



## INFORME

**ASUNTO: RÉGIMEN SANCIONADOR DEL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERIOR DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL DE \_\_\_\_\_.**

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016 ha tenido entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, por el que solicita a este Centro Directivo informe sobre el posible régimen sancionador del Reglamento de Régimen Interior del Centro de conciliación de la Vida Familiar y Laboral de ese municipio.

Al oficio de solicitud de informe se adjunta la siguiente documentación:

- Copia del Modelo-Guía del Reglamento de Régimen Interior de Centro/Punto de Atención a la Infancia y/o Centros de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral elaborado por el Servicio de Acreditación e Inspección de la consejería de Política Social, Mujer e Inmigración (*en la actualidad, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades*).
- Copia del Reglamento de Régimen Interior del Centro de conciliación de la Vida Familiar y Laboral de \_\_\_\_\_.
- Fotocopia de certificación del acuerdo plenario de \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012 por el que se resuelven las alegaciones presentadas y se aprueba definitivamente el citado Reglamento.

**SEGUNDO.-** Examinado el citado oficio y resto de expediente remitido resulta que:

- Conforme explica el Sr. Alcalde en su escrito *“el Servicio de Acreditación e Inspección de la Consejería de Sanidad y Política Social, a través de requerimiento de subsanación y mejora de la solicitud se requirió que en el citado Reglamento de régimen Interior se especifique «el régimen sancionador en base a la normativa que le sea de aplicación, así como a lo especificado en el Pliego de Condiciones Técnicas en sus artículos 9 y 10»*”. No se acompaña ningún Pliego de Condiciones Técnicas a la solicitud, ni el mencionado escrito aclara a qué pliego se refiere el referido informe.
- El modelo-Guía que se anexa, contiene un régimen sancionador que tipifica unas determinadas infracciones (distinguiendo entre faltas leves, graves y muy graves), y sus correspondientes sanciones (que no incluyen medidas de tipo pecuniario, y sí otras como amonestaciones o *anulación de la plaza* en el caso de los usuarios o suspensiones de empleo y sueldo para los empleados). El régimen sancionador previsto en el Modelo-guía distingue entre infracciones y sanciones para “padres” y para “personal”.

### LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución Española de 1978.
- Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (BOE núm. 47, de 24/02/1989).



- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET).
- Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. (TRRL).
- Decreto n.º 3/2015, de 23 de enero, por el que se regula la autorización, la acreditación, el registro y la inspección de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece la tipología básica de los mismos.
- Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.
- Decreto 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **PRIMERA.- COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME.**

Se emite el presente informe en cumplimiento de las competencias que en materia de Administración Local le atribuye a este Centro Directivo y al Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales (en adelante SAEL) de él dependiente, el Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en concreto, sus artículos 40.2 y 42, y conforme al art. 5 del Decreto n.º 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia.

### **SEGUNDA.- POTESTAD REGLAMENTARIA Y SANCIONADORA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

Las Entidades Locales, en su calidad de Administración Pública tienen reconocida la potestad reglamentaria en el art. 4.1.a) de la LRBRL. Dicha potestad se materializa en la elaboración y aprobación de Ordenanzas y Reglamentos, que se han de ajustar, con carácter general, al procedimiento establecido en el art. 49 de la LRBRL.

Por otra parte las Entidades Locales tienen igualmente atribuida la potestad sancionadora (art. 4.1.f) de la LRBRL), pudiendo éstas, a tenor de lo dispuesto en el art. 139 de la LRBRL, tipificar infracciones y sanciones en materias de su competencia, que permitan la



ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios público, en defecto de normativa sectorial específica, y siempre que se respeten los criterios que al respecto se recogen en los arts. 140 y 141 de la LRBRL, que vienen a establecer, el primero de ellos la clasificación en que deben encajarse las infracciones, y el segundo de ellos, los límites de las sanciones económicas que se pueden exigir, salvo previsión legal distinta.

El artículo 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en su redacción original fijaba la necesaria tipificación por ley de las infracciones, al decir que *"sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento previstas como tales infracciones por una ley"*. Asimismo, el apartado segundo del mismo artículo establece que las sanciones se limitarán por ley, toda vez que el apartado cuarto determina que *"las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica"*.

