MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

ABOGACÍA DEL ESTADO

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
ABOGACÍA DEL ESTADO
26 NOV. 2015
SALIDA Nº 1832

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO
ENTRADA
NUMERO 698(2)
FECHA 2/12/2015

N/REF: APG/AGM/0846/2015

FECHA: 26 de noviembre de 2015

ASUNTO: INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 32.3 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS DE LOS ALCALDES.

DESTINATARIO: SR. DIRECTOR GENERAL DE COORDINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO.

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado petición de informe relativa a **interpretación del artículo 32.3 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en relación con las competencias sancionadoras de los alcaldes**, y respecto del mismo se informa cuanto sigue.

Con carácter previo a la emisión de informe hemos de señalar que el proyecto o borrador del mismo fue sometido a consulta de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en aplicación de la Instrucción del centro directivo nº 3/2010, de 17 de mayo, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado; consulta evacuada mediante Oficio, A. H. HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 24/15 (R-789/2015), de 22 de octubre de 2015, en que el Subdirector General de los Servicios Consultivos de aquel centro directivo confirma el proyecto de informe.

Se acompaña al presente informe el referido Oficio, cuya copia se une como Anexo a este informe.

ANTECEDENTES

La petición de informe se formula en los siguientes términos.

"El pasado 5 de octubre de 2015, el Ayuntamiento de Madrid remitió a la Delegación del Gobierno las denuncias interpuestas por los agentes de la Policía Local en

CORREO ELECTRÓNICO
abogacia.estado@seap.minhap.es

Castellana, 3
28071 Madrid
TELFS.: 912731186
912731165
FAX.: 912731171

aplicación de los artículos 36.16, 37.2 y 37.17 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC). El envío se justificaba alegando una serie de dudas interpretativas sobre la competencia sancionadora de los alcaldes de acuerdo con las previsiones del artículo 32.3 de la citada Ley.

En la nueva Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, tras la referencia que aparece en el artículo 5.4, se establece, en el artículo 32.3, que: «Los Alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica».

En relación con los artículos 36.16, referido al consumo o tenencia de drogas tóxicas en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos y el artículo 37.2, referido a la exhibición de objetos peligrosos, el ayuntamiento expone, que, a su juicio, falta una de las condiciones previstas en el artículo 32.3 que legitima el ejercicio de la potestad sancionadora de los alcaldes, esto es la normativa específica sobre la materia que se sanciona.

Al mismo tiempo, fueron remitidas las denuncias interpuestas en aplicación del artículo 37.17, referido al consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías o establecimientos públicos alegando que en la normativa sectorial propia (Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid) el bien jurídico protegido es distinto al bien jurídico que protege la LOPSC.

Asimismo y con carácter general cabe informar que desde el 1 de julio de 2015, fecha de entrada en vigor de la LOPSC, algunos ayuntamientos se han puesto en contacto con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno de su territorio, en unos casos, para aclarar la competencia sancionadora de los Alcaldes, de acuerdo con lo previsto en la nueva Ley, y, en otros, dando traslado de las denuncias efectuadas, por entender que ellos carecen de competencia para imponer sanciones.

Por todo lo expuesto y en relación con la cuestión planteada, te solicito el parecer de ese servicio jurídico para poder trasladar a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno un criterio homogéneo de actuación."

CONSIDERACIONES

I

El 1 de julio de 2015 entró en vigor la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC 2015) que sustituye y deroga a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (LOPSC 1992).

El apartado 3 del artículo 32 de la LOPSC 2015, en lo atinente a órganos competentes para la aplicación de las sanciones, establece.

"Los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

En los términos del artículo 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley."

En este punto la LOPSC 2015 introduce importantes modificaciones respecto de la LOPSC 1992, que en su artículo 29.2 disponía.

"2. Por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), i) y j) del artículo 26, los Alcaldes serán competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y de multa en las cuantías máximas siguientes:

- Municipios de más de quinientos mil habitantes, de hasta 6.010,12 euros.

- Municipios de cincuenta mil a quinientos mil habitantes, de hasta 601,01 euros.

- Municipios de veinte mil a cincuenta mil habitantes, de hasta 300,51 euros.

- Municipios de menos de veinte mil habitantes, de hasta 150,25 euros.

Cuando no concurran las circunstancias previstas en el párrafo anterior en las materias a que el mismo se refiere, los Alcaldes pondrán los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previas la sustanciación del oportuno expediente, propondrán la imposición de las sanciones que correspondan.

Para la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"

A diferencia del precedente artículo 29 de la derogada LOPSC 1992, que establecía una específica atribución de competencia sancionadora a los alcaldes en razón, en primer lugar, de la competencia material ligada al grado de las infracciones cometidas, de la sanción que pudieran imponer y, en fin, graduando la cuantía de la sanción de multa aplicable en función del número de habitantes de los municipios, el artículo 32.3 de la nueva LOPSC 2015 liga la atribución de competencia sancionadoras a los alcaldes al cumplimiento cumulativo de dos circunstancias: (i) que las infracciones se cometan en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, (ii) que *"ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica"*.

Las dificultades interpretativas se suscitan por el inciso *"siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica"*, dada su imprecisión técnica.

