

Ordenanzas de civismo y sustitución de multas pecuniarias por trabajos en beneficio de la comunidad. Especial referencia a los menores

PILAR JUANA GARCÍA SAURA

Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia

- 1. Introducción**
- 2. Convivencia y civismo: nuevos conceptos normativos en el ámbito local. Evolución**
 - 2.1. Aumento de los problemas relacionados con el civismo
 - 2.2. Estado actual de la tipificación de infracciones y sanciones por ordenanzas locales sobre civismo y convivencia. Problemática que se suscita
- 3. Especial referencia a las sanciones en el ámbito del civismo. Posibilidad de sustitución de multas por trabajos en beneficio de la comunidad**
 - 3.1. El trabajo en beneficio de la comunidad. Requisitos básicos para la imposición de la sanción. Breve aproximación
 - 3.1.1. El consentimiento del sancionado
 - 3.1.2. El carácter no retribuido del trabajo
 - 3.2. Posibilidad de sustituir las multas por trabajos en beneficio de la comunidad en el ámbito local

Artículo recibido el 23/02/2016; aceptado el 18/06/2016.

- 3.3. Sustitución de multas por trabajos en beneficio de la comunidad y menores de edad: ¿existe un derecho administrativo sancionador adecuado para menores de edad? Imposibilidad de responsabilizar subsidiariamente a padres/tutores
- 3.4. Sustitución de la multa por otras sanciones. Cuestiones problemáticas. Posición de los tribunales superiores de justicia y Tribunal Supremo

4. A modo de conclusión

5. Bibliografía, normativa y jurisprudencia consultadas

Resumen

Este trabajo tiene por objeto analizar el ejercicio de la potestad reglamentaria local en materia sancionadora sobre civismo y convivencia ciudadana. Analizaremos la posibilidad que tiene la Administración local de sustituir la sanción tradicional y clásica de las Administraciones Públicas, la multa, por otras sanciones limitativas de derechos y de carácter educativo (no pecuniario). Concretamente, nos referiremos a la sanción consistente en realizar trabajos en beneficio de la comunidad. Este tema cobra especial importancia en lo referente a los infractores menores de edad. Resulta una cuestión de intensa actualidad en la medida en que los ayuntamientos regulan derechos y obligaciones de los ciudadanos y establecen un régimen sancionador al efecto, sobre todo en los últimos años, mediante las llamadas ordenanzas de civismo y convivencia municipal.

Palabras clave: *principio de legalidad; potestad reglamentaria local; autonomía local; civismo; convivencia ciudadana; trabajos en beneficio de la comunidad; sanciones no pecuniarias.*

Municipal regulations on good citizenship and coexistence and substitution of pecuniary fines for community services. Special reference to minors

Abstract

The aim of this article is to analyse the sanctioning powers of local entities on good citizenship and coexistence. The article explores the possibility of imposing sanctions that limit rights and are educational in nature (non pecuniary), instead of imposing a fine, the traditional and classical administrative sanction. Specifically, the article will refer to the

sanction consisting on ordering community services. This issue is particularly relevant when offenders are minors. This is a topical question because municipalities regulate rights and duties and establish sanction frameworks, specially in recent years, through the so-called municipal regulations on good citizenship and coexistence.

Keywords: rule of law; sanctioning power of local entities; local autonomy; citizenship coexistence; community services; non-pecuniary sanctions.

1 Introducción

La Constitución española establece que los municipios y las provincias gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y garantiza la autonomía de los municipios. La autonomía local no se circunscribe a una mera autonomía administrativa, sino que el principio del pluralismo político territorial lleva a reconocer a las entidades locales básicas la capacidad para crear sus propios ordenamientos locales –en ejercicio de su potestad reglamentaria– y para gobernar en régimen de autorresponsabilidad, con la consiguiente capacidad de introducir sus propias opciones. Como ha demostrado la historia, “es una falacia hablar de autonomía local al margen del carácter democrático de los ayuntamientos: hay autonomía local porque hay democracia local”¹.

El trabajo que presentamos, tiene por objeto analizar el ejercicio de la potestad reglamentaria local en materia sancionadora sobre civismo y convivencia ciudadana. En este sentido, haremos especial referencia a la posibilidad que tiene la Administración local de sustituir la sanción tradicional y clásica de las Administraciones Públicas, la multa, por otras sanciones limitativas de derechos y de carácter educativo (no pecuniario). Concretamente analizaremos la sanción consistente en realizar trabajos en beneficio de la comunidad. Este tema cobra especial importancia en lo referente a los infractores menores de edad. Resulta una cuestión de intensa actualidad en la medida en que los ayuntamientos regulan derechos y obligaciones de los ciudadanos y establecen un régimen sancionador al efecto, sobre todo en los últimos años, mediante las llamadas ordenanzas de civismo y convivencia municipal.

1. PARADA, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Barcelona, 2008, p. 350.

Actualmente, están comenzando a llegar las primeras sentencias dictadas por los tribunales superiores de justicia sobre recursos contencioso-administrativos planteados contra las nuevas ordenanzas de civismo. Por esta razón, al estudiar la potestad sancionadora local en materia de civismo, es preciso tener en cuenta lo establecido en las actuales sentencias.

Partiendo de los nuevos conceptos normativos de convivencia y civismo, examinaremos las razones por las cuales estos nuevos conceptos normativos han ido calando en las ordenanzas locales, para, finalmente, centrarnos en la problemática tipificación de las sanciones en materia de civismo y convivencia, destacando la posibilidad de sustitución de la sanción tradicional en derecho administrativo sancionador por otras sanciones, en concreto, por trabajos en beneficio de la comunidad y otras opciones posibles.

2

Convivencia y civismo: nuevos conceptos normativos en el ámbito local. Evolución

En el mundo que hemos dado en llamar civilizado, de finales del siglo XX y principios del XXI, el ideal de humanidad se identifica con el “estatuto de ciudadanos” en las democracias liberales de Occidente. La ciudadanía es considerada, por tanto, como la prerrogativa humana por excelencia².

El ámbito de civismo y convivencia ciudadana, lo entendemos como una situación en la que la libertad individual de cada uno se ejerce en el espacio urbano de manera respetuosa con los derechos de los demás, y con las cosas que son de todos. Sobre este tema se centra la atención de las actuaciones acometidas por los ayuntamientos españoles en los últimos años.

Como afirma MARTÍN MATEO, la ordenación y gestión pública de las competencias que necesariamente deben ejercitarse para la adecuada gestión de las competencias ambientales, muy relacionadas con el civismo, como son los residuos, las zonas verdes, el ahorro energético, el transporte, etc., incumben naturalmente a los municipios y deben ser reguladas por sus ordenanzas, para su aplicación por los administradores y los agentes públicos locales.

Tanto estas funciones que se solapan con las atribuciones municipales clásicas y otras de nuevo cuño, como las de civismo y convivencia, tienen

2. GARCÍA AMILBURU, M., “La ciudadanía como ideal ético”, en *Educación, ética y ciudadanía. Actas del IV Congreso Internacional de Filosofía de la Educación*, UNED Ediciones, Madrid, 2002, p. 74.

su insustituible radicación en los ayuntamientos, que necesitan adoptar un *substratum* normativo idóneo plasmado en ordenanzas, lo que requiere una tecnología normativa adecuada que tenga en cuenta además las disposiciones de otro nivel emanadas de Administraciones superiores³. En este sentido, los municipios han optado últimamente por ordenar una serie de conductas que estaban empezando a proliferar en los espacios públicos municipales. Nos referimos a las conductas incívicas.

En los últimos tiempos se han venido produciendo numerosas acciones municipales de promoción del civismo, al igual que una renovación de normativas municipales a través de ordenanzas de civismo. Gracias a todo este conjunto de actuaciones, “muchos ayuntamientos españoles han consolidado una verdadera política de civismo, afrontando con decisión una amplia serie de problemas de convivencia en el espacio urbano”⁴.

La proliferación de regulaciones sobre esta materia no implica, como hemos afirmado, una novedad en sí misma, ni tampoco un mero cambio de denominación; estas regulaciones aparecen renovadas en su contenido. La razón de esta evolución obedece fundamentalmente a dos situaciones. La primera es la eliminación de determinados actos incívicos como conductas penalmente relevantes, infracciones penales menores que nuestro Código Penal incluía entre las faltas tipificadas en su Libro III⁵. Posteriormente, esta derogación se completaría con la promulgación del vigente Código Penal de 1995, que eliminó también algunas faltas referidas al civismo o buen orden ciudadano. Toda esta despenalización se encontraba justificada por el principio penal de intervención mínima, según el cual era necesario reducir el catálogo de infracciones penales con el fin de calificarlas como potenciales ilícitos administrativos, encomendando al derecho administrativo sancionador la tipificación de las infracciones y las sanciones que debía imponer la Administración.

En segundo lugar, este alejamiento de la legislación estatal respecto al ámbito territorial local vinculado al civismo se ha producido por la pérdida

3. MARTÍN MATEO, R., Prólogo, en TOSCANO GIL, F., *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, 2006, p. XVI.

4. PEMÁN GAVÍN, J. M.^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 305, 2007, p. 9.

5. Concretamente la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal, derogó bastantes infracciones que dicho Código incluía entre las faltas “contra los intereses generales y régimen de las poblaciones”. Estas últimas se referían a diversas infracciones contra el régimen de los municipios, reconducibles al ámbito local. *Vid.* TOLIVAR ALAS, L., “Las sanciones administrativas y la despenalización de faltas contra el régimen de las poblaciones”, en *REALA*, núm. 242, 1989, pp. 257 y ss.

de protagonismo de los municipios en el mantenimiento y restablecimiento del “orden público”. El concepto de orden público ha ido evolucionando con el tiempo. Evolución que se vio culminada con la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante, LPSC), donde se redujeron las atribuciones gubernativas de los alcaldes en materia de “seguridad ciudadana” (materia incluida en la genérica de “orden público”). Esta Ley tipifica conductas contrarias a la seguridad ciudadana, entre las que se distinguen comportamientos incívicos producidos en el ámbito urbano, reduciéndose las posibilidades de aplicación del concepto amplio de orden público⁶. Estas conductas tienen que ver con la seguridad pública, de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.29 CE). Es una materia excluida expresamente de la cobertura legal para que las ordenanzas locales puedan establecer infracciones y sanciones⁷.