No obstante, el Fundamento Jurídico Sexto de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 8 de junio de 2001, dictada en el recurso de amparo 132/2001, dejaba de aplicar tan rígidamente la reserva de ley, declarando que la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que esta regulación la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad significaría que no sería exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, **fijándose en ella los criterios mínimos de antijuridicidad**, de modo que establezca criterios que orienten y condicionen la valoración por cada municipio al establecer los tipos de infracción.

La doctrina del Tribunal Constitucional declarada no rechaza que por Ordenanza municipal pueda efectuarse la última concreción del tipo de las infracciones y sanciones, pero considera ineludible que una norma con rango de ley establezca al menos unos criterios generales.

En este marco, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, fue modificada por Ley 57/2003, de 26 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, norma que también introdujo un título nuevo en la LRBRL, regulador de la tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias.

Así, en el artículo 129.1 se añadió un inciso, quedando redactado este apartado con el siguiente tenor: *sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento previstas como tales infracciones por una ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local.*

Y es que, tras la Ley 57/2003, de 26 de diciembre, el artículo 139 de la LRBRL, posibilita a los entes locales, para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, *en defecto de legislación sectorial específica*, a establecer tipos de 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.*

Por lo tanto, aunque se recoge lo esencial de la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta, y se soluciona la cobertura legal de los regímenes sancionadores autónomos de las Ordenanzas locales, en el art. 141 de la LRBRL no se prevé más sanción posible en las Ordenanzas que la puramente pecuniaria, sin posibilidad, según nuestro criterio, de introducir en las Ordenanzas otro tipo de sanciones (*ej. amonestaciones, trabajos en beneficio de la comunidad, pérdida de la condición de usuario, etc...*), a no ser que así quede establecido por la correspondiente normativa sectorial.

En consecuencia, salvo que exista una norma estatal o autonómica con rango legal que prevea la imposición sanciones no pecuniarias, o la posibilidad de convalidar o sustituir sanciones pecuniarias con el cumplimiento de otra sanción no pecuniaria, las Ordenanzas municipales, de manera autónoma y al amparo de la previsión contenida en los arts. 139 y siguientes LRBRL, no pueden imponer –en principio– otras sanciones que las dinerarias en forma de multa.

Finalmente señalar que el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se expresa en términos similares. Así, y dado el carácter básico de esta ley, parece alejada la idea de que la tipificación de infracciones y sanciones pueda hacerse por normas que no tengan el rango de ley, salvedad hecha para la administración local a través de ordenanzas municipales en defecto de legislación sectorial, como más adelante se observa.

### **TERCERA.- RÉGIMEN SANCIONADOR DEL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERIOR DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL DE \_\_\_\_\_.**

Los centros y servicios de conciliación de la vida familiar y laboral, como infraestructuras o unidades “*destinadas a atender las necesidades socio-asistenciales y de ocio y tiempo libre a menores de entre 0 y 16 años, así como la prestación de otros servicios complementarios tales como comedor, ludotecas, talleres y otras actividades abiertas a niños, con horarios que permitan conciliar la vida familiar y laboral*”, son consideradas Centros y Servicios del sector de Infancia y Familia del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia y realizarán actuaciones tendentes a la protección, promoción de los menores y familias y a la estabilización de la estructura familiar (artículo 47 del Decreto n.º 3/2015, de 23 de enero, por el que se regula la autorización, la acreditación, el registro y la inspección de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece la tipología básica de los mismos).

La Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia regula en su Título VIII las infracciones y sanciones aplicables a aquellas personas físicas o jurídicas que incurran en acciones u omisiones que supongan el incumplimiento de la normativa aplicable en materia de servicios sociales. Dicha norma establece una serie de infracciones y determina las sanciones aplicables (*artículo 45 y siguientes*), no todas de carácter pecuniario, si bien atribuye las competencias sancionadoras al Consejo de Gobierno, al titular de la Consejería competente en servicios sociales o al titular del Centro



Directivo en materia de inspección de servicios sociales en función de la respectiva gravedad de las infracciones. Es decir no existe expresa atribución de competencias a las entidades locales para la imposición de las sanciones previstas en la Ley. No obstante, ello no significa que los ayuntamientos carezcan completamente de potestad sancionadora en esta materia.

