo para un caso concreto (identificación de la laguna) lo que se viene a afirmar es un poder propio no vinculado (integración de la laguna). Esta actuación es común a todos los órganos aplicativos; también al Tribunal Constitucional. Pero en casos como el presente es más que dudosa la existencia de una laguna. Más bien hay contradicción entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. La contradicción señalada es aún más clara si se singularizan los argumentos esgrimidos por el Tribunal Supremo:

a) Se alude, por un lado, al catálogo de infracciones y sanciones como complemento necesario de la regulación sustantiva de las ordenanzas. De tal manera que carecería de toda eficacia el poder de regulación municipal si, paralelamente, los ayuntamientos no gozaran del poder de tipificar como infracciones las contravenciones a sus propias ordenanzas. El Tribunal Supremo,

42. Recurso núm. 5167/1998.

43. Por todos, LARENZ, K., *Methodenlehre der Rechtswissenschaften*, 6.ª ed., Springer Verlag, 1991, pág. 401.

lejos de considerar que ésta es precisamente una consecuencia natural de la reserva de ley, en los términos fijados por el Tribunal Constitucional, afirma que “esta deficiencia de nuestro ordenamiento jurídico y de su sistema de fuentes aconseja una interpretación que permita obviar, en algunos supuestos de estricta competencia local y, por tanto, de potestades implícitas, la dificultad indicada, susceptible por otra parte de irrogar graves consecuencias en la medida en que da lugar a la impunidad de los infractores”. Se viene a insistir, con ello, en la confusión entre competencia material y poder sancionador, presente en la jurisprudencia mayoritaria de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Este argumento del Tribunal Supremo se apoya –con cita expresa– en el voto particular del magistrado Garrido Falla, quien insistía en la necesidad de las sanciones para dotar de eficacia a las ordenanzas municipales. Pero justamente esta invocación del voto particular, por parte del Tribunal Supremo, reafirma la contradicción con la STC 132/2001. Sabido es que, de acuerdo con el artículo 90.2 de la LOTC, los votos particulares expresan argumentos sostenidos en las deliberaciones y no acogidos por la mayoría del Tribunal. Se puede considerar, por ello, que el argumento de la inherencia del poder sancionador, una vez defendido por el magistrado Garrido Falla, fue rechazado por el Pleno. Y este argumento rechazado por el Tribunal Constitucional es el que retoma ahora el Tribunal Supremo.

b) También se alude por parte del Tribunal Supremo al principio de autonomía local (artículos 137 y 140 de la CE) y a la legitimación democrática de los ayuntamientos. Y de ahí se extrae una relajación máxima de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE, en relación con las ordenanzas municipales. Ambos argumentos habían sido ya utilizados en la STC 132/2001; y justamente de su toma en consideración había resultado la “doctrina constitucional” flexibilizadora de la reserva de ley. Así que una vez considerados aquellos argumentos, queda vedado a cualquier órgano judicial su reutilización para llegar a consecuencias distintas de las establecidas, expresa y rotundamente, por el Tribunal Constitucional.

14. Ya ha quedado dicho que la jurisprudencia contenciosa no se atiene a la doctrina del Tribunal Constitucional. Y que de ahí pueden derivar vulneraciones del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (artículo 25.1 de la CE). En principio podría pensarse que esas hipotéticas lesiones podrían repararse mediante el recurso de amparo constitucional y con ello propiciar una corrección expresa, desde el Tribunal Constitucional, de la doctrina contenciosa. Este resultado,

aunque posible, no es, a partir de la Ley 57/2003, fácilmente imaginable. Porque el nuevo título XI de la LMMGL ya ha dado una cobertura legal genérica a todas las ordenanzas municipales. Así que ya no se pueden dar, al menos no fácilmente, verdaderos casos de sanciones basados únicamente en ordenanzas. Las ordenanzas municipales tendrán, en la normalidad de los casos, al menos la cobertura legal que ahora proporciona el título XI de la ley. Con ello, difícilmente se podrá hablar de sanciones y ordenanzas que, pese a carecer de toda cobertura legal, queden amparadas por la jurisprudencia contencioso-administrativa expresada en la STS de 29 de septiembre de 2003. No ha de haber ocasión, por tanto, para poner a prueba la conformidad constitucional de la jurisprudencia contenciosa.

3. El nuevo título XI de la de la LBRL como “cobertura legal” de las ordenanzas municipales

15. La doctrina constitucional de la STC 132/2001 dejaba dos cuestiones abiertas al legislador. Una, la necesidad de fijar “criterios mínimos de antijuricidad” sobre los que apoyar los tipos de infracciones y sanciones establecidos en ordenanzas. Y otra, la conveniencia de adecuar la reserva (legal) de ley de los artículos 127 y 129 de la LRJPAC. A ambas cuestiones ha dado respuesta el legislador estatal.⁴⁴ Pero la respuesta ofrecida por el legislador aun presenta cuestiones abiertas. Como sigue.

