

## Informe Jurídico: Sanción concejales inasistencia pleno

### ANTECEDENTES

**Primero.-** El Alcalde del Ayuntamiento de XXX solicita mediante escrito de fecha XXX que se informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para sancionar a varios concejales del Ayuntamiento por falta injustificada y reiterada a las sesiones del Pleno del Ayuntamiento.

**Segundo.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento del Servicio de Asistencia a Municipios, junto con dicha solicitud se remiten por el Ayuntamiento los siguientes documentos:

- Informe del Secretario de la Corporación manifestando su opinión sobre el asunto del que se solicita el informe.

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse los siguientes

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el Reglamento de Asistencia Jurídica, Económica y Técnica de los municipios de la provincia de Zamora, publicado en el BOP de Zamora nº 41 de 5 de abril de 2004, que regula el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, estableciendo los requisitos y procedimiento para dicha asistencia, dando cumplimiento de este modo a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Se han cumplido los requisitos y procedimiento establecidos en dicho Reglamento; en concreto, la petición de informe está suscrita por el alcalde de la entidad local y dirigida al presidente de la Corporación Provincial (art. 13.1) y existe informe del Secretario manifestando su opinión en el asunto concreto (art. 14).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.2 del citado Reglamento, el informe emitido no será vinculante para la entidad local solicitante.

**Segundo.-** La legislación aplicable en esta materia viene determinada por lo dispuesto en:

- Artículo 25 de la Constitución Española.

- Ley de 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

**Tercero.-** El artículo 78.4 de la LBRL establece que los Presidentes de las Corporaciones locales podrán sancionar con multa a los miembros de las mismas, por falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones, en los términos que determine la Ley de la Comunidad Autónoma y, supletoriamente, la del Estado. Este precepto constituye una norma de Derecho Administrativo sancionador que se conecta con el incumplimiento de sus obligaciones por parte de los miembros de las entidades locales.

En concreto, y en lo que aquí afecta, el artículo 12.1 del ROF dispone, en lo que constituye el reverso de la infracción anterior, que los miembros de las Corporaciones Locales tienen el derecho y el deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones del Pleno y a las de aquellos otros órganos colegiados de que formen parte, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación. En el mismo sentido el artículo 72 del TRRL establece que los miembros de las Corporaciones locales están obligados a concurrir a todas las sesiones, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación.

El artículo 78.4 de la LBRL se remite a lo que disponga la legislación autonómica y, supletoriamente, la del Estado. La Comunidad de Castilla y León no ha regulado hasta la fecha nada en relación con esta cuestión. Por su parte, el artículo 73 del TRRL señala que los límites de las sanciones que podrán imponer los Presidentes de las Corporaciones Locales a los miembros de las mismas serán los establecidos en el artículo 59 de esta Ley sin perjuicio de lo que determinen las Leyes de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 78.4 de la LBRL. El artículo 18 del ROF se remite a ese mismo precepto.

No obstante la Disposición Adicional Única de la ley 11/99 estableció una nueva regulación de dichas cuantías, que sustituía a la inicialmente prevista en el artículo 59. Hoy dicho precepto debe entenderse derogado y entenderse aplicable el artículo 141 de la LBRL, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que establece los siguientes límites para las sanciones:

- Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.
- Infracciones graves: hasta 1.500 euros.
- Infracciones leves: hasta 750 euros

**Cuarto.-** Como bien apunta en su informe el Secretario del Ayuntamiento de XXX, el problema que se plantea es si la previsión del artículo 78.4 de la LBRL constituye o no en si misma una tipificación administrativa o únicamente regula el

órgano competente para sancionar remitiéndose a la ley autonómica, o supletoriamente la estatal, para la tipificación de la infracción y de la sanción.

