



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

Serie B:  
PROPOSICIONES DE LEY

12 de mayo de 2023

Núm. 351-1

Pág. 1

### PROPOSICIÓN DE LEY

**124/000015 Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la adición de un nuevo artículo regulador de las medidas alternativas a las sanciones pecuniarias.**

**Remitida por el Senado.**

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(124) Proposición de ley del Senado.

Autor: Senado.

Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la adición de un nuevo artículo regulador de las medidas alternativas a las sanciones pecuniarias.

Acuerdo:

Considerando lo establecido en el artículo 125 del Reglamento, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Política Territorial. Asimismo, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, estableciendo plazo de enmiendas, por un período de quince días hábiles, que finaliza el día 31 de mayo de 2023.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de mayo de 2023.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 351-1

12 de mayo de 2023

Pág. 2

### PROPOSICIÓN DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL, PARA LA ADICIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO REGULADOR DE LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS A LAS SANCIONES PECUNIARIAS

#### Exposición de motivos

El Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, regula la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en materia de las relaciones de convivencia de interés local y el uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos.

El artículo 139 de dicho título habilita a las entidades locales para ordenar las relaciones de convivencia de interés local y el uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. En consecuencia, las entidades locales pueden, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas.

Por su parte, el artículo 141 del mismo título establece que, salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar la cuantía de hasta 3.000 euros, para las infracciones muy graves; de hasta 1.500 euros, para las infracciones graves; y de hasta 750 euros, para las infracciones leves.

Dado que la potestad sancionadora de las entidades locales está sometida al principio de legalidad, dichas entidades locales quedan habilitadas por la Ley 7/1985 para implementar sanciones en forma de multa, en relación con las infracciones que determinen en sus ordenanzas municipales al amparo del artículo 139.

De esta manera, el Título XI de la referida Ley configura, en materia del ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades locales en el ámbito de la convivencia y el civismo, un sistema en el cual la sanción económica se presenta como la única respuesta posible de la administración local en los casos de infracciones sancionadas en dicho ámbito. No parece, desde luego, que esta sea la mejor manera de fomentar el espíritu cívico de la ciudadanía. Cuando menos, no debería ser la única manera de conseguirlo, habiendo como hay otras posibilidades mucho más efectivas que la sanción económica, como las medidas alternativas consistentes en la realización de servicios a la comunidad o de actividades socioeducativas o de carácter cívico.

Por otra parte, y a la hora de valorar la conveniencia o inconveniencia de regular la multa como única forma de sanción en el ámbito de las infracciones en las materias previstas en el artículo 139, hay que considerar los inconvenientes de este tipo de sanción puestos de relieve por la doctrina, desde hace décadas. Efectivamente, este tipo de sanción grava un bien jurídico, en este caso el patrimonio, que es poseído de forma muy desigual por las personas. Por ello, una misma multa supone una sanción mucho mayor a una persona de escasos recursos que a una con una sólida posición patrimonial.

Por todo ello, no es de extrañar que hayan proliferado en Cataluña y en los últimos años ordenanzas municipales de convivencia y civismo que han intentado superar el estrecho marco delimitado por el título XI de la Ley 7/1985 con relación a la respuesta sancionadora que debería darse a las infracciones administrativas en la materia que nos ocupa, regulando medidas alternativas a las sanciones económicas al amparo de diversos artículos de leyes del Parlamento de Cataluña que podría considerarse que habilitan a las entidades locales para implementar actuaciones de promoción de la convivencia y el civismo, entre las cuales las referidas medidas alternativas.

Nos referimos, en concreto, al artículo 63.4 de la Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que establece expresamente que «las iniciativas normativas deben dar prioridad a las medidas menos restrictivas para los derechos de las personas, siempre que permitan obtener el mismo resultado para el interés general», o el artículo 22.2 de la Ley 26/2010, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Catalanas, que explicita la obligación de la existencia de una «proporcionalidad entre las actuaciones administrativas y las finalidades».