**a) Posibles respuestas jurídicas de carácter no sancionador a los incumplimientos de obligaciones contenidas en las Ordenanzas Municipales.**

Como se ha adelantado previamente, hasta fechas recientes la potestad sancionadora de las Entidades Locales se encontraba encorsetada por la necesaria habilitación legal para establecer infracciones y sanciones. La actuación de las corporaciones locales se encontraba excesivamente limitada, ya que la regulación de numerosos e importantes sectores de la actividad administrativa municipal quedaría a expensas de que el legislador estatal o autonómico contemplase expresamente la potestad sancionadora de los municipios en esos sectores. Sin embargo, de poco sirve a los municipios el reconocimiento de su potestad reglamentaria, la posibilidad de poder regular mediante ordenanza determinados sectores “para la gestión de sus intereses” (artículo 137 CE), si no les es posible garantizar el cumplimiento de sus ordenanzas ni sancionar sus vulneraciones.

Sobre el significado del principio de legalidad en el ámbito sancionador administrativo y la tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanza local, se ha pronunciado en repetidas ocasiones el Tribunal Supremo, resultando de especial trascendencia la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003 (*Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª*).

Viene a decir el Alto Tribunal en la referida Sentencia que, para que verdaderamente estemos ante una norma jurídica, **es preciso que exista una garantía** de la norma correspondiente. **Esa garantía no tiene por qué consistir necesariamente en la imposición de penas o sanciones administrativas** cuando la norma sea incumplida, sino que puede ser de otro tipo, de carácter ético o basada en el respeto a las normas internacionales. También puede estar constituida por la eventual pérdida de ventajas o ayudas, así como por la anulación de un acto habilitante para la realización de actividades o la utilización de bienes. Puede considerarse “garantía” cualquier consecuencia de la infracción que suponga efectos desfavorables para quien la ha cometido, sin perjuicio de que la posibilidad de imponer una sanción por conducta ilícita es lo que dota de contenido a la potestad sancionadora.

En el mismo sentido se pronunciaba el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de diciembre de 2006, referida a una revocación de licencia de taxi: *«La revocación del título administrativo habilitante aparece, en consecuencia, como una condición resolutoria incorporada al mismo; de tal manera que, en caso de verificarse el presupuesto de la condición consistente en el incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del sujeto titular de la autorización, sobreviene la consecuencia jurídica de la extinción del acto administrativo por el que se otorgó el título. La sanción está sujeta al principio de legalidad en la descripción de las acciones y omisiones reprochables, seguimiento de un cauce*



*específico para la imposición de las sanciones (procedimiento sancionador), carácter subjetivo de la responsabilidad, en la medida en que se exige dolo o culpa, y aplicación de un régimen concreto de prescripción. Mientras que en el caso de la revocación, por incumplimiento de obligaciones esenciales del título administrativo, basta el acto declarativo que aprecie adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia».*

En consecuencia, **las ordenanzas municipales pueden garantizar el cumplimiento de las normas no sólo a través de un régimen sancionador, sino mediante la revocación o anulación de ventajas o ayudas, las cuales no tendrían, en puridad, el carácter de sanciones, sino de consecuencias jurídicas por el incumplimiento de ciertas obligaciones o condiciones.** Estos incumplimientos podrían suponer, por ejemplo, la pérdida de condición de usuario sin que ello ostente un carácter sancionador propiamente dicho, sino más bien una consecuencia jurídica o “condición resolutoria” incorporada a la propia naturaleza de la condición de usuario.

Por lo tanto y conforme esta opinión del Tribunal Supremo podría garantizarse el cumplimiento de las disposiciones de una ordenanza, a nuestro juicio, estableciendo una serie de medidas como la pérdida de la condición de usuario a quien incumpla las condiciones impuestas por la ordenanza.

Esta privación de la condición de usuario no tendría carácter punitivo y, en consecuencia, no debe necesariamente incluirse en la ordenanza como parte de un régimen sancionador, como pena o sanción administrativa, sino como una consecuencia por el incumplimiento grave de las obligaciones del beneficiario de un servicio, que produciría la extinción del acto administrativo por el que se reconoció su condición.

