



## INFORME DE SECRETARIA

**ASSUMPTE:** esborrany del reglament de treballs en benefici comunitat com a mesures substitutòries de les sancions per infraccions d'ordenances.

S'emet el present informe d'acord amb la petició del regidor de Governació, mitjançant Comunicat Intern de 28 de febrer, al que adjunta un esborrany de reglament.

### MARC LEGAL

I. La pena de treballs en benefici de la comunitat va ser introduïda en la reforma del Codi Penal de l'any 1995, com una manifestació del principi de reinserció, i posteriorment van ser promulgades diferents normes que han estès el recurs a aquest tipus de pena, molt especialment la Llei Orgànica 5/2010, de 22 de juny, de modificació del Codi Penal, reglamentàriament desenvolupada pel Reial Decret 840/2011, de 17 de juny, pel qual s'estableixen les circumstàncies d'execució de les penes de treball en benefici de la comunitat i de localització permanent en centre penitenciari, de determinades mesures de seguretat, així com de la suspensió de l'execució de la penes privatives de llibertat i substitució de penes.

Tal com es diu al Preàmbul d'aquest Reial decret 840/2011, en relació a la modificació del Codi Penal per la Llei Orgànica 5/2010 "respecto de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad dicha reforma legal ha supuesto una clara ampliación de su contenido estricto, consistente en la prestación no remunerada de actividades de utilidad social, al contemplarse la posibilidad de la eventual participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación de contenido y proyección plural -laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares-, que si bien ya se había anticipado en el Real Decreto 1849/2009, de 4 de diciembre, que modificó el Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, ahora ya no ve restringida su aplicación a infracciones relacionadas con la seguridad vial."

Amb la citada modificació el Codi Penal els treballs en benefici de la comunitat queden definits en l'article 49, que diu (primer paràgraf):

"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.(...)"

II. Cal estudiar ara si aquesta pena pot ser introduïda en l'àmbit administratiu.

Si bé no existeix, ni tan sols a nivell autonòmic, una habilitació normativa als ens locals per a que puguin establir aquestes mesures substitutòries, la qual cosa seria desitjable, cal plantejar-se fins a quin punt és rígida l'anomenada reserva de llei en quant a la necessària predeterminació normativa de les conductes il·lícites i de les corresponents sancions.

Hem de referir-nos, en aquest punt a la doctrina del Tribunal Constitucional, que en sentència



núm. 161/2003, de 15 de setembre, deia que si bé en aquest àmbit de les sancions administratives, existeix la imperiosa exigència de predeterminació normativa de les conductes il·lícites i de les sancions corresponents, "la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada, que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley".

Aquesta doctrina va ser invocada pel Tribunal Suprem en sentència de 18 d'octubre de 2011 (sala tercera, recurs 228/2010) i en la de la mateixa sala de 25 d'octubre de 2011 (recurs 281/2010), sentències que si bé exclouen, per manca d'habilitació legal, altres mesures substitutòries (assistència a sessions formatives i participació en activitats cíviques) sí admeten, tot i que no n'hi ha dita habilitació, els treballs en benefici de la comunitat.

L'àmbit sancionador propi dels ajuntaments deriva dels articles 139, 140 i 141 de la LRBRL, que estableix, per una part el marc regulatori per a què les entitats locals puguin definir a través de les ordenances que aprovin infraccions en les matèries concretes que l'article 140 relaciona i per altra els límits de les sancions econòmiques (article 141). En conseqüència, si acollint-se a la doctrina constitucional esmentada (a falta d'una habilitació legal expressa), es vol contemplar la substitució de les sancions previstes en ordenances municipals en el marc de l'article 141 de la LRBRL, pels anomenats treballs en benefici de la comunitat (TBC), aquest només es podrà realitzar amb les següents condicions:

