

ORDENANZA REGULADORA DEL PROCEDIMIENTO DE SUSTITUCIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS POR TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD DEL AYUNTAMIENTO DE MURCIA.

Exposición de Motivos.

El Ayuntamiento de Murcia, en el ejercicio de la potestad sancionadora reconocida en el art.139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, puede establecer en defecto de normativa específica, los tipos de las infracciones y sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en sus correspondientes ordenanzas que regulen las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos.

La actividad sancionadora, encuadrada dentro del más amplio concepto de actuación administrativa, que entre otras formas, contempla la actividad coactiva, limitadora o de policía como aquella que estableciendo unas consecuencias para aquellas conductas que supongan una infracción a la norma, busca por un lado que el infractor se acomode a la misma y por otro, garantizar la seguridad jurídica de toda la comunidad.

En nuestro ordenamiento jurídico, la existencia de una actividad sancionadora en manos de la Administración Pública, distinta de la penal, tiene consolidado su reconocimiento y presencia desde los inicios de la Administración moderna. Concebida la sanción como un mal infringido por la Administración como consecuencia de una conducta ilegal y a resultas de un procedimiento administrativo, con la finalidad de reprimir dichas conductas, permitir la convivencia mediante la observancia de las normas y en caso de quebrantamiento de éstas, imponer la correspondiente consecuencia jurídica, hemos de reconocer que, a falta de principios propios en esta rama del Derecho Administrativo, son de plena aplicación, con las consiguientes peculiaridades, los principios que inspiran el Derecho Penal, siendo esto reconocido tanto por la doctrina como por la Jurisprudencia. La inclusión de los trabajos en beneficio de la comunidad en el nuevo sistema de sanciones, constituye una de las principales innovaciones de nuestro ordenamiento penal.

En desarrollo de la Constitución Española, el vigente Código Penal inspirado en los principios constitucionales, contempla en su art. 39 apartado i) como pena privativa de derechos, “*los trabajos en beneficio de la comunidad*”.

A su vez, el art. 49 del mismo texto legal establece los requisitos en que habrán de ser desarrollados los trabajos en beneficio de la comunidad:

Los trabajos en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin el consentimiento del penado, le obligan a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado, en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas, así como en la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares. Su duración diaria no podrá exceder de ocho horas y sus condiciones serán las siguientes:

1.ª La ejecución se desarrollará bajo el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria, que, a tal efecto, requerirá los informes sobre el desempeño del trabajo a la Administración, entidad pública o asociación de interés general en que se presten los servicios.

2.ª No atentará a la dignidad del penado.

3.ª El trabajo en beneficio de la comunidad será facilitado por la Administración, la cual podrá establecer los convenios oportunos a tal fin.

4.ª Gozará de la protección dispensada a los penados por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social.

5.ª No se supeditará al logro de intereses económicos.

6.ª Los servicios sociales penitenciarios, hechas las verificaciones necesarias, comunicarán al Juez de Vigilancia Penitenciaria las incidencias relevantes de la ejecución de la pena y, en todo caso, si el penado:

a) Se ausenta del trabajo durante al menos dos jornadas laborales, siempre que ello suponga un rechazo voluntario por su parte al cumplimiento de la pena.

b) A pesar de los requerimientos del responsable del centro de trabajo, su rendimiento fuera sensiblemente inferior al mínimo exigible.

c) Se opusiera o incumpliera de forma reiterada y manifiesta las instrucciones que se le dieran por el responsable de la ocupación referidas al desarrollo de la misma.

d) Por cualquier otra razón, su conducta fuere tal que el responsable del trabajo se negase a seguir manteniéndolo en el centro.

Una vez valorado el informe, el Juez de Vigilancia Penitenciaria podrá acordar su ejecución en el mismo centro, enviar al penado para que finalice la ejecución de la misma en otro centro o entender que el penado ha incumplido la pena.

En caso de incumplimiento, se deducirá testimonio para proceder de conformidad con el artículo 468.

7.ª Si el penado faltara del trabajo por causa justificada no se entenderá como abandono de la actividad. No obstante, el trabajo perdido no se le computará en la liquidación de la condena, en la que se deberán hacer constar los días o jornadas que efectivamente hubiese trabajado del total que se le hubiera impuesto.

La doctrina que se deriva de la normativa anterior podemos hacerla extensiva al ámbito administrativo sancionador a través de dos vías:

a) Los Principios Generales del Derecho, de los cuales podemos destacar el de la aplicación analógica de las normas, siempre que sean *in bona partem*.

b) La Jurisprudencia, de la cual debemos resaltar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981, que dice: *“Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambas son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado tal y como refleja la propia Constitución (art. 25) y una muy reiterada Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencias de 29 de septiembre y 4 y 10 de Noviembre de 1980) hasta el punto que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales”*.