No obstante, debemos hacer notar que distintas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña señalan que “sobre el aserto que insiste en la competencia estatal exclusiva para regular la seguridad pública, debe señalarse que esta regulación exige una interpretación restrictiva so riesgo de incluir innumerables competencias. Con la seguridad pública se trata de actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano. Pero la seguridad ciudadana, espacio de actividad propio de la policía administrativa, no puede ser identificada con la seguridad pública como si de dos realidades similares se tratara”⁸.

Por lo tanto, la LPSC se aplica a los supuestos recogidos en su articulado, dentro de las competencias que la Constitución española ha reservado a este ente, pero el concepto no puede extenderse a la seguridad en cualquier forma y en toda manifestación de comunidad humana. Los entes locales pueden reglamentar conductas que afecten a la seguridad de sus pueblos y ciudades, en la medida en que se relacionan con la convivencia de las personas en ellos, de indiscutible interés local (por ejemplo, actos vandálicos, reuniones masivas, consumo de bebidas alcohólicas, etc.), quedando fuera de la LPSC.

6. Los alcaldes mantienen cierta potestad sancionadora, pero en unos términos mucho más limitados, porque solo se les confiere esta potestad en los casos concretos establecidos en el art. 29.2. Modificado por la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril.

7. En virtud del art. 140.1.a) LBRL.

8. Fundamento quinto de las resoluciones judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña: sentencias 1156/2009, de 23 de noviembre (recurso 330/2006); 1157/2009, de 23 de noviembre (recurso 329/2006), y 1165/2009, de 25 de noviembre (recurso 327/2006), al respecto de la sostenida invasión indirecta de las competencias estatales en materia de seguridad pública por la Ordenanza cívica de Barcelona, a través de la aplicación en la norma municipal de la Carta Municipal de Barcelona.

Como contrapartida a esta “dejación” de la regulación estatal de ciertas conductas que afectan a la normalidad de las relaciones de los individuos, dentro de la comunidad municipal, debe destacarse que ha sido contrarrestada por la creciente labor legislativa por parte de los Parlamentos autonómicos y por el ejercicio de la potestad reglamentaria de sus ejecutivos. También produjo una correlativa ampliación del espacio abierto para las ordenanzas municipales.

Otras razones de la potenciación en la regulación del civismo por las ordenanzas locales, tienen que ver con la potenciación de la potestad normativa local y el aumento de los problemas de civismo, cuestiones que analizaremos más adelante.

Sin embargo, las situaciones que dan lugar a las actuales ordenanzas no son nuevas, siempre han existido y de hecho han estado reguladas, pero con otra denominación. Nos referimos a las antiguas “ordenanzas de policía y buen gobierno” a que alude el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales⁹. Tal y como afirma ORTUÑO RODRÍGUEZ, estos reglamentos equivalen a las “ordenanzas cívicas” u “ordenanzas de convivencia” que, bajo diferentes denominaciones, un gran número de municipios han aprobado o se encuentran en trámite de aprobación.

En este sentido, debemos también hacer notar la gran tradición histórica en nuestro derecho del concepto de “orden público”¹⁰, muy relacionado con el civismo, en base al cual las autoridades administrativas sancionaban conductas contrarias al buen orden de la ciudad, que alteraran la paz pública o la “convivencia social”¹¹. Tras la Constitución, la noción de orden público sufrió una transformación en el sentido de que tiene una función mucho más limitada, y no constituye un referente que encabece una legislación administrativa específica en España.

Las normas locales recogen las reglas básicas de comportamiento de los vecinos del municipio e inciden en aspectos tales como la tranquilidad, seguridad o salubridad municipal, aspectos directamente relacionados con

9. Decreto de 17 de junio de 1955, BOE núm. 196, de 15 de julio de 1955. *Vid.* art. 5 a): “La intervención de las corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los siguientes medios: a) Ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno”.

10. Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, BOE núm. 182, de 31 de julio de 1959.

11. Tal y como afirma PEMÁN GAVÍN, este concepto de orden público era de tan desmesurada amplitud que propició abusos que merecieron crítica doctrinal amplia y contundente. *Vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Las sanciones de orden público en derecho español*, Tecnos, Madrid, 1973; y *La cláusula de orden público como límite al ejercicio de los derechos*, Civitas, Madrid, 1975, p. 65.

las competencias propias del municipio atribuidas por la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) en su art. 25¹². Son, en definitiva, un código sistemático de conducta ciudadana en sus relaciones con el resto de la vecindad y con el ayuntamiento, contemplando todos los temas relevantes que la Administración tiene interés en definir con relación a la conducta y la normativización de los comportamientos, tanto de sus ciudadanos como propio. El municipio es el “marco por excelencia de la convivencia civil”¹³. Con su correcta aplicación de las normas no solamente se pretende proporcionar un nivel óptimo de calidad dentro del entorno en general, sino también proteger los derechos de los ciudadanos contra los efectos perturbadores de la actividad humana, corregir las formas de degradación provocadas por esta intervención y las consecuencias que puedan derivarse, en forma de medidas técnicas y políticas absolutamente necesarias para evitar estos efectos.

Como sabemos, los elementos que configuran el municipio son los de territorio, organización y población¹⁴. Este último elemento, que puede ser estable (habitantes o vecinos) o transitorio (visitantes o turistas), es fundamental a la hora de la gestión de los servicios públicos –igualdad de acceso–, la utilización del espacio municipal, y el disfrute de bienes de propiedad municipal que hay que conservar en buen estado en aras de conseguir el interés general. A partir de la comunidad de espacios, servicios, bienes e instalaciones, se produce un conjunto de relaciones humanas a las que podemos denominar “convivencia”, relaciones que precisan de una serie de reglas para poder ser efectivas, fundamentadas en el principio del respeto a los derechos y libertades de los demás, normas que integran el concepto de “civismo”¹⁵.

12. Art. 25.2 LBRL: “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. [...] j) Protección de la salubridad pública. [...] n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria [...]. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. [...]”.

13. Preámbulo LBRL.

14. Art. 11.2. LBRL.

15. “Comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública”, según el *Diccionario de la lengua española* de la RAE.

2.1

Aumento de los problemas relacionados con el civismo

En una sociedad como la nuestra –sociedad del bienestar–, parece que el civismo debería imponerse de forma natural y espontánea, sin que fuera necesario movilizar recursos y energías colectivas para lograrlo, y sin que ello constituyera una preocupación específica de los poderes públicos. Lejos de esto, determinados comportamientos incívicos se han manifestado con particular intensidad en los últimos años (vandalismo, producción de ruidos y molestias para los vecinos en determinadas zonas de ocio nocturno, suciedad, o ejercicio de determinadas actividades en la vía pública que pueden causar perjuicios o incomodidades: mendicidad, prostitución, venta ambulante, etc.)¹⁶.

Las ordenanzas de civismo tratan de preservar el espacio público como un lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, de ocio, de encuentro y de recreo, con pleno respeto a la dignidad, a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones y de formas de vida distintas. Son una herramienta efectiva para hacer frente a las nuevas situaciones y circunstancias que pueden afectar a la convivencia o alterarla, y que se están produciendo cada vez con mayor asiduidad en las ciudades. Tal y como afirma la Ordenanza de Civismo de Barcelona que más adelante analizaremos, “pretende ser una herramienta efectiva para hacer frente a las nuevas situaciones y circunstancias que pueden afectar a la convivencia o alterarla [...], basándose, por un lado, en el reconocimiento del derecho de todos a comportarse libremente en los espacios públicos y a ser respetados en su libertad; pero, por otro lado, también, en la necesidad de que todos asumamos determinados deberes de convivencia y de respeto a la libertad, la dignidad y los derechos reconocidos a los demás, así como al mantenimiento del espacio público en condiciones adecuadas. Y, todo ello, además, siendo conscientes de que, para el logro de estos objetivos, no basta con el ejercicio, por parte de la autoridad municipal, de la potestad sancionadora, que en ocasiones también es necesario, sino que es preciso, también, que el Ayuntamiento lleve a cabo las correspondientes actividades de fomento y de prestación social necesarias para promover los valores de convivencia y el civismo en la ciudad y para atender convenientemente a las personas que lo puedan necesitar”¹⁷.

16. *Vid.* PEMÁN GAVÍN, J. M.^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. [...]”, *ob. cit.*, p. 27.

17. Exposición de motivos de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, aprobada en el Pleno el 23 de diciembre de 2005 y publicada en el BOP de Barcelona de 24 de enero de 2006.

2.2

Estado actual de la tipificación de infracciones y sanciones por ordenanzas locales sobre civismo y convivencia. Problemática que se suscita

A partir de toda la evolución jurisprudencial y legal sobre el alcance de la potestad normativa y sancionadora local, se han dictado multitud de reglamentaciones de conductas consideradas incívicas y contrarias al modelo de convivencia que se considera aconsejable mantener en el marco municipal. Se han creado de manera continuada gran cantidad de ordenanzas sobre civismo. Tenemos que recordar que estas ordenanzas de civismo parten de los criterios mínimos de antijuridicidad dispuestos en el art. 140 de la LBRL y sustituyen, como comentamos anteriormente, a las antiguas ordenanzas de policía y buen gobierno de las ciudades.

