

La potestad sancionadora municipal: evolución, valoración y propuestas de reforma

TOMÁS CANO CAMPOS

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid*

- 1. Introducción**
- 2. La potestad sancionadora de la Administración y la reserva de ley**
- 3. La flexibilización de la reserva de ley en el ámbito local**
- 4. La modificación de la LRBRL y las previsiones de la LRJSP**
- 5. Valoración crítica**
 - 5.1. La inconsistencia de los argumentos utilizados para flexibilizar la reserva de ley
 - 5.2. El carácter innecesario de la flexibilización de la reserva de ley en el ámbito sancionador
- 6. Deficiencias de la actual regulación y algunas propuestas de reforma**
 - 6.1. Las deficiencias de la actual regulación
 - 6.2. Algunas propuestas de reforma
- 7. Bibliografía**

Resumen

El presente trabajo se ocupa de la potestad sancionadora municipal, en particular de la tipificación de las infracciones y sanciones por las ordenanzas municipales. Tras destacar el alcance y fundamento de la reserva de ley en el ámbito sancionador, se analiza la flexibilización que de ella ha hecho el Tribunal Constitucional en el ámbito local para permitir que las ordenanzas puedan tipificar infracciones y sanciones, así como la modificación que como consecuencia de ello se realizó hace ya más de veinte años de la propia LRBRL, se ofrece una valoración crítica de dicha flexibilización, se ponen de manifiesto las deficiencias de la actual regulación y se ofrecen algunas propuestas de solución.

Artículo recibido el 06/05/2025; aceptado el 09/05/2025.

Palabras clave: *sanciones administrativas; potestad sancionadora municipal; ordenanzas municipales; reserva de ley; criterios mínimos de antijuridicidad; autonomía local.*

Municipal sanctioning power: evolution, assessment, and reform proposals

Abstract

This article examines municipal sanctioning power, particularly the classification of infractions and penalties by municipal ordinances. After highlighting the scope and basis of the principle of legality (reserva de ley) in the sanctioning sphere, it analyzes how the Constitutional Court has made this principle more flexible in the local context, allowing ordinances to classify infractions and penalties. It also discusses the resulting modification of the LBRL (Local Regime Basic Law) more than twenty years ago. The article then offers a critical assessment of this flexibility, points out the shortcomings of the current regulation, and proposes solutions.

Keywords: administrative sanctions; municipal sanctioning power; municipal ordinances; principle of legality; minimum criteria of unlawfulness; local autonomy.

1

Introducción

Una de las potestades municipales que más polémica ha generado durante estos cuarenta años de vigencia de la LRBRL es la sancionadora, que se recoge expresamente en el elenco de potestades que el art. 4.1 de dicho texto legal atribuye a los municipios (junto a las provincias y las islas) en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial.

La atribución de dicha potestad plantea de inmediato la cuestión de si con ello se está significando únicamente la facultad de los municipios para imponer las sanciones por las infracciones tipificadas legalmente o si, además, les habilita también para tipificar en sus ordenanzas infracciones y sanciones no previstas en la ley. Pues una cosa es la potestad para sancionar la comisión de las infracciones previamente establecidas (que se mueve en el ámbito de la aplicación del derecho) y otra, bien distinta, la potestad para

dictar normas sancionadoras creando *ex novo* infracciones y sanciones (lo que se mueve en el ámbito de la creación del derecho).

En virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.f) LRBRL es claro —y esto nadie lo discute— que los municipios pueden imponer sanciones por las infracciones tipificadas en las normas con rango de ley, tal y como reconocen expresamente numerosas leyes sectoriales [art. 7.a) del texto articulado de la Ley de tráfico y seguridad vial; art. 32.3 de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana; art. 12.5.d) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y sueltos contaminados para una economía circular, por poner algunos ejemplos].

Lo que se plantea, por ello, no es esto, sino la posibilidad de que los municipios tipifiquen infracciones y sanciones en sus ordenanzas, cuya potestad para dictarlas también les reconoce expresamente el art. 4.1.a) de la LRBRL. Se trata de determinar, en definitiva, si las ordenanzas municipales son normas que cumplen la denominada garantía formal del principio de legalidad sancionadora (reserva de ley), o, para ser más exactos, si la garantía formal del principio de legalidad es aplicable (o lo es del mismo modo) en el ámbito municipal.

Este es el tema del que pretendo ocuparme en el presente trabajo, en el que me centraré únicamente en los municipios, ya que el problema se ha planteado a propósito de sus ordenanzas por ser normas aprobadas por un órgano —el pleno— que goza de legitimidad democrática directa, que es el argumento que finalmente se ha impuesto para flexibilizar la reserva de ley en la materia.

El esquema que para ello voy a seguir es el siguiente. En primer lugar, analizaré la reserva de ley, su alcance y su fundamento en el ámbito sancionador (apartado 2). Tras ello me ocuparé de la flexibilización que de dicha reserva ha realizado el Tribunal Constitucional en el ámbito local para permitir que las ordenanzas puedan tipificar infracciones y sanciones (apartado 3), así como de la modificación que como consecuencia de ello se realizó hace ya más de veinte años de la propia LRBRL (apartado 4). Después realizaré una valoración crítica de la flexibilización de la reserva de ley en dicho ámbito y de las razones por las que considero innecesaria esa flexibilización (apartado 5). Concluiré destacando las deficiencias de la actual regulación y ofreciendo algunas propuestas de solución (apartado 6).

2

La potestad sancionadora de la Administración y la reserva de ley

Antes de la aprobación de la CE, las ordenanzas municipales tipificaban con toda normalidad infracciones y sanciones en las materias de su com-

petencia¹. También lo hacían los reglamentos del Gobierno, como puede apreciarse en el famoso Código de la Circulación, que es un reglamento independiente aprobado por un decreto del presidente de la República de 25 de septiembre de 1934. Pero la aprobación de la CE planteó de inmediato la duda de si las ordenanzas municipales cumplían la exigencia constitucional de que, a partir de la entrada en vigor de la propia CE, la tipificación de las infracciones y la determinación de las sanciones se encuentren en normas con rango de ley.

El TC, en efecto, señaló pronto que el término “legislación vigente” que utiliza el art. 25.1 de la CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora, de modo que la norma previa que tipifica las infracciones y determina sus sanciones debe tener rango de ley (por todas, STC 42/1987). Según esta sentencia: “El art. 25.1 de la Constitución prescribe que ‘nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento’. El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, 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. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término ‘legislación vigente’ contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora” (FJ 2).

El TC ha precisado que con dicha reserva se trata de “asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes” (SSTC 83/1984, 42/1987, 45/1994, 16/2004, entre otras). Las normas sancionadoras, en efecto, restringen la libertad con reglas de conducta respaldadas con la amenaza de privación de determinados bienes y derechos en caso de incumplimiento, por lo que se considera que el legislador debe determinar al menos los aspectos esenciales de tales normas. Con la reserva de ley también se pretende que la elaboración de las normas sancionadoras se someta a un pro-

1. Nieto García (1994: 115; 2012: 286-287); Carro Fernández-Valmayor (2004: 132-133); Rebollo et al. (2007: 3680); Velasco Caballero (2009: 260); Míguez Macho (2021: 389-390), entre otros.

cedimiento, el legislativo, con cierto grado de publicidad y una participación amplia y plural².

La reserva a la ley abarca la tipificación de las infracciones, la determinación de las sanciones y la correlación entre unas y otras, de tal manera que ha de ser la propia ley la que permita conocer a los ciudadanos el alcance de la responsabilidad punitiva de sus acciones (SSTC 61/1990, 142/1999, 16/2004, 252/2006, etc.)³. La reserva también incluye las reglas para determinar la extensión de la sanción, las formas punibles de comisión, las causas de extinción de la responsabilidad, la determinación de los sujetos responsables, incluidos los supuestos de responsabilidad solidaria y subsidiaria, y los supuestos de extinción de la responsabilidad, incluida la determinación de los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones⁴.

En cualquier caso, el propio TC precisó que el alcance de la reserva de ley en el caso de las sanciones administrativas no es tan riguroso como en el ámbito penal. No solo porque no se exige una ley orgánica (basta la ordinaria, del Estado o de las CC. AA., según la materia de que se trate), sino porque la ley puede hacer remisiones al reglamento siempre que en ella queden suficientemente predeterminados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de manera que solo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 83/1984, 42/1987, 45/1994, 26/2005, 104/2009, 199/2014, 160/2019, entre otras muchas). Se afirma, por ello, que la reserva de ley es una reserva relativa y no absoluta.

Ahora bien, como la relatividad de la reserva es graduable, no siempre está del todo claro lo que debe abarcar la ley y hasta dónde puede llegar el reglamento. Lo que desde luego no caben son remisiones al reglamento “que hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley” (SSTC 242/2005 y 145/2013), pues ello “equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio” (SSTC 113/2002, 116/2012 y 10/2015). El reglamento tiene que actuar sobre una regulación legal que ya ha tipificado las infracciones y determinado las sanciones. Pero se acepta que, cuando cuente

2. Doménech Pascual (2006: 196).

3. Sobre la necesidad de que la correlación entre la infracción y su sanción también esté en la ley, Rebollo y Cano (2022).

