
Posibilidad de redactar una ordenanza reguladora del empadronamiento que incluya un procedimiento sancionador

*Ayuntamiento de Madrid*¹

Por la Dirección General de Estadística se remite a esta Dirección General consulta sobre la posibilidad de redactar una ordenanza que, en base al marco legal existente, regule el proceso de empadronamiento, contemplando, asimismo, un procedimiento sancionador para los incumplimientos de la misma, formulándose las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

Tal y como se afirma en el escrito de la Dirección General de Estadística, el Padrón municipal está básicamente regulado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), y por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. En ninguno de los textos citados se contempla un proceso sancionador para los incumplimientos de los ciudadanos en relación a sus obligaciones del padrón.

Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regula los principios que ha de respetar la Administración pública en el ejercicio de la potestad sancionadora:

«Art. 127. Principio de legalidad.

1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local».

¹ Este informe ha sido redactado por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública.

«Art. 129. Principio de tipicidad.

1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local».

Es preciso, pues, analizar en el ámbito local el contenido del citado título XI LBRL, introducido por la Ley 57/2003, de 26 de diciembre. Básicamente nos referiremos aquí a su art. 139:

«Art. 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias.

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes».

Analizaremos por tanto si estos preceptos amparan el establecimiento de un procedimiento sancionador a través de una ordenanza municipal sin una ley previa que establezca el marco al que ceñirse.

II. ANÁLISIS JURÍDICO

Para resolver la cuestión planteada en el punto anterior partiremos de los criterios expuestos por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 2.^a) en su Sentencia 215/2005, de 19 de febrero, recogiendo la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional:

a) Esta cuestión ha de analizarse a la luz de la doctrina contenida en la *STC 132/2001, de 8 de junio*, que expresamente señala que desde la *STC 42/1987, de 7 de abril*, nuestro alto Tribunal viene declarando que el *art. 25.1 de la Constitución Española proscrib*e toda *habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio*.

Esta doctrina ha sido luego pormenorizada y especificada para distintos supuestos de colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones. De esta forma se ha precisado, en relación con normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, que la ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (*SSTC 3/1988, de 21 de enero; 101/1988, de 8 de junio, y 341/1993, de 18 de noviembre*).

Con una formulación más directa, la *STC 305/1993, de 25 de octubre*, indicó que el *art. 25.1 de la Constitución Española* obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamenta-

ria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley; esta declaración ha sido luego reiterada, entre otras, en la STC 6/1994, de 17 de enero.

Es claro que, con una u otra formulación, nuestra jurisprudencia viene identificando en el art. 25.1 de la Constitución una exigencia de tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de sus correspondientes sanciones, correspondiendo al *reglamento*, en su caso, el *desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley*.

b) Ahora bien, esta doctrina está enunciada para definir la relación entre las leyes y los reglamentos, por lo que necesita de *ulteriores precisiones cuando se trata de definir la colaboración normativa de las ordenanzas municipales*.

En efecto, a fin de precisar el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto de las ordenanzas municipales parece oportuno recordar lo ya dicho por el Tribunal Constitucional en relación con la reserva de ley para el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 de la CE), y en concreto para el establecimiento de tributos (art. 133 de la CE).

En la STC 233/1999, de 13 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales, se exponía una concepción flexible de la reserva de ley en relación con las tasas y los precios públicos locales y, por consiguiente, un amplio ámbito de regulación para las ordenanzas dictadas por los ayuntamientos. El ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales, era mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal.

Los datos normativos se consideraron entonces relevantes para llegar a aquella conclusión:

- Que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano —el Pleno del ayuntamiento— de carácter representativo [art. 22.2.d) LBRL].
- Que la garantía de la autonomía local (arts. 137 y 140 de la CE) impide que la Ley contenga una regulación agotadora de una materia —como los tributos locales— donde está claramente presente el interés local.

Con todo, la STC 233/1999 concluía que aquella concepción flexible de la reserva de Ley tributaria —en relación con las ordenanzas fiscales— no toleraba la renuncia de la Ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local. Así, se ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del ayuntamiento, pero esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley.

Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los municipios —conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL— no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia.

No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por ordenanza municipal puede o debe ser castigada.

La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. Del art. 25.1 de la CE derivan dos exigencias mínimas.

- En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de ordenanza municipal—, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción.

- En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 de la Constitución Española deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

c) Se trata, pues, de *determinar si existe norma con rango de ley que haya fijado un criterio de antijuridicidad* conforme al cual el ayuntamiento de Madrid pueda establecer como sancionable el incumplimiento de determinadas obligaciones en materia del Padrón Municipal.

La exposición de motivos de la anteriormente citada Ley 57/2003, de 16 de diciembre de 2003, señala que el nuevo título XI de la LBRL viene a tratar un aspecto ineludible del régimen jurídico de las entidades locales, al regular la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias.

Se trataba, por tanto, de colmar la laguna legal existente en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la STC 132/2001, de 8 de junio.

Por tanto, la ley respeta y reconoce el principio de legalidad pero establece una serie de criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones, doctrina ésta elaborada por la propia STC citada.

Los *criterios mínimos de antijuridicidad se encuentran en el actual art. 139 LBRL*, dedicado a la tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias y que

establece que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.

Los criterios en concreto se encuentran en el art. 140, que a su vez clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, siendo muy graves las que supongan:

- Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

- El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

- El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.

- Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.

- El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

- Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

- La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.

- La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.

- La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.

- La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.

- La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

En definitiva, tal y como afirma la STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 1.ª) 2247/2006, de 15 de diciembre, la redacción dada al título XI sobre «Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias» por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (normativa que tiene el carácter de básica, en virtud de las competencias atribuidas al Estado en el art.149.1.18.º de la

Constitución), ha dado una *cobertura legal genérica a todas las ordenanzas municipales siempre que respeten las limitaciones establecidas en los arts. 139, 140 y 141 de la citada LBRL o las establecidas en la legislación sectorial.*

De esta forma, con la nueva regulación el principio de legalidad en materia sancionadora en el ámbito normativo de las Corporaciones locales ha pasado de necesitar una específica vinculación positiva, es decir, una participación del legislador sectorial (estatal o autonómico) con la tipificación de las infracciones y sanciones para que los entes locales puedan imponer sanciones, a una *vinculación negativa* que implica que las Administraciones locales podrán imponer sanciones siempre que respeten el contenido establecido en los nuevos arts. 140 y ss. LBRL y en la legislación sectorial (tanto estatal como autonómica).

En este sentido, y por último, habrá que tener en cuenta que el art. 141 LBRL establece como *límites de las sanciones económicas* si son muy graves hasta 3.000 euros, si son graves hasta 1.500 euros y leves hasta 750 euros, cuantías que no podrán superarse en la ordenanza que se pudiera elaborar.

III. CONCLUSIONES

a) La LBRL ofrece cobertura legal genérica a todas las ordenanzas municipales siempre que respeten las limitaciones establecidas en los arts. 139, 140 y 141 de la citada LBRL o las establecidas en la legislación sectorial.

b) Cabe entender que las infracciones en materia de Padrón Municipal encajan en la previsión del art. 139 LBRL: «...adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos...».

c) Se puede concluir, por tanto, que es posible la regulación de un procedimiento en materia de empadronamiento en el ayuntamiento de Madrid, contemplando, asimismo, un procedimiento sancionador para sancionar sus incumplimientos.

Madrid, 24 de noviembre de 2009.