Muchos ayuntamientos han puesto en marcha políticas activas de fomento del civismo desde distintas perspectivas. El mecanismo más importante sería la elaboración de normativa municipal reguladora de la materia. De acuerdo con PEMÁN GAVÍN, podríamos distinguir ayuntamientos que han optado por abordar aspectos concretos del civismo mediante ordenanzas específicas o sectoriales reguladoras, por ejemplo, del ruido o “contaminación acústica”, limpieza viaria, consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, animales domésticos, etc., y ayuntamientos que han optado por abordar la materia a través de regulaciones más generales, transversales, que mantienen y renuevan la vieja tradición marcada por las “ordenanzas de policía y buen gobierno” que han venido rigiendo muchos municipios españoles¹⁸.

Hay que señalar, muy especialmente, la Ordenanza de Civismo de Barcelona, novedosa y que regula conductas que implican la utilización del espacio urbano e incluye algunas sanciones innovadoras en relación con las mismas, cuestiones que produjeron en su momento un amplio debate que ha

18. Ordenanzas de este tipo, anteriores a la reforma de la LBRL producida por la Ley 57/2003, son, por ejemplo, las ordenanzas sobre Civismo o Convivencia Ciudadana de los ayuntamientos de Granollers, de 30 de octubre de 2000, y del Prat de Llobregat, de 28 de enero de 2003.

Ordenanzas posteriores a la reforma de la LBRL son, por ejemplo, la Ordenanza Municipal de Medidas para el Fomento y Garantía de la Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos de Sevilla (2008); la Ordenanza Municipal sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actividades Antisociales de Santander (2008); la Ordenanza Municipal sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de los Espacios Públicos de Pamplona (2006), y la Ordenanza Reguladora del Consumo Indevido de Bebidas Alcohólicas, Fomento de la Convivencia y Prevención de Actuaciones Antisociales de Toledo (2006).

dado lugar a varios pronunciamientos que más tarde analizaremos, del Tribunal Superior de Justicia catalán, sobre unos recursos directos interpuestos por distintas entidades sobre su conformidad o no a derecho.

3

Especial referencia a las sanciones en el ámbito del civismo. Posibilidad de sustitución de multas por trabajos en beneficio de la comunidad

Las ordenanzas reguladoras del civismo y la convivencia incluyen, lógicamente, preceptos donde se realiza la tipificación de infracciones y sanciones. Esta tipificación se lleva a cabo sustentándose básicamente en el nuevo Título XI de la LBRL, introducido por la Ley 57/2003, de Medidas Urgentes para la Modernización del Gobierno Local.

A este respecto, el Dictamen del Consejo de Estado de 23 de febrero de 1995 afirmaba que “la potestad sancionadora municipal ejercitada mediante ordenanza es tan antigua como los propios municipios, por lo que no resulta imaginable la existencia y funcionamiento de las corporaciones locales sin una potestad sancionadora como medio de asegurar el cumplimiento y eficacia de las ordenanzas”. A este respecto, también aportaba un argumento práctico: resulta de todo punto “imposible” que las leyes puedan prever, agotadora y exhaustivamente, las tablas de infracciones y sanciones derivadas de los eventuales incumplimientos de las propias ordenanzas municipales. La negación del poder sancionador de los entes locales supone el vaciamiento de la autonomía municipal.

Según ORTUÑO RODRÍGUEZ, este aspecto de las ordenanzas municipales es el que ha disparado mayor interés por la sociedad en general, y “ello con independencia de que en muchas ordenanzas se contemplen disposiciones preventivas o alternativas a la sanción (educativas, de fomento, asistenciales), y sin que esta alarma social redunde en la trascendencia que se pueda conferir a unas y otras clases de medidas por las diferentes políticas municipales, ni tampoco implique que la postura represiva sea más eficaz que la de precaución”.

A nuestro modo de ver, y teniendo en cuenta las últimas sentencias emanadas de los tribunales superiores de justicia, los problemas no han hecho más que empezar. En el último año estamos asistiendo a las primeras declaraciones sobre estos temas de determinados tribunales superiores de justicia. Con respecto a la tipología de sanciones previstas en estas ordenanzas hay varios aspectos que merece la pena analizar a fondo, ya que están

siendo objeto de declaraciones de nulidad reiteradas por parte de estos tribunales. Las nuevas ordenanzas emanadas de los ayuntamientos siguen cayendo en los mismos errores y provocando las mismas situaciones de inseguridad jurídica.

Resulta evidente que en el derecho sancionador en general, sea penal o administrativo, no se afronta el problema del incivismo como un escollo a evitar mediante actuaciones de prevención administrativa (educativas, formativas, asistenciales o de fomento), papel que sí deberían tratar de cumplir las ordenanzas reguladoras de la convivencia. Algunas de ellas así lo hacen.

Es preciso estudiar las posibilidades de establecimiento por la Administración local en sus ordenanzas de otras sanciones, distintas de la tradicional en derecho administrativo sancionador: la multa. El art. 141 de la LBRL ha previsto la multa como único tipo de sanción. Tal y como afirma SUAY RINCÓN, es la sanción administrativa “más emblemática, típica y característica”¹⁹. Resulta criticable que el legislador, aprovechando la reforma que tuvo lugar en el año 2003, no haya previsto otro tipo de sanciones de carácter no meramente recaudatorio, sino educativo. En otros ámbitos ajenos al local, junto a las multas existen también otras sanciones administrativas que no recaen ya directamente sobre el patrimonio, sino que lo hacen sobre la libertad de los ciudadanos²⁰.

Constatado el aumento de las actuaciones incívicas en nuestras ciudades y municipios, sería necesario que la Administración local pudiera, sin ningún tipo de cortapisa, imponer sanciones de carácter educativo, como la prestación de trabajos en beneficio de la comunidad, asistencia a cursos de formación, etc. Ciertamente, algunos ayuntamientos en sus ordenanzas de civismo sí que establecen esta posibilidad. Es preciso conocer si verdaderamente tienen fundamentación legal para hacerlo. En la actualidad, las ordenanzas están siendo objeto de recursos administrativos. Concretamente, uno de los temas más polémicos al respecto es el referido a la sustitución de multas por trabajos en beneficio de la comunidad, y, más concretamente, lo previsto para los menores de edad. También resulta interesante analizar otras posibilidades establecidas por las ordenanzas en cuanto a la sustitución de la tra-

19. SUAY RINCÓN, J., “Concepto de sanción administrativa”, en LOZANO CUTANDA, B. (dir.), *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Iustel, Madrid, 2010, p. 167.

20. Por ejemplo, en materia de tráfico y seguridad vial, la suspensión y privación del permiso de conducir; en materia de extranjería, la expulsión de los extranjeros; la inhabilitación o la suspensión profesional prevista en normas sectoriales; la separación del funcionario en materia de función pública; el cierre de establecimientos, etc. No existe una lista de supuestos absolutamente cerrada, y las únicas sanciones que realmente están proscritas, en principio, son las que consisten en sanciones privativas de libertad. *Vid.* SUAY RINCÓN, J., *ob. cit.*, p. 168.

dicional multa por asistencia a cursos de formación, sesiones de atención personalizada con los servicios sociales, participación en actividades cívicas, etc.

3.1

El trabajo en beneficio de la comunidad. Requisitos básicos para la imposición de la sanción. Breve aproximación

La sanción de trabajos en beneficio de la comunidad fue introducida por vez primera en el ordenamiento penal español²¹ en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Era una sanción novedosa en el sistema punitivo español, pero profusamente utilizada en diversos ordenamientos de nuestro entorno.

En este sentido, BRANDARIZ GARCÍA sostiene que este tipo de sanción siempre se ha configurado, desde las primeras propuestas de su creación, como alternativa a las penas privativas de libertad. La doctrina considera mayoritariamente que la función de esta institución jurídica es la de reducir el protagonismo de las penas privativas de libertad, sirviendo de alternativa sancionadora a las mismas. En particular, se ha entendido generalmente que la sanción de trabajos comunitarios debe servir sobre todo para evitar la imposición de penas cortas privativas de libertad, criticadas ampliamente por la literatura. De hecho, en su aparición moderna esta sanción está estrechamente vinculada a la función de sustitutivo de una de las formas más denostadas de aquellas penas: la privación de libertad subsidiaria por impago de la multa²².

En cuanto a la modalidad de imposición de esta pena, tenemos que hacer notar que en el ámbito penal, igual que en el derecho administrativo sancionador, se configura de dos formas distintas: bien como modalidad de

21. Con una salvedad: la legislación penal para menores. El art. 17 de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, establecía ya la posibilidad de que estos órganos impusiesen a los menores de edad penal infractores una medida de prestación de servicios en beneficio de la comunidad.

22. Se entendía que estas penas privativas de libertad de duración temporal corta y subsidiaria al impago de una multa eran profundamente ineficaces, ya que por su brevedad no dejaban margen para desarrollar intervención resocializadora alguna. Además, eran perturbadoras para el condenado, pues le generaban efectos desocializadores y le exponían al contagio de otros penados responsables de conductas más graves. *Vid.* BRANDARIZ GARCÍA, J. Á., *La sanción penal de trabajos en beneficio de la comunidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 63 y 64.

la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa impuesta como sanción originaria, bien como pena originaria.

De la descripción de la pena recogida en el art. 49 del Código Penal se desprenden algunos requisitos para su imposición: necesidad del consentimiento del penado, carácter social y no retribuido del trabajo, duración horaria no superior a ocho horas, y ausencia de menoscabo de la dignidad del penado, con aplicación en este sentido de los derechos laborales y la autonomía del trabajo en beneficio de la comunidad respecto de fines económico-lucrativos. Las consideraciones apuntadas deben ser tenidas en cuenta por la Administración local cuando impone una sanción de este tipo.

3.1.1

El consentimiento del sancionado

La orientación resocializadora de la sanción depende fundamentalmente de la cooperación del sancionado, sin la cual no existen perspectivas de realización de esta potencialidad de la sanción. El requisito de conformidad del sujeto pretende involucrar al mismo en la ejecución de la sanción –especialmente necesario en una sanción que le impone una determinada obligación de hacer–, garantizando su cooperación y sentando las bases para que se produzca un proceso de autorresponsabilización.