4. Aunque alguna sentencia no lo entiende así (STS de 16 de mayo de 2000, ECLI:ES:TS:2000:3946), en la medida en que la prescripción extingue la responsabilidad sancionadora, debería preverse en una norma del mismo rango que la que configura y hace nacer dicho tipo de responsabilidad, y no en normas inferiores que no vienen sino a desplazar a las de rango legal que han creado tal responsabilidad. En cualquier caso, casi todas las leyes sectoriales prevén plazos de prescripción de las infracciones y sanciones y, en su defecto, rigen los plazos que establece el art. 30 de la LRJSP.

con habilitación legal para ello, el reglamento especifique las infracciones ya previstas en la ley (por ejemplo, descomponiendo algunas infracciones genéricas en otras más específicas o detalladas, precisando los conceptos jurídicos indeterminados utilizados por la ley), concrete las sanciones dentro de los márgenes legales establecidos, y establezca una correspondencia más precisa entre las infracciones especificadas por el propio reglamento y sus sanciones. También se admite, como se verá más adelante, la utilización de las denominadas normas sancionadoras en blanco.

La Ley 30/1992, que positivizó la jurisprudencia del TC dictada hasta ese momento sobre el art. 25.1 de la CE (y sobre el art. 24.2, que también considera parcialmente aplicable con algunas modulaciones a las sanciones administrativas), no estableció excepción o especialidad alguna para las ordenanzas locales, de modo que se consideraba que su campo de actuación era similar al de los reglamentos estatales o autonómicos. De la jurisprudencia constitucional tampoco parecía inferirse que pudiera haber alguna especialidad para las ordenanzas locales, y la jurisprudencia ordinaria mayoritaria era de la misma opinión, pues nunca había precisado que los reglamentos a los que se refería para desarrollar o precisar lo estipulado en la ley fueran únicamente los estatales o autonómicos.

Esta situación, sin embargo, fue pronto cuestionada por algunos autores que, sobre la base de algunos preceptos legales (el propio art. 4.1 de la LRRL y los arts. 55, 57 y 59 del TRRL) y al socaire de la autonomía constitucionalmente garantizada y el carácter democrático del pleno de los ayuntamientos, consideraban que las ordenanzas municipales podían tipificar infracciones y sanciones no previstas en la ley, es decir, que las ordenanzas podían ser fuente primaria del derecho sancionador⁵. El art. 2.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, algunas sentencias del Tribunal Supremo y varios dictámenes del Consejo de Estado, asumieron esta tesis y consideraron incluso que las ordenanzas locales son el correlato de las leyes estatales o autonómicas en el ámbito local: normas emanadas por los órganos de la representación popular⁶.

5. Nieto García (1994: 123-127); Parejo Alfonso (1998: 82); González Navarro (1995: 1299); Pareja i Lozano (1995: 130); Rodríguez Pontón (1997: 370). Así también, más recientemente, siguiendo a Nieto, Font i Llovet (2022: 72-73).

6. El referido precepto, derogado por la LPAC, disponía: "Asimismo, 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 la jurisprudencia, por ejemplo, SSTs de 16 de julio de 1998 (ECLI:ES:TS:1998:4784), de 29 de enero de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:484), de 16 de abril de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:2674), de 29 de septiembre de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:5794). En la doctrina del

3

La flexibilización de la reserva de ley en el ámbito local

Tras una intensa discusión doctrinal y una jurisprudencia contradictoria, el TC terció en el debate y adoptó una postura intermedia que también defendían —y defienden— cada vez más autores: la de la flexibilización o modulación de la reserva de ley en el ámbito local, de modo que, aunque no se prescinde de la necesidad de una ley previa, su contenido es menor, lo que deja a las ordenanzas un amplio campo de acción, ya que incluso pueden tipificar infracciones y establecer sanciones por la contravención de sus normas si respetan el contenido mínimo que se exige a la ley⁷.

El TC se ocupó expresamente del tema en su sentencia 132/2001, que resuelve el recurso de amparo presentado por un taxista contra una sanción impuesta por el Ayuntamiento de Madrid en aplicación de su ordenanza de autotaxis⁸. En ella, el TC precisa (cosa que realmente no había hecho hasta el momento) que la doctrina que arranca de su sentencia 42/1987, citada más arriba, “está enunciada para definir la relación entre las leyes y los reglamentos [del Estado y de las comunidades autónomas], por lo que necesita de ulteriores precisiones cuando se trata de definir la colaboración normativa de las ordenanzas municipales”. Así, tras recordar su jurisprudencia sobre la concepción flexible de la reserva de ley tributaria en relación con las ordenanzas fiscales en atención al carácter representativo del órgano que las aprueba y a la autonomía local que la CE garantiza (STC 233/1999), señala que dicho precedente aporta ya un primer criterio de flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo, aunque precisa de inmediato que la reserva de ley que establece ese precepto es más estricta que la del art. 133.1 CE, ya que mientras que este precepto sirve a la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios y a una posición de

Consejo de Estado, puede verse, por todos, su dictamen de 23 de febrero de 1995. Se manifestaron inmediatamente en contra de esta doctrina García de Enterría (1993: 657); Fernández Rodríguez (1995: 223-224).

7. Sobre la necesidad de una modulación o flexibilización de la reserva de ley en el ámbito local en esta y otras materias, *vid.*, entre otros, García Morillo (1998: 47); García Roca (2000: 63); Galán Galán (2001: 23 y ss.); Sánchez Goyanes (2000: 300); Orduña Prada (2001: 374); Velasco y Díez (2004: 50 y ss.); Carro Fernández-Valmayor (2004: 135-137); Muñoz Machado (2005: 1744); Velasco Caballero (2009: 260 y ss.).

8. La sentencia también es importante para delimitar el concepto de sanción (considera que lo es la suspensión de la licencia de autotaxi) y el significado de las relaciones especiales de sujeción (precisa que en el caso analizado no estamos ante una relación de ese tipo y que dicho concepto no constituye un *prius* de la interpretación constitucional que sirva para modular los derechos fundamentales, sino si acaso para explicar las modulaciones que de los derechos fundamentales hace la propia CE respecto de determinadas relaciones o situaciones).

igualdad básica de los contribuyentes, la reserva de ley sancionadora garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado (FJ 5)⁹.

La sentencia añade que la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones también ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el pleno del ayuntamiento, aunque dicha flexibilidad no excusa la exigencia de una ley previa, por lo que no hay una correspondencia entre la potestad para regular un ámbito material de interés local y el poder para determinar cuándo y cómo el incumplimiento de una ordenanza puede ser castigado (FJ 6).

Tras ello, el TC precisa que del art. 25.1 de la CE se derivarían estas dos exigencias mínimas. Respecto de la tipificación de las infracciones, la ley debe fijar “los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer los tipos de infracciones”. No se trata, añade, de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones que luego deba completar la ordenanza municipal—, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer tipos de infracción. En cuanto a la determinación de las sanciones, el referido precepto constitucional exige, al menos, “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 pue-

9. En el ámbito tributario, en efecto, la STC 19/1987 señaló ya que el principio de reserva de ley en la materia “no deberá extenderse hasta un punto tal en que se prive [a los Municipios] de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para su propio ámbito territorial”, mientras que la STC 185/1995 precisó que cuando se trata de tributos locales el legislador puede “hacer una parcial regulación de tipos, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por las corporaciones locales a las que corresponderá el tipo que haya de ser aplicado”. Pero es en la citada sentencia 233/1999 donde el TC afirma expresamente que la reserva de ley tributaria es más limitada en relación con las ordenanzas locales que con los reglamentos gubernativos, ya que la previsión del art. 31.3 CE no puede entenderse desligada de las condiciones propias del sistema de autonomías que la propia CE consagra, de modo que la autonomía local también posee una proyección en el terreno tributario que se traduce en que las corporaciones locales “habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la misma Norma Fundamental”. El TC también precisa que el alcance de dicha reserva depende del tipo de tributo (la reserva de ley es más flexible aún en las tasas) y del elemento del tributo de que se trate (hecho imponible, base, tipo de gravamen, cuota, etc.), y concluye que “la potestad de fijar la cuota o tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, encontrándose, como tal, reconocida en el artículo 9.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local”. En cualquier caso, y como puede verse por ejemplo en las SSTC 63/2003 (FJ 4) y 150/2003 (FJ 3), esa mayor relativización de la reserva en función del tipo de tributo o de los elementos que lo componen no solo tiene lugar con relación a las ordenanzas fiscales, sino también respecto de los reglamentos gubernativos.

de establecer en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica” (FJ 6). La ley únicamente tiene que establecer las clases de sanciones (pecuniarias o de otro tipo) y sus topes en función de la gravedad del ilícito. Es también la ordenanza, por tanto, la que puede establecer la concreta sanción que corresponde a cada tipo de infracción.

Lo reservado a la ley en cuanto a la tipificación de las infracciones y sanciones, como puede verse, se flexibiliza porque, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los reglamentos estatales y autonómicos, no se exige que la ley tipifique cada tipo de ilícito y su correspondiente sanción (“los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer” que se exige a propósito de los reglamentos estatales y autonómicos), si bien tampoco se permite la inhibición completa del legislador, ya que las ordenanzas no pueden tipificar infracciones y sanciones sin una base legal previa que presente al menos ese contenido. Conviene precisar, no obstante, que el resto de los aspectos cubierto por la reserva de ley en el ámbito sancionador (formas punibles de comisión, sujetos responsables, causas de extinción de la responsabilidad, etc.) no se flexibiliza o modula.