Obviamente, a pesar de tratarse de una consecuencia jurídica de carácter no sancionador, es necesario tramitar para su declaración el pertinente expediente en el que se garantice la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia.

#### **b) El régimen sancionador de las Ordenanzas Municipales.**

En cuanto a la potestad sancionadora de los entes locales propiamente dicha, la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003 entiende que debe llevarse a cabo una interpretación integradora del principio de autonomía local y del principio de reserva de ley en materia de infracciones y sanciones favorable al principio de autonomía local, pues *“indudablemente es una necesidad social otorgar posibilidades de actuación a los entes locales en caso de incumplimiento de las Ordenanzas que hayan dictado en ejercicio válido de la potestad reglamentaria que otorgan las leyes”*. Una norma que pueda ser incumplida sin ninguna consecuencia es una norma sin fundamento ni garantía.

En efecto, el fundamento Jurídico CUARTO de la citada Sentencia concluye con los siguientes párrafos:

*“No puede ocultársenos que ello significa que existe una tensión entre el principio de autonomía local interpretado a la luz de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 y la*



*reserva de ley que establece el artículo 25.1 de la Constitución para la tipificación de infracciones y sanciones. Pero entiende esta Sala que, no habiéndose planteado el Tribunal Constitucional un supuesto como el presente de competencias nucleares de los entes locales que llevan implícitas potestades de ordenamiento del uso del dominio (o eventualmente de organización de un servicio si es exclusivamente local), con fundamento en los artículos 55 y 59 del texto refundido de régimen local debe culminarse o extenderse a tales supuestos la **tendencia de la propia jurisprudencia constitucional a flexibilizar el principio de reserva de ley**. Por tanto, la tensión antes indicada debe resolverse en virtud de una interpretación integradora de un modo favorable al principio de autonomía local, **admitiendo la posibilidad de esa tipificación por Ordenanza**. Una interpretación de este tipo no hace sino cumplir la finalidad que atribuye a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo el Título Preliminar del Código Civil cuando en su artículo 1.6 dispone que completará el ordenamiento jurídico y en el artículo 3.1 que la interpretación a realizar se llevará a cabo de acuerdo con los antecedentes legislativos y la realidad social de los tiempos en que las normas deban aplicarse. Ello significa que, para resolver el supuesto planteado **hemos de considerar que las Ordenanzas locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones, aunque no por supuesto de forma genérica e indiscriminada. Tal tipificación no podrá hacerse si anteriormente se ha efectuado ya por Ley estatal o autonómica. En cualquier caso al llevar a cabo la tipificación no pueden aprobarse preceptos contrarios a las Leyes**. Por lo demás la tipificación de que se habla no podrá hacerse por Ordenanza obviamente más que en el supuesto de que se trate de la ordenación del uso de bienes o la organización de servicios que supongan potestades implícitas (el primero es el caso de la policía de dominio público referido a las vías urbanas que ahora nos ocupa) o en aquellos casos de competencia compartida en los que el ente superior, Estado o Comunidad Autónoma, **no haya hecho uso de su potestad legislativa con esta finalidad. Ha de tratarse desde luego de sanciones de carácter pecuniario**, aplicadas de acuerdo con el artículo 59 del texto refundido de régimen local. Por último es obvio que, tanto en la tipificación de sanciones como en el ejercicio de la potestad sancionadora, **han de respetarse los principios que regulan la materia en nuestro ordenamiento, singularmente las de proporcionalidad y audiencia del interesado**, y sin duda también ha de ponderarse la sanción a imponer en función de la gravedad del ilícito valorada según las características demográficas, económicas y sociales del municipio.*

En definitiva, lo que interpreta el Tribunal Supremo es que debe admitirse la posibilidad de que las Entidades Locales tipifiquen y sancionen dentro de su ámbito de competencias siempre y cuando el Estado y la Comunidad Autónoma no hayan hecho uso de su potestad legislativa con esta finalidad ni, al hacerlo, la Ordenanza contravenga las leyes vigentes. En estos casos las sanciones deben ser proporcionadas y de carácter pecuniario, a la luz de lo establecido hoy en los artículos 139 y siguientes de la LRRL.