BRANDARIZ²³ señala como requisito básico de la prestación del consentimiento, derivado del carácter voluntario de la aceptación, que al sujeto se le expongan, de forma comprensible y pormenorizada, todas las circunstancias relevantes sobre el contenido y el régimen de ejecución de la pena. Antes de prestar su conformidad, el sujeto debe conocer el tipo de actividad que realizará, el volumen horario de la prestación y el ritmo de su ejecución, el régimen de vigilancia y control, las circunstancias que puedan suponer un incumplimiento y las consecuencias de dicho incumplimiento. Solo con el conocimiento de estos datos puede hablarse de un consentimiento informado y voluntario, y únicamente en esta situación podrá el sancionado valorar si le resulta menos gravosa que el correspondiente pago de la multa, e involucrarse con un talante cooperador en la ejecución de la sanción de trabajos.

En segundo lugar, el consentimiento tiene que mantenerse durante toda la ejecución de la sanción, de modo que el sancionado puede revocarlo en cualquier momento, con la consiguiente imposición de la multa que corres-

23. BRANDARIZ GARCÍA, J. Á., ob. cit., pp. 285-347.

ponda. Esta obligación del mantenimiento de la conformidad del sancionado es la única compatible con el hecho de que, en ausencia sobrevenida de dicho consentimiento, la sanción se convertiría en un trabajo obligatorio. El requisito del mantenimiento de consentimiento es una exigencia lógica, ya que, en una situación de posterior ausencia del mismo, el sancionado siempre podría negarse de facto a cumplir con sus obligaciones, forzando la revocación de la sanción.

Es necesario que la sanción de trabajos en beneficio de la comunidad se configure como alternativa, junto con otra que pueda ser aplicada en caso de que el infractor no acepte la imposición de la sanción de trabajo. Una solución adecuada para garantizar la función originaria de la sanción podría ser la previsión general de un sustitutivo de la misma para los casos de no conformidad. En este sentido, en las últimas ordenanzas de civismo aprobadas, los trabajos en beneficio de la comunidad se conciben con carácter sustitutivo de las multas que pudieran imponerse, con la salvedad de las impuestas a menores de edad, en cuyo caso tienen carácter obligatorio.

3.1.2

El carácter no retribuido del trabajo

La no retribución es la nota esencial del contenido de la sanción, junto con la privación de parte del tiempo libre del sancionado y la restricción de la libertad de movimientos inherente a la misma. La no retribución guarda relación con la orientación reparadora de la sanción de trabajo en beneficio de la comunidad. La sanción cumple el objetivo de reparación simbólica respecto de la comunidad afectada por la infracción. Dicha función difícilmente podría realizarse si la actividad fuese remunerada. La valoración simbólica de la actividad como reparación a la comunidad se deriva de la naturaleza socialmente útil del trabajo, pero también de que el mismo es gratuito. También resulta necesario valorar el marcado carácter educativo o resocializador que este tipo de sanción puede tener sobre los menores de edad, y que se desvirtuaría si fuese una actividad remunerada.

Esta circunstancia obliga a ubicar estas sanciones en el sector no lucrativo de la economía, en tanto que son escasamente generadoras de beneficio económico. Se trataría de localizarlas en las labores propias del voluntariado²⁴.

24. Un análisis pormenorizado de esta cautela en el ámbito penal es realizado por BRANDARIZ GARCÍA, J. Á., ob. cit., pp. 364-370.

Otro asunto directamente relacionado con el anterior, hace referencia a la necesidad de impedir que la atribución de sancionados a una concreta entidad dé lugar a ahorro de mano de obra, o sirva para reemplazar trabajadores asalariados anteriormente ocupados en dicha actividad. También es cuestión importante, en el momento de la determinación de la sanción, prestar atención a la compatibilidad de la sanción con el desempeño de una actividad laboral remunerada o con la búsqueda de un empleo, y con las obligaciones formativas del sancionado.

También la determinación de quién debe asumir el coste de la puesta en marcha de la sanción es una cuestión problemática. Nos referimos a los gastos que comportan los medios materiales y humanos que constituyen la infraestructura necesaria para la aplicación y ejecución de la sanción. Se trata de gastos que en principio deberían ser costeados por la Administración. En el ámbito penal, el legislador español ha optado, como solución general, por atribuir dichos gastos a las entidades receptoras de penados²⁵. Esta solución ha sido criticada por la doctrina, porque obstaculiza la puesta a disposición de las entidades sociales para aceptar penados²⁶. Estas disfunciones que genera la atribución de los gastos a las entidades destinatarias determinan que deba valorarse la práctica de algunas Administraciones, que establecen compensaciones a dichas organizaciones por los costes acarreados por la ejecución²⁷.

3.2

Posibilidad de sustituir las multas por trabajos en beneficio de la comunidad en el ámbito local

Es dentro de este ámbito de civismo y convivencia ciudadana, entendido aquí como una situación en la que la libertad individual de cada uno se ejerce en el espacio urbano de manera respetuosa con los derechos de los demás, y con

25. Art. 6.3 Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad (BOE de 7 mayo, núm. 109).

26. TORRES ROSELL, N., *La pena de trabajos en beneficio de la comunidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 315.

27. Así lo afirman BLAY GIL, E., “Nuevas perspectivas en la ejecución de la pena de trabajo en beneficio de la comunidad. Comentarios al Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo”, en *La Ley*, núm. 6338, 2005, p. 184; y OLARTE HURTADO, A., *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2006, p. 271.

las cosas que son de todos, donde se centra la atención de las actuaciones acometidas por los ayuntamientos españoles en los últimos años.

En efecto, han venido produciéndose en los últimos tiempos numerosas acciones municipales de promoción del civismo, al igual que una renovación de normativas municipales a través de ordenanzas de civismo. Gracias a todo este conjunto de actuaciones, “muchos ayuntamientos españoles han consolidado una verdadera política de civismo, afrontando con decisión una amplia serie de problemas de convivencia en el espacio urbano”²⁸.

La posible sustitución de la sanción pecuniaria prototípica municipal (la multa) por la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, es una alternativa que proporcionaría un instrumento de modificación de conductas, que podría resultar más eficaz que la mera exacción dineraria por comportamientos antisociales en los municipios. Supondría, además, un plus de pedagogía y ejemplaridad frente a actividades perturbadoras de la convivencia local.

Sin embargo, esta posibilidad no tiene cabida debido a la actual legislación básica estatal sobre la potestad sancionadora de las entidades locales, por la insuficiencia o falta de legislación sectorial.

Los municipios de Madrid y Barcelona, por el contrario, gozan de un régimen municipal especial configurado por una legislación *ad hoc*. En estos casos los textos legales establecen un marco legal singular para que los ayuntamientos de Madrid y Barcelona puedan regular las conductas en el espacio público. A través de las previsiones sobre seguridad ciudadana se formulan algunas habilitaciones generales, se tipifican como infracción determinadas conductas en el espacio público, y se contemplan diversas medidas sancionadoras no limitadas estrictamente a la multa.

En el caso de Madrid, su régimen municipal especial se encuentra contenido en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid²⁹; y en el caso de Barcelona, en la Ley autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona³⁰.

Respecto a la potestad sancionadora local del municipio de Barcelona, la citada Ley, adelantándose a la STC 132/2001, asigna a los reglamentos municipales aprobados por el Consejo Municipal (Pleno) el cumplimiento de la garantía material de tipicidad de las infracciones en las materias de

28. PEMÁN GAVÍN, J. M.^a, ob. cit., p. 26.

29. Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, publicada en el BOE el 5 de julio de 2006.

30. Ley autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, publicada en el BOE el 2 de febrero de 1999. Reformada por la Ley 11/2006, de 19 de julio, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona.

competencia del Ayuntamiento, así como también permite la sustitución de las multas por trabajos en beneficio para la comunidad, cuando así lo establezca la ordenanza de acuerdo con la Ley, o, en defecto de esta previsión, con el consentimiento de la persona interesada³¹. De esta forma, se establece que: “2. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves. 3. [...] Cuando la ordenanza municipal lo establezca, de acuerdo con la Ley o, en su defecto, previo consentimiento de la persona afectada, puede sustituirse la multa pecuniaria por trabajos para la comunidad”.

El 13 de marzo de 2006, las Cortes Generales aprobaron la Ley 1/2006, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona. Respecto a la potestad sancionadora, únicamente se realiza una regulación en el Capítulo VI del Título II, sobre las competencias en materia de “Seguridad Ciudadana”. Concretamente, respecto a la posibilidad de sustituir multas por la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, dispone que: “En la imposición de sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las ordenanzas por resolución motivada del órgano que resuelva el expediente sancionador, se podrá sustituir la sanción económica por trabajos en beneficio de la comunidad, la asistencia obligatoria a cursos de formación, a sesiones individualizadas o cualquier otra medida alternativa que tenga la finalidad de sensibilizar al infractor sobre cuáles son las normas de conducta en el espacio urbano o reparar el daño moral de las víctimas”³². A diferencia de la Ley catalana (art. 29 Ley 22/1998), establece la posibilidad de imponer como sanción el trabajo en beneficio de la comunidad, pero sin exigir el consentimiento del interesado. Esta circunstancia parece que choca frontalmente con la prohibición de trabajos forzados establecida en el art. 25.2 CE. De esta forma, las ordenanzas que contengan artículos que, por la comisión de infracciones, impongan sanciones consistentes en trabajos para la comunidad sin la exigencia del consentimiento del interesado, podrán ser nulas por la inconstitucionalidad del precepto legal que les sirve de cobertura, siempre que se declare esta disconformidad con la Constitución española por el Tribunal Constitucional.