La ley deja así de ser una ley sancionadora (en el sentido de que ni tipifica infracciones ni, por tanto, resulta idónea para imponer sanciones) para convertirse en una ley habilitante de las ordenanzas para que puedan tipificar infracciones y establecer sus correspondientes sanciones, de modo que únicamente cuando tales ordenanzas se aprueben se podrá castigar¹⁰.

De esta jurisprudencia constitucional se infiere que la ley (o norma con rango de ley) que ha establecer los criterios mínimos de antijuridicidad que han de guiar a las ordenanzas y las clases de sanciones que estas pueden establecer es la ley sectorial autonómica o estatal¹¹. Sin embargo, el legislador estatal consideró que la propia LRBRL puede satisfacer ya esas exigencias mínimas de la reserva de ley, al menos en algunos ámbitos¹².

4

La modificación de la LRBRL y las previsiones de la LRJSP

Esta jurisprudencia constitucional (reiterada luego en otras sentencias posteriores: SSTC 161/2003, 193/2003, 16/2004, 25/2004, 232/2006, etc.) está en la base de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la moderniza-

10. Rebollo *et al.* (2007: 3715).

11. Así también, Rebollo *et al.* (2007: 3715, 3718).

12. Velasco Caballero (2009: 270).

ción del gobierno local, la cual introduce un nuevo título XI a la LRBRL en el que se establece una regulación (supletoria) que trata de satisfacer esas exigencias mínimas de la reserva de ley sancionadora en el ámbito local y colmar lo que se consideraba una laguna legal.

La Exposición de Motivos de la Ley justifica así la reforma: “no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones [...] conforme a la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio” (apartado IV *in fine*).

El referido título XI de la LRBRL, que consta de tan solo tres artículos (arts. 139 a 141), y bastante desiguales, establece una cláusula general en la que se concreta el ámbito material en el que los municipios pueden tipificar infracciones y sanciones y las normas (las de las propias ordenanzas) que pueden recibir un respaldo sancionador, fija también una serie de criterios que se han de respetar a la hora de clasificar las infracciones en función de su gravedad y, por último, determina la cuantía de las sanciones pecuniarias (únicas previstas con carácter general) que las ordenanzas pueden contemplar¹³.

El art. 139, en efecto, bajo el rótulo de *Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias*, establece lo siguiente: “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 infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de los deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”. Se establecen, pues, los ámbitos en que operan y la finalidad que persiguen las ordenanzas sancionadoras: relaciones de convivencia de trascendencia local, uso de servicios, infraestructuras y espacios públicos; para la adecuada ordenación de tales relaciones, para el buen uso de los bienes y servicios, etc. Sin perjuicio, claro está, de que las leyes sectoriales pueden establecer otros ámbitos (pues la LRBRL no pretende cubrir todos en los que está presente el interés local) o incluso otros criterios sobre esos mismos ámbitos materiales, ya que lo previsto en la legislación básica de régimen local solo rige “en defecto de normativa sectorial específica”. Por otra parte, como puede verse, únicamente se dota de relevancia punitiva al

13. El comentario más completo y sugerente a estos preceptos es el de Rebollo *et al.* (2007: 3672-3765). *Vid.* también, mucho más sintéticamente, Velasco Caballero (2009: 269-275).

incumplimiento de las normas de conducta establecidas en las ordenanzas locales, de modo que los municipios no pueden establecer sanciones por el incumplimiento de otras normas diferentes¹⁴.

El art. 140, bajo el rótulo *Clasificación de las infracciones*, es el que realmente establece (aunque de forma muy vaga y genérica) esos criterios mínimos de antijuridicidad a que alude la jurisprudencia constitucional, es decir, el injusto o juicio de desvalor que la conducta activa u omisiva del sujeto merece al derecho administrativo sancionador. Tales criterios, como se acaba de referir, solo regirán “en defecto de normativa sectorial específica”, de modo que esta puede establecer otros criterios diferentes. Pero en el art. 140 no solo se establecen tales criterios, sino que también se gradúan o jerarquizan, por lo que dicha jerarquización habrá de ser respetada por las ordenanzas a la hora de tipificar y clasificar por su gravedad las infracciones a sus propias normas de conducta. El primer apartado obliga a las ordenanzas a clasificar las infracciones en muy graves, graves o leves, como vuelve ahora a exigir a las propias leyes sancionadoras la LRJSP. Ese mismo apartado establece ya qué infracciones a las ordenanzas se han de considerar como muy graves: una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad, el impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización, etc. En el apartado segundo se precisan los criterios que las ordenanzas municipales han de respetar al tipificar y clasificar las infracciones en graves y leves, los cuales se centran en la intensidad de la perturbación causada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades, en la salubridad u ornato públicos, en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos, en el normal funcionamiento de un servicio público, o bien en la intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o espacio público.

Por último, el art. 141 trata de cumplir las exigencias de la reserva de ley en lo que a las sanciones se refiere. Para ello, establece los *límites de las sanciones económicas* que cabe prever en las ordenanzas locales, señalando lo siguiente: “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”. Como se ve, solo se establecen multas, por lo que, a no ser que las leyes sectoriales (estatales o autonómicas) prevean otro tipo de sanciones (prohibición de actividades, inhabilitaciones, etc.), las ordenanzas

14. Rebollo *et al.* (2007: 3735); Velasco Caballero (2009: 271).

municipales solo podrán establecer tales sanciones y dentro de los referidos límites.

Lógicamente, al igual que en el caso de las eventuales leyes sectoriales que establezcan los criterios de antijuridicidad y las clases de sanciones, en virtud de esta regulación de la LRBRL no cabe la imposición de sanción alguna, pues no son normas sancionadoras dirigidas a los ciudadanos, sino normas habilitantes dirigidas a los ayuntamientos, que son los que han de respetarlas cuando aprueben sus ordenanzas.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, también modificó los arts. 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, ya que tales preceptos establecían, respectivamente, que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley y de acuerdo con lo establecido en el título en el que se encuadraba el precepto relativo a dicha potestad, y que solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley. Es decir, tales preceptos establecían un mandato (legal) que impedía que las ordenanzas tipificaran infracciones, de modo que si lo hacían vulneraban tales preceptos¹⁵.

La nueva redacción de esos preceptos estableció, por ello, una salvedad para las entidades locales y una remisión al nuevo título XI introducido en la LRBRL. Su redacción era similar a los actuales arts. 25.1 y 27.1 de la LRJSP. El primero dispone lo siguiente: "La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas 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 esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 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"; mientras que el segundo añade que: "Solo 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".

Las leyes sectoriales también pueden establecer los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales las ordenanzas pueden tipificar las infracciones y recoger las sanciones que las ordenanzas pueden establecer (por eso, como se señala más adelante, el art. 27.1 de la LRJSP no solo debería establecer una excepción a lo previsto en el Título XI de la LRBRL).

15. Sobre la necesidad de modificar tales preceptos para adecuar la reserva (legal) que establecían a la doctrina constitucional de la STC 132/2001, García Álvarez (2002: 575); Alegre Ávila (2004); Velasco Caballero (2009: 269-270).

Así lo ha hecho, por ejemplo, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la cual dispone que las ordenanzas locales podrán tipificar infracciones en relación con “el ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias”, y el “ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales” (art. 28.5), así como establecer como sanciones multas y la suspensión de la vigencia de las autorizaciones o licencias municipales en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica, por un período de tiempo inferior a un mes (art. 29.2). La Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona, también establece algunos criterios mínimos de antijuridicidad en materia de seguridad ciudadana (art. 30), mientras que la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, lo hace en el ámbito de la seguridad vial (art. 39). En otros casos, los criterios de antijuridicidad hay que inferirlos de la ley sectorial. Es lo que parece deducirse del art. 18.1.I) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que autoriza a los municipios a “regular las limitaciones de liberar globos de forma intencionada y de fumar en las playas, que se podrán sancionar en las Ordenanzas Municipales con arreglo al régimen de infracciones y sanciones de la presente ley”.

5

Valoración crítica

Antes de destacar algunas deficiencias de la actual regulación y hacer algunas propuestas de reforma para superarlas, me voy a ocupar de la consistencia de los argumentos que se han utilizado para flexibilizar la reserva de ley sancionadora en el ámbito municipal y de lo innecesaria que, a mi juicio, resultaba esa flexibilización para garantizar los bienes y principios en que se apoya¹⁶.

5.1

La inconsistencia de los argumentos utilizados para flexibilizar la reserva de ley

Como se ha adelantado, los principales argumentos utilizados para flexibilizar la reserva de ley sancionadora son la legitimación democrática directa

16. Ya me he referido a ello en Cano Campos (2006, 2014, 2020).

del órgano que aprueba las ordenanzas y el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado¹⁷. Nunca me han convencido estos argumentos¹⁸. Y siguen sin convencerme, pues creo que ninguno de ellos permite respaldar la solución a la que finalmente se ha llegado.

No puede discutirse que el órgano que aprueba las ordenanzas municipales no es equiparable, dado su carácter representativo y la legitimación democrática directa de quienes lo forman, a los órganos que tienen atribuida la potestad reglamentaria en el ámbito autonómico y estatal. Las ordenanzas, por esa razón, y por el mayor campo de acción en el que necesariamente han de desenvolverse como consecuencia de la autonomía local, tampoco son del todo equiparables a los reglamentos gubernativos. Pero los plenos de los ayuntamientos tampoco son equiparables a los parlamentos, ni las ordenanzas a las leyes.

