

BREVE APUNTE SOBRE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL POR LA LEY 57/2003 DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL¹.

MARÍA ANTONIA ÁRIAS MARTÍNEZ

Profesora titular de Derecho administrativo de la Universidad de Vigo

1. Introducción: breve repaso a los hitos jurisprudenciales del TC y del TS en la materia

La Constitución española consagra en su artículo 25, junto a la potestad penal de los Tribunales, la potestad sancionadora de la Administración pública, cuyo ejercicio se somete a los principios de tipicidad y legalidad, en virtud de los cuales nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, previa existencia de una norma con rango formal de ley.

De acuerdo con la jurisprudencia del TC, el art. 25 de la Constitución "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

¹ Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación "La actividad económica y prestacional de los entes locales. La incidencia del Derecho comunitario y del proceso de descentralización local" (BJU2003-01752 y PGIDIT03CS020203PR), financiado por la Administración del Estado y la Xunta de Galicia.

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 predefinición normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las formas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término "legislación vigente" contenido en dicho artículo 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora"². Lo que en definitiva viene a señalar el TC en esta resolución es la exigencia, derivada del término "legislación" del art. 25 de la Constitución, de que en el ámbito del Derecho administrativo sancionador la totalidad de las infracciones y sanciones se encuentren tipificadas en una ley formal. En este sentido, el TC concluye en la citada Sentencia que el art. 25 de la Constitución determina "la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal"³.

Una de las cuestiones que más divergencias doctrinales ha suscitado a raíz de esta reserva formal de ley prevista para la tipificación de conductas y para el establecimiento de las correspondientes sanciones es la relativa a la potestad sancionadora de los entes locales a través de las Ordenanzas. Para unos, las peculiaridades de las entidades locales exigen una modulación en la esfera local de los principios que con carácter general se predicen de la potestad sancionadora⁴. Para otros, sin embargo, el ejercicio de la potestad sancionadora por los entes locales debe acomodarse de forma estricta a estos principios tal como han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional y, posteriormente, recogidos y positivizados en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPC)⁵.

² FJ 2º de la STC 42/1987, de 7 de abril. Esta doctrina constitucional ha sido reiterada en posteriores pronunciamientos del TC (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2º; STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7) y recogida por la jurisprudencia del TS (STS de 20 de enero de 1987 -Ar. 203-, 23 de mayo de 1988 -Ar. 4196-, 5 de junio de 1992 -Ar. 5370-).

³ FJ 2º de la STC 42/1987, de 7 de abril, en donde reitera su doctrina de la STC 7/1983, de 3 de octubre.

⁴ En este sentido pueden verse, entre otros, a A. NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 2002, pag. 123 y ss.; C. NAVARRO DEL CACHO, "Consideraciones sobre la constitucionalidad y la legalidad de la potestad reglamentaria de las entidades locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas", RAAP, nº 5, 1994, pág. 167 y ss.; J. GONZÁLEZ PÉREZ Y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Madrid, Civitas, 1997, pág. 1865.

⁵ Entre otros, destacan E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PCA: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal", REDA, nº 80, 1993, págs. 665 y ss.; T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "La potestad reglamentaria de las Cor-

El rígido sometimiento de los entes locales a estos principios, junto con la inexistencia, en el ámbito local, de una norma con rango de ley que tipificase las infracciones y las correspondientes sanciones administrativas, conllevaba la declaración de ilegalidad de todas aquellas ordenanzas locales que, además de establecer pautas de conductas que debían seguir los ciudadanos en determinados ámbitos, regulaban sin cobertura legal suficiente las infracciones y sanciones que suponían el incumplimiento de las mismas.

El legislador trata de solucionar este problema a través de la Ley 57/2003 de 26 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en cuya Exposición de Motivos 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, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio".

Del texto transcrito cabe resaltar, entre otros aspectos, que la regulación de la potestad sancionadora local contenida en la Ley 57/2003 se apoya en la jurisprudencia constitucional. Por ello, antes de adentrarnos en el comentario de esta regulación considero conveniente exponer los términos y manifestaciones concretas vertidas sobre esta cuestión en la hoy sobradamente conocida Sentencia constitucional 132/2001 de 8 de junio⁶. La postura de este Alto Tribunal en torno al papel que deben desempeñar las ordenanzas locales a la hora de tipificar infracciones y sanciones sin vulnerar el principio constitucional de legalidad en materia sancionadora queda perfectamente reflejada en el FJ 6º de la citada Sentencia:

"...la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regu-

poraciones Locales", en *Administración Local*, dirigido por S. MARTÍNEZ-VARES GARCÍA, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1995, págs. 213 y ss.