La necesidad de consentimiento personal y expreso para imponer una sanción de este tipo comporta una consecuencia jurídica: no puede establecerse como sanción única frente a un ilícito administrativo. Es necesaria su aceptación de forma voluntaria por parte del sujeto sancionado. Se deben, por tanto, establecer alternativas. En este sentido, las normas administrativas

31. Art. 29, Título III (“La potestad normativa municipal”) de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre.

32. Art. 30.3 de la Ley 1/2006.

establecen dos posibilidades: 1. La Ley opta por la sanción económica, pero prevé su sustitución por prestaciones en beneficio de la comunidad, bien como sanción específica para los menores o bien con carácter general, para cualquier sujeto sancionado. Es necesario en estos dos casos que medie el consentimiento del infractor. En caso contrario hay que entender aplicable la multa o sanción pecuniaria; y 2. La Ley prioriza los trabajos en beneficio de la comunidad, estableciendo como alternativa a su cumplimiento su sustitución por la multa o sanción económica. En este caso, la voluntariedad de la sanción queda salvaguardada, pues el sujeto sancionado no se ve obligado al cumplimiento de la prestación, sino que puede sustituir la misma por el pago de la multa correspondiente³³.

En este marco jurídico, en Barcelona se ha procedido a la elaboración de la llamada Ordenanza de Civismo³⁴, cuyo art. 93 lleva el título: “Sustitución de multas y reparación de los daños por trabajos en beneficio de la comunidad”³⁵. De esta confusa regulación se desprende que dichos trabajos se conciben con carácter sustitutivo, tanto de las multas que pudieran imponerse como de la obligación de pago del importe de los daños causados en los bienes municipales, y que, en este segundo supuesto, pueden consistir

33. *Vid.* art. 59.3 Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid (BOE de 24 julio, núm. 176).

34. Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, aprobada en el Pleno el 23 de diciembre de 2005 y publicada en el BOP de Barcelona de 24 de enero de 2006.

35. 1. *El Ayuntamiento podrá sustituir la sanción de multa por sesiones formativas, participación en actividades cívicas u otros tipos de trabajos para la comunidad.*

2. *Las sesiones formativas sobre convivencia ciudadana y civismo, de carácter individual o colectivo, sustituirán a las sanciones pecuniarias en los casos en que así esté previsto en la presente Ordenanza. En caso de inasistencia a las sesiones formativas, procederá imponer la correspondiente sanción, en función de la tipificación de la infracción cometida.*

3. *La participación en las sesiones formativas, en actividades cívicas o en la realización de trabajos en beneficio de la comunidad será adoptada con el consentimiento previo del interesado como alternativa a las sanciones de orden pecuniario, salvo que la ley impusiera su carácter obligatorio. En todo caso, tendrán carácter obligatorio las medidas alternativas a la sanción previstas en el artículo 84.2 de esta Ordenanza.*

4. *El Ayuntamiento también puede sustituir, en la resolución o posteriormente, la reparación económica de los daños y los perjuicios causados a los bienes de dominio público municipal por otras reparaciones equivalentes en especie consistentes en la asistencia a sesiones formativas, la participación en actividades cívicas u otros tipos de trabajos para la comunidad, siempre que haya consentimiento previo de los interesados, excepto que la ley impusiera su carácter obligatorio. En el caso de que se produzca esta sustitución, el Ayuntamiento deberá reparar los daños causados salvo que el trabajo que realice la persona sancionada consista precisamente en la reparación del daño producido.*

5. *Cuando, de acuerdo con lo previsto en esta Ordenanza, se adopte la mediación como alternativa al procedimiento sancionador, los acuerdos de reparación tendrán como objeto, principalmente, las medidas alternativas previstas en este artículo.*

precisamente en la reparación de tales daños. Tampoco queda claro si se requiere en todo caso el consentimiento de la persona infractora. Según PEMÁN GAVÍN, puede afirmarse que de los apartados 3 y 4 del art. 93 parece desprenderse que el consentimiento del infractor es necesario cuando sustituya a la reparación de daños y cuando sustituya a las multas que recaigan sobre personas mayores de edad, pero no cuando sustituya a las multas que inciden sobre los menores, en cuyo caso tienen carácter obligatorio. Lo cual no encaja con lo previsto en el art. 29.3 de la Carta Municipal de Barcelona (Ley 22/1998), en la que se exige el “previo consentimiento de la persona afectada” para sustituir las multas pecuniarias por trabajos en beneficio de la comunidad, si bien la Ley 1/2006, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, omite toda referencia a la exigencia del consentimiento para llevar a cabo esta sustitución (art. 30.3).

También debemos hacer notar que el consentimiento se ha venido exigiendo por el Código Penal para la imposición de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, pero no en cambio por alguna ley autonómica para su imposición como sanción administrativa. Tenemos aquí que referirnos a la Ley 2/2003, de la convivencia y el ocio de Extremadura³⁶, donde se establece que para los infractores cuya edad esté comprendida entre los 16 y los 18 años la sanción que procede son los “trabajos a favor de la comunidad” (y no una multa)³⁷. Esta sanción se configura por tanto como autónoma y no como alternativa. Por esa razón es necesario establecer un mecanismo de ejecución forzosa de la sanción, a través de las multas coercitivas³⁸. Otras comunidades autónomas, como la andaluza, configuran los trabajos en beneficio de la comunidad (por un tiempo no superior a treinta días) como sanción que sustituye una multa siempre en el caso de infracciones cometidas por personas menores de edad, mayores de dieciséis años. En estos casos la propia multa actúa como elemento coercitivo, exigiéndosele el pago si no se realizan las prestaciones de interés social³⁹.

36. Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura (BOE núm. 87, de 11 de abril de 2003).

37. *Vid.* arts. 22.4 y 23.3. La duración debe estar comprendida entre tres días y noventa días.

38. *Vid.* arts. 22.5 y 23.4 *ibidem*. Por importe de hasta 100 € (infracciones muy graves), 75 € (infracciones graves) o 50 € (infracción leve) por día correspondiente de la sanción de trabajos en beneficio de la comunidad. Si el menor no asumiese estas multas, serán responsables de las mismas sus representantes legales.

39. *Vid.* art. 9.3 de la Ley andaluza 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía (BO Junta de Andalucía, 7 noviembre 2006, núm. 215).

Conviene señalar que esta referencia expresa a los menores de edad infractores es algo novedoso, por cuanto en la legislación administrativa no existen sanciones específicas y adecuadas para los menores de edad, salvo en algunas leyes, que de forma fragmentada solo se refieren a las infracciones leves. La mayoría de las leyes las ignoran. Sin embargo, cada vez son más los menores infractores. Asistimos a un notable aumento de la delincuencia juvenil y también de las infracciones administrativas cometidas por estos.

3.3

Sustitución de multas por trabajos en beneficio de la comunidad y menores de edad: ¿existe un derecho administrativo sancionador adecuado para menores de edad? Imposibilidad de responsabilizar subsidiariamente a padres/tutores

En la mayoría de leyes administrativas no se establece regulación específica para sancionar a los menores de edad. De hecho, se les aplica iguales sanciones que a los adultos. Esta situación parece que choca con la Teoría General del Delito, que creemos también debería ser asumida por el derecho administrativo sancionador. Según TOLEDO PICAZO, “este derecho no ha evolucionado, o lo ha hecho muy poco desde 1958, se ha estancado para comodidad de la Administración, ignorando que existan sujetos responsables menores de edad, continúa con la inercia de ese pasado, ya muy lejano y cuando los considera, sacrifica sus derechos educativos por la eficacia recaudadora y hace recaer la responsabilidad solidaria o subsidiaria en los padres o tutores, manteniendo la multa como única y primitiva sanción, con un claro fin económico en detrimento de la educación y por lo tanto, estimamos, contrario al artículo 25.2 de la CE”⁴⁰.

En el derecho administrativo sancionador no se debería mantener esta situación. Debería tenerse en cuenta lo establecido en la Ley Orgánica de responsabilidad penal de los menores (LORPM)⁴¹, donde se establece la inimputabilidad de los menores de 14 años; y al rango de edad entre 14 y 18 años, que son imputables, deben aplicárseles sanciones educativas adecuadas. En este sentido, esta Ley recoge como principio fundamental el

40. TOLEDO PICAZO, A., “Derecho administrativo sancionador y menores de edad”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6, 2009.

41. Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE núm. 11, de 13 de enero).

superior interés del menor. La exigencia de responsabilidad de los menores está fundamentada en principios orientados hacia su reeducación, presentando la responsabilidad de los menores frente a la de los adultos un carácter esencialmente educativo, lo que determina considerables diferencias entre el sentido y el procedimiento de las sanciones a unos u otros. Se despliega un amplio catálogo de medidas adecuadas aplicables al menor desde la perspectiva sancionadora-educativa, descartando la multa por su nulo carácter reeducador, que incomprensiblemente se mantiene para los menores en las leyes administrativas.

Debe entenderse que por debajo de los catorce años, salvo que expresamente se disponga lo contrario, se excluye por completo la posibilidad de imponer sanciones de carácter administrativo; la razón reside no solo en que en el contexto del derecho penal se ha cerrado la puerta a medida alguna de naturaleza jurídico-penal, pena o medida de seguridad, a partir de ese umbral de edad, sino también en el juicio conforme al cual ese es el límite en el que se establece la capacidad de imputabilidad. Aun cuando en el derecho administrativo sancionador no se ha previsto un límite de responsabilidad equivalente, apenas cabe duda de que deba establecerse una franja a partir de la cual se excluya la posibilidad de sanción. Partiendo de tal idea, tan solo puede acogerse la que establece el derecho penal⁴².