Las ordenanzas municipales, a pesar de emanar como las leyes de un órgano elegido democráticamente, poco tienen que ver con ellas. El procedimiento de elaboración de uno y otro tipo de norma no es el mismo, la posibilidad de conocimiento por parte de la ciudadanía tampoco y, desde luego, la voluntad popular que expresa el órgano que aprueba las ordenanzas y las leyes no tiene parangón¹⁹.

Las ordenanzas no pueden equipararse a las leyes porque no son expresión de un pueblo en el sentido en que se utiliza esta expresión desde el prisma del principio democrático. Como se ha señalado, el concepto constitucional de democracia se refiere al pueblo y al parlamento que lo representa (que en los Estados federales también pueden ser los parlamentos de los Estados o de las CC. AA.), pues de ese modo se garantiza que sus

17. También se ha utilizado el argumento histórico. Se afirma así que la tipificación de infracciones y sanciones en las ordenanzas es tan antigua como los propios municipios. *Víd.* el dictamen del Consejo de Estado de 23 de febrero de 1995. En la doctrina, Nieto García (2012: 85). El argumento histórico o de presunción de continuidad constituye uno de los tipos de razonamiento utilizado por los juristas para interpretar los textos legales, pero no puede ser empleado para contradecirlos. En el caso que nos ocupa no es de aplicación porque la modificación que la CE llevó a cabo respecto de la regulación anterior es clara al exigir una reserva de ley en la materia. Su utilización, en definitiva, carece de toda consistencia, y conduciría al absurdo de admitir, no ya solo en el ámbito local, sino también en el estatal, que los reglamentos gubernativos podrían tipificar infracciones y sanciones, ya que esa ha sido la tradición histórica en la materia.

18. En sentido igualmente crítico, Doménech Pascual (2004: 12-15); Rebollo *et al.* (2007: 3731-3732); Huergo Lora (2007: 372).

19. Como dijo Fernández Rodríguez (1995: 223-224), es cierto que las ordenanzas son normas aprobadas "por órganos representativas de la voluntad popular, pero habría que preguntar de la voluntad popular ¿de qué? Porque no parece que los vecinos de un Municipio cuando eligen a sus ediles tengan una efectiva voluntad de confiarles la protección y custodia de sus vidas, haciendas y libertades, que es precisamente la materia propia de las Leyes. [...] De Isonomía, más que de democracia, se habló en la Grecia clásica al referirse a las Leyes". A lo que añade que "ocho mil voluntades generales equivalen a una voluntad general por cada 4.500 españoles, niños incluidos. ¡Demasiadas voluntades y demasiado poco generales!".

decisiones representen una colectividad amplia y determinada con arreglo a unas características generales, lo que evita intereses sectoriales, locales o de grupo, y garantiza una cierta distancia, objetividad o imparcialidad en el órgano que adopta las decisiones, lo que constituye una forma de proteger al ciudadano, razón por la cual deben desecharse planteamientos como los que consideran que cualquier norma que proceda de un órgano colegiado elegido democráticamente se encuentra tan legitimada como una ley y debería ser apta para regular la materias reservadas a la misma²⁰. El preámbulo de nuestra CE es claro cuando declara que solo la ley es expresión de la voluntad popular.

Tampoco está justificada la equiparación desde el punto de vista del fundamento actual de las reservas de ley. Con carácter general se entiende que dicho fundamento reside en el procedimiento de elaboración de la norma, el cual asegura la transparencia y la publicidad, el debate y una participación amplia y plural donde se respetan las minorías. Pero desde esta perspectiva, el procedimiento de aprobación de las leyes y el de las ordenanzas tampoco son comparables. Además, no debe perderse de vista el órgano al que la CE atribuye la aprobación de las normas con rango de ley idóneas para cumplir las reservas que establece. Y es que, en rigor, la CE no ha querido que la reserva de ley se cumpla por cualquier norma aprobada por un órgano con legitimación democrática directa o que siga un procedimiento público y plural, sino, en el ámbito sancionador y en otros, por quienes pueden aprobar leyes (los parlamentos) o normas con rango de ley (el Gobierno y los ejecutivos autonómicos con la intervención *ex ante* o *ex post* del parlamento).

El segundo argumento que se utiliza es el de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Pero, en puridad, a lo que el principio constitucional de autonomía local conduce, en perjuicio del legislador autonómico o estatal, es a la necesidad de que las ordenanzas cuenten con un amplio campo de regulación en aquellos ámbitos en los que dicha autonomía está realmente presente, lo que se traduce en que la relación (en lo que a la densidad normativa se refiere) entre las leyes y las ordenanzas municipales sea diferente a la existente entre la ley y los reglamentos estatales o autonómicos. Si en los asuntos de interés municipal, para cuya gestión los municipios gozan de autonomía, las leyes llevaran a cabo una regulación tan completa o agotadora como la que pueden realizar en las materias en las que dicho interés no está presente, la autonomía municipal quedaría vacía de contenido y no podría hablarse realmente de tal. Lo que sería inconstitucional si

20. Huergo Lora (2007: 374-376), que sigue a Schmidt-Assmann.

la falta de atribución de competencias a los municipios en esas materias de interés local no cuenta con una justificación suficiente, como ha señalado la reciente STC 64/2025 a propósito del Decreto-ley catalán de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

Por eso llevan razón quienes afirman que la potestad de ordenanza no puede ser considerada como una mera potestad de ejecución de las leyes o como una potestad reglamentaria general sin ninguna característica especial²¹. Pero esto a lo que conduce, realmente, es a que las leyes estatales o autonómicas no puedan contener una regulación completa y acabada cuando está presente el interés local, lo cual, en efecto, ni puede hacerse ni es necesario que se haga, porque, en realidad, las reservas de ley no son absolutas y ya están moduladas o flexibilizadas.

Además, la flexibilización de la reserva en este y en otros ámbitos (como el tributario) no deja de plantear problemas. Por ejemplo: ¿es un mandato o una permisión? Es decir, ¿es algo obligado para el legislador o constituye una simple opción que puede desconocer? Si se quiere ser coherente con los argumentos que justifican esa mayor flexibilización, el legislador estatal o autonómico no debería gozar de poder de disposición para modular o no la reserva, sino que, vinculado por la autonomía local y el carácter democrático del órgano que aprueba las ordenanzas, debería respetar siempre esa necesidad de una mayor flexibilización y no tipificar directamente las infracciones y sanciones en los asuntos de inequívoco interés local. Sin embargo, no es eso lo que hacen muchas leyes (con aceptación por parte de los partidarios de la flexibilización de la reserva), como la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, que no establece criterios mínimos de antijuridicidad para que las ordenanzas tipifiquen infracciones, sino que su art. 32.3 dispone, sin más, que “las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley” en los términos del art. 41 (que se limita a reproducir el art. 27.3 de la LRJSP)²².

Por eso, ahora, la tradicional cobertura legal se desdobra en dos variantes: una es aquella en que la normativa sectorial determina las condiciones a las que tienen que sujetarse las ordenanzas para su desarrollo, y la otra el nuevo establecimiento de unos criterios mínimos de antijuridicidad a que han de sujetarse las ordenanzas para tipificar las infracciones y sanciones, y que pueden estar en la legislación sectorial y en la propia LRBRL²³.

21. Nieto García (2012: 290); Carro Fernández-Valmayor (2004: 135; 2025: 291-295); Muñoz Machado (2005: 1742).

22. *Vid.* la convincente crítica que hace a esta regulación de la seguridad ciudadana Alarcón Sotomayor (2019).

23. Así lo destacó ya Nieto García (2012: 308).

Como ya he señalado en otra ocasión, soy consciente de que estas ideas que acabo de expresar están muy alejadas de la concepción hoy dominante de la autonomía local (que seguramente reflejen otros trabajos de este mismo número de la Revista), así como de la idea de que el municipio es la instancia en la que la democracia es más auténtica, pero, como se ha recordado, con todas las salvedades que se quiera, los municipios no dejan de ser una instancia de dominación más sobre los ciudadanos: una pieza del entramado de estructuras públicas servida por políticos que son los últimos vasos capilares de los respectivos partidos y por funcionarios que en muy poco se diferencian de los que trabajan en instancias territorialmente superiores, y alimentada por los impuestos; son, en definitiva, instrumentos de poder sustancialmente idénticos a las provincias, las comunidades autónomas y el Estado²⁴.

5.2

El carácter innecesario de la flexibilización de la reserva de ley en el ámbito sancionador

En cualquier caso, además, la flexibilización de la reserva de ley que finalmente se ha impuesto me parece innecesaria para garantizar los bienes y principios en que dicha flexibilización se apoya.

Como es de sobra conocido, nuestro ordenamiento jurídico prevé diferentes clases de reserva de ley, no todas con el mismo alcance y extensión. Pero todas ellas, salvo quizá la prevista para el ámbito penal, son relativas o flexibles, por lo que, según la interpretación que de ellas se ha hecho, permiten la colaboración del reglamento en la regulación de la propia materia reservada. En algunos ámbitos, las reservas de ley son muy dúctiles incluso, ya que permiten la existencia de reglamentos que no se limitan simplemente a ejecutar y desarrollar la ley, lo que a su vez explica, en buena medida, el que más del 90 % de las normas escritas de nuestro ordenamiento sean de carácter reglamentario. Por eso, la mayor flexibilización de la reserva de ley en el ámbito sancionador, que lo que ha hecho realmente es desfigurarla por completo, ni está justificada ni era necesaria para garantizar la autonomía local.