Por otro lado, existen muchos municipios que han dado cobertura a través de sus correspondientes ordenanzas y en el ejercicio de su potestad sancionadora, la sustitución de determinadas sanciones pecuniarias por trabajos en beneficio de la comunidad. Con ello, se sirve a una finalidad educativa y social que pretende generar en el sancionado una mayor implicación en el cumplimiento de la norma, y a la vez, reponer a la comunidad, con su esfuerzo personal, los daños o perjuicios que pudiera haber ocasionado con su conducta infractora, además de aminorar las consecuencias gravosas que le pueda suponer el pago de una multa pecuniaria. Esta Ordenanza se configura por tanto, como instrumento específico para definir su objeto, ámbito de aplicación y procedimiento, si a ello no obsta lo dispuesto en una norma de rango legal.

Artículo 1. Objeto.

El objeto de la presente Ordenanza es ofrecer una alternativa a la ejecución de las sanciones económicas, y con los requisitos que se detallan, mediante la prestación de trabajos en beneficio de la comunidad.

Artículo 2. Concepto.

Se considera trabajo en beneficio de la Comunidad la prestación de la cooperación personal no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, con interés social y valor educativo, tendente a servir de reparación para la comunidad perjudicada por el ilícito administrativo y no supeditada al logro de intereses económicos. A modo orientativo y sin ser una lista exhaustiva, se podrá desarrollar en alguna de las siguientes áreas o servicios: medio ambiente, deportes, bienestar social, juventud, cultura, bibliotecas, limpieza pública, mantenimiento y reparación de mobiliario urbano, señalización y cualquier otra análoga a las anteriores.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

La presente ordenanza sólo será de aplicación en el término municipal de Murcia con respecto de aquellas personas físicas, *que sean declaradas como autores de una infracción administrativa*, mayores de edad en situación legal de desempleo o en caso contrario, que la unidad familiar obtenga recursos económicos por importe inferior a tres veces el salario mínimo interprofesional, siempre que se acredite fehacientemente en el momento de solicitar la conmutación de la sanción pecuniaria, y siempre que acepten expresamente, por sí mismas esta forma de ejecución subsidiaria de la sanción económica, supeditado a la no interposición de alegaciones o recursos en vía administrativa, dimanante de la incoación de un expediente administrativo sancionador por infracción de las ordenanzas municipales cuya cuantía económica sea igual o superior a 50 euros y no supere los 1.500 euros, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ordenanza:

- a) Las sanciones tributarias, las urbanísticas y las de tráfico.
- b) Las sanciones impuestas a personas jurídicas, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.
- c) Las conductas reincidentes, entendiéndose por tales, haber sido sancionado mediante resolución firme, en los dos años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, por una infracción del mismo tipo.

Artículo 4. Carácter voluntario.

Los trabajos en beneficio de la comunidad tendrán carácter voluntario y alternativo, y no podrán imponerse sin la conformidad expresa de la persona sancionada, previa presentación de solicitud

Artículo 5. Procedimiento.

El procedimiento a seguir para acogerse a la sustitución de sanción pecuniaria por trabajos en beneficio de la comunidad es el siguiente:

1. En la incoación del procedimiento se deberá informar al interesado sobre la opción de solicitar la sustitución de la sanción pecuniaria por trabajos o servicios en beneficio de la comunidad, siempre que cumpla los requisitos establecidos en la presente ordenanza, y en las condiciones que se determinen según la naturaleza de la infracción cometida.

Si el infractor reconoce su responsabilidad, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones, de al menos, el 20% sobre el total de los trabajos o servicios a conmutar, estando su efectividad condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

El interesado no podrá solicitar la sustitución de la sanción pecuniaria por trabajos o servicios en beneficio de la comunidad una vez dictada la resolución sancionadora con la imposición de la sanción económica que proceda.

2. En el plazo concedido para presentar alegaciones a la resolución de incoación o en su caso al pliego de cargos, la persona interesada deberá manifestar su solicitud de cumplir la sanción que corresponda mediante la realización de trabajos o servicios en beneficio de la comunidad. Igualmente se podrá hacer constar aquellas circunstancias laborales, familiares o personales que sean de interés para la imposición de la medida.

3. Formulada la solicitud de sustitución de sanción pecuniaria por trabajos en beneficio de la comunidad, y comprobado por el instructor del procedimiento que cumple los requisitos de mayoría de edad así como de la aportación de documento que acredite fehacientemente estar en situación legal de desempleo o en caso contrario, que la unidad familiar obtenga recursos económicos por importe inferior a tres veces el salario mínimo interprofesional, el instructor del procedimiento sancionador solicitará informe al servicio municipal que corresponda asignar el trabajo o servicio, para que en el plazo de diez días proponga aquellos que considere más oportunos estableciendo lugar y duración tanto en días como horas, así como los responsables de su control y seguimiento.

Transcurrido el plazo indicado sin la emisión del correspondiente informe, se continuará con el procedimiento sin perjuicio de la posterior remisión al servicio correspondiente de la resolución del procedimiento sancionador para que fije las condiciones mencionadas en párrafo anterior e informe al interesado de las mismas, concediendo dicho servicio al interesado un plazo de 10 días a efectos de alegaciones y resolviendo finalmente sobre los trabajos o servicios en beneficio de la comunidad que se asignen al responsable de la infracción, mediante resolución del Concejal Delegado en el Área correspondiente al lugar donde el interesado vaya a prestar dichos trabajos o servicios.

