



INFORME

SA.23.278

ASUNTO: RÉGIMEN SANCIONADOR DEL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERNO DEL CENTRO DE XXXXX. AYUNTAMIENTO DE XXXX.

ANTECEDENTE

ÚNICO.- Con fecha XXXX de 2023, ha tenido entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, oficio del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de XXXX, adjuntando el texto del “*Reglamento de Régimen Interno del Centro XXXXX*”, que según se indica, fue aprobado por el Pleno de la Corporación el XXX de 2023, sin que consten alegaciones en su fase de exposición pública (BORM Número XX, de XXXX de 2023); resultando aprobado definitivamente, según se desprende del Certificado emitido por la Secretaría.

LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Carta Europea de Autonomía Local de 1985.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.
- Decreto 4/2023, de 23 de enero, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia, Turismo, Cultura, Juventud, Deportes y Portavocía.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

GENERALES

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, en concreto, sus artículos 40.3.e) y 42; y conforme al art. 5 del citado Decreto 4/2023, de 23 de enero.

SEGUNDA.- POTESTAD REGLAMENTARIA Y SANCIONADORA DE LAS ENTIDADES LOCALES. ESPECIAL REFERENCIA AL PRINCIPIO DE TIPIFICACIÓN.

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 previsto en el art. 49 de la reseñada Ley.



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 misma norma, **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 fijar, el primero de ellos, la **clasificación en que deben encajarse las infracciones**, y el segundo, **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 consagraba 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 prescribía que las sanciones se limitarían por ley, toda vez que el apartado cuarto determinaba que "las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica".

No obstante lo anterior, 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 fijar 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 instituya 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 permite 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 tipificar infracciones e imponer sanciones por la inobservancia de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, *de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes*.

Aunque se contempla 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 en las Ordenanzas que la puramente pecuniaria, sin posibilidad, según nuestro criterio, de introducir en las Ordenanzas otro tipo de sanciones (*ej. amonestaciones, apercibimientos, suspensiones de la actividad, etc...*), a no ser que así quede concretado por la correspondiente normativa sectorial.

Es decir, salvo que exista una norma estatal o autonómica con rango legal que prevea la imposición de sanciones no pecuniarias, o la viabilidad 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, al albor de la nueva regulación del artículo 27 de la LRJSP, que se expresa en términos similares, 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.

ESPECÍFICAS.

PRIMERA.- PROCEDIMIENTO Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERNO DEL CENTRO XXXXXX, DEL AYUNTAMIENTO DE XXXXXX.

El Pleno del Ayuntamiento de XXXX, en sesión de XXXX de 2023 acordó la aprobación inicial del citado Reglamento.

Así, sometido el mismo al trámite de información pública, y audiencia de los interesados (en el BORM Número XXX, de fecha XXXX de 2023), y no habiéndose presentado alegaciones, se consideró definitivamente aprobado.

Atendida la información y documentación de que dispone este Centro Directivo, parece haberse respetado en su tramitación, por el Ayuntamiento de XXXX, el procedimiento previsto en la LRBRL.

El Reglamento, que se compone de 24 artículos, tiene por objeto, según indica su artículo primero, ordenar el uso de los servicios, espacios y bienes vinculados al XXXX, por parte de las personas y entidades que de conformidad con el proceso de admisión elaborado al efecto tengan derecho a ello.



De la detenida lectura de estos preceptos deviene el acomodo a derecho de los mismos, si bien debe hacerse una observación en relación a los artículos Y y Z (infracciones y sanciones), pasando a desarrollarse en la siguiente consideración.

SEGUNDA.- RÉGIMEN SANCIONADOR DEL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERNO DEL XXXX, DE XXXX.

El Reglamento que se informa contiene en su art. Y, la tipificación de las distintas infracciones; toda vez que el art. Z establece la regulación correspondiente a las sanciones.

Pues bien, el citado art. Y realiza una clasificación de infracciones (en leves, graves y muy graves) acorde a lo dispuesto en el art. 140 de la LRBRL, si bien, aunque tipifica aquellas consideradas como graves y muy graves, no tipifica expresamente qué conductas son constitutivas de “infracciones leves”, al prescribir que: *“Tendrán la consideración de infracciones leves las cometidas contra las normas contenidas en este Reglamento que no se califiquen expresamente como graves o muy graves”*.