No está justificada, como se acaba de referir, por la debilidad de los argumentos en que se apoya y, además, porque, vulnerando la regla de la ponderación que a veces se esgrime, sacrifica en exceso los bienes y valores que subyacen en la reserva de ley sin obtener una correlativa satisfacción del

24. Santamaría Pastor (2014: 146).

principio de la autonomía local²⁵. Y resulta innecesaria porque, aunque efectivamente la autonomía local exige que en los asuntos de interés local las ordenanzas cuenten con un amplio campo de regulación, en el ámbito sancionador eso queda perfectamente garantizado con la técnica de las normas sancionadoras en blanco y con la utilización en los tipos de infracción de conceptos jurídicos indeterminados, que hacen perfectamente compatible la autonomía local con la reserva de ley²⁶.

El caso de las leyes sancionadoras en blanco es claro. El TC tiene señalado que la reserva de ley no impide que la norma de rango legal tipifique como infracción el incumplimiento de otras normas de rango reglamentario a las que se remite (SSTC 283/2006, 181/2008, 135/2010, 111/2014, entre otras). Se habla así de leyes sancionadoras en blanco, pues su supuesto de hecho o parte de este se encuentra en una norma distinta (normalmente reglamentaria), que establece mandatos y prohibiciones y carece de carácter sancionador, o incluso en actos de carácter no normativos, a los que se remite la ley al tipificar la infracción²⁷. Por ejemplo, tal y como establecen la legislación del juego, la de tráfico y seguridad vial o de la de residuos, constituyen infracciones administrativas: “el incumplimiento de los requisitos técnicos de los *reglamentos*” [art. 40.j) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego]; “no respetar los límites de velocidad reglamentariamente establecidos”, o “circular con tasas de alcohol superiores a las que *reglamentariamente se establezcan*” [art. 77.a) y c) del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial]; “la entrega de los residuos domésticos y comerciales no peligrosos contraviniendo lo establecido en las ordenanzas de las entidades locales, de conformidad con el artículo 20.3” [art. 108.4.c) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular].

La razón de la utilización de este tipo de normas, tanto en el ámbito penal como en el administrativo sancionador, reside en la especial complejidad técnica de ciertas materias y su vinculación a una coyuntura cambiante que las hace refractarias a un tratamiento legal exhaustivo. Pero la jurisprudencia

25. La jurisprudencia más reciente ha desplazado (aunque no suprimido del todo) la configuración de la autonomía local como garantía institucional para afirmar que se trata de un principio en sentido técnico y, por tanto, un mandato de optimización (SSTC 41/2016 y, sobre todo, 64/2025).

26. Por eso, desde la perspectiva que sostiene que en los ámbitos reservados a la ley “el legislador puede remitirse al reglamento siempre que haya una causa objetiva que lo justifique”, la mayor flexibilización aún de la reserva de ley en el ámbito sancionador tampoco era necesaria y, por tanto, no está justificada. Sobre la idoneidad de la remisión al reglamento siempre que haya una causa que lo justifique, Baño León (1991: 101); Doménech Pascual (2006: 199).

27. Se ha ocupado del tema, recientemente, Sanz Rubiales (2024), donde puede encontrarse la bibliografía más importante sobre el tema.

dencia ha sujetado su utilización a diversos límites que aquí solo procede enumerar: que el reenvío o remisión sea expresa, que esté justificada en razón del bien jurídico protegido por la norma, y que la ley, además de la sanción, contenga el núcleo esencial de la prohibición (SSTC 127/1990, 26/2005, 145/2013, etc.).

El recurso generalizado a este tipo de normas sancionadoras en el ámbito local estaría justificado por la especial relación de la ley y las ordenanzas que deriva del principio de autonomía local, esto es, por la referida circunstancia de que las ordenanzas no se pueden limitar a desarrollar o ejecutar la ley, sino que deben poder establecer disposiciones con menos ataduras y más completas y acabadas en los ámbitos de interés local.

El contenido material mínimo de la ley debería traducirse, al menos, en una descripción precisa del comportamiento reputado ilícito, lo cual entronca ya con la vertiente material del principio de legalidad (tipicidad). Por ejemplo, incumplir las normas de conducta previstas en las ordenanzas sobre la ocupación y uso de los espacios públicos, sobre el uso de las vías públicas con vehículos de motor, su parada y estacionamiento, el incumplimiento de los valores límites aplicables en materia de contaminación acústica, la degradación del entorno urbano, el comercio no autorizado, etc., lo que el TC denomina “el desvalor de las conductas consideradas ilícitas”. La ley también debería contener el modo en que dicho comportamiento afecta al bien jurídico protegido (que pongan en peligro la convivencia, que pongan en riesgo la seguridad vial, que dañen las infraestructuras y espacios públicos, que alteren el funcionamiento de los servicios públicos, que sean nocivas para el medio ambiente, etc.), así como la naturaleza y los límites de las sanciones que proceda imponer.

No bastaría, pues, con una previsión genérica y puramente formal de que constituye infracción administrativa el incumplimiento de cualesquiera normas de conducta contenidas en las ordenanzas municipales. Pero ese contenido mínimo, que se viene exigiendo cada vez de forma más laxa, y que en este caso está plenamente justificado, puede, sin merma alguna para la autonomía local, contemplarse perfectamente en las diferentes leyes (estatales o autonómicas) atributivas de competencias en cada sector.

Las ordenanzas municipales, dentro de los límites marcados por las leyes sectoriales, regularían la materia en cuestión con plena autonomía y en atención a los diversos y heterogéneos intereses locales presentes en cada municipio (tan diferentes entre sí), estableciendo de forma completa y detallada los distintos supuestos de hecho de las normas sancionadoras en blanco, concretando con precisión y claridad los conceptos jurídicos indeterminados previstos en las leyes y determinando, dentro de los límites

legales establecidos, las concretas sanciones a imponer. De esta forma, el incumplimiento de los preceptos contenidos en las ordenanzas municipales encontraría en la propia ley la adecuada reacción sancionadora, respetándose de este modo la reserva de ley y el principio de autonomía municipal²⁸.

Ello permitiría, además, un trato más igualitario y un conocimiento más accesible a los destinatarios de las normas sancionadoras, pues es evidente que ello queda mejor garantizado si las consecuencias punitivas de las acciones se encuentren previstas en normas con rango de ley que si lo están en las innumerables y variadas ordenanzas que pueden aprobar nuestros más de ocho mil municipios.

6

Deficiencias de la actual regulación y algunas propuestas de reforma

El TC y la mayoría de la doctrina no lo ha entendido así, por lo que no queda más que aceptarlo y analizar la actual regulación en la LRBRL. Pero lo haré en sentido crítico también, destacando sus principales deficiencias con la finalidad de ofrecer algunas propuestas de mejora ante una eventual modificación de esta regulación singular.

6.1

Las deficiencias de la actual regulación

La actual regulación de la potestad sancionadora local presenta numerosas deficiencias, la mayoría de las cuales han sido destacadas por diversos autores²⁹. Voy a subrayar aquí de forma ordenada las que considero más importantes.

28. Como señaló Huergo Lora (2007: 376-377), es cierto que los problemas prácticos que se aducen para justificar que las ordenanzas puedan tipificar infracciones y sanciones, como la necesidad de proteger a los vecinos contra el ruido, garantizar la convivencia vecinal, etc., "son problemas absolutamente reales y necesitados de soluciones urgentes y eficaces pero no apuntan tanto a la necesidad de reconocer ese poder a las ordenanzas cuanto a la urgencia de corregir la desidia de los legisladores, sobre todo los autonómicos, que deberían regular esas materias y enmarcar la actuación de los Ayuntamientos". Rebollo *et al.* (2007: 3686-3689) también destacan que el (supuesto) problema debe ser debidamente acotado, pues el legislador estatal o autonómico se puede servir de la técnica de las leyes sancionadoras en blanco, y los municipios pueden ejercer la iniciativa legislativa que la mayoría de las comunidades autónomas les han reconocido para obtener en las leyes el respaldo sancionador al incumplimiento de sus ordenanzas.

29. El análisis crítico más completo es el de Rebollo *et al.* (2007: 3733-3757). *Vid.* también Doménech Pascual (2004: 16-22); Lasagabaster Herrarte (2004: 165 y ss.); Velasco Caballero

Lo primero que ofrece serias dudas es si la regulación misma de la LRRL respeta la jurisprudencia constitucional sobre la flexibilización de la reserva de ley sancionadora en el ámbito local. Es más que discutible que lo haga en lo que se refiere a los criterios de antijuridicidad que han de guiar a las ordenanzas a la hora de tipificar las infracciones³⁰. Entre otras cosas porque no es tan fácil precisar en qué consisten tales criterios mínimos de antijuridicidad que ha de establecer la ley.