⁶ En relación con esta Sentencia del Tribunal Constitucional pueden verse, entre otros, los trabajos de BELLO PAREDES, S.A. "La reserva de Ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?", REAL, nº 286-287 (2001), págs. 281-303; LASAGABASTER HERRARTE, I. "La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva de ley del artículo 25 CE en materia sancionadora (Nota a la STC 132/2001, de 8 de junio)", RVAP, nº 62, 2002, págs. 275-291; ORDUÑA PRADA, E. "Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio", REAL, nº 286-287, 2001, págs. 363-384.

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

Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos -ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal- sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y, por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica".

El TC entiende, por un lado, que el municipio por el solo hecho de tener competencia sobre un asunto no queda habilitado para llevar a acabo la tipificación de infracciones y sanciones. Y, por otro, considera que no es necesario que la ley defina de modo exhaustivo cada tipo de ilícito y de sanción. El principio de legalidad se respeta con la exigencia de una ley que establezca los criterios mínimos de antijuridicidad, esto es, los bienes jurídicos, las acciones u omisiones que se consideran antijurídicos, conforme a los cuales cada Ayuntamiento proceda a la tipificación de las infracciones administrativas. Por lo que se refiere a las sanciones, la Ley ha de establecer una relación de las posibles que posteriormente la ordenanza pueda aplicar a cada ilícito administrativo en ella tipificado.

No me gustaría cerrar el apartado sin hacer referencia a la STS de 29 de septiembre de 2003⁷. Esta decisión, por razón probablemente, de la fecha en que fue dictada no haya influido en las previsiones que en materia sancionadora local contiene la Ley 57/2003. Sin

⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 29 de septiembre de 2003. Ponente M. Baena del Alcázar.

embargo, no se puede obviar su contenido que, como se verá a continuación, va más allá de los pronunciamientos realizados por el TC en dicha materia.

En esta decisión el TS apunta que la aplicación rigurosa del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora local implica que las ordenanzas locales resultan inaplicables y, por lo tanto, la potestad reglamentaria menoscabada cuando se trata de materias de estricta competencia local respecto de las cuales no existe una ley que respalde la tipificación de infracciones y sanciones. En consecuencia el TS manifiesta:

"Como hemos expuesto en los fundamentos de Derecho anteriores hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los artículos 137 y 140 de la Constitución, los cuales deben ser interpretados de acuerdo con el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, y por tanto de tal modo que esta autonomía suponga una capacidad efectiva de ordenar los asuntos públicos. Esto lleva consigo que debemos declarar que mediante Ordenanza local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del texto refundido de régimen local, se pueden tipificar válidamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado Ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias, que por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito y teniendo en cuenta las características del ente local, como se ha dicho antes en el Fundamento de Derecho Cuarto".

En definitiva, para el TS no es necesaria la intervención del legislador para que los entes locales puedan tipificar infracciones y las correspondientes sanciones a través de sus Ordenanzas. Para este órgano jurisdiccional la autonomía local es un principio tan importante como el de reserva de Ley⁸. Por otra parte, el posible reproche antidemocrático a la solución propuesta es descartado por el propio Tribunal cuando señala que:

"Los destinatarios de la Ordenanza local tipificadora de infracciones y sanciones son las personas del municipio, y en su caso los entes establecidos en él, y son aquellas personas las que han elegido a los miembros del Pleno del Ayuntamiento que aprueba la Ordenanza. Se da por tanto una situación análoga a la aprobación de una Ley por los Parlamentarios elegidos por la población del Estado o de una Comunidad Autónoma. Por ello la solución

⁸ LASAGABASTER HERRARTE, I., "La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local", RVAP, nº 68, 2004, pág. 167.

que supone nuestra interpretación se atiene a los principios democráticos que inspiran nuestro ordenamiento".