- a) Cal fonamentar en la part expositiva de l'ordenança l'habilitació legal abans referida, dintre del marc dels citats articles de la LRBRL i de la doctrina constitucional que hem exposat.
- b) La única mesura substitutòria a les sancions serà la dels TBC.
- c) Les sancions objecte de substitució seran únicament les definides en ordenances municipals a l'empara de l'article 140 de la LRBRL, i no les establertes per normatives específiques, en les quals caldrà estar al que estableixi la corresponent norma específica.
- d) La mesura substitutòria tindrà sempre caràcter voluntari per a la persona sancionada.<sup>1</sup>

## ESTUDI DE L'ESBORRANY

I. Cal adaptar l'esborrany de reglament a les condicions assenyalades, introduint les següents modificacions:

En el preàmbul: afegir amb claredat, els fonaments que per via jurisprudencial justifiquen la regulació d'aquesta mesura, no regulada expressament en norma estatal o autonòmica catalana per a les sancions per a infraccions d'ordenances municipals.

En l'articulat, i concretament en els articles 1, 3, 5 i 11, suprimir les expressions "i de mesures alternatives" o similars, atès que, al menys de moment, l'única via jurisprudencial oberta és la

---

<sup>1</sup> Per a un estudi més extens d'aquesta qüestió recomanem consultar el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana 489/2013, de 19 de setembre.



Ajuntament de Torredembarra

AG emisor: 1  
Inicials: ROI  
Any: 2018  
Núm. Registre: 31  
Data Informe: 28/03/2018  
Expedient:

Data de publicació: 21 de maig de 2018

dels TBC i cap altra més.

A més, per a facilitar l'aplicació de la mesura, s'hauria de concretar en l'article 1 quines ordenances municipals concretes poden fer servir aquestes TBC en substitució de les sancions pecuniàries, atès que com s'ha dit abans l'ajuntament no pot disposar per sí mateix l'aplicació dels BTC per substituir les sancions imposades per normatives específiques, en les quals caldrà estar al que estableixi la corresponent norma específica.

Per últim, i pel que fa a l'article 12, no considerem aconsellable que la pròpia ordenança reguli qui serà el departament o tècnic municipal que gestioni la realització dels TBC: aquesta qüestió, d'organització interna, i subjecta per tant a variacions en funció de l'exercici de la potestat d'autoorganització del municipi, no necessita establir-se a nivell reglamentari: és suficient amb que es defineixen les funcions.

### **TRAMITACIÓ PRÈVIA A L'APROVACIÓ**

Atès el caire d'aquestes mesures substitutòries i la implicació amb les anomenades entitats col·laboradores, voldria finalment fer esment dels tràmits de l'article 139 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, referents a la participació dels ciutadans en el procediment de d'elaboració de normes amb rang de llei i dels reglaments.

Aquest article contempla la consulta prèvia a l'elaboració dels projectes normatius. Tot i que de conformitat amb l'apartat 4, segon paràgraf, del mateix article 139 podria justificar-se la no obligatorietat de realització d'aquesta consulta prèvia (sota la consideració de que la proposta normativa no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, ni imposa obligacions rellevants als destinataris), podria ser convenient la realització de la mateixa, per a que tant els ciutadans com les entitats puguin realitzar aportacions al respecte.

**S'adjunta al present informe la proposta de reglament sotmesa a estudi, adaptada a les consideracions anteriors.**

Torredembarra, 28 de març de 2018

El Secretari,

Rafael Orihuel Iranzo



Ajuntament de Torredembarra

AG emisor: 1  
Inicials: ROI  
Any: 2018  
Núm. Registre: 31  
Data Informe: 28/03/2018  
Expedient:

Data de publicació: 21 de maig de 2018

Proposta de REGLAMENT REGULADOR DELS TREBALLS EN BENEFICI DE LA COMUNITAT, COM A MESURA SUBSTITUTÒRIA I ALTERNATIVA A LA SANCIÓ PER INFRACCIONS A ORDENANCES MUNICIPALS