La antijuridicidad es uno de los elementos del concepto de infracción, junto a la tipicidad y la culpabilidad³¹. En sentido formal, la antijuridicidad alude a una relación de contradicción de una acción (u omisión) con el derecho, en nuestro caso con las normas que establecen mandatos y prohibiciones que conminan a su cumplimiento con sanciones. Pero la antijuridicidad formal nada dice del contenido que ha de tener la acción para que resulte antijurídica, esto es, de las razones materiales por las que una conducta es declarada contraria a derecho bajo la amenaza de sanción. De ello se ocupa la denominada antijuridicidad material, que alude a la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico³². Pero, claro, que cada ley que tipifica infracciones cumpla estas exigencias respecto de cada tipo de infracción no resulta complicado, pero establecer unos criterios generales en la ley para que orienten a una pluralidad de ordenanzas no es sencillo si no se quiere caer en la generalidad y la abstracción.

Se ha señalado que, con arreglo al significado de la antijuridicidad en su vertiente formal y material, lo que la ley tiene que hacer, según la jurisprudencia constitucional, es indicar los deberes y prohibiciones de las or-

(2009: 273); Míguez Macho (2021: 394-402). También Nieto García (2012: 305-312), firme partidario de que las ordenanzas tipifiquen infracciones y sanciones sin necesidad de cobertura legal, se mostró muy crítico con el nuevo régimen de la potestad sancionadora local, que llegó a calificar de “estrambote” (p. 303), y a considerarlo como uno de “los textos más desafortunados del Ordenamiento jurídico local”, que contrasta “sensiblemente con el cuidado con el que fue redactada” la LRRL (p. 305).

30. Cano Campos (2006: 140), Velasco Caballero (2009: 273), Rebollo *et al.* (2007: 3733-3734), que califican la regulación de “oscura y abigarrada”, aunque consideran que es posible una interpretación conforme a esa jurisprudencia: oscura y abigarrada regulación. Nieto García (2012: 306) considera que la redacción es tan vaga y confusa que solo indirectamente se contemplan criterios concretos de antijuridicidad.

31. La jurisprudencia tiene señalado que la infracción administrativa es una acción típica, antijurídica y culpable (STS de 23 de febrero de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1375). Otras resoluciones hablan de “conductas típicamente antijurídicas” y culpables (STS de 19 de mayo de 1981, ECLI:ES:TS:1981:944), mientras que otras sentencias y algunos autores (Rebollo Puig) anteponen la antijuridicidad a la tipicidad (STS de 17 de abril de 1990, ECLI:ES:TS:1990:3297).

32. Como señala, por ejemplo, la STS de 30 de noviembre de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:5118), “la antijuridicidad, que constituye uno de los elementos esenciales del ilícito administrativo, requiere para su apreciación en sentido material, que la acción del sujeto responsable transgreda una prescripción vinculante [...] lesionando o poniendo en peligro un bien jurídico que la norma administrativa quiere proteger para salvaguardar los intereses públicos afectados, y, en sentido formal, presupone que la conducta [...] tipificada [...] no esté justificada”.

denanzas cuya inobservancia puede tipificarse como infracción (antijuridicidad formal), y señalar los bienes jurídicos cuya lesión (o puesta en peligro) puede constituir la infracción tipificable por las ordenanzas (antijuridicidad material)³³. Pero incluso esto se cumple de forma muy vaga y genérica en los arts. 139 y 140 de la LRRL, al punto que se ha señalado que se establecen “unos criterios mínimos lo suficientemente amplios y poco comprometidos como para dejar prácticamente las manos libres a los ayuntamientos”³⁴.

Las pocas leyes sectoriales que han establecido criterios mínimos de antijuridicidad son algo más específicas, pero tampoco demasiado. Así, por ejemplo, el art. 28.5 de la Ley del Ruido dispone que “las ordenanzas locales podrán tipificar infracciones en relación con: a) El ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias. b) El ruido producido por actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales”.

La LRRL no contiene una autorización expresa para que las ordenanzas locales puedan tipificar infracciones y determinar sanciones con arreglo a los criterios que establece, sino que se presupone en el art. 139, tanto en su rótulo (“tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias”) como cuando dispone que los entes locales podrán “establecer los tipos de infracciones e imponer [sería más correcto el término “establecer”] sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas”. Otras leyes, como la citada Ley del Ruido, sí lo hacen, tal y como exige la jurisprudencia constitucional.

Los criterios de antijuridicidad formal y material aparecen mezclados en los arts. 139 y 140. En el primero de ellos se habla genéricamente del incumplimiento de deberes, prohibiciones y limitaciones (lo que se puede reducir a dos tipos de operadores deónticos: mandatos y prohibiciones), y de los bienes jurídicos a proteger con las infracciones y sanciones que pueden tipificar las ordenanzas: la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y el adecuado uso de los servicios, equipamientos, infraestructuras y espacios públicos locales.

El art. 140, al establecer los criterios de clasificación de las infracciones que deben seguir las ordenanzas, concreta en sus dos apartados esos criterios de antijuridicidad formal y material, pero lo hace de forma defectuosa y asimétrica³⁵.

33. Rebollo *et al.* (2007: 3714). Sobre el concepto de antijuridicidad, Rebollo Puig (2010: 121-129).

34. Nieto García (2012: 303). Velasco Caballero (2009: 273) también considera que los criterios son tan amplios y comprensivos.

35. Sobre la asimetría de los dos apartados de dicho precepto, Nieto García (2012: 306).

El apartado primero, que se refiere a la clasificación de las infracciones como muy graves, establece las conductas (mandatos y prohibiciones) que las ordenanzas pueden tipificar como infracción (antijuridicidad formal): a) perturbación relevante de la convivencia (que afecte a una serie de bienes y derechos: tranquilidad, ejercicio legítimo de derechos de otras personas, desarrollo normal de actividades, etc.); b) impedimento (del uso de un servicio público o de un espacio público); c) obstrucción grave y relevante (al normal funcionamiento de un servicio público); d) actos de deterioro (daños) grave y relevante (de equipamientos, infraestructuras, instalaciones, elementos de un servicio público, espacios públicos o de cualquiera de sus elementos e instalaciones). Al precisar esas conductas, también se concretan los bienes jurídicos que se pretende proteger mediante la prohibición de tales conductas bajo la amenaza de sanción (antijuridicidad material).

El apartado 2 establece otros “criterios” para clasificar las infracciones en graves y en leves, aunque en realidad solo ofrece uno: “la intensidad” de la perturbación (en la tranquilidad, en pacífico ejercicio de los derechos de otros, en el uso de los servicios o los espacios públicos, etc.) o del daño (a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o espacio público). En dicho apartado se reiteran los bienes jurídicos del apartado 1, si bien se añade la “salubridad u ornato públicos”, que no está expresamente ni en ese apartado primero ni en el art. 139³⁶. No obstante, el concepto de salubridad se puede englobar en las relaciones de convivencia local, como expresión que se identifica tradicionalmente con la actividad local de policía que incluye la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas³⁷. Estos criterios de clasificación de las infracciones son todos de tipo objetivo, pues se centran en la entidad de la lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos que se pretende proteger con las sanciones.

Los criterios de antijuridicidad de los arts. 139 y 140 de la LRBRL no ofrecen cobertura a todos los aspectos de la vida local que pueden abordar las ordenanzas, sino solo a una parte de ellos, por lo que, como se ha dicho, no deja de ser un añadido asistemático, por sectorial, en una ley que tiene otra función³⁸. La Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 que introdujo tales preceptos parece justificarlo en que se trata de materias en las que proba-

36. Lo destaca Nieto García (2012: 307).

37. Rebollo *et al.* (2007: 3751). El propio Nieto García (2012: 307) precisa que las relaciones de convivencia del art. 139 comprenden más supuestos de los que aparecen en el art. 140 (actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, medioambientales, entre otras).

38. Rebollo *et al.* (2007: 3738, 3740). También consideran que tales preceptos de la LRBRL no ofrecen cobertura punitiva a todas las ordenanzas que los municipios pueden aprobar en el ámbito de sus competencias, Lasagabaster Herrarte (2004: 170-171); Doménech Pascual (2004: 18); Velasco Caballero (2009: 273-274); Orduña Prada (2016: 203); Míguez Macho (2021: 403).

blemente las ordenanzas locales “no encuentren apoyatura en la legislación sectorial”. Pero esto casa mal con la salvedad que hace el propio art. 139 de que se trata de criterios aplicables “en defecto de normativa sectorial específica”, pues, en efecto, los referidos criterios pueden recogerse perfectamente en la legislación de seguridad ciudadana [de hecho, el art. 141.1.a) hace una salvedad a esa legislación para evitar concurso de normas] y en las leyes que se ocupan y regulan los servicios y los bienes municipales.

En cuanto a las sanciones, el art. 141 solo prevé la posibilidad de que las ordenanzas establezcan multas con una serie de límites, siempre también en defecto de legislación sectorial específica. Pero las sanciones no se acotan materialmente como hacen para las infracciones los arts. 139 y 140, por lo que, si una ley sectorial establece los criterios mínimos de antijuridicidad para que las ordenanzas tipifiquen infracciones en un sector no cubierto por tales preceptos, pero nada dice respecto de las sanciones y su cuantía, contaría con la habilitación (y con los límites) que establece el art. 141 para las sanciones³⁹.

Este precepto solo incluye multas, a diferencia de otras leyes sectoriales, como la del Ruido ya citada, que contempla sanciones no pecuniarias como la suspensión de la vigencia de las autorizaciones o licencias municipales en las que se han establecido condiciones relativas a la contaminación acústica por un período de hasta 1 mes (art. 29.2). Puede parecer que el legislador básico ha sido en esto prudente y respetuoso con la necesidad de que sea cada ley sectorial la que autorice a las ordenanzas para contemplar otro tipo de sanciones, pero yo no veo inconveniente en que, debidamente limitadas, se incluyan también otro tipo de sanciones no pecuniarias, que, en cualquier caso, siempre podrían desplazarse por la legislación sectorial.