No obstante, el Alto Tribunal es consciente de que la solución que él propugna debe compaginarse con los artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, que desarrollan, como es sabido, principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora. En este sentido, afirma que:

"Esta solución impone que los artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, han de entenderse, desde luego, plenamente vigentes, pero aplicables sólo a los entes públicos titulares de potestad legislativa, es decir, el Estado y las Comunidades Autónomas. Por el contrario no serían aplicables íntegramente a los entes locales, pues en las materias y con los límites indicados la tipificación de infracciones y sanciones ha de entenderse comprendida en los preceptos de la legislación básica local y singularmente en los artículos 55 y 59 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril. No obstante, los entes locales, al encontrarse sujetos al principio de legalidad no podrían contravenir leyes vigentes y la tipificación de infracciones y sanciones sólo podrían llevarla a cabo cuando no exista Ley reguladora y en los casos en que ejerzan una competencia típica que lleve implícita la potestad de ordenar el uso de bienes y eventualmente de organizar servicios. Entendemos que esta interpretación integradora se atiene a las reglas de la lógica jurídica, pues no es coherente en buena lógica otorgar potestad para aprobar normas, y exigir para que se garantice su cumplimiento el ejercicio de una potestad legislativa de la que no son titulares los entes locales".

En definitiva, el TS considera que la Ley de Bases de Régimen Local es de aplicación preferente a la Ley 30/1992 en materia sancionadora local.

He considerado conveniente transcribir, a pesar de su amplitud, estos fragmentos ubicados en el seno del FJ 7 de la STS de 29 de septiembre de 2003 con el fin de poner de relieve la posición que el TS adopta ante esta cuestión y, sobre todo, para demostrar la afirmación, arriba realizada, de que este órgano judicial va con sus pronunciamientos más allá que el propio TC e incluso, como señala algún autor⁹, la contradice.

⁹ LASAGABASTER HERRARTE, I., "La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local", *op cit*, pág. 164.

2. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales

De acuerdo con esta jurisprudencia constitucional, el nuevo título undécimo de la LRBRL (arts. 139 a 141), bajo la rúbrica de "Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias" establece los principios por los que, a partir de ahora, se va a regir la potestad sancionadora de la Administración local. A su vez, esta regulación se completa, tal como dice la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 con la necesaria modificación de los artículos 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Estos dos últimos artículos quedan redactados tras la Ley 57/2003, como a continuación se expone:

"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 de Régimen Local" (art. 127.1).

"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 de Régimen Local" (art. 129.1).

Los tres artículos que integran el nuevo título XI de la Ley 7/1985 (139 a 141) regulan, respectivamente, la "tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias", la "clasificación de las infracciones" y los "límites de las sanciones económicas".

El primero de estos preceptos dispone que "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". Aquí se encuentran pues los principios generales que informan la regulación de la potestad sancionadora local: (i) ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos y (ii) inexistencia de normativa sectorial específica. De modo que, si en alguno de estos ámbitos la tipificación de infracciones y sanciones no estuviese contemplada en una ley estatal o autonómica, puede la ordenanza local concretar las conductas, activas o pasivas, que constituyen infracción administrativa. Esa regulación se establecerá de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local.

A) Clasificación de las infracciones

En el artículo 140 se encuentra la clasificación de las infracciones. Conforme a este precepto las infracciones a las ordenanzas locales pueden ser muy graves, graves y leves. Mientras que en su apartado 1º se establecen los criterios a utilizar para definir las infracciones cometidas como muy graves, en su apartado 2º se ocupa de regular las infracciones graves y leves utilizando como parámetro de clasificación la intensidad de la perturbación o del daño causado.

Por lo que se refiere a las infracciones muy graves, se establecen distintos criterios de tipificación que a continuación paso a comentar. De acuerdo con el inciso final del apartado primero del art. 140, 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".

Según este precepto, los valores protegidos son la tranquilidad, el ejercicio de derechos legítimos, el normal desarrollo de actividades de toda clase, la salubridad y el ornato público. La conducta perturbadora en cualquiera de estos ámbitos no puede estar prevista en el capítulo IV de la Ley de Seguridad Ciudadana porque, si así fuera, las posibilidades de tipificación de infracciones por parte de los entes locales sólo podría llevarse a cabo a través de la llamada colaboración normativa de la ordenanza municipal.

"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 o 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".