A nuestro modo de ver, no se debería mantener por más tiempo la situación de que a las personas desde los catorce años y menores de dieciocho se les puedan imponer multas pecuniarias, en bastantes casos de notable cuantía, pues si estas no son adecuadas para el derecho penal de los menores⁴³ tampoco deben serlo para el derecho administrativo sancionador, cuyos ilícitos se suponen, en teoría, más leves que los penales. La manera más segura de prevenir los delitos y los ilícitos administrativos es a través de la educación mediante el fomento de la formación cívica. Debe prevalecer la actuación instructiva frente al modelo autoritario y represivo, postulándose el reconocimiento a los menores de ser tratados como personas diferentes a los adultos (TOLEDO PICAZO). Este sistema ha sido acogido por el derecho penal del menor (respecto a la delincuencia juvenil), pero no así por el derecho administrativo sancionador, a pesar de que también trata situaciones relacionadas con malas conductas juveniles, como son las manifestaciones de incivismo en nuestras ciudades.

42. GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I., *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, 2.^a edición, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2010, p. 481.

43. No contempladas por la LORPM por contravenir el art. 25.2 CE.

Ni en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ni en otras leyes estatales, hallamos un régimen sancionador específico para los menores de edad; tampoco en leyes que pueden tener una especial vinculación con estos⁴⁴.

Este tema fue centro de atención en las sentencias 1156/2009 y 1157/2009 del TSJ de Cataluña⁴⁵, que resolvía un recurso sobre la anteriormente comentada Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona. Dicha Ordenanza establecía en su art. 84.2 que cuando las personas infractoras fueran menores, y con la finalidad de proteger los derechos del niño o adolescente, su desarrollo y formación, se podrían sustituir las sanciones pecuniarias por medidas correctoras tales como la asistencia a sesiones formativas, trabajos para la comunidad o cualquier otro tipo de actividad de carácter cívico. Estas medidas se adoptarían de manera motivada en función del tipo de infracción, y serían proporcionadas a la sanción que recibiera la conducta infractora. A este efecto, se solicitaría la opinión de los padres o madres o tutores o tutoras o guardadores o guardadoras, que sería vinculante. En este sentido, la Sentencia del TSJ Catalán afirma que la Ordenanza establece una serie de medidas correctoras sustitutivas de las sanciones pecuniarias cuando las personas infractoras sean menores. En este sentido, únicamente una de las medidas establecidas, los trabajos en beneficio de la comunidad, está prevista para imponerse a los menores en una norma con rango de ley orgánica como es la que regula la responsabilidad penal para los menores (LORPM), que la denomina “prestaciones en beneficio de la comunidad”, y cuyo contenido resulta ser que la persona sometida a ella, previo su consentimiento, debe realizar las actividades no retribuidas que se le indiquen, de interés social o en beneficio de personas en situación de precariedad. Por tanto, tan solo los trabajos en beneficio de la comunidad, previstos en el Código Penal como una pena privativa de derechos, y en la Ley que regula la responsabilidad de los menores como una de las medidas susceptibles de ser impuestas a los menores, puede admitirse como medida correctora que sustituya a la sanción pecuniaria, siempre que conste el consentimiento del menor y se motive adecuadamente por qué se aplica la medida y el plazo de duración de la misma, que no podrá exceder, en ningún caso, de los límites previstos en

44. Tráfico de vehículos, seguridad ciudadana, deporte, etc.

45. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). Sentencias 1156/2009, de 23 de noviembre; 1157/2009, de 23 de noviembre; y 1165/2009, de 25 noviembre. RJCA/2010/345, JUR/2010/118896 y JUR/2010/118793. Sobre recurso contencioso-administrativo núm. 330/2006, núm. 329/2006 y núm. 327/2006. Fundamento jurídico decimooctavo. Son sentencias idénticas.

las leyes citadas, y no el elenco que se menciona en el art. 84.2 de la Ordenanza, que carecía de cobertura legal. Por otro lado, es el menor el que debe prestar el consentimiento y no sus padres. Por todo lo dicho, este artículo de la Ordenanza se declara nulo⁴⁶.

Es preciso hacer notar que la Ordenanza comentada establece la obligación de los padres, tutores o guardadores de asistir a las sesiones de atención individualizada o cursos de formación que, en su caso, se impongan como alternativa a la sanción pecuniaria de las infracciones cometidas por los menores que dependan de ellos. En el apartado siguiente se analizará el carácter personalísimo de la pena o sanción.

Como cuestión de interés que se suscita con relación a este tema, destacamos el establecimiento de responsabilidad subsidiaria para los padres o tutores de menores. Existen bastantes normas donde se establece la responsabilidad subsidiaria de padres y tutores por hechos no cometidos por estos, lo que supone una clara vulneración del principio de personalidad de la pena establecido en el art. 25.1 CE.

Parece que mantener la imposición de la solidaridad de los padres y tutores respecto de actos cometidos por sus hijos o tutelados, colisiona claramente con el principio de personalidad de la pena y posiblemente con la reeducación del menor, contraviniendo por tanto el art. 25 CE.

A este respecto, el artículo 130.3, párrafo segundo, LRJPAC establece que: “Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”. Este precepto señala la posibilidad de responder, por quien ostente la condición de garante de un tercero, de las acciones y omisiones de este último constitutivas de una infracción administrativa, y ello sin quiebra del principio de culpabilidad, por cuanto “no se exige responsabilidad al garante por la infracción cometida por el autor material, a quien debía vigilar, sino por su propia participación en los hechos –de modo que– la infracción ha sido posible porque él ha incumplido la obligación legal de prevenirla –y por tanto– su conducta omisiva le hace cooperador necesario”⁴⁷. No obstante, esta regla o título de imputación, afectante al garante, está sujeta a la reserva de norma con rango

46. Este asunto llega al Tribunal Supremo, que tras casación, en su sentencia de 25 de octubre de 2011, declara este artículo como ajustado a derecho, por haberse producido una legalización sobrevenida o *ius superveniens*. Fundamento de derecho quinto.

47. PALMA DEL TESO, Á. DE, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 45.

de ley, de manera que solo se responde por la acción u omisión de un tercero en el ámbito sancionador administrativo, en los términos del precepto, “cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”⁴⁸.

Ciertamente, las ordenanzas abarcan ámbitos diversos. Es el caso de la utilización y usos de la vía pública con relación, entre otras actividades, a la venta ambulante, distribución de propaganda y colocación de carteles, ruidos, mantenimiento de inmuebles, manifestaciones públicas, recogida de residuos urbanos, etc. Es patente que un título de imputación genérico, como el establecido en la mayoría de ordenanzas, normas de rango reglamentario, afectante a los garantes de los autores de las infracciones menores de edad, es contrario a la previsión del art. 130.3.2 LRJPAC, que exige que esa responsabilidad por acción de un tercero venga determinada por “las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”, supuesto que no se da en la mayoría de ellas⁴⁹.

Este tema fue una de las cuestiones importantes dilucidadas por la Sentencia 1156/2009 del TSJ de Cataluña⁵⁰, que resolvía un recurso sobre la anteriormente comentada Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona. Dicha Ordenanza establecía en su art. 84.4 que los padres, tutores o guardadores eran responsables directos y solidarios de las infracciones cometidas por menores de edad, siempre que constara, por su parte, dolo, culpa o negligencia, in-

48. En este sentido, el art. 72 de la Ley 17/2005 sobre tráfico establece que: “Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de 18 años, responderán solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a estos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores. La responsabilidad solidaria quedará referida estrictamente a la pecuniaria derivada de la multa impuesta, [...]. Cuando se trate de infracciones leves, previo el consentimiento de las personas referidas en el segundo párrafo de este apartado, podrá sustituirse la sanción económica de multa por medidas sociales relacionadas con la seguridad vial”. Se fija así, mediante norma con rango de ley, la responsabilidad de los garantes respecto de los infractores menores de edad en el ámbito del tráfico, deslindando por cierto la responsabilidad de los primeros, “referida estrictamente a la pecuniaria derivada de la multa impuesta”, de la infractora en sentido estricto, que corresponde a los autores materiales, mejorando con ello el sistema, ciertamente más confuso, del art. 130 LRJPAC.

49. A este respecto, *vid.* STSJ Cataluña 52/2006, de 12 de enero (FJ 3.º); STSJ Castilla-La Mancha, de 30 de diciembre (FJ 6.º); y STSJ Cataluña 670/2011, que estima parcialmente la cuestión de ilegalidad planteada sobre la Ordenanza Municipal de Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Teià (FJ 9.º).

50. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). Sentencia 1156/2009, de 23 de noviembre, sobre recurso contencioso-administrativo núm. 330/2006. Ponente: Ilmo. Sr. D. Joaquín José Ortiz Blasco. Fundamento jurídico decimooctavo.

cluida la simple inobservancia. La Sala da su conformidad al argumento de la parte apelante: no se trata de un precepto o de finalidad didáctica, sino de una norma que disciplina claramente la responsabilidad de los padres, tutores o personas que tengan la guarda legal para los actos contrarios a la ordenanza cometidos por dichas personas. Lo que la norma hace es extender la responsabilidad administrativa a los padres, tutores y personas que tienen la custodia de menores e inimputables, respecto de los hechos verificados por estos y tipificados en la Ley. Se viola, por tanto, el principio de personalidad de la pena del derecho penal —y aplicable al derecho administrativo sancionador—, denominado por el Tribunal Constitucional “principio de la personalidad de la pena o sanción”, denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador⁵¹. Más concretamente, se argumenta en la Sentencia que estamos analizando: “en tanto con dicha norma se imputa la responsabilidad por una infracción administrativa a una persona diferente de quien la ejecuta y por el mero hecho de ser padre, tutor o guardador de la misma —y no, en todo caso, por no haber evitado, como garante, en su caso, la comisión del hecho—, se viola dicho principio establecido en el art. 25 de la CE y ello supone su nulidad, de acuerdo con la doctrina del art. 62.1.a) de la citada Ley 30/1992”. Esta Sentencia, por tanto, declara la nulidad de los artículos de la Ordenanza en los que se establece la responsabilidad directa y solidaria de los padres, tutores o guardadores.