4. En la propuesta de resolución del expediente sancionador dictada por el órgano competente, se incluirá la propuesta de admisión o no de lo solicitado, y en caso afirmativo, y de haber recibido el informe del servicio correspondiente, se describirán los trabajos o servicios en beneficio de la comunidad que finalmente se le asignen.

5. En la resolución sancionadora se deberá hacer expresa mención a la admisión o no de la solicitud de cumplir la sanción que corresponda mediante la realización de trabajos

en beneficio de la comunidad, y en caso afirmativo, constará la descripción de los trabajos en beneficio de la comunidad a realizar, siempre y cuando los mismos se hayan incluido en la propuesta de resolución notificada al interesado. En caso contrario, dicha descripción se realizará según lo establecido en el apartado 3 una vez dictada la resolución sancionadora.

La actividad asignada como trabajo o servicio en beneficio en la comunidad se iniciará por la persona interesada transcurrido el plazo de un mes desde la notificación de la resolución del procedimiento sancionador.

6. La mera presentación de la solicitud de sustitución o conmutación no producirá como efectos la suspensión del plazo para resolver el expediente sancionador del que trae causa.

7. La persona responsable del seguimiento, al finalizar la actividad o durante ésta, en caso de incumplimiento injustificado, elevará informe al respecto a la unidad administrativa correspondiente, para determinar y proponer el grado de incumplimiento apreciado.

Igualmente, la persona responsable del seguimiento elevará informe a la unidad administrativa tramitadora sobre el cumplimiento de los trabajos ordenados, lo que conllevará resolución motivada declarando cumplida la sanción y archivando el expediente de la sanción pecuniaria.

8. El desistimiento o la no aceptación de la actividad de trabajo o servicio en beneficio la comunidad, o bien el incumplimiento injustificado de la misma, conllevará la continuación del trámite para el cobro de la sanción pecuniaria en forma reglamentaria.

9. En todo caso, podrá solicitarse al servicio municipal en el cual esté desempeñando los trabajos o servicios en beneficio de la comunidad una interrupción temporal con suspensión del plazo de cumplimiento, debiendo el interesado justificar la imposibilidad del mismo, por un período no superior a un mes excepto en supuestos acreditados de enfermedad muy grave. En ningún caso la duración total de la medida, incluido el plazo de suspensión, podrá exceder el plazo de prescripción de la sanción.

10. La ejecución de los trabajos sustitutorios no supondrá relación laboral alguna con el Ayuntamiento, ni será retribuida por ningún concepto.

11. El Ayuntamiento de Murcia suscribirá un seguro de accidentes para la eventual atención de las personas que desarrollen los trabajos objeto de esta ordenanza y que cubra los riesgos procedentes de su cumplimiento. Asimismo, durante el desempeño de la actividad, la persona que la desarrolle estará amparada por el cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales.

Artículo 6. Valoración.

A efectos de valoración de la jornada, se computará la hora a 5 euros, que será objeto de actualización de conformidad con el IPC.

La reparación económica de los daños materiales ocasionados será compatible con la sanción económica y podrá ser compensada igualmente por jornadas de servicio a la comunidad a juicio del órgano competente.

Artículo 7. Jornada de trabajo.

1. Para el cumplimiento de las jornadas se tendrá en cuenta en lo posible la situación personal y familiar de la persona sancionada.

2. La ejecución de los trabajos sustitutorios de la sanción económica se realizará en un plazo no superior a tres meses desde que deba iniciarse conforme a lo preceptuado en el artículo 5.5 de la presente ordenanza.

Artículo 8. Seguimiento y control.

Durante el cumplimiento de los trabajos en beneficio de la comunidad, la persona sancionada deberá seguir las instrucciones que reciba de las autoridades municipales, así como de la persona designada por aquéllas para dirigir la ejecución de la actividad. El incumplimiento de tales instrucciones, además de las consecuencias previstas en la presente ordenanza, conllevará la imposibilidad de acogerse en el futuro, caso de ser

nuevamente sancionada pecuniariamente, a las medidas previstas en la presente ordenanza.

Artículo 9. Convenios.

El Ayuntamiento de Murcia podrá suscribir convenios con colectivos y asociaciones del municipio para que los sancionados puedan desarrollar los trabajos en beneficio de la comunidad. En estos convenios se establecerá el modo de prestación de los trabajos en beneficio de la comunidad, y en todo caso, deberán responder a los fines que inspiran esta ordenanza y no a la satisfacción de intereses particulares.

Artículo 10. Interpretación.

Las dudas que pudieran plantearse en la interpretación y aplicación de esta ordenanza, serán resueltas por la Junta de Gobierno, cuya decisión será recurrible según las normas aplicables al procedimiento administrativo común.

Disposición Final.

La presente ordenanza entrará en vigor de acuerdo a lo establecido en los arts. 65.2 y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, una vez transcurrido el plazo de quince días hábiles desde su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.