Tal redacción entendemos que en algún caso podría generar cierta indefensión, por su falta de concreción. No obstante, parte de la jurisprudencia la viene admitiendo si es fácilmente interpretable.

Junto a lo anterior, cabe señalar que el art. Z del Reglamento, al que se denomina “sanciones”, por una parte, no recoge de forma expresa cómo serán sancionadas las infracciones del art. 19 (se limita a indicar que se realizará un expediente informativo del que resultará un informe del que se deriva la sanción a imponer), y por otra, se refiere a que el procedimiento sancionador se llevará a cabo de conformidad con el RD 1398/1993, de 4 de agosto, disposición hoy derogada.

En relación a lo expuesto, debemos reseñar la Sentencia 192/2021, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Logroño, que aborda la impugnación de una ordenanza con el siguiente texto: *“La infracción leve por la cual han sido sancionadas dispone: “Constituye falta leve: cualquier otra infracción a las normas de la presente ordenanza no calificada expresamente como falta grave o muy grave”*) y manifiesta, haciendo referencia a la Sentencia de la Sección Primera de esa Sala (747/2013) de 29 de junio de 2017, lo siguiente:

*“Es cierto que los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones, **deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables**. Sin embargo, como tiene declarado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 69/1989 y 219/1999 **no vulnera la exigencia de “lex certa” la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada**. Del mismo modo, puede decirse que no vulnera esa misma exigencia la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, **siempre que sea***



asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión”.

Por otra parte, el TSJ de Islas Baleares, Sala de lo Contencioso-administrativo, en Sentencia 1034/2007 de 20 de diciembre de 2007, Rec. 987/2005, asevera que:

“Y es que, efectivamente, constituye reiterada doctrina legal - procedente tanto del Tribunal Constitucional como de la Sala 3ª del Tribunal Supremo - aquella que impone la precisa definición de los tipos de conducta a los que se asigna un resultado jurídico de corte punitivo (incluido dentro del espacio de conocimiento propio del Derecho administrativo sancionador). Esta definición resulta indispensable si se pretende cumplir con el principio de certeza y exigencia de que los destinatarios de las normas cuenten con un conocimiento previo acerca de cuál es el elenco y caracteres que presentan las actuaciones/omisiones a las que el ordenamiento jurídico dota del carácter de infracciones; y, de forma consecutiva, cuál es/son la/s sanción/es que se les asigna.

Nada de ello aparece en el artículo 8º de la Ordenanza, que muestra un incumplimiento palpable, evidente, de las mínimas reglas de conformación jurídica que reclama el Derecho español en sede de regulación normativa de la potestad sancionadora:

“3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente (...) contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes” (art. 129 Ley de Procedimiento Administrativo de 26 noviembre 2006)”.

Entiende el TS, Sala de lo Contencioso, Sección 5, en Sentencia de 17 de febrero de 2022 que:

“... El Tribunal Constitucional, en su sentencia 25/02, aborda un supuesto idéntico al que constituye el objeto de este recurso.

*En ella se dice: “hemos afirmado que la exigencia material absoluta de predeterminación normativa afecta **no sólo a la tipificación de las infracciones, sino también a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones impondibles** y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 3).*

*A su vez, la sentencia del mismo Tribunal número 207/1990, de 17 de diciembre, afirmó que del repetido artículo 25.1 “...se sigue la necesidad, **no sólo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas**; una correspondencia que, como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella”.*



Finalmente, traemos a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 150/2020, de 22 de octubre, que declara inconstitucional y nulo por ser contrario al principio de tipicidad del artículo 25 de la Constitución, el artículo 40 de la Ley Foral de Navarra 7/2006 de Defensa de Consumidores y Usuarios que habilitaba a la Administración a calificar una infracción de leve, grave o muy grave en atención a una serie de criterios del propio artículo.