3.1. Singularización de las ordenanzas municipales en el régimen general de sanciones de la LRJPAC

16. Ya se había apuntado tanto en la jurisprudencia⁴⁵ como en la doctrina⁴⁶ que la modulación de la reserva de ley respecto de las ordenanzas, contenida en la STC 132/2001, sólo hablaba de la eficacia –limitada– del derecho fundamental a la legalidad sancionadora. Pero nada decía sobre el régimen legal de las infracciones y sanciones administrativas establecido en los artículos 127 y 129 de la LRJPAC. En especial, el artículo 129.1 de la LRJPAC exigía que fuera la ley quien tipificara las infracciones, y que las calificara de leves, graves y muy graves. Expresamente quedaba vedada a los ayuntamientos la posibilidad de tipificar nuevas infracciones o sanciones (artículo 129.3 de la LRJPAC). Ciertamente es que esa exigencia de ley en la tipificación de infracciones y sanciones ya no podía considerarse, después de la STC 132/2001, una exigencia *constitucional*; ni era defendible ya mediante recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Pero

44. En este sentido ver: ALEGRE ÁVILA, J. M., “Potestad sancionadora y entes locales: El principio de legalidad sancionadora”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 71 (2004), págs. 28-36.

45. STS de 29 de septiembre de 2003, FJ 7.

46. GARCÍA ÁLVAREZ, G., “Sanciones y reserva de ley en la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública* (2002), pág. 541 y la ss. (pág. 575).

seguía siendo un mandato legal vinculante para los ayuntamientos que hacía *ilegal* toda tipificación directa de infracciones y sanciones mediante ordenanza. A resolver esta situación se destina la modificación de los artículos 127.1 y 129.1 de la LRJPAC por medio del artículo 3 de la LMMGL. La reserva (legal) de ley establecida en esos preceptos ya no rige en relación con las ordenanzas sancionadoras

3.2. “Criterios mínimos de antijuricidad” en el artículo 140 de la LBRL

17. La segunda cuestión relevante es la forma en que el legislador estatal ha entendido la exigencia constitucional de que las ordenanzas municipales reposen sobre “criterios mínimos de antijuricidad” fijados por la ley. El legislador ha partido de dos postulados encadenados. Primero, que la exigencia de “criterios mínimos de antijuricidad” hace referencia a un elenco de criterios abstractos y amplios proyectables sobre cualesquiera ordenanzas, con independencia de la materia sobre la que versen. Y segundo, que tratándose de criterios de antijuricidad generales, aplicables sobre cualquier ámbito y materia de actuación municipal, había de ser el propio Estado quien fijase aquellos criterios de disvalor jurídico. Esos criterios mínimos de antijuricidad pasan a ser nuevas normas básicas del Estado al amparo del artículo 149.1.18. de la CE. Estos dos planteamientos encadenados merecen varias consideraciones.

18. El legislador estatal ha entendido que es a la propia ley estatal a quien incumbe, al menos en principio, satisfacer las exigencias de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. La Exposición de motivos de la LMMGL expresamente hace referencia a la STC 132/2001 y afirma que “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 las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial”. Partiendo de esta premisa, los artículos 139 y 140 de la LBRL contienen un catálogo de criterios para la tipificación de infracciones administrativas en ordenanzas. En estos preceptos no se tipifican infracciones concretas; se aportan criterios para que los ayuntamientos formulen *ex novo* concretos tipos de infracciones en sus ordenanzas. Estos criterios se pueden sistematizar de la siguiente manera:

a) En primer lugar, la tipificación municipal queda constreñida a dotar de relevancia punitiva a las normas de conducta establecidas en las propias ordenanzas municipales. Habla aquí el artículo 139 de la LBRL del “incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas”.

Conforme a este primer criterio de tipificación hay que excluir toda posibilidad de que el ayuntamiento establezca sanciones allí donde no hay ordenanza. O que califique como sanción el incumplimiento de mandatos contenidos en normas estatales o de comunidades autónomas. Cabe, eso sí, que una misma norma local albergue el mandato de conducta (prohibición, deber, limitación) y la calificación de su incumplimiento como infracción administrativa.