En el marco de la legislación estatal podemos traer a colación el artículo 4 de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público, que establece que «las administraciones públicas, entre las que se encuentra la administración local, siempre que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar la necesidad para proteger el interés público y justificar los objetivos, y evitar cualquier tipo de discriminación».

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 351-1

12 de mayo de 2023

Pág. 3

Distinto es el caso de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, cuyo artículo 93.1 establece que «El Ayuntamiento podrá sustituir la sanción de multa por sesiones formativas, participación en actividades cívicas u otros tipos de trabajos por la comunidad», aprovechando la cobertura legal que le ofrece el artículo 29.3 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona: «El incumplimiento de las prescripciones contenidas en las ordenanzas y disposiciones generales municipales y órdenes individuales 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 comunidad».

Por otro lado, no deja de ser significativo que, en el marco de la legislación orgánica en materia de seguridad ciudadana, el legislador haya abierto la puerta a una forma posible de medidas alternativas a la sanción económica. Nos referimos, en concreto, a la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Seguridad Ciudadana, según la cual «Las multas que se impongan a los menores de edad por la comisión de infracciones en materia de consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas podrán suspenderse siempre que, a solicitud de los infractores y sus representantes legales, aquellos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades de reeducación. En caso de que los infractores abandonen el tratamiento o rehabilitación o las actividades reeducativas, se procederá a ejecutar la sanción económica». Sin ningún tipo de duda, los tratamientos de rehabilitación, si se precisan, o las actividades de reeducación, son mucho más efectivos que las multas.

No obstante, todo lo que se acaba de decir, es innegable que la situación actual respecto de las ordenanzas municipales que regulan medidas alternativas a las multas en cuanto a la seguridad jurídica por concurrir cobertura legal para dicha regulación no es la óptima, especialmente teniendo en cuenta algunos pronunciamientos judiciales contrarios a dicha regulación (pero anteriores a algunos de los preceptos legales antes aportados como fundamento legal de dichas medidas). Por todos, podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 331/2010, de 7 de abril, por la cual se anularon los artículos 114 y 115 de la Ordenanza Municipal de Convivencia y Civismo de Lleida, mediante los cuales se regulaban medidas alternativas a la multa, por falta de cobertura legal.

Teniendo en cuenta todo lo que se va diciendo, hay que considerar la conveniencia de aportar más seguridad jurídica en la materia que nos ocupa y en relación con la cobertura legal de las denominadas medidas alternativas a las sanciones económicas por infracciones administrativas, regulando específicamente en la norma básica en la materia la posibilidad de dichas medidas alternativas.

En consecuencia, se propone la modificación de la Ley 7/1985, mediante la adición de un nuevo artículo a su Título XII, para regular específicamente la posibilidad que las entidades locales puedan regular en sus ordenanzas municipales medidas alternativas a las sanciones económicas que determinen al amparo de los artículos 139 y 141 de dicha Ley.

### Proposición de Ley

Artículo único. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Se propone la adición de un nuevo artículo 142, con el siguiente redactado:

«Artículo 142. Medidas alternativas a las sanciones pecuniarias.

1. En relación con las infracciones previstas en el artículo 139, las entidades locales pueden establecer la sustitución total o parcial de las sanciones económicas previstas en el artículo 141, previo consentimiento de la persona afectada o su representante legal, por medidas alternativas consistentes en servicios a la comunidad o en actividades socioeducativas o de carácter cívico orientadas a la mejora de la convivencia y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones y espacios públicos.

2. Las medidas alternativas también pueden ser acordadas con posterioridad a la imposición de la sanción, previa solicitud de la persona interesada o de su representante legal, y con el efecto de la suspensión total o parcial de la sanción impuesta. En caso de incumplimiento de las medidas alternativas acordadas, se procederá a la ejecución de la sanción pecuniaria.»