

**ASUNTO: ORDENANZAS MUNICIPALES**

*Reglamento Municipal. Sustitución de multas por trabajos en beneficio de la comunidad*

238/11

FC

\*\*\*\*\*

**INFORME****I. HECHOS.ANTECEDENTES**

Por el Ayuntamiento de Referencia se nos plantean varias cuestiones en relación con la sustitución de sanciones pecuniarias (multas) por trabajos en beneficio de la comunidad.

**II. LEGISLACIÓN APLICABLE**

- Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- Constitución Española de 1978

**III. FONDO DEL ASUNTO**

Si introducimos en cualquier buscador de Internet la expresión "Ordenanza trabajos en beneficio de la comunidad" nos aparecen 1.200.000 resultados. Al filtrar la búsqueda, un gran número de ellos se corresponden con Ordenanzas municipales, aprobadas y en vigor, que recogen la posibilidad de sustituir una multa por trabajos en beneficio de la comunidad. La cuestión está en averiguar si esta loable intención municipal, aún en contra de sus intereses económicos, tiene cobertura legal.



Ante la problemática socioeconómica y familiar que origina el abono en metálico de las sanciones administrativas dimanantes de infracciones de igual naturaleza en el ámbito de las competencias locales, se plantea la posibilidad de sustituir aquéllas por trabajos en beneficio de la comunidad.

Son los trabajos en beneficio de la comunidad actividades de marcada utilidad pública o social que se llevan a cabo en entidades públicas o en entidades privadas sin ánimo de lucro. Fueron introducidos por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, y su finalidad es la reeducación y reinserción social de personas que han cometido una **falta o delito**. Así, su artículo 49 establece. *"Los trabajos en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin el consentimiento del penado, le obligan a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado, en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas, así como en la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares. Su duración diaria no podrá exceder de ocho horas."*

Por otro lado, diversas normas sectoriales de ámbito estatal o autonómico han venido introduciendo esta posibilidad de sustituir las sanciones administrativas de tipo económico por trabajos en beneficio de la comunidad.

Así, por ejemplo, en el ámbito estatal, la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que modificó el artículo 72 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, al contemplar la posibilidad de que los menores que hayan cometido infracciones leves puedan sustituir la sanción económica de multa por medidas sociales relacionadas con la seguridad vial.

En el ámbito autonómico extremeño, la Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la Convivencia y el Ocio de Extremadura, establece respecto a las infracciones leves que *"Si la infracción se cometiese por menores de dieciocho y mayores de dieciséis, será sancionada con la realización de trabajos en favor de la comunidad, por un tiempo no superior a treinta días."*

En el ámbito local es sin duda esta cuestión una opción alternativa muy encomiable por cuanto el fin pretendido, y especialmente teniendo en cuenta la difícil situación económica por la que atraviesan



los Ayuntamientos, subyace una acción social encaminada a una modificación de conductas, especialmente ante actuaciones antisociales de, fundamentalmente, un sector poblacional más joven, con lo cual aportaría al conjunto de la comunidad vecinal un plus pedagógico que, en definitiva, redundaría en una mejor convivencia de sus integrantes.

Pero no toda intención saludable, loable o encomiable tiene cabida en el ámbito jurídico. El Título XI de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del Régimen Local (LRBRL), bajo la rúbrica de "*Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias*", comprende los artículos 139 a 141. El artículo 139, en defecto de normativa sectorial específica, habilita a los Ayuntamientos para, en determinadas materias (ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos), 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. Sin embargo, el artículo 141 de la LRBRL, determina que "*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 podemos observar este precepto sólo contempla, ante las posibles infracciones a las Ordenanzas Municipales, el establecimiento de sanciones pecuniarias.

Por consiguiente, y visto lo anterior, nos encontramos que por aplicación del principio de legalidad y, especialmente, teniendo en cuenta que el mencionado artículo 141 de la LRBRL sólo prevé la imposición de sanciones económicas, no puede una Ordenanza o Reglamento municipal modificar lo que una Ley determina, pues recordemos que el artículo 25.1 de la Constitución Española de 1978 (CE) establece que "*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.*"

En efecto, a partir de las interpretaciones que nuestro Tribunal Constitucional ha realizado del citado artículo 25.1 de la CE, la



jurisprudencia del Tribunal Supremo se decantó, si bien con algunas excepciones por una interpretación rigurosa del principio de legalidad, en el sentido de considerar que las ordenanzas municipales no pueden tipificar infracciones y sanciones, necesitándose, en todo caso, la existencia de específicas leyes de cobertura que creen las infracciones y establezcan las sanciones; considerando el Tribunal Supremo que las ordenanzas municipales carecen de rango normativo suficiente para ello (SSTS de 25 de mayo de 1993, 13 de noviembre de 1995, 6 de febrero de 1996, 8 de octubre de 2001, entre otras).

Relativamente reciente es una interesante Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la de 23 de noviembre de 2009, en la que si bien acepta que la ordenanza municipal puede establecer la sustitución de sanciones económicas, en los supuestos de faltas leves, por trabajos en beneficio de la comunidad, al tener cobertura legal en una Ley autonómica, declara sin embargo la falta de legalidad de determinados preceptos de la ordenanza municipal en la que, extralimitándose del contenido de la Ley autonómica, deja a la voluntad del Ayuntamiento el establecimiento de esta sanción de trabajos en beneficio de la comunidad sin que medie el preceptivo consentimiento del sancionado.

Por tanto, y como **conclusión**, consideramos que, salvados los casos en los que una Ley de ámbito estatal o autonómico así lo establezcan o autoricen, los Ayuntamientos, por vía de Ordenanzas o Reglamentos, no podrán establecer la posibilidad de sustituir sanciones económicas por trabajos en beneficio de la comunidad.

Badajoz, septiembre de 2011