El Alto Tribunal, parte en su argumentación del principio de reserva de ley en materia sancionadora, y del ejercicio del “ius puniendi” por parte de la Administración, al que reconoce cierto margen de apreciación; marcando, eso sí, la necesaria compatibilidad del mismo, con la “imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes”.

Deja claro el TC que ese margen de discrecionalidad no puede traducirse en una plena libertad de apreciación por parte de la Administración a la hora de sancionar, puesto que, esto equivaldría a una habilitación en blanco de la ley a la Administración, vulnerando la reserva de ley existente en la materia.

Señala además que tampoco es compatible con la reserva de ley en materia sancionadora, dividir las infracciones y/o las sanciones en leves, graves y muy graves sin describir claramente qué infracciones se encuadran en uno u otro grupo y dejando esta labor a la Administración en cada caso concreto.

Con todo lo anterior, se intenta asegurar mínimamente la seguridad jurídica del administrado, entendiendo que la ley debe permitir al ciudadano conocer de forma clara qué conductas constituyen infracción administrativa y qué sanción se corresponde con cada una, siendo inconstitucional toda ley que traslade la calificación de la gravedad de la conducta al momento aplicativo, pues, si se permite esta circunstancia, se genera una inseguridad jurídica incompatible con las precauciones exigibles en el ámbito sancionador en un Estado de Derecho.

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

Junto a lo expuesto cabe añadir que, como se ha adelantado previamente, en un determinado momento, la potestad sancionadora de las Entidades Locales estaba 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 previera 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 viabilidad de regular mediante ordenanza determinados sectores “para la gestión de sus intereses” (artículo 137 CE), si no les es permitido avalar el acatamiento 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, como ya



hemos señalado, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003 (*Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª*).

Viene a decir el Tribunal Supremo en la referida Sentencia que, para que verdaderamente estemos ante una norma jurídica, **es preciso que exista una garantía** de la norma correspondiente.; y **que** la misma **no tiene por qué consistir necesariamente en la imposición de penas o sanciones administrativas** cuando la norma no sea atendida, 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 manifestaba 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 afianzar 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 la inobservancia de ciertas obligaciones o condiciones**, y que 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 acreditarse el cumplimiento de las disposiciones de una ordenanza, a nuestro juicio, articulando una serie de medidas como la suspensión de la actividad, o la pérdida de la autorización a quien quebrante las condiciones impuestas por la ordenanza.

Si bien, **esta suspensión o pérdida de los derechos 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 la vulneración 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 estima 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 prevenido hoy en los artículos 139 y siguientes de la LRBRL.

Así, el artículo 141 de la LRBRL sólo contempla expresamente sanciones pecuniarias, y obvia imponer otros tipos de sanción que, en algunos casos, pudiera resultar más efectivos, más proporcionados o más adecuados 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 obligatoriedad de ley, sino que alcanza a que no sea imprescindible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, no permitiendo 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 precisar 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 supusiese una habilitación para que los municipios tipifiquen infracciones administrativas *ex novo*.



Esta flexibilidad se traduce, en el ámbito local, en la no exigencia de 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.

A la vista de todo lo anterior, se emite la siguiente,

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- El Reglamento de Régimen Interno del Centro de XXXXX del Ayuntamiento de XXXX, aprobado inicialmente por esa Corporación mediante acuerdo de Pleno de XXX de 2023, ha sido tramitado conforme a los artículos 49 y 70 de la LRBRL.

Ahora bien, debe realizarse una observación respecto de los artículos Y y Z del mismo; y es que procedería su modificación, en pro de especificar las conductas constitutivas de infracciones leves, y sobre todo, de establecer de forma concreta las sanciones correspondientes a cada una de las infracciones previstas. Y todo ello en cumplimiento del principio de tipificación exigido en el ámbito sancionador, y en defensa del art. 25 de la Constitución Española.

Para dicha tipificación, se recomienda tener en cuenta las directrices marcadas por la jurisprudencia y consignadas en este informe; toda vez que, ha de ser eliminada del art. Z, la referencia al RD. 1398/1993, de 4 de agosto, derogado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Es cuanto procede informar sobre el asunto de referencia.

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO A ENTIDADES LOCALES