## ÍNDEX

### EXPOSICIÓ DE MOTIUS

#### CAPÍTOL I. OBJECTE I ORGANITZACIÓ DEL SISTEMA Article 1. Objecte i règim jurídic

Article 2. Entitats col·laboradores i principis d'actuació

Article 3. Adhesió

Article 4. Obligacions de les entitats col·laboradores

Article 5. Registre d'entitats col·laboradores

Article 6. Programes de treball

Article 7. Assegurança de responsabilitat civil

Article 8. Deure de compliment

Article 9. Obligacions de l'infractor que s'acull al sistema

Article 10. Catàleg

#### CAPÍTOL II. PROCEDIMENT

Article 11. Procediment de la proposta de prestació substitutòria i mesures alternatives

Article 12. Coordinació

Disposició Transitòria

Disposició Final

### EXPOSICIÓ DE MOTIUS

La pena de treballs en benefici de la comunitat va ser introduïda en la reforma del Codi Penal de l'any 1995, com una manifestació del principi de reinserció, i posteriorment van ser promulgades diferents normes que han estès el recurs a aquest tipus de pena, molt especialment la Llei Orgànica 5/2010, de 22 de juny, de modificació del Codi Penal, reglamentàriament desenvolupada pel Reial Decret 840/2011, de 17 de juny, pel qual s'estableixen les circumstàncies d'execució de les penes de treball en benefici de la comunitat i de localització permanent en centre penitenciari, de determinades mesures de seguretat, així com de la suspensió de l'execució de la penes privatives de llibertat i substitució de penes.

Pel que fa a l'àmbit administratiu, si bé no existeix, ni tan sols a nivell autonòmic, al menys en aquesta comunitat autònoma, una habilitació normativa explícita i concreta als ens locals per a que puguin establir aquestes mesures substitutòries, cal tenir en compte la doctrina del Tribunal Constitucional, que en sentència núm. 161/2003, de 15 de setembre, deia que si bé



Ajuntament de Torredembarra

AG emisor: 1  
Inicials: ROI  
Any: 2018  
Núm. Registre: 31  
Data Informe: 28/03/2018  
Expedient:

Data de publicació: 21 de maig de 2018

en aquest àmbit de les sancions administratives, existeix la imperiosa exigència de predefinició normativa de les conductes il·lícites i de les sancions corresponents, "la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada, que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley".

La jurisprudència del Tribunal Suprem, en sentències de 18 d'octubre de 2011 (sala tercera, recurs 228/2010) i de 25 d'octubre de 2011 (sala tercera, recurs 281/2010), si bé exclou, per manca d'habilitació legal, altres mesures substitutòries (assistència a sessions formatives i participació en activitats cíviques) sí admet la possibilitat de que els ajuntaments puguin establir la mesura substitutòria dels treballs en benefici de la comunitat.

L'àmbit sancionador propi dels ajuntaments deriva dels articles 139, 140 i 141 de la Llei 5/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), que estableix, per una part el marc regulatori per a què les entitats locals puguin definir a través de les ordenances que aprovin infraccions en les matèries concretes que l'article 140 relaciona i per altra els límits de les sancions econòmiques (article 141). En conseqüència, acollint-se a la doctrina constitucional esmentada, i amb respecte i subordinació a la llei, l'ajuntament de Torredembarra vol contemplar la substitució de les sancions previstes en ordenances municipals en el marc de l'article 141 de la LRBRL, pels anomenats treballs en benefici de la comunitat (TBC).

D'aquesta manera, l'Ajuntament segueix posant un èmfasi especial en tot allò que té a veure amb la participació ciutadana i la dinamització comunitària, ja que considera que són elements clau per estructurar noves polítiques de resolució de conflictes, en les quals el protagonisme de la col·lectivitat és un tret essencial.