En efecto, de entrada la incorrecta redacción de la norma pudiera llevar a pensar que la atribución de competencias sobre la materia se predica de los alcaldes, sujetos de la primera oración del párrafo, y no del municipio, lo que jurídicamente carece de sentido pues el Alcalde no ostenta las competencias materiales de la entidad local a cuyo frente se encuentra, que son de la entidad local, sino la jerárquica dentro de su organización, como resulta de los artículos 21.1.n), 25.2, 26.1 y 2, y 27.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)

Así las cosas, no basta con que la conducta infractora esté tipificada en los artículos 35 a 37 de la LOPSC 2015, y con que su comisión se haya producido en espacios públicos municipales o afecte a bienes de titularidad local, sino que es necesario además que la Corporación Local, de la que el Alcalde es presidente, ostente competencias sobre la materia a la que se refiere la conducta infractora, todo ello de acuerdo con la legislación específica.

Así a diferencia de la regulación anterior, la atribución de competencias sancionadoras a los acaldes que hace la LOPSC 2015 no es completa, pues el precepto de la LOPSC 2015 ha de ponerse en relación con la atribución de competencias a la entidad local en la materia a la que se refiere la acción u omisión tipificada en la LOPSC 2015, que se produce en la legislación específica.

Ahora bien, ello no requiere que la legislación específica que atribuya la competencia material al municipio atribuya también expresamente a su Alcalde la competencia para sancionar por las infracciones previstas en la LOPSC 2015.

En efecto el artículo 32.3 de la LOPSC 2015 exige que los municipios *"ostenten competencia sobre la materia"* de acuerdo con la legislación específica, materia que se refiere a la conducta tipificada en la LOPSC 2015, pero no que dicha legislación específica atribuya a los alcaldes la competencia sancionadora por la comisión de las infracciones previstas en dicha LOPSC 2015.

En fin la interpretación que sostiene, contra la lógico–gramatical y teleológica, que no basta con el artículo 32.3 de la LOPSC 2015 para atribuir competencia sancionadora a los alcaldes en relación a las infracciones previstas en la propia LOPSC 2015, siendo necesario que la legislación de atribución material de competencias a los municipios faculte a los alcaldes para sancionar por alguna de las infracciones prevista en la LOPSC 2015, supone vaciar de contenido el artículo 32.3 de la LOPSC 2015, haciendo inane el mandato legal.

Menos sentido aún tiene, como se pretende por alguna Corporación, que existe una identidad de bienes jurídicos protegidos entre la LOPSC 2015 y la legislación material que atribuye competencias al municipio, pues el concepto de bien jurídico protegido es aplicable exclusivamente al ámbito de la legislación sancionadora y penal, más en concreto a la solución de los conflictos entre ellas, cuando un hecho está tipificado

simultáneamente por varias, a fin de determinar la aplicación del principio constitucional de *non bis in ídem* (artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJ–PAC–), y ajeno por tanto a la comparación entre la normativa material de atribución de competencias y las normas sancionadoras de la LOPSC 2015.

En suma, para que los alcaldes tengan competencia sancionadora por la comisión de infracciones previstas en la LOPSC 2015 se precisa que, sobre la concreta materia a la que se refiere la infracción, tenga competencias materiales el municipio, sin que sea necesario que la legislación que atribuye la competencia confiera expresamente al Alcalde facultades sancionadoras, y que, además, la acción u omisión se haya producido en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local.

II

En cuanto a la legislación específica a la que se remite el artículo 32.3 de la LOPSC 2015, viene integrada tanto por la legislación de régimen local como por la sectorial.

En cuanto a la legislación de régimen local, en lo que aquí nos interesa, ha de tenerse en cuenta la normativa estatal básica contenida en la LRBRL, y la legislación autonómicas de régimen local dictada en el marco de aquella legislación básica.

En lo que atañe a la LRBRL, también por lo que aquí nos importa, hemos de distinguir dentro de las competencias de los municipios, entre las propias y las delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las materias en las que se atribuyen competencias propias a los municipios aparecen recogidas en el artículo 25.2 de la LRBRL con carácter general, concretándose para la prestación de servicios por los municipios en razón de su población en el artículo 26.1 y 2 de la LRBRL. La concreción de las competencias sobre aquellas materias se produce, como dice el artículo 25.2 de la LRBRL, *"en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas"*, lo que remite tanto a la legislación autonómica de régimen local, como a la legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica.

Junto a las competencias propias, los municipios pueden ejercer por delegación competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, conforme establece el artículo 27 de la LRBRL, disponiendo el apartado 3 de dicho artículo un listado no limitativo de competencias delegables. En cualquier caso la delegación se produce por una disposición o acuerdo de la Administración delegante, instrumento al que habrá de estarse a la hora de determinar y delimitar las competencias atribuidas.

Además de la legislación de régimen local estatal ha de tenerse en cuenta las atribuciones de competencia que lleva a cabo la legislación autonómica de régimen local, dentro de los límites de la legislación básica estatal.

En fin, la atribución material de competencias se completa con la múltiple legislación sectorial tanto estatal como autonómica que atribuye competencias a las entidades locales, que no se limita a concretar las competencias materiales previstas en el artículo 25.2 de la LRBRL, sino que puede ampliar aquel ámbito material de competencias.

Por lo expuesto, ofrezco como.

CONCLUSIÓN: De conformidad con el artículo 32.3 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, para que los alcaldes tengan competencia sancionadora por la comisión de alguna de las infracciones previstas en la Ley Orgánica 4/2015, se precisa solo que, sobre la concreta materia a la que se refiere la infracción tipificada, tenga competencias materiales el municipio, en virtud de lo establecido en las leyes estatales y autonómicas que las atribuyen, así como que la acción u omisión se haya producido en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local.

Es cuanto me cumple informar a eses centro directivo que con su mejor criterio resolverá.

EL ABOGADO DEL ESTADO-JEFE,

Fdo.: Antonio Panizo García