Así, el artículo 141 de la LRRL sólo establece expresamente sanciones pecuniarias, y obvia la posibilidad de imponer otros tipos de sanción que, en algunos casos, pudiera resultar más efectiva, más proporcionada o más adecuada a la naturaleza de la infracción.

El Consejo de Estado en Dictamen de 23 de febrero de 1995 afirmó que no existiría autonomía municipal, en este campo de las infracciones y sanciones, si fuesen la ley estatal y la autonómica las que establecieran el contenido normativo de la misma. Siempre que no



se opongan a la ley y cumplan las exigencias de la legalidad, dichas ordenanzas pueden o podrían tipificar infracciones y sanciones aunque no sea en ejecución y desarrollo de una ley.

Por su parte, como hemos avanzado en el apartado anterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 132/2001, de 8 de junio, declaraba que la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que esta regulación la apruebe el Pleno municipal. Pero esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. La flexibilidad alcanza a que no sea exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. **La ley ha de fijar los criterios mínimos de antijuridicidad, de modo que establezca criterios generales que orienten y condicionen la valoración por cada municipio al establecer los tipos de infracción. La misma exigencia se mantiene respecto a las sanciones.**

La Doctrina del Tribunal Constitucional en esta cuestión se completaba con la Sentencia nº 161/2003, según la cual *«en todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal»*, añadiendo que *«la reserva de ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada, que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley»*.

En conclusión, el Tribunal Constitucional, tras remarcar la exigencia constitucional de respetar el principio de legalidad en la tipificación de ilícitos administrativos, sin embargo, ya entonces venía admitiendo su matización respecto de las ordenanzas locales al estar implicado el principio de autonomía que a los municipios reconoce la Constitución, pero sin que ello implicara una habilitación para que los municipios tipifiquen infracciones administrativas *ex novo*.

Esta flexibilidad tiene el alcance de no exigirse en el ámbito local que una ley previa defina todos y cada uno de los tipos del ilícito y sus respectivas sanciones, bastando que la norma legal fije unos criterios mínimos de antijuridicidad que sirvan como directrices orientadoras y como marcos condicionantes para que cada municipio tipifique ilícitos administrativos y asocie a los mismos las sanciones correspondientes en función de su gravedad.

**c) Posible régimen sancionador del Reglamento de Régimen Interior del Centro de conciliación de la Vida Familiar y Laboral de \_\_\_\_\_ conforme el Título VIII de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia,**

La habilitación legal previa para la tipificación de infracciones y establecimiento de las consiguientes sanciones en el reglamento de Régimen Interior objeto de informe, hay que buscarla en la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, cuyo Título VIII (“Infracciones y Sanciones”) contiene un régimen sancionador





específico, y señala que son responsables de las infracciones las personas físicas o jurídicas que incurran en las acciones u omisiones tipificadas en el citado Título.

El artículo 50.1 de la Ley 3/2003, de 10 de abril, dispone que son infracciones leves **“el incumplimiento de la normativa aplicable en materia de servicios sociales, cuando del mismo no se derive perjuicio directo y concreto sobre los usuarios de servicios sociales, y no esté calificado como infracción grave o muy grave”**.

Consecuentemente, el incumplimiento de la normativa aplicable en materia de servicios sociales se configura como un “marco condicionante” (*criterio mínimo de antijuridicidad que puede servir como directriz orientadora*, en palabras del Tribunal Constitucional), para tipificar los ilícitos administrativos mediante ordenanza municipal y asociar los mismos a las sanciones correspondientes.

De modo que el incumplimiento de las disposiciones contenidas en una ordenanza o reglamento municipal podría constituir infracción administrativa, puesto que la Ley afirma que **será infracción el incumplimiento de la normativa aplicable en materia de servicios sociales, entre la que se encuentran, sin duda alguna, las disposiciones incluidas en las ordenanzas municipales**.