Me parece positivo, y respetuoso con la reserva de ley, el que el art. 141 de la LRBRL establezca límites máximos a las sanciones que contempla, aunque eso no sea una exigencia —al menos expresa— de la jurisprudencia constitucional. En cualquier caso, se ha criticado que no se establezcan los topes mínimos de las sanciones respecto de cada clase de infracción muy grave, grave y leve⁴⁰. Pero esto, que no vulnera la jurisprudencia constitucional, puede ofrecer cierta flexibilidad a las ordenanzas, que, por ejemplo, pueden considerar que las infracciones leves que contemplan tengan una multa de hasta 300 euros, las graves de 301 a 1000 y las muy graves de 1001 a 3000. Lógicamente, cada ordenanza tendrá que determinar, por exigencias del principio de determinación de las sanciones, el tope mínimo de la sanción para cada clase de infracción según su gravedad.

39. En sentido similar, Rebollo *et al.* (2007: 3754).

40. Rebollo *et al.* (2007: 3755).

Otro problema importante que plantea la actual regulación es el solapamiento de las ordenanzas municipales dictadas a su amparo con las previsiones de otras leyes sancionadoras sectoriales. Ello viene motivado en parte por el desbordamiento de las infracciones en algunas ordenanzas (en particular en las de convivencia ciudadana) como consecuencia del propio efecto llamada del art. 139 de la LRBRL, en el que se ha visto poco menos que un título de atribución de nuevas competencias locales, tal y como ha sido certeramente denunciado⁴¹. Así, las ordenanzas municipales dictadas al amparo de los criterios de la LRBRL (o de los establecidos en la legislación sectorial) tipifican en ocasiones como infracción comportamientos que también están tipificados como tales en una ley sectorial estatal o autonómica, unas veces porque las ordenanzas reproducen infracciones que ya están en tales leyes, y otras, a la inversa, porque las leyes convierten en infracciones comportamientos que ya están tipificados en las ordenanzas locales.

Es lo que ocurre, por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana, donde las citadas ordenanzas de convivencia dictadas al amparo del art. 139 de la LRBRL tipifican infracciones que ya están incluidas en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana⁴². O, en sentido inverso, en materia de residuos, donde la reciente Ley de residuos tipifica como infracción “la entrega de los residuos domésticos y comerciales no peligrosos contraviniendo lo establecido en las ordenanzas de las entidades locales” (art. 108.4.e), comportamiento que muchos municipios también tipifican en sus ordenanzas dictadas de conformidad con la LRBRL⁴³. Ni que decir tiene que las sanciones que se prevén en unos y otros casos son (o pueden ser) por completo diferentes, pues las ordenanzas solo pueden contemplar multas inferiores a 3000 euros, mientras que las leyes prevén sanciones no pecuniarias y multas de cuantía superior. También el órgano competente para sancionar puede ser distinto, ya que en el caso de las leyes la competencia puede ser de órganos estatales o autonómicos.

En estos casos donde hay un concurso aparente de normas, el derecho fundamental a no ser sancionados dos o más veces por lo mismo (*non bis in idem*) prohíbe lógicamente la aplicación de las dos normas sancionadoras, mientras que el principio de primacía de la ley impide que las ordenanzas contradigan a las leyes. Por eso, la norma sancionadora aplicable será la ley

41. Casino Rubio (2013), que cuestiona la oportunidad de buena parte del contenido de tales ordenanzas, discute su necesidad y considera dudosa la competencia de los municipios para ordenar mediante ellas determinadas conductas individuales.

42. Alarcón Sotomayor (2019: 295-297); Míguez Macho (2021: 396-399); Martín Fernández (2023: 95-99), con abundante bibliografía.

43. Sobre ello, véase el detallado y sugerente estudio de Rodríguez Cembellín (2024: 203-206).

sancionadora sectorial, salvo, claro está, que la propia ley sectorial establezca expresamente en algún caso la aplicación prevalente de la ordenanza municipal⁴⁴. La solución a este concurso de normas es la misma tanto si la ley sectorial establece agotadoramente todos los elementos del tipo, como si se remite a una ordenanza para que desarrolle alguno de sus elementos o, incluso, si tipifica como infracción la vulneración de una ordenanza a través de la técnica de las normas sancionadoras en blanco [como vimos que hace el art. 108.4.c) de la Ley de residuos], pues es la ley la que en tales casos tipifica la infracción.

El art. 140.1.a) de la LRBRL solo se ocupa de esto parcialmente, precisamente a propósito del conflicto entre las ordenanzas de convivencia y la legislación de seguridad ciudadana, al señalar que las ordenanzas municipales podrán tipificar como infracción muy grave “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” (actual Ley 4/2015, de 30 de marzo). Pero se trata de un problema más amplio, que debería ser por ello objeto de una regulación general, como se destaca más abajo.

6.2 Algunas propuestas de reforma

Como recordó el añorado Alejandro Nieto, esta regulación de la legislación básica de régimen local, como la general sobre la potestad sancionadora, está necesitada de “una mano de calidad”⁴⁵. Una eventual reforma debería ir encaminada a corregir las deficiencias destacadas y, consiguientemente, a superar la complejidad e inseguridad de la situación normativa actual. No tengo claro, en cualquier caso, que ello debiera llevarlo a cabo una eventual reforma de la LRBRL y no una modificación de la LRJSP o, desde luego, una futura ley general sobre la potestad sancionadora de

44. Así lo destacaron ya Rebollo *et al.* (2007: 3746), quienes precisan, además, que si una ordenanza tipifica infracciones ya previstas en una ley está desbordando la autorización de los arts. 139 a 141 de la LRBRL, que solo permite que las ordenanzas tipifiquen infracciones en defecto de normativa sectorial específica.

45. Nieto García (2012: 305).

la Administración⁴⁶. Por tanto, aunque me referiré principalmente a una eventual reforma de la LRBRL, también esas otras normas podrían resultar idóneas para contemplar las propuestas que paso a exponer.

La LRBRL, dado su carácter básico, lo que quizá debería establecer son unas reglas comunes para encuadrar la legislación sectorial a la hora de fijar en cada materia los criterios de antijuridicidad y las sanciones que las ordenanzas pueden prever. Es decir, plasmar la doctrina del TC. Se evitaría así el riesgo de que cada ley sectorial se guíe por criterios muy diferentes⁴⁷.

Lo primero que se debería hacer es explicitar en qué han de consistir los criterios de antijuridicidad que cada ley sectorial puede establecer. La LRBRL, para empezar, debería ser más explícita a la hora de señalar que los municipios pueden tipificar infracciones y sanciones por el incumplimiento de sus propias normas de conducta, y establecer expresamente también que únicamente las ordenanzas, como normas locales aprobadas por un órgano elegido democráticamente, pueden tipificar como infracción y establecer sanciones por el incumplimiento de sus propios mandatos y prohibiciones.

Esa regulación general debe exigir también que los criterios de antijuridicidad (formal y material) que establezcan las leyes sectoriales sean claros y precisos (desde luego más que los actuales), y que tales leyes establezcan de forma separada los mandatos y prohibiciones de las ordenanzas cuyo incumplimiento se puede tipificar como infracción, y los concretos bienes jurídicos cuya lesión o puesta en peligro puede ser objeto de protección bajo la amenaza de sanción. El TC tiene precisado que los criterios de antijuridicidad no pueden consistir en referencias vagas e imprecisas (STC 25/2004).

La LRJSP debería hacer una remisión no solo a la LRBRL, sino también a leyes sectoriales o, más exactamente aún, a las ordenanzas municipales aprobadas de conformidad con los criterios que establezcan las leyes, a las que se debe exigir expresamente que cumplan escrupulosamente las exigencias del principio de tipicidad, ya que esta garantía no ha sido objeto de flexibilización alguna⁴⁸. Así lo hace con toda corrección la Ley 1/2023,

46. Conviene precisar que en el ámbito de la potestad sancionadora el título que puede esgrimir el Estado para su regulación no se limita únicamente a los *principios* de la potestad sancionadora de la Administración, como señala erróneamente el art. 1 de la LRJSP, sino a una regulación básica, pero completa y general, y, por tanto, con reglas específicas sobre la potestad sancionadora de la Administración en su conjunto, lo que le habilitaría para aprobar una ley general en la materia.

47. Rebollo *et al.* (2007: 3734).

48. Rebollo *et al.* (2007: 3736, 3740).

de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, cuyo art. 4.4 establece lo siguiente: “Las ordenanzas locales que, conforme a la legislación sectorial aplicable o a lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, o en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a la legislación estatal que la sustituya y la demás normativa de régimen local que resulte aplicable, establezcan los tipos de infracciones e impongan sanciones, además de clasificar las infracciones conforme a las categorías dispuestas en dicha normativa y limitar las sanciones a los máximos permitidos por aquella, deberán en todo caso tipificar las infracciones con la mayor precisión posible, conforme a lo dispuesto en los apartados anteriores [que establecen las exigencia del principio de tipicidad]”.