En los tres apartados transcritos se hace referencia al servicio público. Sin embargo, el valor protegido no es el mismo en los tres supuestos. Mientras que en el apartado c) se tipifica el impedimento u obstrucción del normal funcionamiento de un servicio público, protegiendo, por lo tanto, el servicio público en sí o su funcionamiento; en la letra b) se trata de garantizar la utilización de ese servicio por los usuarios del mismo, por lo que se tipifican como infracciones muy graves aquellas conductas que de algún modo dificulten el uso

del mismo. Por su parte, en el apartado d) lo que se protege son los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público frente a actos, entiendo, de carácter vandálico, en la medida que la Ley exige para la consideración de la infracción como muy grave que el deterioro causado sea grave y relevante.

"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"

En ambos apartados los criterios de tipificación son relativos al "espacio público" pero, mientras que en la letra e) el bien jurídico protegido es el derecho a usar un espacio público, en el apartado f) es el propio espacio público y sus elementos el bien protegido. Como en el supuesto anterior, para que la infracción tenga la consideración de muy grave el deterioro ha de ser grave y relevante.

El segundo apartado del artículo 140 dispone:

"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".

Conforme a este precepto cabe afirmar que la ordenanza local, para tipificar una conducta como constitutiva de una infracción grave o leve, deberá tener en cuenta, por una parte, los valores protegidos en la Ley (tranquilidad, salubridad, ornato públicos, uso y funcionamiento de un servicio público, uso de un espacio público y equipamientos y elementos de un servicio o espacio público) y, por otra, el dato de la intensidad de la perturbación o de la magnitud del daño generado.

En definitiva, el nuevo art. 140 de la Ley de Bases de Régimen Local se ajusta a la jurisprudencia constitucional que, como se recordará, no exigía que la ley tipificara exhaustivamente las infracciones en el ámbito local, sino que simplemente aludía a la necesidad de que esta estableciese "los criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción", lo que se considera suficiente para la salvaguarda de la garantía del art. 25 CE. Habrá que esperar para determinar si la rica variedad de supuestos sancionables que en la vida diaria local se pueden plantear y que pueden ser sancionados por una ordenanza local encuentran cobertura en la Ley 57/2003.

B) Límites de las sanciones económicas

Los límites de las sanciones económicas se establecen en el art. 141, conforme al cual "salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

Infracciones muy graves: hasta 3000 euros.

Infracciones graves: hasta 1500 euros.

Infracciones leves: hasta 750 euros".

También aquí el legislador se ajusta a la jurisprudencia constitucional que, como se recordará, afirmaba que para ajustarse a las disposiciones del art. 25 de la Constitución no era necesario que la ley estableciese una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede determinar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica. No obstante, el legislador podría, de acuerdo con esta jurisprudencia, recoger distintos tipos de sanciones sin limitarse, únicamente, a prever sanciones de tipo económico¹⁰. Esto implica

¹⁰ En este sentido se pronuncian también, entre otros, DOMENECH PASCUAL, G. "La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales", *Revista General del Derecho*, nº 6; HERNÁNDEZ LÓPEZ, J., "Sobre la nueva potestad sancionadora municipal a la luz de la Ley 57/2003", *Revista de Estudios Locales*, febrero 2004, pág. 51; LASAGABASTER HERRARTE, I., "La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local", *op cit*, pág. 171. SALANOVA ALCALDE, R., *La Ley 57/2003*, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local: un comentario crítico, RAAP, nº 24, pág. 262. Este autor hace referencia a otros tipos de sanciones como por ejemplo la pérdida temporal o definitiva de la autorización que permite el ejercicio de una actividad o el cierre de instalaciones y servicios. A juicio de este autor, también hubiera podido incluirse la previsión expresa de imponer la obligación de reposición y restauración de los bienes afectados por una conducta sancionable a cargo del infractor, de forma acumulativa a las sanciones que pudieran imponerse.

que para que una ordenanza pueda imponer sanciones que no tengan carácter pecuniario será necesario que una ley sectorial reconozca o establezca esa posibilidad.

Por otra parte, no se fija un límite inferior a cada tramo de la cuantía de las sanciones, de modo que ello permite que en la práctica exista una gran diversidad comparativa entre las cuantías establecidas para el mismo tipo de infracción en los distintos municipios¹¹.

Cabe concluir tras todo lo expuesto que con la introducción por la Ley 57/2003 de este Título XI en el seno de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local se cumplen en el ámbito local las exigencias, para la válida tipificación de infracciones y sanciones a través de las ordenanzas locales, que el TC había derivado de la constitucionalidad vigente (art. 25).

¹¹ SALANOVA ALCALDE, R., La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local: un comentario crítico, *op cit*, pág. 262.