Al respecto cabe encontrar distintas opiniones, desde los que entienden que no sólo es que el precepto no contenga una tipificación administrativa sino que tampoco sería posible, mientras no se dicte una norma legal que tipifique como infracción administrativa la falta de asistencia no justificada a la sesiones de Pleno, que puedan aprobarse Ordenanzas o Reglamentos orgánicos que prevean sanciones para dichas faltas de asistencia, pues estas normas reglamentarias por sí solas no excusarían la reserva de Ley exigida por el artículo 25 de la Constitución; hasta los que entienden que el precepto sí que contiene una tipificación, que es la postura que aquí se mantendrá, lo que no quiere decir que sea posible sin más su sanción, como luego veremos.

Parece indudable que un Reglamento Orgánico puede establecer una regulación en relación con la cuantía concreta de las sanciones a imponer en cada caso con sujeción a los límites señalados más arriba, pareciendo incluso conveniente que así lo hiciera estableciendo los criterios para la imposición y graduación de las sanciones, en aras de un mejor cumplimiento del principio de tipicidad del artículo 25 de la Constitución. Aunque existen opiniones contrarias, quien suscribe entiende la viabilidad del Reglamento orgánico en este punto habida cuenta que, como dice María José Alonso Mas, en el ámbito de las entidades locales se relativizan en cierto modo las exigencias derivadas de la garantía formal del principio de legalidad del artículo 25.1 de la Constitución, como se desprende de la STC 132/2001, además de que la esencia de las conductas sancionables ya se recoge en el artículo 78.4 de la LBRL.

Es difícil considerar que lo que hace dicho precepto es únicamente determinar el órgano competente para sancionar cuando establece expresamente que dicha sanción será por “falta no justificada de asistencia a las sesiones”.

La regulación del Reglamento Orgánico (o de la legislación autonómica que prevalecería frente al mismo) podría abarcar los criterios de graduación de las sanciones y en lo referente al segundo tipo de infracción que recoge el precepto, “incumplimiento reiterado de sus obligaciones” también una tipificación más concreta de las conductas sancionables. Pero incluso en este segundo caso, aunque no sea propiamente el objeto de este informe, aun cuando fuera muy conveniente que el Reglamento Orgánico recogiera la tipificación específica de cara a reforzar la garantía material del principio de legalidad, la simple remisión que el artículo 78.4 efectúa al incumplimiento de obligaciones de los miembros de las entidades locales podría incluso parecer suficiente, tal y como entendió la STC 341/1993 en relación con el artículo 26 de la Ley de Protección de la seguridad ciudadana, que se limitaba a remitirse a los incumplimientos de las obligaciones o prohibiciones establecidas en la propia Ley Orgánica. Esta misma sentencia afirmaba también que para que se entendieran cumplidas las exigencias derivadas del principio de tipicidad era preciso que las normas que recojan esas obligaciones o prohibiciones contuvieran una referencia expresa al precepto tipificador de la correspondiente conducta infractora.

A la luz de dicha sentencia se podría llegar a dudar de que, en ausencia de Reglamento orgánico, el solo juego del artículo 78.4 de la LBRL cumpliera las garantías formales derivadas del principio de tipicidad por lo que respecta al

incumplimiento de las obligaciones de los miembros de las entidades locales, pero no debería caber duda en lo que se refiere a la inasistencia injustificada a las sesiones, en la medida en que en este punto, la tipificación se produce en el propio 78.4 de forma directa.

Así, cabe señalar a ese respecto que el principio de legalidad de las sanciones e infracciones está recogido por el artículo 25.1 de nuestra Carta Magna, que establece que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente. Por su parte el artículo 127 de la LRJPAC dispone que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título.

El referido principio de legalidad, entendido como garantía material, no tolera la aplicación analógica "in peius" de las normas penales y exige su aplicación rigurosa, de manera que sólo pueda anudar la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles, (en este sentido STC 75/1.984, de 27 de Junio y 182/1990, de 15 de Noviembre).

Por otra parte el Tribunal Supremo ha venido indicando, en reiteradas ocasiones, que la tipicidad, como manifestación del principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución, requiere que el acto u omisión se halle claramente definido como falta o infracción, a fin de que a través de la exclusión de fórmulas abiertas, quede la seguridad jurídica salvaguardada, sin que ello quiera significar que no se admitan tipos genéricos, siempre que sea posible llenar el vacío legal o disipar la duda recurriendo a otra norma o valiéndose de ella, (en este sentido STS de 24 de Noviembre de 1.986 ).