Esta regulación general también debería exigir a las ordenanzas que precisen de forma expresa los criterios legales de antijuridicidad en que se apoyan para tipificar infracciones y establecer sanciones por el incumplimiento de sus mandatos y prohibiciones. Es decir, las ordenanzas deberían incluir la denominada cláusula de remisión inversa o de retorsión que el TC ha exigido en alguna ocasión a las leyes sancionadoras en blanco (STC 141/1993) y que para las ordenanzas municipales se puede inferir de las SSTC 161/2003 y 193/2003⁴⁹.

La regulación general también debería establecer otros criterios de gravedad de las infracciones distintos del puramente objetivo de la entidad de la lesión o puesta en peligro del bien jurídico que ahora se establece en el art. 140 LRBRL. Como se ha destacado, deberían tenerse en cuenta otros criterios objetivos y también aspectos de carácter subjetivo como la culpabilidad⁵⁰.

En cuanto a las sanciones, la regulación general debería contemplar las posibilidad de que las ordenanzas establezcan sanciones diferentes de las pecuniarias: suspensión o revocación de autorizaciones o licencias, pérdida de eficacia temporal o definitiva de declaraciones responsables o comunicaciones previas, prohibición de realizar determinadas actividades o de acceder a determinadas instalaciones, inhabilitación para obtener ayudas o subvenciones, etc.⁵¹. También, quizá, la posibilidad de que en las

49. Velasco Caballero (2009: 265, 272).

50. Rebollo *et al.* (2007: 3756).

51. El grupo parlamentario vasco presentó una enmienda en este sentido al Proyecto de Ley que modificó la LRBRL, en la que se añadía un apartado al entonces art. 139 (actual art. 141), del siguiente tenor: “2. Las sanciones pecuniarias expresadas en el punto anterior podrán ser complementadas por otras medidas de carácter sancionador como la prohibición de uso o acceso a bienes e instalaciones, la pérdida temporal o definitiva de la autorización que permite el ejercicio de una actividad o el cierre de instalaciones y servicios” (Enmienda n.º 141, GOCC. Congreso de los

ordenanzas se establezcan sanciones más graves para las personas jurídicas que para las físicas⁵². Todo ello con la salvedad de que las leyes sectoriales pueden establecer una regulación diferente, que será la vinculante para la ordenanza en ese sector.

En esa regulación general también debería preverse expresamente la posibilidad de sustituir las sanciones (en particular la multa) por otras medidas como cursos de carácter formativo, trabajos en beneficio de la comunidad, etc., pues la pretensión de algunas ordenanzas de hacerlo sin la debida cobertura legal ha sido declarada contraria a la reserva de ley del art. 25.1 CE⁵³.

No cabe, sin embargo, que esa regulación general habilite a las ordenanzas para que establezcan supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria, ya que la reserva de ley sobre tales aspectos no se ha flexibilizado⁵⁴.

Por último, y sin perjuicio de que seguramente hay muchos más aspectos que afrontar, la LRBRL debería ocuparse de las relaciones y el solapamiento entre las leyes sancionadoras sectoriales y las ordenanzas que tipifican infracciones y sanciones en virtud de los criterios de antijuridicidad establecidos en la legislación básica de régimen local o en las leyes sectoriales estatales y autonómicas. Como se acaba de ver, la LRBRL solo se ocupa parcialmente de ello en su art. 140.1.b) a propósito de las ordenanzas de convivencia y la legislación de seguridad ciudadana. Pero se trata de un problema de alcance más amplio, por lo que la LRBRL debería prohibir expresamente y con carácter general que las ordenanzas tipifiquen comportamientos que constituyan infracción según las leyes sancionadoras estatales o autonómicas, sino también para señalar que, en todo caso (pues no siempre es fácil evitar ese solapamiento y a veces el solapamiento lo produce la propia ley que se aprueba tras la ordenanza), la norma aplicable será la ley sancionadora autonómica o estatal.

Todo ello, claro está, salvo que no se trate de un verdadero concurso de normas, sino de infracciones (real, medial o ideal), en cuyo caso nada impediría que se aplique tanto la ley sancionadora sectorial como la ordenanza municipal.

Diputados, n.º 157-9, de 18 de septiembre de 2003). Pero la enmienda fue rechazada tanto en el Congreso como en el Senado, donde se reprodujo.

52. Alguna ley sectorial establece ya multas de menor cuantía para las personas físicas que para las jurídicas. *Vid.*, por ejemplo, el art. 65.1 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

53. Míguez Macho (2021: 400-402).

54. Sobre la reserva de ley en la determinación de los responsables de las infracciones, Rebollo Puig (2023: 21-23).

7 Bibliografía

- Alarcón Sotomayor, L. (2019). Las ordenanzas de convivencia y su relación con la ley de seguridad ciudadana: ¿quién desplaza a quién? *Revista Gallega de Administración Pública*, 47, 281-309.
- Alegre Ávila, J. M. (2004). Potestad sancionadora y entes locales: el principio de legalidad sancionadora. *Revista de Estudios Locales*, 71, 28-36.
- Baño León, J. M.^a (1991). *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*. Madrid: Civitas.
- Cano Campos, T. (2006). *Los Ayuntamientos y el tráfico*. Madrid: Iustel.
- Cano Campos, T. (2014). *Las sanciones de tráfico* (2.^a ed.). Cizur Menor: Aranzadi.
- Cano Campos, T. (2020). El poder normativo local y la crisis de la ley. *Documentación Administrativa*, 6, 26-42.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2004). Sobre la potestad sancionadora municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, 6, 131-142.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2025). *Ley y Administración Pública. Una contribución a la historia dogmática del principio de legalidad administrativa*. Madrid: Iustel.
- Casino Rubio, M. (2013). La vida exagerada de las ordenanzas municipales de convivencia ciudadana. *Seminari de Dret Local, Federació de Municipis de Catalunya*, 1-18.
- Doménech Pascual, G. (2004). La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 6, 1-24.
- Doménech Pascual, G. (2006). *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos: el derecho del ciudadano a ser protegido por los poderes públicos*. Madrid: CEC.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1995). La potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales. En A.A. V.V. *Cuadernos de Derecho Judicial. Administración Local* (pp. 203-226). Madrid: CGPJ.
- Font i Llovet, T. (2020). El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales. En T. Font i Llovet (dir.) *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 19-42). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Font i Llovet, T. (2022). *La ciutat i el seu dret. El règim especial de Barcelona. Discurs d'ingrés a l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya*. Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya.
- Galán Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.
- García Álvarez, G. (2002). Sanciones y reserva de ley en la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20, 541-576.
- García de Enterría, E. (1993). La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 80, 655-678.
- García Morillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons.
- García Roca, J. (2000). El concepto de autonomía local según el bloque de constitucionalidad. *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 282, 23-70.
- González Navarro, F. (1995). En J. González Pérez y F. González Navarro *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Civitas.
- Huergo Lora, A. (2007). *Las sanciones administrativas*. Madrid: Iustel.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2004). La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del Gobierno local. *Revista Vasca de Administración Pública*, 68, 155-178.
- Martín Fernández, C. (2023). *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Míguez Macho, L. (2021). Reserva de ley en materia sancionadora y administración local: estado de la cuestión. En M. Rebollo Puig, A. Huergo Lora, J. Guillén Caramés y T. Cano Campos (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 389-410). Madrid: Civitas.
- Muñoz Machado, S. (2005). Ordenanzas locales (delimitación constitucional). En S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, II (pp. 1738-1744). Madrid: Iustel.
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. El Reglamento*, t. VII. Madrid: BOE.
- Nieto García, A. (1994/2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (2.^a y 5.^a ed.). Madrid: Tecnos.

- Orduña Prada, E. (2001). Ordenanza municipal y potestad sancionadora. *Revista de Estudios de Administración Local*, 286-287, 363-384.
- Orduña Prada, E. (2016). *Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pareja i Lozano, C. (1995). Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones Locales. *Revista de Administración Pública*, 138, 107-142.
- Parejo Alfonso, L. (1998). *La potestad normativa local*. Madrid: Marcial Pons.
- Rebollo Puig, M. (2010). Antijuridicidad. En B. Lozano Cutanda (dir.). *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 119-132). Madrid: Iustel.
- Rebollo Puig, M. (2023). *Responsables de las infracciones administrativas*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla.
- Rebollo Puig, M. y Cano Campos, T. (2022). Reserva de ley y correlación entre las infracciones y sus sanciones: ¿es constitucional el art. 117.1 de la Ley de Aguas? *Revista de Administración Pública*, 217, 53-90.
- Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M., y Alarcón Sotomayor, L. (2007). Artículos 139, 140 y 141. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, t. IV (pp. 3672-3765). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Cembellín, D. (2024). La potestad sancionadora local en materia de residuos. *Cuadernos de Derecho Local*, 65, 198-235.
- Rodríguez Pontón, F. (1997). La potestat sancionadora en el Reglament d'obres, activitats i serveis. En T. Font i Llovet (dir.). *Dret local* (pp. 336-396). Barcelona: Marcial Pons, Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat de Barcelona.
- Sánchez Goyanes, E. (2000). *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Santamaría Pastor, J. A. (2014). El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge. En J. A. Santamaría Pastor (coord.). *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 139-156). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Sanz Rubiales, I. (2024). Normas sancionadoras en blanco y "reglas complementarias". *Revista de Administración Pública*, 224, 63-94.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- Velasco Caballero, F. y Díez Sastre, S. (2004). Reserva de ley sancionadora y ordenanzas municipales. *Cuadernos de Derecho Local*, 5, 50-62.