En este mismo sentido se expresan sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León⁵², al respecto de recursos directos contra la Ordenanza Municipal de Valladolid sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales⁵³. En estas sentencias se declara nulo el art. 28.1 de dicha Ordenanza, donde se establecía la responsabilidad directa de los padres, tutores o quienes tuvieran la custodia legal por infracciones cometidas por menores de edad. Ante esto, la Sala responde que este apartado viola el principio de personalidad de la pena típico del derecho penal aplicable al derecho administrativo sancionador⁵⁴.

51. STC 219/1988, fundamento jurídico 3.º. Recogido ahora por el art. 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

52. Sentencias 2247/2006 (FJ 4.º) y 2169/2006 (FJ 5.º), de 15 y 5 de diciembre respectivamente. Sobre recurso contencioso-administrativo núm. 24/2004 y 2915/2004. Sentencia 134/2012 (FJ 4.º), de 30 de enero.

53. Publicada en el BOP el 14/5/2004.

54. “En tanto con dicha norma se imputa la responsabilidad por una infracción administrativa a una persona diferente de quien la ejecuta y por el mero hecho de ser su padre, tutor o guardador de la misma —y no, en todo caso, por no haber evitado, como garante,

Así pues, debe estarse, en cuanto a la responsabilidad de los garantes, al régimen legal derivado del art. 130.3.2 LRJPAC, que no autoriza, por vía de ordenanza municipal, una imputación genérica a aquellos, siendo aplicable, por tanto, lo establecido en el art. 62.2 LRJPAC, a cuyo tenor “serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, –y– las que regulen materias reservadas a la Ley, [...]”.

3.4

Sustitución de la multa por otras sanciones. Cuestiones problemáticas. Posición de los tribunales superiores de justicia y Tribunal Supremo

Suele ser frecuente el establecimiento de un elenco de actividades sustitutorias de la sanción de multa con distinta denominación. A saber: “sesiones formativas”, “sesiones de atención individualizada con los servicios sociales”, “cursos de asistencia social”, “participación en actividades cívicas”, y “otros tipos de trabajos para la comunidad”. En general, son bastantes las ordenanzas locales que se refieren a la posibilidad de sustituir la multa tradicional por otro tipo de sanción, distinta a la realización de trabajos en beneficio de la comunidad.

Según comentábamos con anterioridad, respecto a la sustitución de la multa por trabajos en beneficio de la comunidad parece que la situación está más clara. Para que una ordenanza local pueda establecer válidamente la posibilidad de sustitución de multas por trabajos en beneficio de la comunidad, debería estar prevista tal sanción en una norma con rango de ley. Por esta razón, tanto en Barcelona como en Madrid se han dictado ordenanzas donde válidamente se establece esta posibilidad: tienen leyes que les dan cobertura. Por ejemplo, el art. 29.3 de la Ley autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, establece que: “El incumplimiento de las prescripciones contenidas en las ordenanzas [...] es sancionable con una multa municipal. Cuando la ordenanza municipal lo establezca, de acuerdo con la Ley o, en su defecto, previo consentimiento de la persona afectada, puede sustituirse la multa pecuniaria por trabajos para la

en su caso, la comisión del hecho—, se viola dicho principio ínsito en el art. 25 de la Constitución española, y ello supone su nulidad, de acuerdo con la doctrina del art. 62.1.a) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”. Fundamento jurídico sexto Sentencia 2247/2006. En este mismo sentido, Fundamento jurídico IV de la Sentencia 2169/2006.

comunidad”. Con respecto a los menores de edad, teniendo en cuenta que la sustitución está ya prevista en el Código Penal, existe la suficiente cobertura legal para que una ordenanza establezca directamente la sustitución de la multa por trabajo en beneficio de la comunidad.

En cambio, con respecto a la sustitución de la multa por otras sanciones, las ordenanzas no muestran coherencia. Se incluyen en las mismas estas posibilidades, pero sin la suficiente cobertura legal. El Tribunal Constitucional reiteradamente se ha referido al hecho de que el artículo 25.1 de la CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que les sean de aplicación, sin que sea posible, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado, o delimitado por otra con rango de Ley. En este sentido, la Sentencia 1156/2009, del Tribunal Superior de Justicia catalán, decide la nulidad de los artículos de la Ordenanza de Civismo de Barcelona que establecían la posibilidad de sustituir la multa por “sesiones formativas”, “participación en actividades cívicas”, etc., sin una remisión expresa a lo que disponga la Ley aplicable, “sin cita alguna de la legislación que avale la alternativa a la sanción de orden pecuniario” (fundamento jurídico vigésimo tercero)⁵⁵. En este sentido, bastaría con que estos artículos incluyeran una remisión expresa a lo que disponga la legislación aplicable, a la que habrá que estar en cada caso. Una simple expresión

55. Es preciso destacar que el Tribunal Supremo, por sentencias de 18 y 25 de octubre de 2011, declara ajustados a derecho los artículos de la Ordenanza de Barcelona referidos a la posibilidad de sustituir la multa por otras sanciones distintas a los trabajos en beneficio de la comunidad (arts. 84.2 y 93.1, 2 y 3), basándose en el hecho de que se produjo una “legalización sobrevenida” o *ius superveniens*, al aprobarse, escasas semanas después, la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (BOE núm. 62, de 14 de marzo de 2006), en cuyo artículo 30.3 se establece que: “En la imposición de sanciones [...] se podrá sustituir la sanción económica por trabajos en beneficio de la comunidad, la asistencia obligatoria a cursos de formación, a sesiones individualizadas o cualquier otra medida alternativa que tenga finalidad de sensibilizar al infractor sobre cuáles son las normas de conducta en el espacio urbano o reparar el daño moral de las víctimas”. Señala el Tribunal: “La hipotética falta de cobertura legal de la sustitución de las sanciones por sesiones formativas o actividades cívicas solo se habría producido durante los días que transcurrieron entre la entrada en vigor de la Ordenanza de Convivencia —el veinticinco de enero de 2006— y la publicación de la Ley 1/2006, lo cual solo podía dar lugar, en su caso, a la anulación de los actos aplicativos correspondientes producidos durante estas escasas semanas de diferencia entre la vigencia de una y otra norma, pero en absoluto a la nulidad de la disposición, que en la fecha de la Sentencia se adaptaba plenamente al ordenamiento jurídico vigente”. Se convalida *ex lege* la disposición general recurrida y por tanto, aplicando los artículos 128.2 y 57.3 LRJPAC, se reconoce, en virtud de esa nueva regulación legal, carácter retroactivo a los arts. 84.2 y 93.1, 2 y 3 de la Ordenanza, en cuanto que las medidas sustitutivas o alternativas establecidas son más beneficiosas para el sancionado, sea este mayor o menor de edad (FFJJ 5.º y 6.º).

como “en todo caso, estas sanciones podrán ser sustituidas, de acuerdo con la legislación, por [...]”.

Asimismo, es posible contemplar la posibilidad de otro tipo de sanciones que se puedan computar también dentro de las prestaciones en beneficio de la comunidad. Podrían contabilizarse aquellas horas invertidas en cursos formativos como preámbulo a la realización de la actividad de que se trata. Esta circunstancia, a nuestro modo de ver, acrecentaría las expectativas de la eficacia de las prestaciones y rebajaría las necesidades de ofertar actividades, aunque obligaría a la Administración a organizar estos cursos de formación⁵⁶. Algunas ordenanzas municipales han recogido esta posibilidad⁵⁷.

4

A modo de conclusión

Las nuevas ordenanzas de convivencia y civismo recogen las reglas básicas de comportamiento de los vecinos del municipio, que inciden en aspectos tales como la tranquilidad, seguridad o salubridad municipal, aspectos directamente relacionados con las competencias propias municipales. Son un código sistemático de conducta ciudadana en sus relaciones con el resto de la vecindad y con el ayuntamiento, contemplando todos los temas relevantes que la Administración tiene interés en definir y normativizar. Con su correcta aplicación no solamente se pretende proporcionar un nivel óptimo de calidad dentro del entorno en general, sino también proteger los derechos de los ciudadanos contra los efectos perturbadores de la actividad humana, corregir las formas de degradación provocadas por esta intervención y las consecuencias

56. El Informe de 2 de julio de 2009 del Consejo de Estado respecto del Real Decreto 189/2009, de 4 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, que establece las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad (BOE de 5 de diciembre de 2009), afirma que en el derecho penal de menores la asistencia a cursos de educación vial u otros no se considera con frecuencia como una simple tarea socio-educativa, sino como ejecución de la medida de “prestaciones en beneficio de la comunidad”.

57. Ordenanza municipal de Tomares sobre ejecución alternativa de sanciones económicas mediante trabajos en beneficio de la comunidad para menores de edad (TBC Menores), de 6 de febrero de 2010. Su art. 3 establece la posibilidad de que el menor pueda asistir a los cursos, jornadas o actividades de información o educación vial, cívica o de otro tipo, relacionados con la naturaleza de la infracción cometida, que se organicen por el Ayuntamiento u otras entidades en la localidad, descontándose la asistencia efectiva de las horas de trabajo a prestar en beneficio de la comunidad.

que de ella se derivan, en forma de medidas técnicas y políticas absolutamente necesarias para evitar estos efectos.

La actual legislación básica estatal sobre la potestad sancionadora de las entidades locales surgió ante la insuficiencia o falta de legislación sectorial. Es en la llamada Ley de medidas para la modernización del gobierno local 57/2003, de 16 de diciembre, introductora del Título XI en la LBRL, donde se establecen los límites de las sanciones, siendo estas exclusivamente económicas. De este modo, se cierra la puerta a la imposición de otro tipo de penas o a la posibilidad de la sustitución de las económicas. El problema, por consiguiente, es que el art. 141 no recoge más sanción posible en las ordenanzas que la mera, simple y sola multa, entendida esta como sanción pecuniaria; sin posibilidad de introducir en las ordenanzas otro tipo de sanciones no pecuniarias o de cumplimiento de la sanción mediante el modo voluntario o alternativo de ejecución de trabajos en beneficio de la comunidad.