Con relación a la vulneración del principio de tipicidad, si bien son aplicables al régimen administrativo sancionador los principios de legalidad y tipicidad penal, como ha sentado la Jurisprudencia Constitucional, en el ámbito del derecho disciplinario español abundan las cláusulas abiertas, lo que ha obligado a la Jurisprudencia a una labor de complementación. Y así, la STC 219/1.989, recogiendo la fundamentación de la Sentencia 69/1.989, vino a señalar que no vulnera la exigencia de "lex certa" la regulación de supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios técnicos o de experiencia que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada.

En materia sancionadora rige, en consecuencia, el principio de legalidad material, en su vertiente tipificadora, en sentido amplio de atribución de sanciones, tal y como ha sido reconocido por nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias de 3 de Octubre de 1.983 , 7 de Abril de 1.987 , 8 de Junio de 1.988 , 6 de Febrero de 1.989 y 20 de Abril 1.989 ), al señalar la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables. Y el principio de legalidad lleva consigo la prohibición de las interpretaciones analógicas o la aplicación del instituto jurídico de la "analogía" en perjuicio del autor, pues aun cuando dicho principio sufra una gran modulación cuando se trata de infracciones administrativas, tal margen tiene unos límites inexorables, entre el que no cabe aplicar en dicho ámbito la interpretación extensiva o analógica de la norma y la

posibilidad de sancionar con una sanción diferente a la que la norma contempla, principio, por otra parte, positivizado en el artículo 129 de la LRJPAC . Sólo así se garantiza la seguridad jurídica y la aplicación de la "Lex certa".

Es reiterada la doctrina del Tribunal Supremo que establece que si bien el principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador no puede venir entendido con la rigidez que le es propia en el Derecho Penal, si exige como mínimo la necesidad de que la acción u omisión protagonizada se hallen claramente definidos como transgresiones, y de que exista una perfecta adecuación con las circunstancias objetivas y personales, determinantes de la ilicitud, por una parte, y de la imputabilidad, por la otra, al objeto de configurar con exactitud la conducta del sujeto con el tipo definido por la norma que se estima conculcada; con la añadidura lógica, consecuencia de lo anterior, de que en esta materia ha de rechazarse, como expusiera el mismo Tribunal Supremo en las ya antiguas Sentencias de 16 de Marzo de 1.979 y de 19 de Junio de 1.981, cualquier tipo de interpretación extensiva, analógica o inductiva, e igualmente la posibilidad de sancionar un supuesto diferente del que la norma contempla. Este es, en definitiva, el significado de la garantía material que el artículo 25.1 de la Constitución establece, en atención a los principios de seguridad jurídica y libertad esenciales al Estado de Derecho.

En definitiva, todo lo expuesto es más que suficiente para poder concluir que, en lo que se refiere a la inasistencia injustificada a las sesiones, con la previsión establecida en el artículo 78.4 de la LBRL se cumplirían las garantías formales y materiales derivadas del principio de tipicidad, como manifestación del principio de legalidad, establecido en el artículo 25 de la Constitución, en lo que afecta exclusivamente a la tipificación de la infracción, según la doctrina jurisprudencial referida.

Y ello sin necesidad de entrar en la resbaladiza cuestión de si la relación que une a los miembros de las entidades locales con la Corporación es o no de sujeción especial, dado que el concepto es en sí mismo discutible, porque de entenderse que existe ese tipo de relación la doctrina constitucional relativiza aún más las exigencias del principio de tipicidad sobre todo en lo que a la correlación entre infracciones y sanciones se refiere.