Així mateix, Torredembarra disposa d'un important teixit associatiu que vincula les seves iniciatives a valors com la solidaritat, la tolerància i el respecte mutu. Aquests valors faciliten el desenvolupament d'una cultura de la mediació, l'acord i el consens per solucionar problemes. A banda, tant l'Ajuntament com el moviment associatiu són conscients que la sanció o judicialització de les que, en general, es consideren petites faltes o infraccions de caràcter administratiu no solucionen el problema, ans al contrari: generen efectes no desitjats, com ara la insatisfacció de les parts en conflicte, una demora excessiva en la solució, la desconfiança en el sistema, etc.

Per això, s'ha considerat oportú establir un sistema de resposta als conflictes molt més proper als ciutadans, equitatiu, just, ràpid i oportú; potenciant el desenvolupament d'una cultura de tolerància i d'acceptació de mesures alternatives a la mera punició i que posa de manifest la voluntat de millorar la convivència i el civisme de la ciutat, sense ànim recaptatori. És a dir, es tracta d'un sistema globalitzador de la resposta pública a la resolució dels conflictes, que engloba tant respostes a les demandes de l'administració de justícia com a les sancions en l'àmbit del compliment de les ordenances i reglaments municipals.

## CAPÍTOL I. OBJECTE I ORGANITZACIÓ DEL SISTEMA



Ajuntament de Torredembarra

AG emisor: 1  
Inicials: ROI  
Any: 2018  
Núm. Registre: 31  
Data Informe: 28/03/2018  
Expedient:

Data de publicació: 21 de maig de 2018

### *Article 1. Objecte i règim jurídic*

1. Aquest reglament té com a objecte l'organització del sistema de treballs en benefici de la comunitat (d'ara en endavant TBC), com a mesura alternativa i substitutòria de les sancions previstes per les infraccions tipificades per les diferents ordenances municipals aprovades en l'àmbit de l'habilitació de l'article 139 de la LRBRL.

Concretament, i sens perjudici de què s'apliqui aquesta mesura alternativa i substitutòria a les sancions que a l'empara del citat article s'estableixin per futures ordenances o reglaments municipals, la regulació dels TBC establerta en aquest reglament s'aplicaran a les sancions per infraccions previstes a les següents ordenances municipals de l'ajuntament de Torredembarra, o part d'elles, independentment de que aquesta possibilitat de substitució de la sanció econòmica s'hagi previst expressament o no:

- Ordenança de civisme i convivència ciutadana.
- Ordenança reguladora de les autoritzacions i funcionament de les terrasses.
- Ordenança sobre la protecció, la tinença i la venda d'animals: només en quant a les infraccions d'ordenança del capítol II del títol IV.

2. El reglament està subjecte a les legislacions de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i de règim local vigents en cada moment, de forma que la seva interpretació i aplicació s'ha de fer d'acord amb aquestes. Així mateix, i a aquests mateixos efectes, els principis i els preceptes que integren i formen part d'aquestes legislacions s'aplicaran per resoldre els dubtes i llacunes que pugui plantejar la disposició administrativa general present.

### *Article 2. Entitats col·laboradores i principis d'actuació*

1. Són entitats col·laboradores de l'Ajuntament de Torredembarra les organitzacions i entitats no governamentals sense ànim de lucre que s'adhereixin al sistema de treballs en benefici de la comunitat com a mesura alternativa i substitutòria de les sancions.

2. Aquestes organitzacions i entitats han de vetllar en tot moment perquè les activitats es duguin a terme amb respecte per a la dignitat de les persones i d'acord amb els principis i les línies generals definits en l'exposició de motius i en la part dispositiva del text articulat de les ordenances que incorporin les mesures.