b) Conforme al mismo artículo 139 de la LBRL, el catálogo de criterios que luego enuncia el artículo 140 de la LBRL sólo rige “en defecto de normativa sectorial específica”. De manera que estos criterios no impiden que el propio Estado o cada comunidad autónoma, cada uno en los límites de sus títulos competenciales, fijen otros “criterios mínimos de antijuricidad”, complementarios o distintos de los contenidos en el artículo 140 de la LBRL. Dado que el Estado actúa en virtud de un título competencial propio (artículo 149.1.18 de la CE) ningún obstáculo constitucional hay para que el propio Estado admita que sus criterios de antijuricidad son desplazables por las leyes sectoriales de las comunidades autónomas. No rige aquí, por tanto, la prohibición de legislación estatal puramente supletoria.⁴⁷ Pues en esta materia el Estado dispone de un título competencial específico (las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, conforme al artículo 149.1.18 de la CE), aunque en el ejercicio de esa competencia legislativa el propio Estado acepte el desplazamiento aplicativo de sus propias bases.

c) El catálogo de “criterios mínimos de antijuricidad” viene descrito, en realidad, en el párrafo segundo del artículo 140 de la LBRL. Es aquí donde se contienen verdaderos juicios de disvalor sobre la conducta de los ciudadanos. Pese a que el artículo 140.2 de la LBRL literalmente contiene criterios para la “clasificación de infracciones” (en muy graves, graves y leves) el contenido primario del precepto es, en todo caso, el juicio negativo o de disvalor sobre ciertas conductas contrarias a las ordenanzas municipales. Y sobre ese catálogo de juicios de disvalor actúan los criterios de clasificación de las posibles infracciones. Leído en esta clave, el artículo 140.2 de la LBRL selecciona como conductas tipificables las que contraviniendo los mandatos de ordenanzas municipales, supongan: a) perturbaciones en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades; b) perturbaciones en la salubridad u ornato públicos; c) perturbaciones en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos; d) perturbaciones en el normal funcionamiento de un servicio público, y e) daños ocasionados a los equipamientos,

47. STC 118/1996, FJ 6, y 161/1997, FJ 12.

infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

d) El catálogo de “criterios mínimos de antijuricidad” extraído del artículo 140.2 de la CE se complementa con *dos criterios de graduación* de las infracciones. En primer lugar, para clasificar las posibles infracciones como graves o leves, la ordenanza municipal ha de atender a la “intensidad” de las perturbaciones o de los daños enumerados en el propio artículo 140.2 de la LBRL. Lógicamente, la ordenanza habrá de calificar como infracción leve aquella que no suponga una perturbación o un daño muy intenso. Y habrá de tipificar como infracción grave la conducta típica que presente un nivel de perturbación o daño cualificado.⁴⁸ El segundo criterio de graduación se contiene en el artículo 140.1 de la LBRL. Los tipos de infracción que fije la ordenanza municipal (a partir de los criterios generales establecido en el artículo 140.2 de la LBRL) habrán de clasificarse como muy graves cuando concurra un resultado muy perturbador o dañoso respecto de lo regulado en la correspondiente ordenanza municipal. Aquí el artículo 140.1 de la LBRL habla de “perturbación grave”, “impedimento” o “deterioro grave y relevante”. Con ello se dirigen juicios de reproche especialmente cualificados contra aquellas conductas contrarias a lo mandado en ordenanzas municipales de las que derivan algo más que “perturbaciones” o “daños”, ya fueran estos simples o intensos.

19. Tras la anterior exposición explicativa de los “criterios mínimos” de antijuricidad se pueden formular varias observaciones críticas. Ofrece alguna duda, en primer lugar, que los “criterios” para la tipificación de infracciones, contenidos en el nuevo artículo 140 de la LBRL satisfagan de manera general la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Y que doten de cobertura legal a cualesquiera ordenanzas sancionadoras. Hay que recordar que la STC 132/2001 no elimina la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Simplemente la modaliza: sustituye el mandato de tipificación por ley (luego completable por reglamento) por la admisión de tipificación en ordenanza, aunque en el marco de criterios legales de antijuricidad. Se puede cuestionar que el nuevo artículo 140 de la LBRL contenga criterios suficientes como para considerar satisfecha la reserva de ley. Pues el artículo 140.1 y 2 de la LBRL contiene criterios de tipificación –al menos formalmente– para cualquier posible contravención de las ordenanzas municipales. Los criterios descritos son tan amplios y comprensivos que abarcan todos los ámbitos de la actividad municipal; y, por tanto, todos los ámbitos de regulación por ordenanza. Pero considerar como “criterio mínimo de antijuricidad”, entre otros, la perturbación del normal funciona-

miento de un servicio público [artículo 140.2.d) de la LBRL] es tanto como dejar vacía de sentido la exigencia de reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Más parece que con los criterios fijados en el artículo 140 de la LBRL el legislador estatal ha cumplido con lo que a él incumbía: fijación de normas básicas sobre el régimen jurídico de la Administración local. Ha *colaborado* al cumplimiento de la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Pero no ha satisfecho plenamente esa reserva de ley, precisamente porque el título competencial invocado (artículo 149.1.18 de la CE) le impide ir más allá. Por eso, avanzando respecto de lo establecido en el artículo 140 de la LBRL, a las leyes sectoriales corresponde aún fijar “criterios mínimos de antijuricidad” en cada ámbito de actividad municipal. Sólo así se puede considerar cabalmente cumplida la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Al Estado o a las comunidades autónomas corresponde ahora, de acuerdo con la distribución competencial de materias, completar los criterios generales de tipificación establecida en el artículo 140 de la LBRL, adecuándolos a las características de cada concreto ámbito de actuación municipal. No se trata, aquí tampoco, de fijar tipos de infracción. Se trata de fijar criterios orientadores de la tipificación municipal en cada concreto ámbito competencial local. De prefigurar qué es relevante, para fundar un reproche de antijuricidad a efectos sancionadores, en el ámbito del transporte, de los residuos urbanos o de la ordenación del suelo. Tomemos como ejemplo el transporte urbano en auto-taxi. A la ley (en este caso de cada comunidad autónoma) corresponde decir si lo relevante –ante un posible incumplimiento de la ordenanza municipal reguladora de esa actividad– es la seguridad de los viajeros, la regularidad del servicio o las reglas de la competencia en el sector. Será a partir de esos criterios sectoriales mínimos, sumados a los criterios más generales contenidos en el artículo 140 de la LBRL, como cada ayuntamiento establecerá tipos concretos de infracciones por contravención de ordenanzas y los clasificará como muy graves, graves o leves.

3.3. Clases de sanciones

20. El artículo 141 de la LBRL establece los “límites” de las sanciones que pueden imponer los ayuntamientos. Con esos “límites” pretende el legislador estatal encauzar o condicionar la tipificación de las sanciones imponibles por la contravención de las ordenanzas municipales. Así quedaría satisfecha la reserva de ley que, también en lo atinente a la predeterminación de las sanciones, establece el artículo 25.1 de la CE. El artículo 141 de la LBRL

48. En este sentido, ver HERNÁNDEZ LÓPEZ, J., “Sobre la nueva potestad sancionadora municipal a la luz de la Ley 57/2003”, en la *Revista de Estudios Locales*, núm. 71 (2004), págs. 37-51 (pág. 46 y ss.).

fija esos límites sólo con carácter supletorio (“salvo previsión legal distinta”). Ello hace posible que el legislador sectorial, ora Estado ora comunidad autónoma, fije un catálogo distinto de posibles sanciones.

a) En primer lugar, sólo están previstas multas pecuniarias. Así que las ordenanzas municipales no pueden establecer –a menos que otra ley así lo disponga– sanciones de revocación o suspensión temporal de una licencia o actividad. Esta consecuencia es muy relevante si se repara en la frecuente utilización de las revocaciones y sanciones en los ámbitos sectoriales sometidos a regulación por ordenanza. Ciertamente es que en la mayoría de los casos las sanciones de revocación o suspensión tienen amparo directo en una ley sectorial. Pero en los casos en que así no fuera, no puede considerarse que el artículo 25.1 de la CE impide que las ordenanzas municipales se sirvan de estos tipos –no pecuniarios– de sanción.

b) El artículo 141 de la LBRL habla expresamente de “límites” de las sanciones municipales. Pero detrás de esta denominación se encuentra, con más propiedad, un catálogo graduado de “posibles sanciones” municipales: multas de hasta 3.000 € (para infracciones muy graves); multas de hasta 1.500 € (para las infracciones graves); y multas de hasta 750 € (para las infracciones leves). Con esta regulación satisface el legislador estatal –en lo que hace a la previa determinación de las sanciones– la reserva de ley del artículo 25.1 de la CE. Puede afirmarse, incluso, que la doctrina constitucional ni siquiera exigía cuantías concretas para las posibles sanciones. La STC 132/2001, FJ 6, exigía a la ley, únicamente, que estableciera las “clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales”. Sea como fuere, lo relevante del catálogo de multas en el artículo 141.1 de la LBRL está en su graduación en función de la gravedad del ilícito, no en función de elementos externos a la conducta del infractor, como es el número de habitantes de cada municipio. Ha quedado derogada, en consecuencia, la disposición adicional única de la Ley 11/1999. Aquella disposición (que a su vez venía a derogar el artículo 59 del TRRL) fijaba la cuantía de las posibles multas, por infracción de ordenanzas, en función de la población del municipio en cuestión. Ese criterio, notoriamente disconforme con el principio de personalidad de las sanciones, ha quedado derogado por el artículo 141 de la LBRL. ■