De igual forma, entendemos que la Ley habilita para la tipificación de infracciones graves o muy graves mediante ordenanza municipal, pues el artículo 51.1 de la citada Ley señala que son infracciones graves *“el incumplimiento de la normativa aplicable en materia de servicios sociales, cuando del mismo se derive perjuicio directo y concreto sobre los usuarios de servicios sociales, y no esté calificado como infracción muy grave”* y el artículo 52.2 determina que son infracciones muy graves, entre otras, *“cualquiera de las infracciones calificada como graves, si de su comisión se deriva daño notorio de imposible o difícil reparación para los usuarios de servicios sociales, o de gran trascendencia social”*.

Por lo tanto, **los incumplimientos de las disposiciones contenidas en la ordenanza podrían tipificarse como infracciones leves, graves o muy graves**, dependiendo de si de esta vulneración se deriva o no *“perjuicio directo y concreto sobre los usuarios de servicios sociales”* o si *“de su comisión se deriva daño notorio de imposible o difícil reparación para los usuarios de servicios sociales, o de gran trascendencia social, puesto que esta habilitación legal está contenida en los artículos 50.1, 51.1 y 52.2 de la mencionada Ley 3/2003*.

No obstante, la posibilidad de establecer sanciones distintas a las pecuniarias previstas en el artículo 141 de la LRBRL resulta menos plausible.

El artículo 56.1.a de la Ley 3/2003, de 10 de abril, prevé la sanción de *amonestación* junto a la de multa para las infracciones leves, y el artículo 52.2, por su parte, determina la posibilidad de acumular a la sanción de multa otras de carácter no pecuniario, tales como suspensión temporal, inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva y clausura definitiva de centros en los casos de infracciones graves o muy graves. **No obstante, de forma inmediata, el legislador realizó una atribución expresa de competencias sancionadoras en su artículo 58**, conforme la cual, corresponde al Consejo de Gobierno,



al titular de la Consejería o al titular del Centro Directivo competente por razón de materia, la imposición de las sanciones previstas en la ley, sin que haya dejado resquicio alguno para atribuir esa competencia sancionadora a otros entes o poderes públicos.

En consecuencia, esta ausencia de habilitación legal impediría en el concreto supuesto planteado la imposición de sanciones no pecuniarias mediante ordenanza, o la posibilidad de convalidar o sustituir sanciones pecuniarias con el cumplimiento de otra sanción no pecuniaria.

El art. 141 de la LRBRL no prevé más sanción posible en las Ordenanzas que la puramente pecuniaria, sin posibilidad, según nuestro criterio, de introducir en las Ordenanzas otro tipo de sanciones (ej. amonestaciones, trabajos en beneficio de la comunidad, , etc...), a no ser que así quede establecido por la correspondiente normativa sectorial, algo que no ocurre a la luz de lo dispuesto en la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, cuyo artículo 58 establece una minuciosa atribución de competencias sancionadoras.

#### **d) El régimen disciplinario del personal del Centro.**

El artículo 93.1 del TREBEP establece que *“los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el presente título y en las normas que las leyes de Función Pública dicten en desarrollo de este Estatuto”*, toda vez que el apartado 4 del mismo precepto señala que *“el régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente título, por la legislación laboral”*.

Además, de conformidad con el artículo 94.2.b de la misma norma la potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con el **principio de legalidad y tipicidad** de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.

El art. 95 del TREBEP, tras enumerar las faltas disciplinarias calificadas como muy graves, prevé lo siguiente, en relación con las faltas leves y graves:

*“3. Las faltas graves **serán establecidas por ley** de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad **autónoma o por los convenios colectivos** en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias:*

- a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.*
- b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.*
- c) El descrédito para la imagen pública de la Administración.*

*4. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto determinarán el régimen aplicable a las faltas leves, atendiendo a las anteriores circunstancias.*



En relación con el personal laboral, el artículo 58.1 del TRLET señala que *“los trabajadores podrán ser sancionados por la dirección de las empresas en virtud de incumplimientos laborales, de acuerdo con la graduación de faltas y sanciones que se establezcan en las disposiciones legales o en el convenio colectivo que sea aplicable”*.

En consecuencia, los empleados públicos, ya sean personal funcionario o laboral, serán sancionados conforme las disposiciones con rango de ley o los instrumentos de negociación colectiva que les sean aplicables.