### *Article 3. Adhesió al sistema*

Les organitzacions públiques o privades que vulguin adherir-se al sistema de treballs en benefici de la comunitat (TBC) treballaran conjuntament amb l'Ajuntament Torredembarra la proposta de col·laboració aportant les dades relatives a la seva personalitat i d'altres com:

- a) Descripció del programa al qual s'adscriu el participant, amb identificació de les activitats, localització, horaris, etc.
- b) Personal responsable i de contacte amb l'organització
- c) Pautes de control d'assistència i dedicació del participant



#### *Article 4. Obligacions de les entitats col·laboradores*

Les entitats col·laboradores assumeixen les obligacions següents:

- a) Vetllar pel compliment efectiu de la prestació en les condicions que s'estableixin conjuntament amb l'Ajuntament i en els programes de treball individualitzat, vetllant en tot moment pel compliment dels principis de dignitat i valor de les activitats assignades.
- b) Disposar d'una assegurança de responsabilitat civil per danys personals i a tercers produïts a causa de la realització dels TBC.
- c) No suspendre el procés de realització dels TBC assignats durant el període d'activitat.
- d) Comunicar a l'Ajuntament Torredembarra la decisió de deixar sense efecte la seva adhesió al sistema amb una antelació de, com a mínim, dos mesos.
- e) Lliurar a l'Ajuntament de Torredembarra la informació necessària per mantenir actualitzades les dades contingudes en el catàleg dels TBC.
- f) Complir el criteri d'assignació de treballs en funció de les capacitats físiques i formatives de la persona.

#### *Article 5. Registre d'entitats col·laboradores*

L'Ajuntament de Torredembarra mantindrà actualitzat un registre d'entitats col·laboradores del sistema de realització dels TBC.

#### *Article 6. Programes de treball*

1. L'Ajuntament de Torredembarra ha de validar els programes de treball vigilants que s'ajustin a l'esperit i a les finalitats del sistema de prestació, les ha de traduir en propostes de treball individualitzades i, en cas que es consideri necessari, es derivaran a places del catàleg de treballs en benefici de la comunitat.
2. L'assignació dels infractors als treballs que assignin les entitats col·laboradores es determinarà en funció dels criteris següents:
  - a) La infracció comesa, de manera que el treball tingui la vinculació més directa possible.
  - b) La capacitat formativa i física de la persona, per tal d'assegurar que el treball es desenvolupa de manera adequada.

#### *Article 7. Assegurança de responsabilitat civil*

Els riscos en què puguin incórrer els infractors durant el temps que desenvolupin els TBC, concretament les contingències d'accidents i les possibles responsabilitats civils que



puguin derivar-se de la seva actuació davant terceres persones, seran coberts mitjançant les pòlisses que té contractades o contracti l'Ajuntament de Torredembarra.

#### *Article 8. Deure de compliment*

L'entitat col·laboradora i en el seu nom les persones identificades en el conveni de col·laboració com a responsables o, si escau, com a persones de contacte, han de respondre pels compromisos assumits davant l'Administració municipal, especialment del deure de vigilància i del manteniment de les condicions i característiques de la col·laboració oferta.

#### *Article 9. Obligacions de l'infractor que s'acull al sistema*

L'infractor que s'acull al sistema està obligat al compliment dels serveis corresponents del TBC en les condicions i pel temps establert a la proposta municipal regulada a l'article 11 d'aquest reglament. L'incompliment comportarà l'informe desfavorable previst a l'article 11.6 d'aquest reglament i tindrà les conseqüències previstes.

#### *Article 10. Catàleg*

L'Ajuntament disposarà de les accions a acollir-se per realitzar el TBC conformant un catàleg que estarà actualitzat, amb la finalitat de gestionar la disponibilitat de les places de beneficiaris i determinant les mesures i la durada dels TBC.

## CAPÍTOL II. PROCEDIMENT

#### *Article 11. Procediment de la proposta de prestació substitutòria*

La proposta de la prestació substitutòria s'ha d'ajustar al següent procediment:

##### *1. Valoració de la viabilitat legal*

L'òrgan instructor de l'expedient sancionador ha de valorar la viabilitat de concedir el TBC alternatiu a la sanció econòmica d'acord amb el que estableixi el present reglament i qualsevol altra normativa aplicable.