De esta manera, salvo que exista una norma estatal o autonómica con rango legal que prevea la imposición de sanciones no pecuniarias, o la posibilidad de convalidar o sustituir sanciones pecuniarias por el cumplimiento de otro tipo de sanción, las ordenanzas municipales, de manera autónoma y al amparo de los arts. 139 y ss. de la LBRL, no pueden imponer otras sanciones que las meras multas.

La sustitución de la multa por trabajos en beneficio de la comunidad en el ámbito local es en la actualidad objeto de reflexión. Para que una ordenanza local pueda establecer válidamente la posibilidad de sustitución de multas por trabajos en beneficio de la comunidad, debería estar prevista tal sanción en una norma con rango de ley. Algunas entidades locales como las de Barcelona y Madrid han dictado ordenanzas donde válidamente se establece esta posibilidad: tienen leyes que les dan cobertura. Con respecto a la sustitución de la multa por otras sanciones, se observa mucha confusión en las ordenanzas, incluyendo en las mismas estas posibilidades, pero sin tener la suficiente cobertura legal. Reflejan esta situación las repetidas sentencias de tribunales superiores de justicia donde se declara la nulidad de sanciones establecidas por las ordenanzas locales sin la suficiente cobertura legal previa.

Por otro lado, no parece muy coherente que el mismo legislador, por un lado, apruebe leyes protectoras de los menores de edad, incluso un derecho penal específico para menores, y por otro, los ignore en su legislación administrativa sancionadora.

La establecida solidaridad de padres y tutores para responder de la sanción de multa por hechos cometidos por sus hijos o tutelados, tiene un

fin marcadamente económico, y viola directamente el principio de personalidad de la pena típico del derecho penal, y aplicable también al derecho administrativo sancionador.

Los legisladores estatal y autonómicos, deberían ser conscientes de la problemática que tienen los ayuntamientos para establecer en sus ordenanzas la posibilidad de imponer sanciones distintas a la multa, como la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, asistencia a sesiones formativas, participación en actividades cívicas, etc., y actuar en consecuencia, ofreciendo cobertura legal. Sería aconsejable que, al menos con carácter sectorial, el legislador competente por razón de la materia estableciera un régimen jurídico uniforme para determinadas cuestiones, que no deben dejarse al criterio de cada Administración, tales como derechos de los sujetos sancionados, régimen de aplicación, ejecución de las medidas, etc., regulación basada en las competencias sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El objetivo sería garantizar un tratamiento uniforme de los administrados. Han de procurarse soluciones creativas para la tipificación de sanciones administrativas para menores de edad. Como hemos afirmado con anterioridad, la sanción de multa en los menores de edad, aparte de “inútil, inapropiada e ineficaz”, debe ser sustituida por otras sanciones más adecuadas y eficaces y con un fin estrictamente educativo. Creemos que no se debería mantener por más tiempo la situación de que a las personas de entre catorce y dieciocho años se les puedan imponer multas pecuniarias, en bastantes casos de notable cuantía, pues si estas no son adecuadas para el derecho penal de los menores tampoco deben serlo para el derecho administrativo sancionador, cuyos ilícitos se suponen, en teoría, más leves que los penales.

En definitiva, en el derecho sancionador en general, sea penal o administrativo, no se afronta el problema del incivismo como un escollo a evitar mediante actuaciones de prevención administrativa (educativas, formativas, asistenciales o de fomento), papel que sí deberían tratar de cumplir las ordenanzas reguladoras de la convivencia (como así pasa en algunas de ellas). En cualquier caso, son muchos los ayuntamientos que vienen aprobando ordenanzas, recogiendo esta posibilidad. Se deben tener en cuenta sentencias resolutorias sobre recursos contencioso-administrativos que se están presentando en los tribunales, frente a las cada vez más habituales ordenanzas de convivencia y civismo.

5

Bibliografía, normativa y jurisprudencia consultadas

BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E., “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, en VV. AA., *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
- BLAY GIL, E., “Nuevas perspectivas en la ejecución de la pena de trabajo en beneficio de la comunidad. Comentarios al Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo”, en *La Ley*, núm. 6338, 2005.
- BRANDARIZ GARCÍA, J. Á., *La sanción penal de trabajos en beneficio de la comunidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “Sobre la potestad sancionadora municipal”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004.
- CASARES MARCOS, A., *Principio de Legalidad y Ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2012.
- GALLARDO CASTILLO, M. J., “Las ordenanzas municipales y su deficiente cobertura legal tras el pacto local”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, núm. 14/2009, 2009.
- GARCÍA AMILBURU, M., “La ciudadanía como ideal ético”, en *Educación, ética y ciudadanía. Actas del IV Congreso Internacional de Filosofía de la Educación*, UNED Ediciones, Madrid, 2002.
- GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I., *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, 2.^a edición, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2010.
- MARTÍN MATEO, R., Prólogo, en TOSCANO GIL, F., *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, 2006.
- MARTÍN PÉREZ, P. A., “Contenido, alcance y límites de la autonomía municipal en los albores del siglo XXI”, en *Revista de estudios locales*, núm. 114, 2008.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Las sanciones de orden público en derecho español*, Tecnos, Madrid, 1973.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *La cláusula de orden público como límite al ejercicio de los derechos*, Civitas, Madrid, 1975.
- NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005.
- OLARTE HURTADO, A., *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 2006.

- ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E., *Civismo y convivencia municipal*, Editorial Bayer Hermanos, Barcelona, 2010.
- ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E., “La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2009.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Barcelona, 2008.
- PEMÁN GAVÍN, J. M.^a, “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núm. 305, 2007.
- REBOLLO PUIG, M. (coord.), *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., “La potestad normativa sancionadora de las corporaciones locales”, en *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000.
- SUAY RINCÓN, J., “Concepto de sanción administrativa”, en LOZANO CUITANDA, B. (dir.), *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Iustel, Madrid, 2010.
- TOLEDO PICAZO, A., “Derecho Administrativo sancionador y menores de edad”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6, 2009.
- TOLIVAR ALAS, L., “Las sanciones administrativas y la despenalización de faltas contra el régimen de las poblaciones”, en *REALA*, núm. 242, 1989.
- TORRES ROSELL, N., *La pena de trabajos en beneficio de la comunidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- TOSCANO GIL, F., *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, 2006.

NORMATIVA

- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Decreto de 17 de junio de 1955. BOE núm. 196, de 15/7/1955.
- Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959. BOE núm. 182, de 31/7/1959.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 3/4/1985.
- Ley 57/2003, de 6 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. BOE núm. 301, de 17/12/2003.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, 27/11/1992.

- 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. BOE núm. 96, de 22/4/1986.
- Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana. BOE núm. 46, de 22/2/1992.
- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. BOE núm. 276, de 18/11/2003.
- Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. BOE núm. 63, de 14/3/1990.
- Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal. BOE núm. 148, de 22/6/1989.
- Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, aprobada en el Pleno el 23 de diciembre de 2005 y publicada en el BOP de Barcelona de 24 de enero de 2006.
- Ordenanza sobre Civismo o Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Granollers, de 30 de octubre de 2000.
- Ordenanza sobre Civismo o Convivencia Ciudadana de Ayuntamiento del Prat de Llobregat, de 28 de enero de 2003.
- Ordenanza Municipal de Medidas para el Fomento y Garantía de la Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos de Sevilla (2008).
- Ordenanza Municipal sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actividades Antisociales de Santander (2008).
- Ordenanza Municipal sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de los Espacios Públicos de Pamplona (2006).
- Ordenanza Reguladora del Consumo Indevido de Bebidas Alcohólicas, Fomento de la Convivencia y Prevención de Actuaciones Antisociales de Toledo (2006).
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 281, de 24/11/1995.
- Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores.
- Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, publicada en el BOE el 5 de julio de 2006.
- Ley autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, publicada en el BOE el 2 de febrero de 1999. Reformada por la Ley 11/2006, de 19 de julio, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona. BOE núm. 62, de 14/3/2006.

- Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura. BOE núm. 87, de 11/4/2003.
- Ley andaluza 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, BO Junta de Andalucía, 7 noviembre 2006, núm. 215.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. BOE núm. 11, de 13/1/2000.
- Ordenanza Municipal de Valladolid sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales, publicada en el BOP el 14/5/2004.

JURISPRUDENCIA

STC 32/1981, de 28 de julio, BOE 13.8; STC 104/2000, de 13 de abril, BOE 18.5; STS de 15 de julio de 1992; SSTC 61/1990, de 29 de marzo, 8/1981, 159/1986, 2/1987, 42/1987, 133/1987, 3/1988, 101/1988, 29/1989, 69/1989, 150/1989, 219/1989 y 3/1988; STC 2/1987, de 21 de enero; STC 341/1993; STC 132/2001, de 8 de junio; SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, y 193/2003, de 27 de octubre; STS de 29 de septiembre de 2003 (RJ 2003/2001); STS de 25 de mayo de 2004; SSTC 3/1988, de 21 de enero, 101/1988, de 8 de junio, 341/1993, de 18 de noviembre, 6/1994, de 17 de enero, y 60/2000, de 2 de marzo; SSTSJ *Cataluña* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) 1156/2009, de 23 de noviembre (recurso 330/2006), 1157/2009, de 23 de noviembre (recurso 329/2006), y 1165/2009, de 25 de noviembre (recurso 327/2006); STC 219/1988; SSTSJ *Castilla y León* 2247/2006 y 2169/2006, de 15 y 5 de diciembre respectivamente (JUR/2007/245725 y JUR/2007/83552); STSJ *Castilla-La Mancha* 449/2014, de 1 de julio; STSJ *Andalucía* 1560/2014, de 2 de junio.