### CONCLUSIONES:

1. De poco sirve a los municipios el reconocimiento de su potestad reglamentaria, la posibilidad de poder regular mediante ordenanza determinados sectores “para la gestión de sus intereses” (artículo 137 CE), si no les es posible garantizar el cumplimiento de sus ordenanzas ni sancionar sus vulneraciones.

Tras la reforma operada por la Ley 57/2003, de 26 de diciembre, las ordenanzas municipales pueden establecer tipos de infracciones e imponer sanciones, pero en defecto de legislación sectorial específica.

No obstante, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional, ya antes de dicha reforma admitían que las ordenanzas municipales pudieran efectuar la última concreción del tipo de las infracciones y sanciones, si bien consideraban ineludible que una norma con rango de ley estableciese al menos unos criterios generales.

2. Es posible prever garantías de tipo no sancionador en la Ordenanza Municipal. Para que verdaderamente estemos ante una norma jurídica es preciso que exista una garantía de la norma correspondiente. Esa garantía no tiene por qué consistir necesariamente en la imposición de penas o sanciones administrativas cuando la norma sea incumplida, sino que puede estar constituida por la eventual pérdida de ventajas o ayudas, así como por la anulación de un acto habilitante para la realización de actividades o la utilización de bienes. Así, puede considerarse “garantía” cualquier consecuencia de la infracción que suponga efectos desfavorables para quien la ha cometido. Por lo tanto, conforme sugiere el Tribunal Supremo, podría garantizarse el cumplimiento de las disposiciones de una ordenanza o reglamento estableciendo una serie de medidas como la pérdida de la condición de usuario a quien incumpla las condiciones impuestas por la citada norma municipal. Esta privación de la condición de usuario no tendría carácter sancionador sino que sería la consecuencia del incumplimiento grave de las obligaciones del beneficiario de un servicio, que produciría la extinción del acto administrativo por el que se reconoció su condición.
3. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en una ordenanza o reglamento municipal podría constituir infracción administrativa, puesto que la Ley afirma que será infracción “el incumplimiento de la normativa aplicable en materia de servicios sociales”, entre las que se encuentran, sin duda alguna, las disposiciones



incluidas en las ordenanzas municipales. Y ello al albor del artículo 50.1 de la Ley 3/2003, de 10 de abril, que dispone que son infracciones leves ***“el incumplimiento de la normativa aplicable en materia de servicios sociales, cuando del mismo no se derive perjuicio directo y concreto sobre los usuarios de servicios sociales, y no esté calificado como infracción grave o muy grave”***.

Así, las vulneraciones de las disposiciones contenidas en la ordenanza podrían tipificarse como infracciones leves, graves o muy graves, dependiendo de si de esta vulneración se deriva o no “perjuicio directo y concreto sobre los usuarios de servicios sociales” o si “de su comisión se deriva daño notorio de imposible o difícil reparación para los usuarios de servicios sociales, o de gran trascendencia social, puesto que esta habilitación legal está contenida en los artículos 50.1, 51.1 y 52.2 de la mencionada Ley 3/2003, de 10 de abril.

4. La posibilidad de establecer en el Reglamento de Régimen Interior del Centro de conciliación de la Vida Familiar y Laboral de \_\_\_\_\_ sanciones distintas a las pecuniarias previstas en el artículo 141 de la LRBRL resulta, a nuestro juicio, muy discutible. El art. 141 de la LRBRL no prevé más sanción posible en las Ordenanzas que la puramente pecuniaria, sin posibilidad, según nuestro criterio, de introducir en las Ordenanzas otro tipo de sanciones (*ej. amonestaciones, trabajos en beneficio de la comunidad, , etc...*), a no ser que así quede establecido por la correspondiente normativa sectorial, algo que no ocurre a la luz de lo dispuesto en la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, cuyo artículo 58 establece una minuciosa atribución de competencias sancionadoras, sin que se haya realizado una atribución de competencias a las entidades locales para la imposición de las sanciones previstas en la Ley.
5. Los empleados del Centro, ya se trate de personal funcionario o laboral, serán sancionados conforme las disposiciones con rango de ley o los instrumentos de negociación colectiva que les sean aplicables, en virtud de lo dispuesto en la normativa expuesta en el cuerpo del presente Informe.

Es cuanto procede informar sobre el asunto de referencia.

En Murcia, octubre de 2016