##### *2. Notificació de la sanció*

L'òrgan instructor introduirà, en la proposta de resolució de l'expedient sancionador l'opció de substituir la sanció econòmica pel sistema de TBC, sempre que hi hagi opció d'acollir-s'hi.

En el moment en què es notifiqui a la persona infractora la resolució de l'expedient, se li comunicarà la possibilitat de substituir aquesta sanció per treballs en benefici de la comunitat.

##### *3. Sol·licitud de substitució i acceptació de la mesura alternativa*

En el termini de 20 dies naturals per les faltes lleus i 30 per les greus i molt greus, a comptabilitzar des de la data de notificació de la resolució, la persona interessada podrà





sol·licitar acollir-se al sistema de prestacions presentant el model d'instància preparat a aquest efecte al registre d'entrada de l'Ajuntament.

El servei municipal competent determinarà si la persona compleix els requisits per realitzar-la.

#### 4. Determinació de la prestació

Una vegada el servei municipal competent hagi determinat la idoneïtat del sancionat, aquest serà entrevistat pel personal tècnic adient i es concretarà el tipus de treball a realitzar que es determini i l'aplicació de l'equivalència import de la sanció / hores de treball.

La determinació de la durada del TBC es regirà pel quadre d'equivalència següent:

Quantia econòmica (€)	Equivalència preu/hores de
Fins a 300	10 a 20 hores
De 301 fins a 600	21 a 40 hores
De 601 fins a 900	41 a 60 hores
De 901 fins a 1.200	61 a 80 hores
De 1.201 fins a 1.500	81 a 100 hores
De 1.501 fins a 1.800	101 a 120 hores
De 1.801 fins a 2.100	121 a 150 hores
De 2.101 fins a 2.400	151 a 180 hores
De 2.401 fins a 2.700	181 a 210 hores
De 2.701 fins a 3.000	211 a 240 hores

#### 5. Desestimació de la proposta

Si l'infractor no accepta expressament la proposta de treball substitutori, o la sol·licitud es fa fora del termini de 20 dies naturals per les lleus i 30 dies per les greus i molt greus, es considerarà que es rebutja i es procedirà a la liquidació de la multa imposada en la resolució de l'expedient sancionador.

#### 6. Compliment de la prestació substitutòria

Un cop finalitzat el TBC s'emetrà el corresponent informe el qual, en cas de ser favorable, suposarà l'arxivament de l'expedient sancionador. Si l'informe és justificada i motivadament desfavorable es liquidarà la multa imposada en la resolució de l'expedient sancionador.

En cas que l'informe sigui desfavorable, les hores que s'hagin prestat en la realització del TBC no suposaran una rebaixa en l'import de la multa.

#### Article 12. Tècnic coordinador

L'òrgan competent de l'ajuntament designarà la unitat administrativa o departament que assumeixi la coordinació, gestió i seguiment del sistema de prestació dels TBC. La persona responsable al front de dita unitat o departament informarà trimestralment a l'òrgan competent,



Ajuntament de Torredembarra

AG emisor: 1  
Inicials: ROI  
Any: 2018  
Núm. Registre: 31  
Data Informe: 28/03/2018  
Expedient:

Data de publicació: 21 de maig de 2018

amb un resum de tots els TBC realitzats, i anualment es realitzarà una memòria del desenvolupament del projecte.

#### *DISPOSICIÓ TRANSITÒRIA*

Tots els interessats dels expedients sancionadors en l'àmbit de l'article 1 que a l'entrada en vigor del present reglament estiguin en fase de tramitació i no estiguin encara en via executiva, podran acollir-se al present reglament.

#### *DISPOSICIÓ FINAL*

Aquest reglament entrarà en vigor d'acord amb el que disposa l'article 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local, en relació amb el que preveu l'article 65.2 del mateix text legal, i, una vegada que, complerts els tràmits establerts, el seu text aparegui completament publicat al Butlletí Oficial de la Província de Tarragona.