**Quinto.-** No obstante, y sin perjuicio de todo lo dicho hasta aquí, no cabe decir lo mismo respecto de la determinación y tipificación de las sanciones. Como se ha visto, debe entenderse hoy aplicable el artículo 141 de la LBRL, que establece las posibles sanciones por infracción de ordenanzas, aunque también cabe aplicar aquí por la remisión ya vista del artículo 73 del TRRL. Pero este artículo 141 únicamente establece límites para las sanciones en función de que las infracciones se consideren muy graves, graves o leves, faltando aquí por completo, en lo que se refiere a la inasistencia injustificada al Pleno, cualquier referencia a la graduación de las mismas tanto en la legislación autonómica, en su defecto en la estatal, y en defecto de ambas, y en su desarrollo, en la normativa del Ayuntamiento de XXX. Lo que llevaría a una indeterminación absoluta de la sanción a imponer; ¿cuándo la infracción sería muy grave, grave o leve?, ¿cuántas inasistencias serían necesarias para cada sanción?, etc.

Por ello, y a la luz de todo lo dicho anteriormente y que se da por reproducido, no se cumplirían, en lo que afecta a la sanción a imponer, las garantías formales y

materiales derivadas del principio de tipicidad, como manifestación del principio de legalidad, establecido en el artículo 25 de la Constitución.

Ello lleva, como conclusión final, a que no sería posible, dada la regulación autonómica, estatal y local actualmente vigente, la imposición de sanción alguna por la inasistencia injustificada al pleno de los concejales del Ayuntamiento de XXX, si bien sería perfectamente posible, en los términos establecidos antes, que dicho Ayuntamiento se dotara de un Reglamento orgánico que estableciera los criterios para la graduación e imposición de dichas sanciones, con sujeción a los límites antes referidos.

**Sexto.-** Por lo que respecta al procedimiento no se va a entrar en profundidad habida cuenta de la conclusión a la que hemos llegado en los apartados anteriores. Únicamente diremos que parece evidente que nos encontramos ante el ejercicio de la potestad sancionadora y que habrá que estar a lo dispuesto en los artículos 127 y siguientes de la LRJPAC, que se remite hoy al título XI de la LBRL.

En cuanto a la aplicabilidad en estos casos del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, hay que tener en cuenta que éste es aplicable a las entidades locales en las materias en las que Estado tiene competencia normativa plena. En este caso, estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, la normativa del estado tiene carácter básico, por lo que sólo se aplicará en defecto de legislación autonómica en la materia. En nuestro ámbito autonómico sí se ha regulado al respecto en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que a su vez se aplicará de modo supletorio a lo establecido en las Ordenanzas de las Entidades Locales de Castilla y León (art. 1.3).

Por todo ello, y en base a la exposición jurídica aquí enumerada, pueden formularse las siguientes

## CONCLUSIONES

**Primera.-** En lo que se refiere a la inasistencia injustificada a las sesiones, con la previsión establecida en el artículo 78.4 de la LBRL se cumplirían las garantías formales y materiales derivadas del principio de tipicidad, como manifestación del principio de legalidad, establecido en el artículo 25 de la Constitución, en lo que afecta exclusivamente a la tipificación de la infracción, según la doctrina jurisprudencial referida.

**Segunda.-** Sin embargo, y a la luz de todo lo dicho anteriormente, no se cumplirían, en lo que afecta a la sanción a imponer, las garantías formales y materiales derivadas de dicho principio de tipicidad, como manifestación del principio de legalidad, establecido en el artículo 25 de la Constitución.

**Tercero.-** Lo que lleva, por consiguiente, a la conclusión final de que no sería posible, dada la regulación autonómica, estatal y local actualmente vigente, la imposición de sanción alguna por la inasistencia injustificada al Pleno de los

concejales del Ayuntamiento de XXX, si bien sería perfectamente posible, en los términos establecidos antes, que dicho Ayuntamiento se dotara de un Reglamento orgánico que estableciera los criterios para la graduación e imposición de dichas sanciones, con sujeción a los límites antes referidos. En cuyo caso, una vez que existiera dicho Reglamento, a efectos del procedimiento a seguir para la imposición de la sanción habría que estar a lo dispuesto en el fundamento de derecho sexto de este informe.

Zamora a 13 de septiembre de 2013

EL SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS